

Vergaderjaar 2024–2025

33 652

Spoorbeveiligingssysteem European Rail Traffic Management System (ERTMS)

Nr. 105

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 maart 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 20 januari 2025 over Voorhang tijdelijke subsidieregeling ERTMS goederenlocomotieven (Kamerstuk 33 652, nr. 104).

De vragen en opmerkingen zijn op 12 februari 2025 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 30 maart 2025 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Peter de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Wiendels

Inleiding

Op 12 februari jl. heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat schriftelijke vragen gesteld over de voorhang tijdelijke subsidieregeling ERTMS goederenlocomotieven (Kamerstuk 33 652, nr. 104). De invoering van ERTMS vraagt aanzienlijke investeringen van onder andere de spoorgoederenvervoerders, die van invloed zijn op de kostenontwikkeling van het spoorgoederenvervoer en de concurrentiepositie van de sector. De Tijdelijke subsidieregeling ERTMS goederenlocomotieven biedt hierin verlichting. Zo werk ik met de sector aan de implementatie van ERTMS en de digitalisering van het spoor.

Hieronder treft u de antwoorden op de vragen aan.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen

PVV-fractie

1.

De leden van de PVV-fractie stellen vast dat het subsidieplafond is vastgesteld op 41 miljoen euro. Deze leden vragen hoeveel impact dit bedrag maakt. Deze leden vragen daarbij een uitgebreid overzicht inhoudende het totale kostenplaatje voor de sector, mét daarbij een uiteenzetting hoeveel goederenlocomotieven naar schatting geholpen zijn met dit subsidiebedrag.

De subsidie is met name gericht op de seriematige ombouw van goederenlocomotieven. De prijs van dergelijke ombouw wordt bepaald door de markt en loopt zeer uiteen. De maximale bijdrage per locomotief vanuit deze regeling is 200.000 euro. Dit betekent dat 185 tot 205 serielocomotieven omgebouwd kunnen worden. De regeling biedt ook ruimte voor de ontwikkeling van twee prototypen met een maximale bijdrage van 2.000.000 euro. Het wordt aanvragers toegestaan te combineren met andere subsidies tot maximaal 50% van de totale kosten.

2.

De leden van de PVV-fractie stellen vast dat infrastructuurvervoerders niet onder de reikwijdte van de tijdelijke subsidieregeling vallen. Deze leden vragen of het van tevoren vaststaat welke organisaties als infrastructuurvervoerder worden aangemerkt, wat de voorwaarden zijn en wat er gebeurt in het geval een bedrijf betwist een infrastructuurvervoerder te zijn/ niet te zijn.

Infrastructuurvervoerders zijn niet uitgesloten van deelname aan de tijdelijke subsidieregeling. Infrastructuurvervoerders kunnen deelnemen met materieel dat voldoet aan de gestelde criteria. In deze gevallen gaat het echter veelal om unieke spoormachines waarvoor een seriële ombouw niet mogelijk is. Vanwege het belang van continuïteit in het spooronderhoud loopt er voor de overgang naar ERTMS van het materieel van de infrastructuurvervoerders een los onderzoek naar bekostigingsmogelijkheden. Hierbij wordt de sector nauw betrokken.

VVD-fractie

3.

De leden van de VVD-fractie vragen welke gevolgen de overgang naar ERTMS heeft voor de concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer in Nederland en in welke mate deze subsidieregeling eraan bijdraagt dat de concurrentiepositie niet (verder) verslechtert.

De inbouw van ERTMS in goederenlocomotieven kost geld, maar bevordert daarentegen de interoperabiliteit van het internationale spoorgoederenvervoer. In plaats van meerdere treinbeveiligingssystemen die nodig zijn om in meerdere landen te kunnen rijden, is er met ERTMS nog maar één systeem nodig. De subsidie dekt een deel van de kosten van de inbouw. De subsidie dient ter ondersteuning van de concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer als duurzame en concurrerende modaliteit. Zonder subsidie verslechtert de concurrentiepositie. Zonder subsidie zouden de goederenvervoerders die kosten geheel zelf moeten dragen en moeten doorberekenen aan hun klanten. Met subsidie is dat niet het geval en wordt hierin een verlichting geboden.

4.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie of, als gevolg van de overgang naar ERTMS, voldoende locomotieven beschikbaar zullen blijven voor goederenvervoer om het nodige volume per spoor te kunnen vervoeren. Ook vragen deze leden welke gevolgen de overgang naar ERTMS heeft voor de wens om meer goederen per spoor in plaats van over de weg mogelijk te maken («modal shift») en in welke mate deze subsidieregeling eraan bijdraagt dat niet sprake zal zijn van een verdergaande omgekeerde modal shift.

Vanuit de instroom van nieuwe locomotieven in combinatie met de door marktpartijen voorgenomen upgrades van bestaande locomotieven naar ERTMS is de verwachting dat er voldoende locomotieven met ERTMS beschikbaar zullen zijn in de verschillende fases van de uitrol in Nederland. De tijdelijke subsidieregeling draagt hieraan bij.

Op de korte tot middellange termijn zal de invoering van ERTMS de kosten voor spoorgoederenvervoer opdrijven en een negatief effect hebben op de modal shift. Het lange termijnperspectief is een Europese spoorwegruimte met grotere efficiency, lagere kosten en meer ruimte voor een modal shift ten faveure van spoorgoederentransport. De subsidieregeling zal het negatieve effect van de beginfase beperken maar niet geheel wegnemen. Zie hierover ook de Kamervraagbeantwoording uit 2022¹.

5.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Staatssecretaris in gesprek is met de Europese Commissie (EC) om middelen uit het Connecting Europe Facility (CEF) beschikbaar te krijgen voor (extra subsidies aan) de spoorgoederenvervoersector, zodat de concurrentiepositie niet nog verder verslechtert en meer gedaan kan worden om de negatieve gevolgen van de extra kosten die de sector moet maken vanwege de overgang naar ERTMS te dempen.

In 2023 is voor twee ERTMS-ombouwprojecten subsidie aangevraagd bij de Connecting Europe Facility (CEF), waaronder één project voor de ombouw van goederenlocomotieven. Helaas heeft in deze call, door een enorme over-inschrijving vanuit geheel Europa, geen enkel Nederlands spoorproject subsidie gekregen vanuit CEF terwijl er acht spoorprojecten waren ingediend. In de CEF-call 2024 is er een projectaanvraag ingediend waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn voor data-uitwisseling in de spoorgoederensector. Aan dit project nemen twee Nederlandse partijen deel. IenW heeft in 2024 geen aanvraag ingediend voor ERTMS. De slagingskans is zeer laag ingeschat, omdat soortgelijke projecten twee keer eerder zonder succes waren ingediend. In de CEF-call 2024 van de budgetperiode 2021–2027 was 640 miljoen euro beschikbaar voor diverse digitale systemen voor de bevordering van interoperabiliteit, waaronder ERTMS. In de periode 2025–2027 zijn hiervoor geen middelen meer.

6.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in een van de consultatiereacties staat dat NS en ProRail volledig worden gecompenseerd voor de extra kosten die zij in dit kader moeten maken. Deze leden vragen op basis van welke wettelijke grondslag of afspraken NS en ProRail wel volledig worden

¹ Kamerstuk 33 652, nr. 85

gecompenseerd voor de extra kosten die zij in dit kader moeten maken.

Bij het kabinetsbesluit (de programmabeslissing ERTMS)² in 2019 zijn principes vastgesteld voor bekostiging, de criteria om voor vergoeding in aanmerking te komen en de mate waarin bepaalde kosten worden vergoed. Samengevat is ten aanzien van materieeleigenaren en vervoerders die een concessie hebben (NS, Qbuzz en Arriva) afgesproken dat zij 100% van de in aanmerking komende kosten vergoed krijgen. Ook voor ProRail geldt dat er met lenW concessieafspraken zijn gemaakt en dat de kosten voor de implementatie worden doorberekend via een subsidie of via de concessie.

7.

De leden van de VVD-fractie vragen of, nu de Staatssecretaris naar aanleiding van de consultatie heeft aangegeven dat voor het verkrijgen van subsidie er geen onderscheid tussen typen goederenlocomotieven wordt gemaakt, nu zeker is dat met deze subsidieregeling alle goederenlocomotieven in aanmerking komen voor de subsidie en daarmee omgebouwd kunnen worden. En dat dit dus geen gevolgen heeft voor de goederenvervoersector en het volume goederen dat per spoor wordt vervoerd.

De keuze voor de investering in de ombouw van locomotieven wordt mede op bedrijfseconomische gronden bepaald door de eigenaar van de locomotieven. Dit betekent dat waarschijnlijk niet alle locomotieven die in Nederland rijden omgebouwd zullen worden. Vanuit de instroom van nieuwe locomotieven in combinatie met de door marktpartijen voorgenomen upgrades van bestaande locomotieven naar ERTMS is de verwachting dat er voldoende locomotieven voor goederenvervoer beschikbaar zullen zijn in de verschillende fases van de ERTMS-uitrol in Nederland.

8.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de subsidie kan worden ingezet voor ombouw van de locomotieven. Deze leden vragen in hoeverre de Staatssecretaris ziet dat de goederensector ook in de exploitatiefase en voor het onderhoud van de omgebouwde locomotieven tot extra kosten veroordeeld is.

Op de korte termijn zal er met ERTMS een extra treinbeveiligingssysteem in de locomotieven aanwezig zijn dat onderhouden moet worden. Daartegenover is op de langere termijn een reductie in de kosten voor bestaande systemen te verwachten. Op dit moment moeten namelijk meerdere landspecifieke treinbeveiligingssystemen onderhouden worden. Het doel is dat op wettelijk verplichte termijn de landspecifieke systemen volledig komen te vervallen, waardoor er nog maar één treinbeveiligingssysteem overblijft: ERTMS. Dit zou een reductie in exploitatiekosten betekenen.

9.

Als laatste vragen de leden van de VVD-fractie hoe de Staatssecretaris aankijkt tegen de zorgen van de sector dat er een risico is dat Baseline 3 van ERTMS niet kan werken met Future Railway Mobile Communication System (FRMCS). Hoe gaat hij alvast inzicht krijgen in deze risico's ondanks dat het tijdspad van invoering van FRMCS nog niet bekend is? Kan de Staatssecretaris scenario's opstellen en hierover in overleg gaan met de sector?

² Kamerstuk 33 562, nr. 65. Achtergronddocumenten X3 – Bekostigingsafspraken materieel

FRMCS is de opvolger van het huidige communicatiesysteem voor spoorwegen GSM-R (Global System for Mobile communications for Railways) dat gebruik maakt van 2G technologie. Deze technologie is verouderd en zal op enig moment na 2030 niet meer ondersteund worden door de mobiele netwerkaanbieders. Met de Programmadirectie ERTMS, ProRail en de vervoerders wordt samengewerkt om inzicht te krijgen in wat er nodig is om tijdig over te stappen naar FRMCS. Bij de bepaling van tranche 2 van de ERTMS-uitrol wordt FRMCS meegenomen. Tegelijkertijd is lenW in gesprek met de Europese Commissie over de mogelijkheden om Baseline 3 te laten samenwerken met FRMCS. Deze gesprekken zijn nog gaande.

NSC-fractie

10.

De leden van de NSC-fractie merken op dat het spoorgoederenvervoer bij uitstek een grensoverschrijdend thema is waar Europese (co)financiering denkbaar zou moeten zijn. Deze leden verwijzen hierbij naar het recente artikel «EU-lidstaten lopen risico geld te laten liggen voor vernieuwing spoor en materieel» van SpoorPro, waarin ook het stimuleren van de uitrol van ERTMS expliciet wordt genoemd als mogelijkheid voor Europese (co)financiering. Hierover hebben deze leden een aantal vragen. Waarom wordt er bij de voorgestelde ERTMS-subsidieregeling voor goederenlocomotieven geen gebruik gemaakt van Europese (co)financiering? Zijn de mogelijkheden voor Europese (co)financiering onderzocht en is daarbij ook specifiek gekeken naar middelen uit de Herstel- en veerkrachtfaciliteit van de Europese Unie (Recovery and Resilience Facility, RRF)? Hiernaast vragen deze leden of Nederland er in de bredere spoorcontext wel voldoende in slaagt om Europese (co)financiering te werven voor spoorinvesteringen. Daarom vragen deze leden de Staatssecretaris of hij kan aangeven voor welke Nederlandse spoorinvesteringen, -projecten en/of -subsidieregelingen de afgelopen jaren Europese (co)financiering is binnengehaald. Kan hij de meest recente voorbeelden hiervan geven?

ERTMS is onderdeel van het «EU Recovery and Resilience Facility» instrument. Het fonds bedroeg voor Nederland circa 5 miljard Euro. ERTMS is hier voor circa 20% onderdeel van. Het artikel in SpoorPro is gebaseerd op een waarschuwing van Europese belangenbehartiger UNIFE (de spoorwegindustrie/leveranciers) aan de Europese Commissie dat de looptijd (midden 2026) te beperkt vindt. Grotere projecten kunnen de kans lopen het geld mis te lopen omdat zij niet binnen de looptijd hun project kunnen afronden. Ook Nederlandse projecten met CEF-subsidie ondervinden last van de strenge deadlines die gelden. Dit jaar heeft Nederland ontvangen CEF-subsidie moeten terugbetalen, omdat het project (ombouw van NS-materieel naar ERTMS) niet binnen de gestelde Europese deadline afgerond kon worden.

Zoals in het antwoord op vraag 5 gesteld, zijn in de CEF-calls in 2023 en 2024 geen middelen toegekend aan Nederlandse ERTMS-projecten. In de 2023 call voor militaire mobiliteit zijn wel twee projecten gehonoreerd, namelijk het opwaarderen van vijf spooreplacements (43 miljoen euro) en een spoorverlenging op een haventerminal (0,9 miljoen euro) ten behoeve van betere militaire mobiliteit.

11.

De leden van de NSC-fractie hebben ook vragen bij de voorgestelde vereiste dat locomotieven gedurende drie jaar tien dagen

in Nederland moeten worden ingezet. Dit lijkt deze leden wat weinig. Deze leden vragen daarom allereerst om een inhoudelijke onderbouwing van deze vereiste. Kan de Staatssecretaris daarbij ook aangegeven waarom er niet gekozen is voor een aantal dagen hoger dan tien, bijvoorbeeld dertig dagen? Voorts vragen deze leden waarom in de toelichting op artikel 10 slechts gesteld wordt dat de subsidies «bij voorkeur» bijdragen aan de invoering van ERTMS in Nederland. Hiernaast zijn deze leden ook op zoek naar de internationale context. Zijn er andere landen in de Europese Unie die van dezelfde versie van ERTMS gebruik maken als waarvoor Nederland nu deze subsidieregeling voorstelt? Zo ja, welke landen zijn dat en bieden deze landen ook een subsidieregeling voor de ombouw/retrofitting van goederenlocomotieven aan? En hebben de ons omringende landen ook dergelijke subsidieregelingen voor de aanpassing van goederenlocomotieven of zijn deze in voorbereiding? Zo ja, hoe hoog zijn de subsidiebedragen in deze regelingen?

De subsidieregeling is bedoeld om de ombouw naar ERTMS te stimuleren van goederenlocomotieven die zijn toegelaten in Nederland. Deze goederenlocomotieven opereren internationaal en houden Nederland bereikbaar voor goederenverkeer over het spoor. Om er zeker van te zijn dat de locomotieven die subsidie ontvangen ook na de ombouw in Nederland blijven rijden, is de eis gesteld dat locomotieven gedurende drie jaar elk jaar tien dagen in Nederland moeten worden ingezet. Dit had ook een hoger aantal dagen kunnen zijn, maar er is gekozen om de drempel laag te houden om zoveel mogelijk de ombouw naar ERTMS te stimuleren.

Er wordt nauw contact onderhouden met de omringende landen over de uitrol van ERTMS. Naar mijn weten wordt in omringende landen geen soortgelijke subsidie aangeboden voor locomotieven die internationaal worden ingezet.

12.

Tot slot hebben de leden van de NSC-fractie nog enkele vragen over de tijdspaden bij deze subsidieregeling. Deze leden vragen om een nadere toelichting van de bij artikel 7 gekozen korte aanvraagtermijn van 1 april 2025 tot 1 juli 2025. Is de sector in staat om binnen deze korte termijn de subsidies op een adequate wijze aan te vragen en in hoeverre is door de korte aanvraagtermijn sprake van een risico dat kansrijke aanvragen achterwege blijven? Hiernaast vragen deze leden welke gevolgen het heeft voor inwerkingtreding en de bijbehorende aanvraagtermijn, mocht er naar aanleiding van de voorhangprocedure in de Kamer reden zijn om de subsidieregeling te wijzigen.

De focus van deze tijdelijke subsidieregeling ligt op de seriematige ombouw van de vloten die horen bij de prototypes die worden omgebouwd vanuit de eerdere regeling uit 2019. Sinds 2019 is de nieuwe regeling reeds aangekondigd. In 2024 is er een marktconsultatie gedaan die veel aandacht heeft gekregen vanuit de markt. Het risico dat kansrijke aanvragen achterwege blijven door de korte aanvraagtermijn wordt hiermee laag ingeschat.

BBB-fractie

13.

De leden van de BBB-fractie lezen dat de Staatssecretaris 4 miljoen euro beschikbaar heeft gesteld voor de ontwikkeling

van prototypes. Kan de Staatssecretaris aangeven welke specifieke innovaties worden gestimuleerd met de subsidie voor prototypeontwikkeling? En kan de Staatssecretaris aangeven welke criteria er zijn opgesteld – naast de criteria om binnen twee jaar in de handel te zijn – om de toegevoegde waarde hiervan te beoordelen?

Het gaat hierbij om een ERTMS-specifieke innovatie. De inbouw van ERTMS is een complex proces. Voordat met de seriële ombouw van een bepaald type locomotief gestart kan worden, moet een prototype worden ontwikkeld dat aantoont dat de ombouw voldoet aan regelgeving en veiligheidseisen. Dit prototype betreft de eerste inbouw van de geldende ERTMS-versie in een bepaald type locomotief. Het prototype wordt na de ontwikkeling geautoriseerd door het Europees Spooragentschap en vrijgegeven voor gebruik.

14.

De leden van de BBB-fractie lezen ook dat er nog geen besluit is genomen over het tijdpad voor FRMCS, dat GSM-R zal vervangen. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe de huidige investeringen in ERTMS zich verhouden tot de toekomstige overstap naar FRMCS? Kan hij aangeven of er een analyse is van de risico's op dubbele kosten of veroudering van het huidige systeem? Hoe wordt hiermee omgegaan? Kan de Staatssecretaris aangeven welke garanties er zijn voor de eigenaren van de locomotieven?

In het eerste deel van het antwoord op vraag 9 is een toelichting gegeven over het gesprek tussen IenW, de Programmadirectie ERTMS, ProRail en vervoerders over FRMCS. ProRail kijkt daarbij naar de mogelijkheden om het GSM-R contract met de mobiele netwerkaanbieder te verlengen.

ProRail werkt ook in Europees verband samen om twee pilots uit te voeren waarmee inzicht gekregen zal worden in de kosten en benodigheden voor de uitrol van FRMCS. De eerste pilot eindigt dit jaar en de tweede pilot zal in 2027 afgerond worden. In de voortgangsrapportages ERTMS wordt de Kamer van de voortgang en resultaten op de hoogte gehouden.

15.

De leden van de BBB-fractie constateren dat de regeling ervan uitgaat dat het traject Kijfhoek-Belgische grens in 2029/2030 operationeel is. Kan de Staatssecretaris aangeven, als de uitrol van ERTMS wordt vertraagd, welke gevolgen dat heeft voor de geldigheid van de subsidie en de verplichting om de locomotieven te bouwen? Kan hij aangeven hoe hierop wordt geanticipeerd?

Een eventuele vertraging van het traject Kijfhoek-Belgische grens heeft geen gevolgen voor de geldigheid van de subsidie. Er hoeft hier dus ook niet op te worden geanticipeerd.

16.

De leden van de BBB-fractie constateren dat het doel van de subsidieregeling het bevorderen van de uitrol van ERTMS is. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe de daadwerkelijke verbetering van de prestaties op het spoorweginetwerk wordt gemeten? Kan de Staatssecretaris aangeven hoe dit in verhouding wordt gebracht met de gemaakte kosten?

De implementatie van ERTMS is bedoeld om de huidige spoorbeveiliging te vervangen, de basis voor een digitaal spoor te leggen en één Europese spoorwegruimte te creëren. Uiteindelijk zal dit leiden tot een verbetering op het spoor, maar uit onderzoek blijkt dat dit gedurende de implementatieperiode ten koste gaat van de prestaties³.

De prestaties op het spoorweganetwerk worden in het kader van de NS- en ProRailconcessie gemeten met prestatie-indicatoren en informatie-indicatoren. Hierin zijn de effecten van ERTMS op de prestaties niet direct te herleiden. Daarom wordt in de voortgangsrapportages inzicht gegeven in de verwachte baten van het programma. Zoals gebruikelijk voor grote projecten zijn bij het Voorkeursbesluit ERTMS (2014) de geschatte baten in verhouding gebracht met de kosten in de vorm van een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Resultaat van deze MKBA was dat voor een scenario met lage economische groei de maatschappelijke baten niet opwogen tegen de kosten. Voor een scenario met hoge economische groei was de verhouding nagenoeg gelijk⁴. Bij de programmabeslissing ERTMS (2019) is omschreven hoe de maatschappelijke baten worden vergroot door keuzes in de uitrol van ERTMS⁵.

17.

Voorts constateren de leden van de BBB-fractie dat een aanvraag kan worden ingediend door de eigenaar van een goederenlocomotief. De eigenaar van een goederenlocomotief is niet altijd een spoorwegonderneming. Ook (andere) bedrijven die locomotieven voor spoorgoederenvervoer in eigendom hebben, kunnen in aanmerking komen voor subsidie als tevens aan de andere voorwaarden van de regeling is voldaan. Kan de Staatssecretaris aangeven of er specifieke maatregelen getroffen zijn om ervoor te zorgen dat kleine spoorwegondernemingen optimaal kunnen profiteren van deze subsidie?

Er zijn geen specifieke maatregelen getroffen omdat die niet nodig worden geacht. Iedere eigenaar van een goederenlocomotief kan aanspraak maken op subsidie als aan de voorwaarden is voldaan. De subsidievereisten zijn geen hindernis voor kleine spoorwegondernemingen. De programmadirectie ERTMS biedt desgewenst ondersteuning bij de aanvragen.

³ Kamerstuk 33 652, nr. 84. Rapport Implementatie ERTMS bij spoorgoederenvervoerders

⁴ Kamerstuk 33 652, nr. 17. Maatschappelijke Kosten-batenanalyse ERTMS

⁵ Kamerstuk 33 652, nr. 65. ERTMS: Dossier Programmabeslissing Railmap 4.0