

Vergaderjaar 2012–2013

22 026

Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs en Utrecht-Arnhem-Duitse grens

Nr. 406

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2013

Met deze brief informeer ik u over het proces van vergunningverlening voor de Fyra V250-trein, inclusief de rol van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), zoals toegezegd in het vragenuur van 4 juni 2013 (Handelingen II 2012/13, nr. 90). Ik schets achtereenvolgens het wettelijk kader, de rollen van betrokken partijen en het proces van vergunningverlening in algemene zin, waarna ik inga op dit proces specifiek voor de V250.

Wettelijk kader en rollen

Het stelsel van spoorwetgeving is er in de eerste plaats op gericht om te zorgen dat alle betrokken partijen hun maximale verantwoordelijkheid kunnen en moeten nemen om de reiziger een veilige treinreis te bieden. De regels bevatten bepalingen voor de toelating tot het spoorwegnet, bepalingen over het veilig gebruik en bepalingen over ingrijpen bij storingen. Dit is de basis voor het dagelijks veilig en betrouwbaar laten rijden van 6.000 treinen op het Nederlandse spoorwegnet.

Toelatingseisen

Specifiek voor de toelating van nieuwe spoorvoertuigen als de V250 tot het spoorwegnet geldt de Interoperabiliteitsrichtlijn (2008/57/EG)¹ als Europees kader. Hierin zijn de eisen vastgelegd waaraan de voertuigen moeten voldoen. Ze zijn uitgewerkt in technische specificaties. Tijdens het ontwerp, de fabricage en het testen van een spoorvoertuig moet worden gecontroleerd of het in overeenstemming is met deze eisen. In de

¹ Deze interoperabiliteitsrichtlijn verving twee eerdere richtlijnen waarin gelijklopende technische eisen waren opgenomen, te weten richtlijn 96/48/EG over de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidssysteem en richtlijn 2001/16/EG over de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem.

Spoorwegwet zijn daarnaast nationale voorschriften opgenomen die betrekking hebben op de specifieke eigenschappen van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur. Zo is in de Spoorwegwet onder meer de eis opgenomen om nieuwe spoorvoertuigen uit te rusten met het systeem Automatische Treinbeïnvloeding (ATB) dat ingrijpt als een trein door een rood sein rijdt.

Rollen en verantwoordelijkheden

In het proces voor de vergunningverlening van een nieuw type trein hebben alle betrokken partijen een eigen rol en verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheden – van de opdrachtgever, de producent, de vervoerder, de keuringsinstantie, de vergunningverlener en de handhaver – vloeien voort uit de wet. Los van wettelijke bepalingen zal een vervoerder er ook uit zichzelf alles aan doen om een veilige en betrouwbare trein te laten rijden. Dat is wat de reiziger als klant mag verwachten.

Voor begrip van het proces is het van belang de rollen en verantwoordelijkheden nader te duiden.

- De opdrachtgever is de partij die de treinen aanbesteedt, bestelt en in eigendom krijgt. Voor de V250 is dit de NSFSC (NS Financial Services Company, een dochterorganisatie van NS).
- De vervoerder is verantwoordelijk voor het veilig en betrouwbaar laten rijden van de treinen en legt daarvoor procedures vast in zijn veiligheidsbeheersysteem. In dit geval is dat de HSA. Deze least de treinstellen van de NSFSC.
- De producent is verantwoordelijk voor het ontwerp en de productie van de treinstellen. De verantwoordelijkheden zijn nader uitgewerkt in het aanbestedingscontract tussen opdrachtgever en producent. Voor de V250 is AnsaldoBreda de producent.
- In het kader van de vergunningaanvraag is het wettelijk verplicht een erkende keuringsinstantie in de arm te nemen. Deze instantie heeft als taak de controle uit te voeren op overeenstemming van de voertuigen met de technische specificaties en het opstellen van het technisch dossier met informatie over de uitgevoerde controles en over de inrichting en uitrusting van de trein. De keuringsinstantie moet voldoen aan de vereisten in de Spoorwegwet. In opdracht van AnsaldoBreda is de keuringsinstantie voor de V250 Lloyd's Register Nederland B.V. (verder: Lloyd's NI).
- Lloyd's Register Rail Europe (verder: Lloyd's Eur), een zusterbedrijf van Lloyd's NI, is daarnaast tevens ingehuurd als adviseur door NSFSC (bouwbegeleiding) en HSA (consultancy).
- De verantwoordelijkheid voor de erkenning van de keuringsinstantie is belegd bij de ILT. De ILT houdt toezicht op keuringsinstanties door periodiek te controleren of zij voldoen aan de wettelijke eisen.
- De ILT verleent de vergunning voor indienststelling. Daarnaast geeft de ILT gedurende het vergunningverleningsproces toestemming voor het rijden van testritten op het Nederlandse spoor. Tot slot zorgt de ILT voor inschrijving per afgeleverd treinstel in zowel het Europees als nationaal voertuigenregister.
- De ILT is bovendien de handhavende instantie voor de naleving van wet- en regelgeving. In deze rol houdt de ILT onder andere toezicht op de naleving van vergunningen en het veiligheidsbeheersysteem van spoorpartijen, waarin onder andere veiligheidsprocedures zijn vastgelegd. ILT oefent dit toezicht uit door enerzijds systeemtoezicht (controle van het veiligheidsbeheersysteem) en anderzijds fysieke inspecties in de praktijk.

De verschillende rollen die de ILT hiermee heeft, namelijk vergunningverlener en handhaver, zijn binnen de ILT strikt gescheiden. De handhaver moet namelijk te allen tijde een onafhankelijk oordeel kunnen vellen over de concrete situatie in de praktijk en niet beïnvloed worden door het eerdere vergunningverleningsproces.

De bevoegdheden van de ILT in de vergunningverlening zijn begrensd. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen of een voertuig conform de technische eisen is gebouwd, ligt bij de keuringsinstantie. De ILT ziet daarop toe, maar gaat daarbij uit van de deskundigheid en betrouwbaarheid van de keuringsinstantie, die daar immers voor is erkend. In de rol van handhaver heeft de inspectie meer middelen om hier zelf invulling aan te geven.

Algemeen proces vergunningverlening

Voor het rijden met nieuwe treinstellen is een typegoedkeuring (vergunning voor indienststelling, verder VVI) vereist en inschrijving van het goedgekeurde type in het Europees Register voor Goedgekeurde Voertuigen.

Voor het verkrijgen van de typegoedkeuring moet vaststaan dat het voertuig is ingericht en uitgerust in overeenstemming met Europese en nationale eisen. De keuringsinstantie ziet hierop toe. Deze controle valt uiteen in drie onderdelen:

- Beoordeling van het ontwerp – uit de technische documentatie moet blijken dat op basis van het ontwerp voertuigen gebouwd gaan worden die voldoen aan de gestelde technische vereisten;
- Beoordeling van het productieproces – de producent moet zijn productieproces zodanig hebben ingericht dat een eindproduct wordt afgeleverd dat voldoet aan alle voorschriften. Hiertoe voert de keuringsinstantie tijdens het productieproces inspecties uit bij de producent;
- Beoordeling van de veilige toepassing in de praktijk door middel van testritten – doel van deze ritten is het, zonder passagiers, onder gecontroleerde omstandigheden en met extra veiligheidswaarborgen, testen van het treinstel op de Nederlandse infrastructuur. De ILT moet toestemming geven voor het uitvoeren van deze testritten.

De keuringsinstantie stelt op basis van alle verzamelde gegevens een technisch dossier samen waarmee een VVI kan worden aangevraagd bij de ILT. De ILT beoordeelt het dossier van de vergunningaanvrager op volledigheid en controleert of het proces op de juiste wijze is doorlopen.

Als aan alle eisen is voldaan, wat moet blijken uit het door de keuringsinstantie opgestelde technisch dossier met alle bewijsstukken, is de ILT wettelijk verplicht de vergunning af te geven. De kwaliteit van de treinstellen is de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever en de producent, waarbij de keuringsinstantie vaststelt of voldaan wordt aan de technische specificaties. Naast afgifte van de vergunning, regelt de ILT ook inschrijving van het treinsteltype in het Europees Register.

Voor gebruik op het nationale spoor is vervolgens per afgeleverd treinstel inschrijving nodig in het Nationaal Voertuigenregister. Hierin wordt elk treinstel afzonderlijk vermeld met een eigen nummer. Als het treinstel is gebouwd volgens een goedgekeurd type kan voor inschrijving worden volstaan met een «verklaring van overeenstemming». Hiermee verklaart de producent dat het afgeleverde treinstel is gebouwd conform het in eerste instantie goedgekeurde type. De wet vraagt geen nadere toetsing door de ILT van de verklaring van overeenstemming. Als de producent een dergelijke verklaring overlegt, zal de ILT het treinstel registeren.

Als het vergunningverleningsproces is afgerond, voert de vervoerder testritten uit ter voorbereiding op indienststelling. Deze ritten worden onder andere gebruikt voor de opleiding van machinisten en voor het testen van operationele procedures.

Voor de V250 is zowel in België als in Nederland een aparte vergunning aangevraagd – in respectievelijk juni en april 2012 – en verleend om te mogen rijden op het spoor. De procedures hiervoor zijn grotendeels gelijk. De kleine verschillen worden veroorzaakt door de wijze waarop de landen invulling geven aan de Europese richtlijnen.²

Vergunningverlening en ingebruikname van de V250

In april 2012 vraagt Lloyd's NI namens HSA een vergunning voor indienststelling voor de V250 aan. Op basis van bestudering van de aangeleverde documenten, oordeelt de ILT dat de keuringsinstantie aan alle eisen heeft voldaan en alle verplichte stappen heeft gezet. De ILT voert naar aanleiding van een risicoanalyse een extra controle uit op het onderhoudsdocument en ERTMS en constateert dat er op deze punten geen onvolkomenheden zijn. Het treintype voldoet aan alle technische vereisten en de ILT verleent de vergunning³.

Ten behoeve van registratie van afgeleverde treinstellen geeft Ansaldo-Breda voor elk treinstel een verklaring van overeenstemming af, waarmee de producent verklaart dat elk treinstellen gelijk is aan het goedgekeurde type. Op basis hiervan schrijft de ILT de voertuigen in in het Nationaal Voertuigenregister.

Voordat de V250 vervolgens daadwerkelijk kan worden ingezet in de dienstregeling, zijn testritten noodzakelijk zodat HSA kan testen of het een betrouwbare exploitatie kan uitvoeren met de V250. Verdere testritten zijn daarom uitgevoerd in de periode tussen juli en december 2012, om operationele aspecten als benodigde in- en uitstaptijd te testen maar ook om in de praktijk ervaring op te doen met de werking van het veiligheid-beheersysteem, dat in werking treedt zodra gereden gaat worden met de trein. Een veiligheidbeheersysteem gaat niet over het treinstel op zich, maar over het veilig gebruik er van.

In de rol als handhavende instantie heeft de ILT zowel tijdens de testritten als de reguliere ritten van de V250 regelmatig inspecties uitgevoerd. In totaal zijn tijdens 25 ritten van de V250 inspecties uitgevoerd. Uit deze inspecties kwamen veel storingen naar voren. De meest voorkomende storingen waren: problemen met de remtest voorafgaande aan het vertrek; storingsmelding aan het deursysteem; problemen bij de omschakeling tussen het hogesnelheidsspoor en het conventionele spoor. Bij storingen is niet direct de veiligheid in het geding. Als een trein door een storing niet meer betrouwbaar is, handelt HSA volgens zijn veiligheid-beheersysteem. Hierin is vastgelegd hoe het personeel in dat geval moet handelen, waardoor de veiligheid geborgd is. In de praktijk heeft dit geleid tot veel uitval van treinen. De ILT heeft geconstateerd dat het veiligheidbe-

² Per 1 april 2012 is de Spoorwegwet gewijzigd. Bij een nieuwe vergunningaanvraag zal nu in één land de hoofdvergunning aangevraagd en verleend worden en in de overige landen waar het betreffende spoorvoertuig zal gaan rijden, wordt een aanvullende vergunning aangevraagd. Deze aanvullende vergunning heeft enkel betrekking op land specifieke eisen.

³ Aan de vergunning voor indienststelling zijn beperkende voorwaarden verbonden. Zo is in de VVI bepaald dat de V250 op het gehele Nederlandse spoorwegnet inclusief de HSL-Zuid is toegelaten, met uitzondering van de Betuweroute, omdat de ERTMS installatie van de V250 niet geschikt is hiervoor. Daarnaast is het gekoppeld rijden van treinstellen alleen toegestaan bij calamiteiten. In de vergunning is verder als voorwaarde opgenomen dat de V250 op termijn moet zijn voorzien van ATB verbeterde versie. De V250 is voorzien van ATB eerste generatie.

heersysteem naar behoren heeft gefunctioneerd en het personeel adequaat heeft gereageerd om de veiligheid te borgen. De ILT is op elk moment dat het nodig was beschikbaar geweest om te controleren of juist gehandeld is en te beoordelen of het betreffende treinstel weer vrijgegeven kon worden. Voor de V250 is dat ook meerdere malen gebeurd.

De ernstigste storing was zonder twijfel de afgevalen bodemplaat op het Belgische spoor. Hierbij ontstond een onveilige situatie. Omdat dit onder de verantwoordelijkheid van de Belgische autoriteit viel, heeft de Belgische inspectie de treindienst met de V250 onmiddellijk verboden. HSA heeft daarop besloten ook in Nederland niet meer te rijden met de V250 treinstellen. De ILT heeft hierop per brief op 23 januari 2013 aangegeven dat toestemming gevraagd moet worden voor het opnieuw in dienst nemen van de treinstellen. Van 11 maart 2013 tot en met 31 mei 2013 zijn, met toestemming van de ILT, alleen nog testritten gereden met de V250. De ILT heeft per brief van 6 juni 2013 aangegeven dat testen geen concreet doel dient gelet op de onzekere situatie door de aankondiging van NS en NMBS te stoppen met de inzet van de V250 en gezien het feit dat geen treinstellen worden ingezet in de dienstregeling. HSA en Lloyd's NI informeren de ILT op respectievelijk 11 en 7 juni 2013 over hun besluit te stoppen met de testritten.

In Nederland rijden overigens nog wel Fyra-treinen op het traject Amsterdam-Breda. Dit zijn echter geen V250 treinstellen.

Tot slot

De ontstane situatie met de V250 treinen is voor mij aanleiding een audit te laten uitvoeren waarin het proces van vergunningverlening met alle betrokken partijen onderzocht wordt. De audit moet op drie punten duidelijkheid verschaffen:

- Hoe is het proces van vergunningverlening ingericht en uitgevoerd?
- Wijkt het gevoerde proces al dan niet af van de wettelijke voorschriften?
- Bieden zowel het voorgeschreven toelatingsproces als de voorgeschreven technische vereisten voldoende waarborgen voor de gewenste uitkomst, namelijk veilige en betrouwbare voertuigen?

Uiterlijk 1 november 2013 is deze audit gereed. Ik zal uw Kamer informeren over de resultaten.

In het vierde spoorpakket heeft de Europese Commissie voorstellen gedaan met betrekking tot certificering van materieel en interoperabiliteit. Ook zijn voorstellen gedaan over vergunningverlening en toelating van spoorvoertuigen. Deze voorstellen zijn inmiddels vastgesteld in de Transportraad. Indien hier aanleiding toe is, zal ik de resultaten van de audit betrekken bij de implementatie van deze Europese voorstellen in Nederland. Ik zal daarin samen optrekken met mijn collega in België.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

Tijdslijn vergunningverlening en handhaving ILT

Het proces voor vergunningverlening van de V250 staat op hoofdlijnen in onderstaand overzicht weergegeven. Ook de stappen die de ILT als handhavende instantie heeft genomen, zijn in dit overzicht opgenomen. In de tabel zijn de verschillende rollen aangegeven met respectievelijk «rol V» of «rol H».

<i>Jaar</i>	<i>Maand</i>	<i>Toelichting</i>
2001	December	Toekennen exploitatierechten aan HSA
2004	Mei	NSFSC en NMBS bestellen de V250 treinstellen bij AnsaldoBreda.
2006		Vanaf 2006 wordt door de ILT (<i>rol V</i>) ontheffing verleend op een aantal specificaties. Deze ontheffingen zijn om twee redenen afgegeven: - Het betrof een technische eis die pas is voorgeschreven na sluiting van de overeenkomst tussen NSFSC en Ansaldo Breda - Het voorstel voor het alternatief voldeed al aan nieuwe regelgeving die nog niet van kracht was
2010	December	De ILT (<i>rol V</i>) geeft toestemming aan AnsaldoBreda voor het houden van testritten met de V250 ten behoeve van de typetoelating.
2011	Mei	De ILT (<i>rol V</i>) verlengt de toestemming van AnsaldoBreda voor het houden van testritten met de V250 tot 31/12/2011
	November	De ILT (<i>rol V</i>) geeft toestemming aan HSA voor het houden van testritten met de V250 voor de opleiding van machinisten en voor het proefdraaien van de dienstregeling
	December	De ILT (<i>rol V</i>) verlengt de toestemming voor het houden van testritten met de V250 van AnsaldoBreda tot en met 31/12/2012
2012	Januari	De ILT (<i>rol H</i>) constateert tijdens een inspectie dat de verantwoordelijkheden met betrekking tot het onderhoud van de V250 niet goed geregeld zijn. Daarop schorst HSA de testritten met de V250. De testritten worden hervat, nadat de ILT heeft geconstateerd dat de verantwoordelijkheden goed zijn belegd.
	Februari	De ILT (<i>rol V</i>) geeft toestemming voor het houden van testritten over het grensbaanvak met België
	April	Lloyd's NI vraagt namens HSA een Vergunning voor Indienststelling aan.
	Juli	De ILT (<i>rol V</i>) geeft de VVI af nadat is vastgesteld dat het dossier volledig is en dat het proces op de juiste wijze is doorlopen. De ILT heeft nader onderzoek gedaan naar het onderhoudsdocument en ERTMS. Ook deze aspecten werden akkoord bevonden. Eerste testrit met inzittenden ten behoeve van het testen van de exploitatie, zoals de benodigde in- en uitstaptijd.
	November	De ILT (<i>rol V</i>) geeft toestemming voor testritten ten behoeve van het doen van technische controles.
	December	Start dienstregeling van de V250
2013	Januari	DVIS, de Belgische inspectiedienst, meldt aan de ILT de gevonden bodemplaat van de V250 en verbiedt de inzet van de trein in België. HSA staakt daarop de dienst met V250 De ILT (<i>rol H</i>) inspecteert een aantal treinstellen van de V250. Conclusies: bij twee treinstellen is sprake van zeer grote ijsaanzetting en sneeuwophoping onder de trein waardoor beschadigingen zijn ontstaan. De ILT (<i>rol H</i>) heeft twee testritten geïnspecteerd en concludeert dat het HSA personeel onvoldoende bekend is met een aantal door HSA zelf opgestelde extra veiligheidsprocedures in verband met de sneeuw. De ILT stuurt daarop een brief aan HSA met de mededeling dat de dienst pas mag worden hervat na instemming van de ILT.
	Maart	HSA test op emplacement Watergraafsmeer de technische apparatuur HSA voert testritten met de V250 uit op conventioneel spoor en de HSL-Zuid ten behoeve van het testen van de technische apparatuur.
	Mei	Toestemming van de ILT (<i>rol H</i>) aan HSA voor het testen van het controlemechanisme van deuren. HSA wil overgaan tot het testen van de deuren naar aanleiding van de eerder geconstateerde problemen.

<i>Jaar</i>	<i>Maand</i>	<i>Toelichting</i>
	Juni	Verzoek handhavend optreden door de Maatschappij Voor Beter OV aan ILT met betrekking tot het stoppen van testritten met de V250. De ILT (<i>rol H</i>) is van mening dat HSA en Lloyd's NI tot nader order geen testritten moeten houden. HSA en Lloyd's NI berichten ILT dat zij niet meer met V250 treinstellen rijden. De Maatschappij Voor Beter OV wordt hierover door de ILT geïnformeerd.