

Vergaderjaar 1999–2000

22 026

Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs

Nr. 118

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2000

De studies naar het realiseren van de HSL-Oost, en naar hetgeen daar op de spoorlijn Utrecht–Arnhem–Duitse grens zoal mee samenhangt, zijn in een stadium gekomen waarop thans op korte termijn een trajectnota-mer kan worden gepubliceerd. Met deze brief wil ik u graag, mede namens mijn collega van VROM, informeren over de inhoud van deze trajectnota en over de voorziene procedure en planning. Met name zullen wij in de trajectnota/mer het concept-besluit opnemen om de toekomstige hogesnelheidstrein naar Duitsland op het tracédeel Utrecht–Arnhem–Duitse grens over het bestaande spoor te laten rijden. Wij beogen te kiezen voor verbetering en betere benutting van de bestaande lijn, in plaats van voor de aanleg van een nieuwe lijn.

In de lopende tracéwetprocedure voor de HSL-Oost (de spoorlijn Utrecht–Arnhem–Duitse grens) is voorzien dat mijn collega van VROM en ik, als bevoegd gezag in de zin van de Tracéwet, in september a.s. een trajectnota-mer ter inzage leggen ten behoeve van inspraak en bestuurlijk overleg. Naar aanleiding van die inspraak zullen wij dan begin volgend jaar, conform de Tracéwet, een definitief standpunt innemen over de volgende hoofdvragen:

- Wordt voor het vervoer op de spoorverbinding Utrecht–Arnhem–grens gekozen voor aanleg van nieuwe spoorinfrastructuur, of voor aanpassing van de bestaande lijn?
- Binnen welke ruimtelijke marges zal die keuze verder vervolgens worden uitgewerkt?

De komende maanden zal het bestuurlijk overleg worden voortgezet, opdat in september de trajectnota/mer gereed is om ter inzage te worden gelegd.

Opbouw van deze brief

De opbouw van deze brief is verder als volgt. Eerst wordt toegelicht waarom nu een concept-standpunt nodig is. Vervolgens is beschreven welke nieuwe inzichten aanleiding waren benuttingsopties te overwegen. Daarna worden aan de hand van een vijftal vragen de inhoudelijke merites beoordeeld en de scope van benutten qua inpassing en snelheid beschreven. Daarna worden de antwoorden op die vijf vragen samengevat. Vervolgens wordt beschouwd hoe het afzien van een nieuwe HSL past in de afspraken met Duitsland en wat het betekent voor regionale light-railplannen. Dan volgt een indicatief overzicht van de kosten van verschillende opties. Afsluitend vindt u de planning van de verdere besluitvormingsprocedure.

Waarom een concept-standpunt?

Sinds het uitbrengen van de Startnotities, in 1998, zijn veel studies verricht en is intensief met de omgeving overlegd. Daarbij was het oog veelal gericht op het vervangen van de bestaande tweesporige lijn door een nieuwe spoorlijn op hetzelfde tracé, met tussen Utrecht en Arnhem geheel en verder oostwaarts gedeeltelijk vier sporen. De afgelopen tijd hebben de studies, zoals ik u eerder berichtte, echter een andere wending genomen.

Mede vanwege de voorgeschiedenis van de onderhavige trajectnota-mer over de HSL-Oost is het naar ons oordeel noodzakelijk om bij de publicatie ervan geen misverstand te laten voortleven over de voorlopige voorkeur. Het nu reeds duidelijk maken van de concepthoofdkeuze is wenselijk om nieuwe richting te geven aan de inspraak en het bestuurlijk overleg. Zodoende kunnen die zich in gepaste mate richten op de beantwoording van de tweede van bovenstaande vragen. Begin 2001 kunnen wij dan ons definitief standpunt over de beide vragen bepalen.

De trajectnota-mer zal wel de effecten van beide hoofdopties (nieuwe vs. bestaande lijn) en van de respectievelijke waaiers van varianten binnen de beide hoofdopties inzichtelijk maken. Deze waaiers betreffen met name varianten voor snelheid, inpassing, hoogteligging en omleidingen.

De effectrapportages wijzen daarbij sterk in de richting van een van de twee hoofdopties: de meerwaarde van een nieuwe lijn is beperkt, de kosten zijn zeer hoog, een aanpassing van de bestaande lijn biedt een goed alternatief.

We hebben daarom besloten in de trajectnota-mer een conceptstandpunt op te nemen dat het rijk van plan is te kiezen voor een bestaande lijn-optie. Binnen die hoofdkeuze worden subvarianten voor de baanvak-snelheid (140–200 km/u) en het inpassingsniveau nog opengehouden in de komende fase van inspraak en bestuurlijk overleg.

Het onderzoeken van benuttingsvarianten heeft oorspronkelijk tot verbazing geleid bij de besturen langs de lijn en ook bij de leden van de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat. We kunnen ons inleven in deze reactie, vooral omdat de regionale besturen de afgelopen jaren actief hebben meegedacht over de HSL-Oost. De informele verkenning, voorafgaand aan de formele tracéwetprocedure, is zelfs onder leiding van de regionale besturen uitgevoerd. Daarna is gedurende de voortgang van de studie voortdurend samengewerkt met de besturen. Daarbij is zeer veel aandacht besteed aan lokale inpassing van een viersporige lijn.

Desalniettemin is door het beschikbaar komen van vervoersprognoses enerzijds en benuttingstechnologie anderzijds een nieuwe situatie

ontstaan. Nu met de trajectnota-mer het moment gekomen is om keuzen te maken kan het uiteraard niet anders dan dat de actuele situatie, ondanks de voorgeschiedenis, zijn volledig gewicht in de afweging moet krijgen. De afgelopen zes maanden is hierover ook intensief met de regionale besturen overlegd.

Nieuwe inzichten leidden tot benuttingsopties

Vanwege de PKB Schiphol en het SVV-2 is lange tijd als uitgangspunt aangenomen, dat voor het verkeer naar Duitsland zou worden gekozen voor aanleg van een nieuwe viersporige hogesnelheidslijn tussen Utrecht en Arnhem en ombouw van de bestaande lijn Arnhem-grens naar een partieel viersporige HSL-technologie. Over de tracering werd eerder besloten dat bij voorbaat werd gekozen voor het zo goed mogelijk volgen van het tracé van de bestaande lijn. Over dit voornemen heeft gedurende vele jaren intensief vooroverleg plaatsgevonden, onder meer met de omgeving. Daarbij is reeds in vergaand detail aandacht besteed aan de inpassing van de nieuwe lijn. Zodoende lijkt langzamerhand de indruk te zijn ontstaan, dat reeds tot aanleg van een nieuwe HSL-Oost was besloten. In feite echter zou dit besluit nog bij trajectnota-mer genomen moeten worden. Ook is de HSL-Oost tot op heden nog niet in de rijksbegroting ingepast.

In de tweede helft van 1999 kwamen de voor de trajectnota-mer gemaakte vervoersprognoses beschikbaar, die ik aan de Tweede Kamer heb toegezonden. Hieruit bleek dat de onderzochte varianten slechts een zeer beperkte extra vervoerwaarde hebben ten opzichte van de nulvariant. De investeringsraming is ondertussen al opgelopen tot ruim f 5 miljard bij een kale inpassing van de lijn op huidige hoogte. De ramingen lopen op tot f 9 miljard in de varianten met verdiepte liggingen en omleidingen. De gemeenten langs de lijn hebben lokale plannen ontwikkeld, waarbij verdergaande ondertunneling en omleidingen zijn gecombineerd met stedenbouwkundige en landschappelijke vernieuwing. De uiteindelijke kosten van een nieuwe lijn, gaan dus, ondanks de zeer beperkte extra vervoerswaarde, al snel naar de f 10 miljard of meer. Daarbij is door het CPB berekend dat een investering in een nieuwe lijn zonder meer maatschappelijk onrendabel is (welvaartsverlies van circa f 3,5 tot f 6,5 miljard, exclusief milieu- en landschapsschade).

Toetsing onderzoeksresultaten en benuttingsopties in vijf vragen

Deze nieuwe inzichten zijn aanleiding geweest om te bezien of benuttingsopties een kansrijk alternatief konden bieden. Overigens is dit onderzoek ook in de Tracéwet voorgeschreven. Onder andere de volgende vragen zijn daartoe het afgelopen halfjaar intensief bestudeerd:

- A. Zijn de uitkomsten van de vervoersprognoses compleet en aannemelijk?
- B. Is er naast een ambitie om vanwege snelheidsverhoging nieuw spoor te bouwen, sprake van een capaciteitsprobleem, en zo ja kan dat nader worden gespecificeerd?
- C. Welke maatregelen aan bestaand spoor zijn mogelijk om de capaciteit te vergroten, hoeveel effect hebben ze, en hoe toekomstvast zijn ze?
- D. Welke waaier aan uitwerkingsmaatregelen voor een verbeterde inpassing van de bestaande spoorlijn en snelheidsverhoging op de bestaande lijn wordt in de trajectnota/mer inzichtelijk gemaakt, naast de effecten van de gebundelde nieuwe lijn-opties?
- E. Moet niet juist de tegenhanger van een benuttingsalternatief worden overwogen, indien een investering door een visionaire bril in plaats van een op de cijfers gebaseerde insteek wordt beschouwd? Dat wil zeggen: meer doen dan de nu onderzochte bundeling van een nieuwe

hogesnelheidslijn met het bestaand spoor en bijvoorbeeld inzetten op extreme snelheidsverhoging en op aparte infrastructuren voor internationaal, nationaal en regionaal verkeer.

A. Zijn de uitkomsten van de vervoersprognoses compleet en aannemelijk?

Deze vraag kent twee subvragen. Ten eerste of het gevonden reizigerspotentieel qua omvang realistisch is. Ten tweede of het gevonden effect van de snelheidsverhoging ten opzichte van de nulvariant realistisch is. Beide vragen zijn door onderzoekers met «ja» beantwoord en door NS-Reizigers bevestigd.

De prognoses tonen, dat, afhankelijk van het gekozen scenario voor economische groei en beleid, het aantal reizigers bij de grensovergang Zevenaar toeneemt van 1,3 miljoen in 1997 tot tussen de 2,3 – 3,7 miljoen in 2010 (oftewel ca. 1/3 van de HSL-Zuid prognose). Deze snelle stijging is voornamelijk een gevolg van Duitse investeringen in de hogesnelheidslijn Köln–Frankfurt, inzet van HST-materieel dat kan doorrijden aan de grens en van het gereedkomen van de Utrechtboog naar Schiphol.

Naar ordegrrootte zal hiervan circa één miljoen substitutie betreffen van reizigers die zonder hogesnelheidstrein met het vliegtuig zouden reizen. De aanleg van een hogesnelheidslijn tussen Utrecht en Arnhem creëert slechts een beperkte meerwaarde van maximaal 200 000 reizigers bij een snelheidsverhoging naar 200 of 300 km/u, waarvan slechts 10 000 reizigers extra luchtvaartsubstitutie betreft.

Vergelijking van de structurele kenmerken van de HSL-Oost en de HSL-Zuid verklaart, waarom de prognose hier slechts ongeveer een derde van de markt naar België/ Frankrijk/Engeland is, ondanks de positie van Duitsland als belangrijke handelspartner. Het totale reizigersverkeer naar Duitsland is ongeveer net zo groot als naar die drie landen gezamenlijk. De relevante bestemmingen van de HSL-Oost (Roergebied, Frankfurt, München) zijn echter slechts 27% van het totaal aantal reizigers naar Duitsland. Antwerpen, Brussel, Parijs en Londen trekken ca. 60% van het verkeer op die as.

Daarnaast geldt dat op de typische HSL-afstand van ca. 3 uur Frankfurt ligt, dat in vergelijking met Londen en Parijs tezamen nu eenmaal veel minder inwoners heeft. In Duitsland is sprake van een grote bevolkingsconcentratie op kortere afstand van Nederland, namelijk het Roergebied, waar de auto een sterke concurrent is van de trein. Bovendien is de bevolking in het Roergebied sterk gespreid, waardoor voor- en natransport bepalender zijn en de auto een sterkere concurrent is.

De voorziene verdubbeling tot verdriedubbeling naar circa 3 miljoen reizigers in ruim tien jaar mag overigens ook een sterke groei heten. Dit moge ook blijken uit vergelijking met het huidige vliegverkeer (ruim 500 000 reizigers van en naar Frankfurt en een kleine 200 000 reizigers van en naar Düsseldorf). Dit betekent dat tot voorbij 2020 het internationale vervoer om maximaal één trein per uur vraagt.

Het niveau van de internationale prognose (1/3 van de HSL-Zuid prognose) is dus aannemelijk.

Evenzeer is aannemelijk dat de extra vervoerwaarde van snelheidsverhoging op het deel Utrecht–Arnhem–grens zeer gering is. Vanaf 2003 zal de reistijd Amsterdam–Frankfurt al met twee uur zijn bekort tot circa 3.15 uur (en Amsterdam–Köln tot circa 2.05 uur). Hiermee ontstaat al de dagrandverbinding met Frankfurt, die nodig is om de trein een sterkere concurrent te maken van het vliegtuig. Een additionele verbetering van 5 tot 10 minuten, die met snelheidsverhoging tussen Utrecht en de grens bereikt wordt, voegt daar weinig meer aan toe.

Geconcludeerd mag dus worden dat in het internationaal vervoer het reizigerspotentieel van de HSL-Oost tot na 2020 met één trein per uur kan bediend worden, zodat voor het internationale vervoer geen nieuwe spoorcapaciteit nodig is. Ook staat vast, dat verhoging van de snelheid op het trajectdeel Utrecht–Arnhem–grens geen significant effect heeft op de reizigersomvang of op de substitutiedoelstellingen.

B. Is er, naast een ambitie om vanwege snelheidsverhoging nieuw spoor te bouwen, sprake van een capaciteitsprobleem, en zo ja kan dat nader worden gespecificeerd?

Naast de internationale doelstelling, heeft de trajectstudie nog een tweede grondslag, namelijk de capaciteit voor het binnenlands verkeer. Bezien is of de capaciteit van de bestaande spoorlijn voldoende is, omdat de huidige ervaring is dat het traject Utrecht–Arnhem een zeer drukke en verstoringsgevoelige dienstregeling kent, waar reizigers ook vaak moeten staan.

Het baanvak Utrecht–Arnhem blijkt qua treinbewegingen inderdaad een van de drukste baanvakken van Nederland. Toch is de passage in aantallen reizigers op dit baanvak beduidend lager dan op vergelijkbare baanvakken elders in Nederland. Op het baanvak Amsterdam–Utrecht bijvoorbeeld wordt op het huidige tweesporige baanvak tweemaal zoveel passagiers vervoerd. De baanvakbelasting Utrecht–Arnhem blijkt hoog door de inzet van allerlei treinsorten, maar het gemiddeld aantal reizigers per trein is aan de lage kant.

De vraag is daarom aan de orde of de huidige spoorcapaciteit al efficiënt gebruikt wordt en of aanzienlijke investeringen in viersporigheid wel de meest zinvolle zouden zijn.

C. Welke maatregelen aan bestaand spoor zijn mogelijk om de capaciteit te vergroten, hoeveel effect hebben ze, en hoe toekomstvast zijn ze?

Er blijken allerhande maatregelen mogelijk, die al dan niet in combinatie kunnen worden toegepast. Die worden hieronder in oplopende mate van ingrijpendheid besproken.

Het blijkt dat door inzet van langere treinen en van dubbeldekkers voldoende capaciteit kan worden gecreëerd om de geprognostiseerde binnenlandse reizigersaantallen tot circa 2020 te vervoeren. Om deze langere treinen te laten stoppen is wel op enkele stations een perronverlenging nodig. Ook kan met enkele kleine inframaatregelen de verstoringsgevoeligheid worden verminderd. Hoewel zodoende net voldoende capaciteit ontstaat om de geprognostiseerde aantallen reizigers tot 2020 te accommoderen, is nog geen sprake van voldoende capaciteit om alle beleidswensen uit te voeren; evenmin is er voldoende capaciteit als de reizigersgroei zich veel gunstiger zou ontwikkelen dan de prognoses aangeven. Wel is duidelijk, dat met ander materieel en enkele kleine ingrepen nog voor jaren ruimte kan worden gecreëerd.

Beoordeeld is vervolgens of dan op middellange termijn (ca. 2010 en later) alsnog een capaciteitsprobleem kan ontstaan. De vraag is dan of er ook meer treinen (naast of in plaats van langere dubbeldekkers) kunnen rijden. Daartoe bleek van belang om de (Europese en nationale) ontwikkelingen in de treinbeheersingssystemen ERTMS 3 en BB21 in de beschouwing te betrekken. Kort gezegd geldt dat in de nabije toekomst met informatie- en communicatietechnologie capaciteit kan worden gecreëerd, die in het verleden alleen met viersporigheid kon worden bereikt. Voor een deel gaat het hier om mogelijkheden van de technologie zelf, voor

een ander deel om modernisering van organisatieprincipes, waarvoor de nieuwe technologie wel aanleiding, maar geen noodzaak is.

Met deze technieken is het mogelijk om treinen korter op elkaar te laten rijden. Daardoor kunnen er al direct meer treinen rijden, maar is het tevens mogelijk – meer nog dan nu – door dienstregelingsmaatregelen tot nog meer capaciteitswinst te komen. Verder is het mogelijk dat op stoptreinstations snelle treinen zonder tijdsverlies langzame treinen inhalen. Waar nu de stoptrein zes minuten moet wachten voordat de sneltrein passeert, is in de toekomst inhaling binnen de in- en uitstaptijd van de stoptrein mogelijk.

Dit soort varianten hebben recent onder de naam «vervoerfabriek» (Railforum) en «metrotrein Nederland» (NS-RIB) de aandacht getrokken. Ook passen ze in de keuze van het Nationaal Verkeer- en Vervoerplan (NVVP) om verbetering van capaciteit en treinproduct te zoeken in benuttingsmaatregelen, nieuwe dienstregelingen en een nieuwe generatie informatie- en communicatietechnologie.

Zonder hier verder op de voor de trajectnota-mer gedane, uitgebreide onderliggende studies in te gaan, kan de conclusie vermeld worden, dat ook bij maximale groeiscenario's op de bestaande lijn tot ver na 2020 voldoende capaciteit kan worden gecreëerd om de vervoervraag te bedienen met een hoogfrequente treindienst. Bovendien neemt met deze maatregelen de verstoringgevoeligheid op dit baanvak radicaal af. Daarbij blijft overigens ook een differentiatie van snelle en langzame treinen mogelijk.

Uit het voorgaande concluderen we dat inzet van langer en van dubbeldeks materieel al een sterke verbetering kan betekenen op dit baanvak. Vervolgens blijkt dat de potentiële capaciteit van een aangepaste bestaande lijn ruimschoots voldoende is om tot ver na 2020 het nationale en internationale reizigersaanbod te vervoeren.

Door getrapt te investeren in samenstellingen van perronverlengingen, passeersporen op de stations, materieel en beveiligingstechnieken is een toekomstvaste oplossing te bieden. Deze oplossingen kunnen bovendien gefaseerd en dus naar bevinden van de werkelijke ontwikkelingen, gefaseerd ingevoerd. Hiermee is een hoofdkeuze voor de bestaande lijn in plaats van de aanleg van een nieuwe lijn ook een toekomstvaste keuze.

D. Welke waaier aan uitwerkingsmaatregelen voor een verbeterde inpassing van de bestaande spoorlijn en voor snelheidsverhoging op de bestaande spoorlijn wordt in de trajectnota-mer inzichtelijk gemaakt, naast de effecten van de gebundelde nieuwe lijn?

Inpassing

De komende maanden will ik de inpassingsmaatregelen in overleg met de regionale besturen verder uitwerken. Daarbij speelt de samenhang met de werken aan de autosnelweg A12 en de verbeterde inpassing die in dat kader zal worden gerealiseerd; met name wat betreft de timing van maatregelen aan het spoor. Daar waar weg en spoorlijn strak gebundeld liggen, kunnen bouwwerkzaamheden aan en de nagestreefde inpassing van de A12, zoals voorzien in het Bereikbaarheidsoffensief, soms alleen worden gerealiseerd als de inpassing van het spoor ook wordt aangepast. Concreet gaat het dan om maatregelen ter verbetering van bestaande slechte geluidshindersituaties, ter opheffing van milieuschade door dat de bestaande spoorlijn belangrijke natuurgebieden doorsnijdt, waaronder twee nationale parken en tenslotte ter verbetering van doorstroming van het kruisend wegverkeer op enkele plekken.

De omvang van de investeringen voor benutting (perronverlengingen, passeersporen op stations, materieel en beveiligingstechnieken) bedraagt,

afhankelijk van de inpassingskwaliteit, bij handhaving van de huidige snelheid, ongeveer f 1 miljard.

Bij de keuze voor benutten wordt dus uitgegaan van het realiseren van een verbeterde kwaliteit van inpassing van de bestaande lijn. Daarmee wil ik de spoorlijn op een algemeen aanvaard inpassingsniveau brengen, zodat deze de komende decennia zijn functie optimaal kan vervullen. Met de genoemde investering van circa f 1 miljard kan uitdrukkelijk niet op het realiseren van omleidingen, tunnels, verdiepte liggingen of andere wijziging van de hoogteligging van de spoorlijn worden gedoeld.

In de trajectnota-mer worden uiteraard alle mogelijke varianten voor bestaande lijn opties inzichtelijk gemaakt, zoals die ook voor een nieuwe viersporige HSL zijn onderzocht. Naast de bestaande situatie en de in de vorige alinea's bedoelde inpassingskwaliteit, worden ook de ruimtelijke en milieu effecten en de kosten van hogere snelheden beschreven, en ook andere hoogteliggingen en omleidingen buiten de bestaande bebouwde kom om. Wel is nu reeds duidelijk, dat de relatieve meerkosten van dergelijke maatregelen al snel erg hoog zijn ten opzichte van de te bereiken meerwaarde.

Snelheid en veiligheid

Zoals aangegeven is er vanuit vervoerskundige en economische overwegingen geen aanleiding om de snelheid op het tracégedeelte Utrecht-Duitse grens te verhogen. Zou desalniettemin het nastreven van een zo hoog mogelijke snelheid op het Nederlandse traject wenselijk worden geacht, al was het alleen maar vanwege de intenties die daartoe in Europees verband zijn uitgesproken, dan is het technisch mogelijk om de snelheid op de bestaande spoorlijn te verhogen naar 200 km/u.

Om met een hogere snelheid dan de huidige 140 km/u te rijden is het nodig additionele veiligheidsmaatregelen te treffen voor de spoorwegovergangen. In principe geldt conform de «kadernota spoorwegveiligheid» het uitgangspunt dat bij snelheden boven de 140 km/u alle gelijkvloerse kruisingen worden opgeheven. Daarnaast is het in Nederland bij het ontwerpen van spoorlijnen gebruik om bij snelheden boven 165 km/u op stations perronvrije doorrijsporen te bouwen.

Met deze twee maatregelen zou een additionele investering zijn gemoeid die kann oplopen tot ongeveer f 2-3 miljard, afhankelijk van de kwaliteit van de lokale inpassing van ongelijkvloerse kruisingen. De omvang van deze investering is vanuit de verhoging van de snelheid en verbetering van de vervoerwaarde niet te verantwoorden.

Ook lijken alternatieven met vergelijkbare veiligheidseffecten denkbaar. Om de mogelijkheden daarvan te verkennen zal ik in de komende periode, in overleg met de regionale overheden en naar aanleiding van de inspraak, slimmere en goedkopere oplossingen onderzoeken om de veiligheid van de overwegen en stationspassages (met name bij hoge snelheden) te verbeteren, en bij gevolg op termijn hogere snelheden, althans in principe, mogelijk te maken.

Overigens geldt dat het ongelijkvloers maken van overwegen zich ook uitstekend laat combineren met een gefaseerde verbetering van de bestaande lijn. Immers, op termijn zullen vanwege de doorstroming van het groeiende verkeer op de kruisende wegen, als het ware vanzelfsprekenderwijs steeds meer overwegen al ongelijkvloers worden gemaakt.

Het rijden met snelheden van 200 km/u zou verder aanpassing vereisen van de energievoorziening. Van de huidige 1500 Volt is bij die snelheden ombouw naar een bovenleidingspanning van 25 kV aan de orde. De

ombouw naar 25 kV wordt gezien in het kader van de landelijk besluitvorming over dit onderwerp, zoals dit ook voor het tracégedeelte Amsterdam–Utrecht geldt.

E. Moet niet juist de tegenhanger van een benuttingsalternatief worden overwogen, indien een investering door een visionaire bril, in plaats van een op de cijfers gebaseerde insteek wordt beschouwd? Dat wil zeggen: meer doen dan de nu onderzochte bundeling van een nieuwe hogesnelheidslijn met het bestaand spoor en bijvoorbeeld inzetten op extreme snelheidsverhoging en op aparte infrastructuren voor internationaal, nationaal en regionaal verkeer?

De eerste conclusie is dat verder opvoeren van de snelheid op het bestaande tracé geen verschil maakt. Gegeven de ligging van de halteplaatsen, leveren snelheden boven de 300 km/u slechts tijdswinsten van seconden op, omdat de trein alweer moet remmen als hij net op snelheid is. De kosten en inpassingsproblemen nemen echter zeer snel toe met verhoging van de snelheid. Het overslaan van halteplaatsen kost meer reizigers dan de tijdswinst kan opleveren. Belangrijker is uiteindelijk dat met de in 2003 te behalen reistijden reeds een zeer goede verbinding tot stand komt.

Alleen een zeer radicale stap, waarbij bijvoorbeeld de dagrandverbinding wordt vervangen door woon–werk reistijden, kan een geheel nieuwe reizigersmarkt aanboren. Als de toekomstige ruimtelijke en technologische ontwikkeling, een dergelijke sprong binnen bereik brengen, dan zou – in samenwerking met Duitsland – daarvoor een geheel nieuwe studie van mogelijke tracés aan de orde zijn, waarbij ook andere herkomst en bestemmingsrelaties aan de orde zouden komen. Ook is het alsdan voorde-hand-iggend andere technologieën in ogenschouw te nemen en de samenhang te bezien met de eventuele uitontwikkeling van plannen voor magneetweeftechniek in de Randstad, in het Rijn/Roergebied en op de verbinding via Noord-Nederland naar Duitsland. Er is alle aanleiding een dergelijke ultieme toekomstvariant binnen de huidige tracéwetprocedure nog niet op te pakken. Immers, dergelijke ontwikkelingen zijn momenteel nog niet concreet aan de orde.

Wel lijkt het verstandig om nu een zeer kostbare investering in een nieuwe HSL langs het bestaand spoor te vermijden als een dergelijke ultieme toekomstontwikkeling wellicht op de termijn tot 2020 aan de horizon kan verschijnen.

Voor het binnenlands vervoer kan een vergelijkbare vraag worden gesteld. Daarbij zou een visionaire investering juist aan de andere kant van het vervoerspectrum kunnen plaatsvinden.

Ten eerste geldt dat, indien een visionaire investering voor het binnenlands vervoer (in plaats van het internationaal vervoer) is bedoeld, een geheel nieuwe afweging van vervoermiddelen en van technologie aan de orde kan zijn (bijvoorbeeld automatische voertuiggeleiding op de bestaande snelwegen, of opnieuw magneetweeftechnologie).

Ten tweede kan gedacht worden aan het creëren van eigen infrastructuur voor spoorvervoer over korte en lange afstand. Daarbij zou de capaciteit van de huidige tweesporige lijn, en de baanvaksnelheid, sterk toenemen, omdat geen langzame en snelle treinen worden vermengd. Mogelijkerwijs is dan investeren in HOV of light-rail voor korteaafstandsvervoer effectiever en goedkoper, dan investeren in eigen, nieuwe infrastructuur voor het langeafstandsvervoer.

Net als voor het internationaal vervoer geldt dat voor dergelijke ambities geen grond gevonden kan worden in de bekende prognoses over de potentiële omvang van het reizigersaantal. Ook hier lijkt het verstandig om een zeer kostbare investering in een nieuwe HSL langs het bestaand

spoor te vermijden als zo'n ultieme toekomstontwikkeling wellicht op de termijn tot 2020 aan de horizon kan verschijnen.

De tegenhanger van een benuttingsalternatief, namelijk meer doen dan de nu onderzochte HSL-varianten en bijvoorbeeld inzetten op extreme snelheidsverhoging en op aparte infrastructuren voor internationaal, nationaal en regionaal verkeer, lijkt bij eerste verkenning geen grote toename van de potentiële vervoersstromen te bieden. Dit is eerder te beschouwen als ultieme toekomstvariant. Juist een keuze voor een benuttingsoptie nu, houdt de afwegingen voor toekomstige generaties open om te zijner tijd naar bevinden andere technologieën en andere herkomst/bestemmingsrelaties te bezien.

Nu kiezen voor benutting, omdat tot na 2020 de bestaande spoorlijn voldoet, kan op termijn een «*reculer pour mieux sauter*» blijken.

Antwoord op vijf vragen samengevat

Samengevat worden de vijf vragen die zijn bestudeerd om te beoordelen of benuttingsopties een alternatief voor een nieuwe HSL, als volgt beantwoord:

- A. De vervoersprognoses zijn voldoende aannemelijk om te concluderen dat snelheidsverhoging op het traject Utrecht–Arnhem–grens niet leidt tot significant meer passagiers. Voor het internationaal vervoer volstaat een frequentie van één trein per uur, waarvoor geen extra spoorcapaciteit nodig is.
- B. Op de bestaande lijn wordt momenteel wel een capaciteitsgebrek voor het binnenlands verkeer ervaren. Opvallend is dat het baanvak qua treinbewegingen druk is, maar qua reizigersaantallen veel minder.
- C. De daaruit volgende vraag of voor het binnenlands verkeer capaciteitsuitbreiding nodig is levert een belangrijke nuancering op van het ervaren capaciteitsgebrek. Met kleine inframeetregelen en met inzet van ander materieel kan al voldoende worden bereikt om het gerognotiseerde verkeer te bedienen. Door inzet van een nieuwe generatie beheersingstechnologie en -organisatie kan vervolgens voldoende capaciteit worden gecreëerd om tot ver na 2020 aan de capaciteitsbehoefte te voldoen. Deze maatregelen laten zich ook goed faseren om naar bevinden te worden ingevoerd, als de behoefte zich voordoet.
- D. Binnen een hoofdkeuze voor benutting van de bestaande spoorlijn is voor ca. f 1 miljard al een sterke verbetering van de capaciteit en van de inpassing van de bestaande lijn in bebouwde kom en natuurgebieden mogelijk. In principe zijn bij aanpassing van de bestaande spoorlijn ook hogere snelheden en verder verbeterde inpassing van de spoorlijn in zijn omgeving mogelijk. Wel is nu reeds duidelijk, dat de relatieve meerkosten van dergelijke maatregelen al snel erg hoog zijn ten opzichte van de er mee te bereiken meerwaarde. De effecten en kosten van die varianten worden in de trajectnota-mer beschreven. Uitgaande van een hoofdkeuze voor de bestaande lijn, kunnen die varianten goed worden beschouwd in inspraak en bestuurlijk overleg en dus volwaardig worden meegewogen bij de definitieve standpuntbepaling begin 2001.
- E. De tegenhanger van een benuttingsalternatief, namelijk meer doen dan de nu onderzochte HSL-varianten en bijvoorbeeld inzetten op extreme snelheidsverhoging en op aparte infrastructuren voor internationaal, nationaal en regionaal verkeer, lijkt bij eerste verkenning geen grote toename van de potentiële vervoersstromen te bieden. Dit is eerder te beschouwen als ultieme toekomstvariant. Juist een keuze voor een benuttingsoptie nu, houdt de afwegingen voor toekomstige generaties open om te zijner tijd naar bevinden andere technologieën en andere herkomst- en bestemmingsrelaties te bezien.

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat benuttingsopties een goed alternatief bieden voor aanleg van een nieuwe hogesnelheidslijn (langs bestaand tracé). Gegeven een hoofdkeuze om in plaats daarvan de bestaande lijn te verbeteren en anders te benutten, wordt een waaier opengehouden aan subvarianten voor baanvaknsnelheid (140 tot 200 km/u) en inpassingsniveau in de komende fase van inspraak en bestuurlijk overleg.

Bestuurlijke aandachtspunten: afspraken met Duitsland en regionale light-railplannen

Een voorlopige keuze voor benutten van de bestaande spoorlijn heeft nog een tweetal specifieke aandachtspunten, namelijk internationale afspraken en de samenhang met regionale plannen voor lightrail.

Afspraken met Duitsland en andere internationale afspraken

In Duitsland wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe hogesnelheidslijn tussen Köln en Frankfurt (227 km lang), waarmee de oude bochtige lijn door het Rijndal wordt vervangen en een snelheidswinst van anderhalf uur wordt bereikt. Voor het gedeelte Nederlands/Duitse grens–Duisburg is sprake van een soortgelijke aanpak als de benuttingsbenadering die nu in Nederland aan de orde is. Daar is eigenlijk altijd al uitgangspunt om de bestaande spoorlijn zo goed mogelijk te benutten en te komen tot verhoging van de snelheid.

In dat kader is in 1992 tussen de minister van Verkeer van de Bondsrepubliek Duitsland en de Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat de overeenkomst van Warnemünde gesloten. Daarin is afgesproken aan Duitse en Nederlandse zijde infrastructuur geschikt te maken voor hogesnelheidsvervoer met een snelheid van overwegend 200 km/u, uiteraard onder voorbehoud van het doorlopen van de volgens nationaal recht voorgeschreven procedures in beide landen. Met betrekking tot de HSL-Oost is verder afgesproken dat tijdig maatregelen worden getroffen om capaciteitsknelpunten te voorkomen op de lijn Amsterdam–Utrecht–Arnhem–Zevenaar–Duitse grens. In de overeenkomst zijn ook afspraken opgenomen over de Betuweroute (de hogesnelheidstrein moet in Duitsland het spoor delen met de goederentreinen die van de Betuweroute afkomstig zijn en uiteraard met het binnenlandse Duitse verkeer).

Als methode om de capaciteit te garanderen is een bestaande-lijnoptie te verenigen met letter en geest van de overeenkomst van Warnemünde. Het internationale vervoer kan tot minimaal 2020 worden bediend met één hogesnelheidstrein, hetgeen in overeenstemming is met de Duitse plannen. Daarvoor is in Nederland en Duitsland capaciteit beschikbaar. Met een hoofdkeuze voor benutten van de bestaande spoorlijn blijft het mogelijk om een snelheid van overwegend 200 km/u te gaan rijden. Wel is nog de vraag of, hoe en wanneer op verstandige en rendabele wijze aan het criterium «overwegend 200 km/u» kan danwel moet worden voldaan. Met name zal, zoals hierboven in paragraaf 3 onder vraag D uiteengezet, in het komende half jaar nog worden bestudeerd hoe snelheidsverhoging in Nederland tegen redelijke kosten mogelijk is en hoe zich die kosten uiteindelijk verhouden tegen de te bereiken meerwaarde. Over de benodigde maatregelen en de fasering ervan voer ik overleg met mijn Duitse ambtgenoot, mede in verband met het goederenvervoer dat afkomstig is van de Betuweroute en in Duitsland over dezelfde spoorlijn als de hogesnelheidstrein rijdt.

Gebruik van bestaand spoor is uitdrukkelijk onderdeel van de richtsnoeren voor trans-Europese netwerken en dus zonder meer toegestaan. Daarbij

wordt opwaardering naar 200 km/u beoogd. Er is echter ook ruimte gecreëerd voor gefaseerd toegroeien naar snelheidsverhoging bij gebruik van bestaande lijnen. Daarbij is een uitzonderingsclausule opgenomen voor delen bestaand spoor, die door bebouwd stedelijk gebied en door natuurlandschappen lopen. Hoewel de bedoeling op de trans-Europese netwerken minimaal 200 km/uur te halen zonder meer duidelijk is, is een dergelijke genuanceerde benadering internationaal niet ongebruikelijk: het deel Antwerpen–Brussel van de HSL-Zuid is bijvoorbeeld bestaande lijn, waar geen 200 km/u wordt gehaald.

Na de inspraak over de verschillende mogelijkheden, zullen de internationale afspraken bij de bepaling van een definitief standpunt over invoering en fasering van snelheidsverhoging begin 2001 worden meegewogen.

Regionaal

De spoorlijn Utrecht–Arnhem–Duitse grens is van betekenis voor het stadsgewestelijk vervoer; Randstadspoor rond Utrecht en voor HSOV-KAN rond Arnhem–Nijmegen. In het bereikbaarheids-offensief Randstad is gekozen voor de verdere ontwikkeling van het stadsgewestelijk vervoer met light-rail.

Voor HSOV-KAN kan bij de keuze voor benutten zonder uitbreiding van het aantal sporen het voorziene stelsel worden gerealiseerd.

Bij Randstadspoor ligt de situatie ten oosten van Utrecht gecompliceerder. Bij de planvorming van Randstadspoor is ervan uitgegaan, dat verdubbeling van de spoorlijn Utrecht–Arnhem sowieso voor het langeafstandsverkeer zou plaats vinden. De Randstadspoortreinen konden zonder extra investeringen medegebruik maken van de overcapaciteit tussen Utrecht en Driebergen. Wanneer er geen sprake is van verdubbeling van de spoorlijn uit (inter-)nationale overwegingen ontvalt de basis aan deze redenering, althans voor de as Utrecht–Driebergen.

Met de keuze voor benutting is het in principe overigens wel mogelijk om de eerste fase van Randstadspoor op deze oostelijke as te realiseren (vier randstadspoortreinen per uur). Uit vervoersprognoses blijkt ook dat dit voldoende is. Als in de toekomst mocht blijken dat voor het stadsgewestelijk vervoer ten oosten van Utrecht een verdere kwaliteitsimpuls gewenst is, dan vergt dat een nieuwe afweging van infra-opties. Bezien moet dan worden, welke vorm deze investering dient te krijgen. Naast verdubbeling van de bestaande lijn met twee extra heavy-railsporen tussen Utrecht en Driebergen komen dan immers ook andere opties in beeld, zoals eigen light-railsporen, of zelfs andere HOV-oplossingen. Ook is dan de vraag aan de orde, of bij zo een investering niet via een andere traceringsnetwerkverfijning kan worden bereikt, waardoor nieuwe reizigersstromen voor het openbaar vervoer worden aangeboord.

Kostenoverzicht

Om de huidige keuze voor een conceptstandpunt te onderbouwen wordt hier een kostenoverzicht gepresenteerd. Nadrukkelijk zij er op gewezen, dat het hier gaat om indicaties, die sterk kunnen fluctueren, afhankelijk van de precieze invulling. De daarmee gemoeide afwegingen, de effecten op de rijksbegroting en beslissingen over timing en hoogte van de uitgaven zijn aan de orde bij de standpuntbepaling begin 2001.

In het MIT 1999–2003 is opgenomen dat de HSL-Oost in uitvoering komt, zodra de financiering is geregeld. In principe gebeurt dit conform het MIT vóór 2010. De HSL-Oost is opgenomen in categorie 1a in het MIT, samen met de Zuiderzeelijn. Voor deze projecten is in categorie 1a ongeveer f 3,6 miljard beschikbaar vanaf 2007.

Met een investeringspakket van circa f 1 miljard kan een sterke vergroting van de capaciteit van de bestaande lijn en een sterk verbeterde inpassing in de omgeving worden bereikt, zowel voor mens als voor natuur. Hiermee zou strikt genomen al het leeuwendeel van het beoogde effect zijn bereikt.

Met een gefaseerd vervangen van overwegen door ongelijkvloerse kruisingen zou een additioneel bedrag gemoed zijn, dat, afhankelijk van de inpassing in de omgeving van die ongelijkvloerse kruisingen, op kan lopen tot f 2 miljard.

In principe is dit als veiligheidsmaatregel vereist om de snelheid van de internationale trein te verhogen tot 200 km/u. Alternatieven zullen de komende maanden worden bestudeerd.

Om daadwerkelijk op termijn 200 km/u te rijden zijn nog additionele maatregelen nodig (perronvrij doorrijden, bovenleidingsspanning), waarbij ook aan een bedrag van ruim 1 miljard moet worden gedacht. Ook daarvoor geldt dat alternatieven onderzocht zullen worden.

Een geheel nieuwe viersporige HSL tussen Utrecht en Arnhem, langs bestaand tracé, gecombineerd met ombouw van de lijn Arnhem-grens naar partieel viersporige HSL-technologie, kost al snel f 5 tot 6 miljard, bij huidige hoogteligging.

Dit loopt op tot f 9 miljard als rekening wordt gehouden met verdiepte liggingen en omleidingen.

Dit bedrag is exclusief lokale inpassingsinitiatieven, die zijn gecombineerd met verbetering van de stedelijke omgeving en op sommige plekken van de stationsomgeving. Het gaat daarbij overigens in belangrijke mate om initiatieven waarvoor de lokale overheden ook zelf de financiering zouden moeten aandragen.

Planning verdere besluitvorming

Nadat over de inhoud van de trajectnota en over de in deze brief beschreven conclusies inspraak en bestuurlijk overleg is gehouden en advies is ingewonnen, zullen de ministers van V&W en van VROM met medeweging van de ingekomen reacties gezamenlijk een definitief standpunt bepalen. De planning ziet er dus als volgt uit:

- Nader overleg met regionale overheden juli/augustus
- Tervisielegging trajectnota/MER september
- Inspraak & Advies september-december
- Definitief besluit over uitwerkingskeuzen begin 2001
ministers V&W en VROM, bevoegd gezag ex Tracéwet

Ik vertrouw er op u, mede namens mijn ambtgenoot van VROM, voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos