



# CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds

## Tweede beoordelingsronde

Het CPB heeft 34 voorstellen geanalyseerd op de domeinen infrastructuur, innovatie en kennisontwikkeling.

De CPB-analyses vormen input voor het advies van de adviescommissie.

Deze deelpublicatie geeft de analyse weer van het voorstel:

Rail Gent-Terneuzen

Subcommissie Mobiliteit

# Q5.5 Rail Gent-Terneuzen

## Beschrijving voorstel

Ramingen voorzien een stijging van het aantal goederentreinen tussen Terneuzen en Gent vanwege groei van de havens aan weerszijden. Richting 2030 ontstaan er naar verwachting knelpunten doordat de vraag naar vervoer groter is dan de lokale capaciteit van het spoornetwerk. Het voorstel is om met drie ingrepen (gelabeld A1, A3 en A4) deze knelpunten te verminderen. Verreweg de belangrijkste baat is een daling van de kostprijs voor vervoerders. Daarnaast is er een kleine afname van CO<sub>2</sub> en fijnstof en zijn er beperkte indirecte (werkgelegenheids)effecten.

Voor dit project wordt een bijdrage van 105 mln euro uit het Nationaal Groeifonds (NGF) gevraagd. De totale kosten van het voorstel bedragen 238 mln euro inclusief btw waarvan 120 mln euro aan Nederlandse zijde.<sup>65</sup> De indieners zijn het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de provincie Zeeland en North Sea Port, een fusie van de havens in Terneuzen en Gent. Twee van de drie voorgestelde ingrepen (A1 en A3) hebben een geplande start van de realisatie in Q4 2023. Voor de derde ingreep (A4) is er een beslismoment in Q4 2026, waarbij realisatie van A4 alleen doorgaat bij voldoende gebleken groei ('adaptieve aanpak'). In 2030 is de geplande afronding. Voorbereidingen, zoals grondverwerving en uitwerking van de plannen, worden gemaakt voor genoemde mijlpalen.

**Tabel: Overzicht van voorstel onderdelen, investeringsbedrag en Groeifondsbijdrage**

Programmaonderdeel	Totaal (mln euro)	Bijdrage NGF (mln euro)	Bijdrage private cofinanciering	Bijdrage NGF (%)	Onderdeel CPB quickscan
A1: Noordelijke aansluiting Zandeken & Uitbreiding bundel Zandeken	33	-	-	-	✓
A3: Zuid-Oost Boog Sluiskilbrug	17	-	-	-	✓
A4: Nieuwe spoorverbinding Axel-Zelzate	189	-	-	-	✓
<b>Totaal</b>	<b>238</b>				
Waarvan gedragen door Nederland	120	105	15 <sup>66</sup>	88	✓

Noot: het vervolg van deze quickscan geeft overal **Nederlandse** aandelen, bedragen, effecten et cetera, tenzij anders vermeld.

<sup>65</sup> Het voorstel is grensoverschrijdend en heeft als uitgangspunt dat Nederland en België ieder de helft van de kosten op zich nemen.

<sup>66</sup> Voor het Nederlandse deel is 15 mln euro subsidie in het kader van het compensatiepakket Zeeland toegezegd.

# 1. Scan probleemstelling

Vraag	Bevindingen
a. Is duidelijk welk(e) probleem/ problemen het voorstel tracht op te lossen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, volgens het voorstel ontstaan er knelpunten in het spoornetwerk tussen Terneuzen en Gent door een lokaal sterk stijgende vervoersvraag richting 2030. Daarbij geeft het voorstel twee vervoersscenario's: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Laag: de vraag wordt in 2030 ruwweg twee keer zo groot als de capaciteit, gemeten in vervoerd volume.</li> <li>○ Hoog: idem, maar nu negen keer zo groot.</li> </ul> </li> <li>• Het voorstel moet leiden tot een capaciteitsvergroting, lagere kosten (tijdwinst) voor al het goederenvervoer<sup>67</sup> over het spoor.</li> <li>• Kanttekening: De omvang van het knelpunt lijkt overschat. De lokale vraagstijging in het voorstel in scenario 'Hoog' lijkt namelijk erg groot vergeleken met de landelijke stijging geraamd in de Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO)-scenario's (CPB/ PBL, 2015): <ul style="list-style-type: none"> <li>○ In WLO-Hoog stijgt het goederenvervoer per spoor met een factor 1,4 tussen 2011 en 2030 en een factor 2,2 in 2050.</li> <li>○ In 'Hoog' stijgt het met een factor 9 tussen 2019 en 2030 en blijft het vervoersvolume daarna constant.<sup>68</sup></li> <li>○ 'Hoog' gaat uit van extra, nog onzekere ontwikkeling van bedrijventerreinen bovenop 'Laag' (Delhaye e.a., 2019).</li> <li>○ Movares (2018) geeft aan dat de geraamde vraag onzeker is en karakteriseert scenario 'Laag' als 'realistisch' en 'Hoog' als 'optimistisch'.</li> </ul> </li> </ul>
b. Is aannemelijk dat de initiatieven de problemen verhelpen (gegeven de bij ons beschikbare kennis over het ecosysteem)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, de mate waarin de ingrepen de huidige capaciteit verhogen en leiden tot tijdwinst is onderbouwd met simulaties van het netwerk (Movares, 2018). <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Wel is het opvallend dat de voorgestelde variant A1 + A3 + A4 niet apart gesimuleerd is in de capaciteitsanalyse.<sup>69</sup></li> </ul> </li> <li>• Risico: het voorstel neemt bij berekeningen aan dat het programma Verbeterd Spoor<sup>70</sup> al is ingevoerd. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gebeurt dit niet, dan nemen de kosten volgens het voorstel toe met 15 tot 25 mln euro.</li> </ul> </li> <li>• Risico: de verdeling van de kosten over Nederland en België (50/50) ligt nog niet definitief vast. Wel ligt er een intentieverklaring tussen beide landen.</li> </ul>

<sup>67</sup> Het voorstel creëert ook de mogelijkheid tot personenvervoer over het spoor tussen Gent en Terneuzen. Realisatie hiervan valt echter buiten het huidige voorstel.

<sup>68</sup> Scenario 'Laag' geeft een stijging met een factor 2 tussen 2019 en 2030, tegenover 1,28 in WLO-Laag tussen 2011 en 2030 (1,61 in 2050). Movares (2018) geeft aan dat het vervoerscijfer voor 'Laag' akkoord is bevonden door ProRail en InfraBel, maar doet geen soortgelijke uitspraak over 'Hoog'. De vraagstijging kan sterk afhangen van het soort goederen dat vervoerd wordt. Steenkooltransport zal bijvoorbeeld uitgefaseerd worden richting 2050.

<sup>69</sup> Zie Delhaye e.a. (2019, p.8).

<sup>70</sup> Verbeterd Spoor omvat optimalisaties als het wegnemen van onbeveiligde overwegen.

c. Zijn er gegeven onze beschikbare kennis andere projecten die het probleem verhelpen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, er lijken aanzienlijk goedkopere alternatieven die naar verwachting de knelpunten kunnen aanpakken. De MKBA bekijkt naast de voorgestelde variant A1 + A3 + A4 zeven andere varianten, waarbij met name variant A1 + A3 + B1 relatief gunstig naar voren komt: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Variant A1 + A3 + B1 bevat een gedeeltelijke verdubbeling van het bestaande spoor tussen Wondelgem-Zandeken (B1) in plaats van de nieuwe spoorverbinding tussen Axel en Zelzate (A4).</li> <li>○ Deze variant is ongeveer 70% goedkoper dan A1 + A3 + A4 in aanleg en onderhoud.</li> <li>○ Variant A1 + A3 + B1 levert in 'Laag' wel, maar in 'Hoog' niet voldoende capaciteit om aan de geraamde vraag te voldoen. Als de vraagstijging in 'Hoog' (met een factor 9 in 2030 tussen 2019 en 2030 in verhouding tot een factor 1,4 landelijk in 'Hoog' uit WLO) inderdaad een overschatting blijkt, vormt dit geen probleem.</li> <li>○ Beide varianten starten met ingrepen A1 en A3, waardoor de 'adaptieve aanpak' nog steeds bruikbaar is.</li> </ul> </li> <li>• Verder kijkt het voorstel en de bijbehorende MKBA bij voorbaat alleen naar varianten via het spoor en niet naar oplossingen via bijvoorbeeld weg of water.</li> </ul>
---	--

## 2. Scan legitimiteit

Vraag	Bevindingen
a. Zijn er economische redenen die overheidsingrijpen legitimeren?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, het spoornetwerk Gent-Terneuzen is een <b>semipubliek</b> goed, waar meerdere partijen gebruik van maken.</li> <li>• Kanttekening: de baten van het voorstel vallen vrijwel volledig toe aan private partijen, waaronder de transportbedrijven op het spoor. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Spoorgebruikers betalen een gebruiksvergoeding aan de overheid om bijvoorbeeld onderhoudskosten te dekken. Deze vergoeding is niet bedoeld voor nieuwe investeringen.<sup>71</sup></li> <li>○ Het netwerk is openbaar toegankelijk.</li> <li>○ Wel doet zich de vraag voor bij welke private partijen de baten neerslaan en in welk land (zie onderdeel 4c).</li> </ul> </li> </ul>

<sup>71</sup> Zie [link](#). Deze constructie is gebruikelijk bij ProRail en haar Belgische equivalent InfraBel.

### 3. Scan effectiviteit

Vraag	Bevindingen
a. Zijn effecten op bbp/ onderwijsprestaties en daaropvolgende inkomenseffecten voldoende onderbouwd?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, het voorstel schat regionale effecten van het voorstel op het bruto regionaal product (brp)<sup>72</sup> met een algemeen evenwichtsmodel (ISEEM-Benelux<sup>73</sup>). <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Regionaal niveau: NUTS-3.</li> <li>○ Het model kan complexe verschuivingen meenemen in bijvoorbeeld bestedingen van de industrie, overheid en goederenstromen tussen tientallen regio's.</li> <li>○ Het CPB kan binnen deze quickscan de plausibiliteit en onderliggende aannamen van ISEEM-Benelux niet evalueren.</li> </ul> </li> <li>• Wel kan het voorstel het brp-effect overschatten als de geraamde vraagstijging inderdaad te hoog blijkt (zie onderdeel 1a): <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Omdat het gaat om goederenvervoer komen efficiencywinsten door lagere transportkosten en een stijging in vervoerde lading direct terug in een hogere toegevoegde waarde en een hoger brp.</li> </ul> </li> <li>• Het structurele brp-effect bedraagt volgens de indieners omgerekend 1,2 tot 2 mln euro per jaar.<sup>74</sup></li> <li>• Het voorstel raamt positieve werkgelegenheidseffecten van enkele tientallen tot honderd fte per jaar aan Nederlandse zijde: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De vraag is of dit regionale verschuivingen zijn of nieuw (extra) arbeidsaanbod.</li> <li>○ Het voorstel grijpt weliswaar niet direct in op de arbeidsmarkt, maar in de regio (Zeeuws-Vlaanderen) kan sprake zijn van onvrijwillige werkloosheid. Het voorstel motiveert niet of dit laatste het geval is. Bij onvrijwillige werkloosheid kan de nieuwe werkgelegenheid voor een deel ook een welvaartsstijging inhouden.</li> </ul> </li> </ul>
b. Zijn er gevolgen voor brede baten en zijn deze baten of maatschappelijke lasten in kaart gebracht?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, de MKBA gaat hier uitgebreid en gedegen op in.<sup>75</sup> De baten zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Transportkostendaling voor goederenvervoer over het spoor door vermindering van reistijd en wachttijd (deze zijn al meegenomen in de raming van het bbp-effect).</li> <li>○ Indirecte welvaartseffecten per regio, waaronder agglomeratie-effecten, wederom berekend met ISEEM-Benelux. Indirecte effecten zijn volgens het voorstel rond de 10% van de directe transportbaten (en zijn ook al meegenomen in het bbp-effect).</li> <li>○ Vermindering in uitstoot van CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>. Het voorstel verwacht in het nulalternatief een <i>modal shift</i> naar weg en water, die de uitstoot</li> </ul> </li> </ul>

<sup>72</sup> Het Bruto Regionaal Product van alle regio's van een land opgeteld is gelijk aan het bbp van dat land.

<sup>73</sup> Het model ISEEM is ontwikkeld door de Universiteit van Gent, Transport en Mobility Leuven (TML) en het Federaal Planbureau, zie [link](#).

<sup>74</sup> Het voorstel schat de totale brp-bijdrage van het voorstel voor Nederland op 61 tot 77 mln euro (Netto Contante Waarde (NCW)). Hiervan is volgens de MKBA 22% tot 40% toe te schrijven aan de aanleginvestering, en daarom niet structureel. Met de looptijd van dertig jaar van het voorstel rekenen we terug naar structurele jaarbedragen.

<sup>75</sup> De MKBA is uitgevoerd volgens de Belgische MKBA-leidraad. Dit levert kleine, niet-essentiële verschillen op ten opzichte van de Nederlandse.

- verhoogt. Uitstoot-, betrouwbaarheids- en veiligheidsbaten zijn gering, geluidsboten zijn opgenomen als PM-post.
- Verhoging van de externe veiligheid door betere routing van treinen met gevaarlijke stoffen.

## 4. Scan efficiëntie

Vraag	Bevindingen
a. Bevat het voorstel een MKBA of een analyse met een vergelijkbaar denkkader?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, er is een uitgebreide MKBA bijgevoegd. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Deze neemt de relevante (maatschappelijke) kosten- en batenposten mee en geeft daarbij over het algemeen heldere en gedegen onderbouwingen. Daarbij plaatsen we kanttekeningen, waarbij de eerste het grootste effect heeft op de uitkomsten en interpretatie van de MKBA:</li> </ul> </li> <li>• Kanttekening: het voorstel beschouwt een Hoog-scenario met een zeer sterke vraagstijging en overschat daarmee de omvang van de knelpunten. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Deze vraagstijging is bepalend voor hoogte en teken van het maatschappelijk saldo.</li> </ul> </li> <li>• Kanttekening: de analyse wordt transparanter als het programma Verbeterd Spoor expliciet wordt meegenomen in de MKBA-varianten. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Het voorstel neemt nu aan dat in het nulalternatief Verbeterd Spoor al is gerealiseerd.</li> <li>○ Echter, Verbeterd Spoor ligt nog niet vast. Als Verbeterd Spoor inderdaad een harde, onvervulde randvoorwaarde is, dienen de kosten ervan niet buiten het voorstel geplaatst te worden.</li> <li>○ Het programma kan ook baten hebben, maar deze worden niet gekwantificeerd.<sup>76</sup></li> </ul> </li> </ul>

<sup>76</sup> De MKBA suggereert dat Verbeterd Spoor vrijwel geen impact op de baten zal hebben. Dat lijkt onwaarschijnlijk, het doel van het programma is immers verbeteringen doorvoeren.

<p>c. Zijn maatschappelijke baten groter dan kosten?</p>	<p>Voor de voorgestelde ingrepen A1 + A3 + A4 uit de propositie lijkt het maatschappelijk rendement ten opzichte van andere alternatieven (uitvoeringsvarianten) negatief.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ten opzichte van het nulalternatief is het maatschappelijk rendement van A1 + A3 + A4 relatief ongunstig. Dit blijkt uit de MKBA.</li> <li>• Opvallend is dat het saldo van de meeste andere varianten uit de MKBA in alle gevallen wel (ruimschoots) positief uitvalt, met name variant A1 + A3 + B1 (zie bij 1c), de variant met het hoogste saldo en een aanzienlijk lagere aanleginvestering dan het voorstel.</li> </ul> <p>In de basissituatie en vrijwel alle gevoeligheidsanalyses krijgt de voorgestelde variant A1 + A3 + A4 een negatief saldo in scenario 'Laag' (en positief in 'Hoog'):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij tegenvallende vraagstijging ten opzichte van scenario 'Laag' valt het saldo al snel negatief uit: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Dit gebeurt bijvoorbeeld bij 25% lagere directe transportbaten.</li> <li>○ Deze baten variëren bovendien met aantallen treinen, waarbij structureel één trein minder direct een grote afname in vervoerd volume geeft.</li> </ul> </li> <li>• Het besluit tot ingreep A4 valt weliswaar later ('adaptieve aanpak'), maar eventuele aanvullende kosten voor het programma Verbeterd Spoor zouden ook bij realisatie van alleen A1 + A3 <u>zonder</u> A4 voor een negatief saldo zorgen.</li> </ul> <p>MKBA-Variant A1 + A3 + B1 behoudt in beide gevallen een positief saldo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A1 + A3 + B1 komt in 'Laag' op +66 mln euro tegen -11 mln euro voor het voorstel (NCW 2018).</li> <li>• Projectkosten zijn daarbij voor A1 + A3 + B1 bijna 70% lager dan die van het voorstel en het saldo blijft ook positief bij extra kosten vanwege het programma Verbeterd Spoor.</li> </ul>
--	---

## Literatuur

CPB/PBL, 2015, Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau. [Link](#)

Delhaye, E., T. Breemers, H. Heyndrickx, W. Spit en J. Maes, 2019, Rail Gent Terneuzen - Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse, ZSP10212.

Movares, 2018, ISOCRIP: Railontsluiting havengebied Gent-Terneuzen - Rapport Studie 1: Analyse vervoersvraag en capaciteit, Movares, Zoetermeer.