

Vergaderjaar 2017–2018

33 652

Spoorbeveiligingssysteem European Rail Traffic Management System (ERTMS)

Nr. 62

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2018

Graag informeer ik u over de ontwikkelingen inzake de introductie van het European Rail Traffic Management System (ERTMS). Ik bied u daarbij de achtste voortgangsrapportage aan die rapporteert over de periode 1 juli – 31 december 2017¹. Conform de regeling Grote Projecten gaat deze voortgangsrapportage vergezeld van het accountantsrapport van de Auditdienst Rijk over het jaar 2017². Het programma ERTMS heeft over 2017 een goedkeurende controleverklaring bij de financiële verantwoording ontvangen. Daarbij geeft de Auditdienst Rijk een aantal aanbevelingen. In de volgende voortgangsrapportage wordt opgenomen hoe invulling wordt gegeven aan deze aanbevelingen.

Stap voor stap richting realisatiefase

In mijn brief van 12 december 2017 (Kamerstuk 33 652, nr. 60) gaf ik aan de balans op te willen maken waar het programma ERTMS nu staat en te bepalen wat nodig is om richting realisatie te gaan. In het algemeen overleg van 14 februari jl. (Kamerstuk 29 984, nr. 760) meldde ik u dat de programmabeslissing naar verwachting in 2019 kan worden genomen.

De verdere introductie van ERTMS in Nederland geeft invulling aan de vervangingsbehoefte van het huidige beveiligingssysteem Automatische treinbeïnvloeding (ATB) en de Europese verplichtingen voor interoperabele spoorverbindingen en biedt voordelen ten aanzien van veiligheid, betrouwbaarheid en capaciteit.

Het programma ERTMS heeft sinds de voorkeursbeslissing in 2014 de plannen ten aanzien van de introductie van ERTMS uitgewerkt. De documenten die ten grondslag liggen aan de programmabeslissing zijn

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

inmiddels opgeleverd. Het jaar 2018 staat in het teken van het toetsen, het finaliseren van de aanpak en het optimaliseren van een doelmatige en tijdige uitrol. Hiervoor gebruik ik zowel interne als externe toetsen. Parallel aan de afronding van de planuitwerkingsfase wil ik de realisatiefase zo goed mogelijk voorbereiden. In deze brief zet ik de te nemen stappen uiteen.

De vervanging en modernisering van ATB door ERTMS is een majeure langetermijnopgave. De aard, omvang en looptijd van het programma betekenen dat altijd sprake zal zijn van onzekerheden, zoals ontwikkelingen in de technologie of de keuzes die andere landen maken. In de vorige kabinetsperiode is de voorkeursbeslissing ERTMS genomen. In deze kabinetsperiode wordt de planuitwerking voltooid en ligt de beslissing voor om de realisatie te starten op basis van de programmabeslissing. Een belangrijk deel van de kosten betreft de basisinvestering die voor ERTMS moet worden gedaan: in materieel, opleiding van gebruikers, testfaciliteiten en ICT alsmede in de ombouw van een aantal baanvakken. De uitrol zal daarna naar verwachting meerdere kabinetsperiodes beslaan waarin Kabinet en Tweede Kamer verdere keuzes zullen maken (bijvoorbeeld over de technologie). In dat perspectief hecht ik aan een gezamenlijk proces met u en aan een zo breed mogelijk draagvlak in parlement en sector voor de programmabeslissing.

Onderzoek naar uitgangspunten van de programmabeslissing

Eind vorig jaar toetste een onafhankelijke externe partij of de uitgangspunten waarop de programmabeslissing wordt gebaseerd ook nu nog stevig staan. Dit onderzoek is inmiddels afgerond door Boston Consulting Group (BCG). BCG onderschrijft de gemaakte functionele keuzes. Het onderzoek bevestigt de keuze om nu te starten met de introductie ERTMS; evenals de keuze voor de ERTMS versie (level 2 met baseline 3) en bevestigt de keuze om ERTMS eerst in te bouwen in het materieel, gevolgd door het inbouwen van ERTMS-only in de infrastructuur.

BCG heeft voorts een aantal aanbevelingen gedaan. Deze hebben betrekking op het uitgangspunt van de aanbesteding- en contracteringsstrategie om de infrastructuur in twee in plaats van één perceel aan te besteden (Kamerstuk 33 652, nr. 46), het opnemen van een proefbaanvak in de migratiestrategie en de uitrolvolgorde in de uitrolstrategie (Kamerstuk 33 652, nr. 45).

Ik vind het goed dat de uitgangspunten opnieuw tegen het licht zijn gehouden en wil de tijd nemen die nodig is om de aanbevelingen op te volgen. Dit zorgt ervoor dat de afwegingen op basis waarvan de uitrol de komende decennia zal plaatsvinden bewust door betrokkenen worden gemaakt. Het programma werkt samen met de sector deze aanbevelingen uit en verwacht na de zomer hierover een uitspraak te kunnen doen.

Doelmatige uitrol

Het programma ERTMS heeft de opdracht tot een verantwoorde en doelmatige aanleg van ERTMS binnen het taakstellend budget te komen. Nu de planuitwerking het einde nadert, worden de plannen meer solide en stabiliseert het beeld. In de vorige voortgangrapportage is beschreven dat mogelijk minder baanvakken van ERTMS kunnen worden voorzien dan in de uitrolstrategie is verondersteld. Op basis van de huidige stand van de uitwerking kunnen naast de basisinvestering naar verwachting zeven tot acht baanvakken van ERTMS worden voorzien. Ik vind het goed dat deze helderheid er nu is, opdat de programmabeslissing op basis van een meer gedetailleerde kosteninschatting kan worden genomen. Het verschil ten

opzichte van de eerdere kostenraming is vooral terug te brengen naar hogere inschatting van de indirecte kosten. Dit betreft kosten die niet direct aan de ombouw van het materieel of de infrastructuur zijn te relateren, zoals het opzetten van een testlab, het aanpassen van twee bestaande baanvakken voor ervaringsleren van machinisten en extra budget voor beheer en onderhoud die niet in de raming van de voorkeursbeslissing waren meegenomen. Ook is een meer gedetailleerde inschatting gemaakt van de kosten voor het programma en kosten die ProRail betaalt voor de uitvoering³; bij de voorkeursbeslissing is gerekend met een standaardpercentage. Tot aan de zomer wordt nog gewerkt door de programmaorganisatie aan het voltooiën van de kostenraming. Ik zal die periode ook gebruiken om te toetsen of sprake is van een verantwoorde en doelmatige aanleg. Ik onderzoek daarbij of deze herijkte kostenraming effect heeft op de uitrolvolgorde binnen het taakstellend budget. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van BCG. Zodra de resultaten bekend zijn zal ik deze opnemen in de voortgangsrapportage.

ERTMS, als platform voor innovaties, is cruciaal voor de toekomstige robuustheid van het spoor. Een beperkter aantal baanvakken dan gedacht geeft voor mij in zichzelf geen aanleiding voor twijfel over het belang van ERTMS. Met de programmabeslissing wordt een betekenisvolle stap in de digitalisering van het spoorstelsel gezet. Bij de programmabeslissing ontvangt u een uitgebreide onderbouwing van de kostenraming.

Landelijke uitrol

In de Kamerbrief over de uitrolstrategie (Kamerstuk 33 652, nr. 45) is aangegeven dat het in de rede ligt ERTMS geleidelijk op het hele Nederlandse spoor uit te rollen, te beginnen op dat deel van het spoor waar het de meeste maatschappelijke baten heeft. Gegeven de actuele inzichten van de planuitwerking is te verwachten dat de landelijke uitrol tot circa 2050 in beslag neemt. In aanvulling op de maatschappelijke kosten-batenanalyse die in 2014 ten behoeve van het voorkeursbesluit is gemaakt, wordt in kaart gebracht welke aanvullende middelen nodig zijn. De huidige zichtperiode van het Infrastructuurfonds is tot 2031. Gegeven de huidige inzichten in zowel de investeringskosten als de beheerlasten van ERTMS is aannemelijk dat het huidige niveau aan middelen voor treinbeveiliging, circa € 100 mln per jaar, niet voldoende is om de landelijke uitrol van ERTMS te bekostigen. De precieze omvang zal mede afhangen van de uitrolsnelheid, technologische mogelijkheden (bijvoorbeeld de overschakeling naar ERTMS level 3) en hoe de prijsvorming zich ontwikkelt in de markt voor ERTMS.

Conform systematiek uitvoeren van interne en externe toetsen

Als onderdeel van de MIRT-systematiek, de grootprojectstatus en gegeven de ICT-component van het ERTMS-systeem zullen achtereenvolgens drie toetsen worden uitgevoerd. De chief information officers (CIO's) van zowel het programma, mijn ministerie, NS en ProRail brengen gezamenlijk een oordeel uit. Hierna zal, conform de MIRT-systematiek, een gate review worden uitgevoerd. Beide betreffen interne toetsen met als doel de programmabeslissing te verbeteren en zullen voor de zomer hun aanbevelingen opleveren. Deze interne toetsen dienen tevens als basis voor de derde toets door het Bureau ICT-toetsing van, de BIT-toets naar aanleiding van de Tijdelijke commissie ICT onder leiding van de heer Elias.

³ Zogenaamde PEAT-kosten: projectkosten en kosten voor engineering, administratie en toezicht.

In de brief bij de zesde voortgangsrapportage (Kamerstuk 33 652, nr. 52) is tot slot aangegeven de documentatie die ten grondslag ligt aan de programmabeslissing, parallel aan de BIT-toets, zal worden geconsulteerd bij alle relevante belanghebbenden. Dit doe ik met het oog op een gewenst breed draagvlak voorafgaand aan het definitieve besluit.

Realisatieplanning

In deze achtste voortgangsrapportage staan de huidige inzichten ten aanzien van de planning voor de realisatiefase beschreven. Het programma maakt daarbij gebruik van bandbreedtes in de tijd, die zullen versmallen, wanneer gedurende de looptijd van het programma meer zekerheid wordt verkregen. De indienststelling van de eerste twee baanvakken wordt verwacht zeven tot negen jaar na de programmabeslissing. In aanloop daar naartoe zullen diverse mijlpalen worden bereikt, zoals het gereedmaken van twee bestaande baanvakken ERTMS (Hanzelijn en Amsterdam-Utrecht) voor het opleiden van machinisten en het ombouwen van circa 1.300 eenheden materieel. Daarover hieronder meer.

Elk van de lidstaten heeft aan de Europese Commissie de planning in eigen land gemeld. Daarnaast is door de programmaorganisatie de planning met de infrastructuurbeheerders van Duitsland en België besproken. Op het traject via Venlo legt Duitsland volgens de vigerende planning zeven jaar eerder ERTMS aan. Ik heb aan het programma gevraagd versnellingsmogelijkheden in kaart te brengen voor het Nederlandse deel om een volledige uitrol op dit traject zo mogelijk eerder te bereiken. Voor België geldt dat op de route via Roosendaal het Belgische deel eerder van ERTMS wordt voorzien dan het Nederlandse deel. Het baanvak Kijfhoek – Roosendaal is een van de eerste baanvakken die wij in Nederland binnen dit programma voorzien van ERTMS. Ik zie nu geen mogelijkheden voor verdere versnelling, maar zal dit in de gaten blijven houden. In elke voortgangsrapportage zal ik u op de hoogte houden van de ontwikkelingen met onze buurlanden. Op pagina 21 van de voortgangsrapportage vindt u de planning van alle baanvakken.

Vorbereiden realisatiefase

Parallel aan het afronden van de programmabeslissing vind ik het belangrijk dat de realisatiefase zo goed mogelijk wordt voorbereid. Deze voorbereidingen leveren relevante input op voor de programmabeslissing. Sinds 2016 voert het programma ERTMS daarom parallel aan de planuitwerkingsfase voorbereidende werkzaamheden voor de realisatiefase uit (Kamerstuk 33 652, nr. 47). Het gaat bijvoorbeeld over het ontwerpen van de eerste twee baanvakken en het, onder voorbehoud van de programmabeslissing, aanbesteden van de vertaalcomputer voor treinen: de STM-ATB (Kamerstuk 33 652, nr. 52).

Ik ben met NS, regionale vervoerders en goederenvervoerders in gesprek over de financiële bijdrage van het Rijk voor de ombouw van het materieel. Op korte termijn wil ik starten met het voorbereiden van de aanbesteding van de inbouw van ERTMS in twee treintypes van NS (SLT en VIRM) en het ontwikkelen van prototypes voor goederenlocomotieven. Ook hier geldt dat ik aan het programma heb gevraagd het proces zo in te richten dat geen onomkeerbare stappen worden gezet tot de programmabeslissing.

Ik vind het verantwoord deze stap te zetten. Ten eerste is het inbouwen van ERTMS in de treinen technisch complex. Ervaringen uit het buitenland, zoals Denemarken, tonen aan dat het belangrijk is om daar vroeg mee te starten. Ten tweede zorgt krapte op de leveranciersmarkt

ervoor dat nu niet duidelijk is welke aanbiedingen vanuit de markt verwacht kunnen worden en wanneer leveranciers tijd hebben voor ombouw. Ten derde is bij de zevende voortgangsrapportage aangegeven dat subsidie is aangevraagd bij de Europese Commissie voor het opwaarderen van 300 goederenlocomotieven op de Alpine-Rhinecorridor (Kamerstuk 33 652, nr. 59). Eind 2017 is aan Nederland het volledige bedrag van € 32 mln toegekend. Een voorwaarde is echter dat dit materieel voor eind 2023 is omgebouwd. Hetzelfde geldt voor een eerder toegekende subsidie van € 17 mln voor de ombouw van 170 treinen. Het niet tijdig benutten ervan leidt dus tot een derving van bijna € 50 mln aan Europese subsidie. Daartegenover staan relatief beperkte beëindigingskosten mocht toch (nog) niet besloten worden tot uitrol. Gelet op al het bovenstaande wil ik geen tijd verliezen.

Tot slot

In deze brief is het belang van draagvlak voor een succesvolle implementatie van ERTMS meermaals aan de orde geweest. In dat kader bespreek ik na de zomer de voorgenomen programmabeslissing met de top van ProRail, NS en andere vervoerders. Ik vind het daarnaast belangrijk dat ook uw Kamer voldoende in de gelegenheid wordt gesteld om de gemaakte afwegingen tot zich te nemen. Graag bespreek ik met u de vorm waarin wij dit voorafgaand en na de BIT-toets kunnen doen, bijvoorbeeld in de vorm van technische briefings of werkbezoeken.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer