

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2009

Nr. 72

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2008

Met deze brief informeer ik u over de audit/toets die zijn gedaan naar een mogelijke nieuwe spoorverbinding tussen Breda en Utrecht, en over de conclusies die ik op basis daarvan trek.

1. Inleiding

BAM Rail heeft in samenwerking met Goudappel Coffeng onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van een nieuwe spoorlijn Breda–Utrecht. Zij concluderen dat deze verbinding meerwaarde kan hebben voor de Nederlandse economie in het algemeen en die van Brabantstad en de Randstad in het bijzonder. Voorts concluderen zij dat op de aanlegkosten kan worden bespaard door bij de geplande verbreding van de A27 al met de bouw van de spoorlijn rekening te houden.

In april 2008 heb ik in de beantwoording op de vragen van het lid Cramer (kamerstuk 2007–2008, nr. 2171, d.d. 3 april 2008) aangegeven dat ik u voor het MIRT-overleg in december zal informeren over de resultaten van diverse nadere onderzoeken.

Met deze brief geef ik u de resultaten van de audits naar de vervoergegevens en de kostenraming van de private studie van BAM Rail met betrekking tot een mogelijke spoorverbinding tussen Breda en Utrecht.

Tevens geef ik in deze brief gevolg aan de Motie Wiegman-van Meppelen Scheppink en Koopmans (kamerstuk 31 200 XII nr. 92, vergaderjaar 2007–2008) waarin de regering wordt verzocht een onderzoek te verrichten naar de besparingen die mogelijk zijn op de totale aanlegkosten als de onderbouw van de spoorlijn Breda-Utrecht tegelijk met de verbreding van de A27 wordt gerealiseerd.

De audit naar de vervoergegevens is uitgevoerd door het Kennis Instituut voor Mobiliteit (KIM). De toets op de kostenraming is uitgevoerd door ProRail in samenwerking met RWS. Voor de achtergronden bij de conclu-

sies wordt verwezen naar de afzonderlijke rapportages, die met deze brief zijn meegestuurd.¹

2. Conclusie van de audits

De belangrijkste conclusie van de audits zijn:

1. Een spoorlijn Breda–Utrecht zal zeker treinreizigers trekken; het aantal reizigers dat in de toekomst van de nieuwe spoorlijn gebruik gaat maken is echter door de initiatiefnemers enkele tientallen procenten te hoog ingeschat. Volgens het KIM zal het gaan om 54 000–90 000 reizigers in 2020.
2. Met name als gevolg van de geografische ligging zijn de kosten van een dergelijke nieuwe spoorverbinding hoog, ondanks de mogelijkheid om synergievoordelen te behalen bij gelijktijdige aanleg met de wegverbreding.
3. De kosten van de aanleg van een spoorlijn naast de A27, met gebruik van een eigen tracé bedraagt € 3,9 mrd (incl. planstudiekosten en BTW).
4. Wanneer beide projecten gelijktijdig gerealiseerd worden is er een synergievoordeel van ca. € 700 mln (incl. BTW) te behalen wat bij een volledig geïntegreerde spoorlijn in de middenberm nog groter kan worden.
5. Gelijktijdige aanleg zowel in de middenberm als «stijf» tegen de A27 aangelegd, vergt een forse voorinvestering (rond € 1 miljard) waartoe al in een relatief vroeg stadium (in 2010) dient te worden besloten.

3. Conclusie over wel of geen verder onderzoek

Ik ben mij bewust dat rond Breda en rond Utrecht alsmede tussen Breda en Utrecht verbetering van het openbaar vervoer een bijdrage aan de bereikbaarheid kan leveren.

Het private initiatief voor een spoorlijn Breda – Utrecht heeft dit inzichtelijk gemaakt.

Wat dat betreft is het private initiatief voor een nieuwe spoorlijn te waarderen. Dat private partijen initiatief nemen past ook in de opzet van «idee VenW», het loket dat is gecreëerd voor private partijen, kennisinstellingen, andere overheden en burgers om ideeën die op eigen initiatief zijn ontwikkeld in te dienen.

Realisatie van een spoorlijn tussen Breda en Utrecht zal plaatsen als Oosterhout, Raamsdonkveer, Nieuwendijk en Vianen aansluiten op het spoornetwerk en de huidige reistijd tussen Breda en Utrecht (nu via Rotterdam of Den Bosch) met ongeveer 20 minuten verkorten. Dat zijn wezenlijke voordelen.

De geraamde kosten van deze spoorverbinding staan naar mijn mening echter niet in verhouding tot de mogelijke baten, gezien het aantal reizigers dat van deze spoorlijn gebruik zal kunnen gaan maken.

De kosten van deze nieuwe spoorverbinding zijn dermate hoog dat de kans groot is dat een afweging van maatschappelijke kosten en baten tot een negatief besluit over aanleg zal leiden.

Uit de audit moet ik constateren dat er op dit moment geen reden is om, op korte termijn, nader onderzoek te doen naar de mogelijke toevoeging aan het spoorwegnet van een geheel nieuwe verbinding Breda–Utrecht. Uit de audit blijkt dat ongeveer 5% van de treinreizigers uit de auto afkomstig is. De aanleg van een spoorlijn zal de verkeersproblemen op de A27 dus niet oplossen. Derhalve wil ik geen vertraging inbouwen in de lopende tracéprocedure van de A27 en deze onverkort voortzetten.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

4. Toelichting op de audit naar de vervoergegevens.

BAM/Bureau Goudappel Coffeng (hierna: BAM/BGC) heeft cijfers over de vervoerwaarde van deze mogelijke nieuwe verbinding geleverd. Dit bureau heeft een gedegen onderzoek verricht. Volgens de initiatiefnemers zal een nieuwe spoorverbinding Breda – Utrecht één van de drukste van het land worden en een aanzienlijk deel van het vervoer zal uit «nieuwe reizen» bestaan.

De vraag die ik aan het KIM heb gesteld luidde:
«Wat is het oordeel over de plausibiliteit van de vervoerwaardecijfers zoals door BAM/Goudappel Coffeng gepresenteerd?»

Centrale conclusie

Het KiM concludeert dat het aantal reizigers dat in de toekomst van de nieuwe spoorlijn gebruik gaat maken enkele tientallen procenten te hoog kan zijn ingeschat. Het is niet aannemelijk dat het treingebied hoger is dan in corridors waar meer mensen wonen en waar de reistijden korter zijn dan tussen Breda en Utrecht. De veronderstelde aantallen reizigers die zonder de nieuwe verbinding met de auto of de bus zouden reizen, vindt het KiM wel plausibel.

Indien het aantal reizigers dat gebruik zou maken van deze nieuwe spoorlijn wordt vergeleken met de mogelijke reizigersaantallen op andere trajecten in 2020 (bron: figuur 3.9 LMCA Spoor), is de spoorlijn Breda–Utrecht wat reizigersaantallen betreft te vergelijken met spoorlijnen op de trajecten Amersfoort–Zwolle en Amersfoort–Apeldoorn. De drukste spoorlijnen in de randstad hebben in 2020 2 tot 3 maal zoveel reizigersaantallen. Een belangrijk effect in de berekeningen is het zogenaamde «distributie-effect» met andere spoorlijnen die zowel Breda als Utrecht aandoen.

Met het distributie-effect wordt bedoeld het aantal nieuwe reizigers die hun activiteiten op andere plaatsen gaan uitvoeren vanwege de komst van een nieuwe spoorverbinding.

BAM/BGC komt uit op 40 000 reizigers. KIM veronderstelt een lager aantal en komt uit op 2500–25 000 reizigers.

In bovenstaande toelichting zijn vooral de kanttekeningen bij de uitgevoerde vervoerstudie weergegeven. Dit laat onverlet dat een spoorlijn Breda–Utrecht tot een verbetering van de bereikbaarheid van de betreffende regio leidt en de private studie dit inzichtelijk maakt.

5. Toelichting op de toets op de kostenraming

BAM Rail heeft in maart 2008 een investeringsraming gepresenteerd van € 1,96 miljard (exclusief BTW), waarbij er in het ontwerp van uit was gegaan dat de ruimtelijke reservering in de middenberm van de weg zou worden gebruikt door een spoorlijn (zie bijlage 1; figuur 1).

Aan ProRail en RWS is gevraagd om de plausibiliteit te toetsen van de door BAM Rail opgestelde kostenraming.

De vraag die ik aan ProRail en RWS heb gesteld luidt:
«Wat is het oordeel over de plausibiliteit van de kostenraming en welke kosten zijn wel/niet meegenomen in deze investeringsraming voor een op zichzelf staande spoorlijn?» (zie bijlage 1; figuur 2)

Centrale conclusie

De door BAM Rail gehanteerde kentallen en toegepaste berekeningen zijn plausibel.

Binnen de aangenomen scope en uitgangspunten lijkt een spoorlijn Breda–Utrecht bij separate ligging realiseerbaar voor € 3,9 miljard (inclusief planstudiekosten en BTW).

Daarbij moet rekening gehouden worden met een onzekerheidsmarge van +/- 40% (hetgeen gebruikelijk is in deze fase van planvorming) en mogelijke aanvullende werkzaamheden (risico's) van € 300 tot € 600 mln (inclusief BTW).

Naar aanleiding van de gesprekken die gevoerd zijn tussen RWS, ProRail en BAM Rail is de raming bijgesteld. Dit heeft geleid tot een definitieve investeringsraming voor een op zichzelf staande spoorlijn die gelijktijdig en los van de verbreding van de A27 kan worden aangelegd, ook in een later stadium. Tevens heeft ProRail ten aanzien van de bijgestelde definitieve kostenraming nog verschillen geconstateerd die leiden tot een hoger kostenniveau.

Het verschil tussen de oorspronkelijke € 1,96 miljard en de huidige € 3,9 miljard kan als volgt worden samengevat (indicatieve percentages):

- Wijziging in de uitgangspunten en het profiel van de spoorlijn (separate ligging versus middenberm), waardoor additionele grondwerving, aanpassen van toegen afritten en een aantal extra kunstwerken waaronder fly-over en parallelwegen geen onderdeel vormden van de oorspronkelijke raming ca. 20%.
- Aandeel van de kosten conditionering (o.a. grondverwerving en archeologisch onderzoek, inpassingkosten op bestaande spoorinfrastructuur bij Breda en Utrecht, tussenstations, kosten vastgoed, leges en kosten voor externe engineering en toezicht ca. 35%.
- Aandeel BTW bedraagt ca. 30% en de planstudiekosten ca. 15%.

Tijdens de toets is naar voren gekomen dat er nog een aantal risico's resteren, waaronder mogelijke wensen vanuit de omgeving om te kiezen voor aanleg van het spoor in tunnels of verdiepte liggingen alsmede aanpassingen stations Utrecht en Breda, Merwedelingelijn etcetera. Deze risico's, zowel binnen als buiten de scope van het project, kunnen tot zeer hoge extra-investeringen leiden. Deze posten zijn in deze fase van het onderzoek niet nader in kaart gebracht.

6. Toelichting op de synergie effecten bij gelijktijdige realisatie

Indien de werkzaamheden voor het verbreden van de A27 en voor de aanleg van een nieuwe spoorlijn min of meer gelijktijdig plaatsvinden biedt dit efficiencyvoordelen. Deze zogenaamde synergie is terug te vinden in onder andere de grondverwerving, het aanpassen van toe- en afritten, het mogelijk kunnen laten vervallen van kunstwerken ten behoeve van kruisingen van het spoor en de A27, de ombouw van het onderliggende wegennet en het verleggen van waterlopen en van kabels & leidingen.

De vraag die ik aan ProRail/RWS en BAM Rail heb gesteld luidt:

«Welke besparingen zijn er op de totale kosten mogelijk als de onderbouw van de spoorlijn Breda-Utrecht min of meer gelijktijdig met de verbreding van de A27 wordt gerealiseerd en waarbij de spoorlijn zo dicht mogelijk tegen de A27 wordt aangelegd?»

Centrale conclusie

Wanneer beide projecten gelijktijdig gerealiseerd worden of als er optimaal rekening met elkaar wordt gehouden ontstaat er, bij een spoorlijn dicht tegen de A27 aan (bijlage 1; figuur 3), een synergievoordeel van ca. € 700 miljoen (inclusief BTW).

Dit voordeel is te behalen indien in een vroegtijdig stadium wordt besloten beide projecten te gaan realiseren, waarna bij de verdere uitwerking van beide projecten optimaal rekening met elkaar gehouden kan worden. In beide situaties (in de middenberm dan wel stijf ernaast) dient bij de A27 wel een forse «voorinvestering» (orde grootte € 1 miljard) te worden gedaan. De voorinvestering en het synergievoordeel – samen € 1,7 miljard in prijspeil 2008 – kunnen te zijner tijd voornamelijk worden bespaard op de aanlegkosten van de spoorlijn.

Het genoemde synergievoordeel van € 700 miljoen (inclusief BTW) wordt voornamelijk veroorzaakt door het laten vervallen van kunstwerken, daarnaast zijn er nog wat voordelen te behalen ten aanzien van wegenbouw, vastgoed en engineering.

Gezien de grote omvang van de benodigde voorinvestering is dit op dit moment voor mij geen reële mogelijkheid. Dit zou namelijk betekenen dat vooruitlopend op een nog zeer onzekere toekomstige keuze om een spoorlijn te realiseren, nu reeds circa € 1 miljard binnen het huidige MIRT vrijgemaakt moet worden.

Daarnaast is er waarschijnlijk een nog groter synergievoordeel (integraliteitsvoordeel) te behalen indien gekozen wordt voor een volledig geïntegreerde spoorlijn in de middenberm zoals weergegeven in bijlage 1; figuur 1. Nadeel is echter dat dit een gelijktijdige realisatie vergt en dus mogelijk tot vertragingen in de procedures van de A27 leidt, hetgeen ik niet wenselijk acht.

De aanleg van een spoorlijn in de middenberm gaat uit van een gelijktijdige aanleg met de verbreding van de A27. De aanleg van een spoorlijn in de middenberm is dus naar mijn mening alleen uitvoerbaar bij gelijktijdige realisatie met de verbreding van de A27. Daarom is in de toets op de kostenraming van de spoorlijn uitgegaan van een separate ligging.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

