

Vergaderjaar 2003–2004

26 699

Railveiligheid

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 mei 2004

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft bij brief van 25 mei 2004 (04/34/VW) een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Verkeer en Waterstaat ter voorbereiding op een algemeen overleg op 27 mei 2004 inzake veiligheid spoor.

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 27 mei 2004. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Atsma

De griffier van de commissie,
Roovers

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), Ondervoorzitter, Atsma (CDA), Voorzitter, Van Gent (GL), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Depla (PvdA), Van As (LPF), Mastwijk (CDA), Duyvendak (GL), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Bruls (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), De Krom (VVD), Hermans (LPF), Dezentjé Hamming (VVD) en Van Hijum (CDA).

Plv leden: Heemskerk (PvdA), Samsom (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hessels (CDA), Vos (GL), Smeets (PvdA), de Ruiter (SP), Slob (CU), Aptroot (VVD), Szabó (VVD), Van Dijken (PvdA), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), van Winsen (CDA), Halsema (GL), Jager (CDA), Vergeer (SP), ten Hoopen (CDA), van Haersma Buma (CDA), Giskes (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Van Dam (PvdA), Verdaas (PvdA), Van Beek (VVD), Van den Brink (LPF), Luchtenveld (VVD) en Buijs (CDA).

Inleiding

Alvorens ik in detail inga op de gestelde vragen wil ik in het kort mijn visie weergeven op de spoorveiligheid. Uit de signalen uit de branche, onder andere terug te vinden in de trendanalyses van de afgelopen jaren is mij gebleken dat het aantal passages stoptonend sein toeneemt. Dat was voor mij reden om al eerder een onderzoek daarnaar te starten. De resultaten uit dit onderzoek wil ik gebruiken om op korte termijn maatregelen te treffen. Voor de langere termijn is mijn beleid gericht op het invoeren van een nieuw Europees beveiligingssysteem. Invoering daarvan maakt deel uit van de kwaliteitsverbetering van de spoorweg infrastructuur.

Vragen en antwoorden

1

Tijdens het AO van 3 december heeft u toegezegd om per brief met een overzicht te komen van de vervangingsinvesteringen van het huidige ATB-systeem op het hoofdspoornet door een nieuwe generatie ATB. U zou hierbij tevens ingaan op het vervangingstempo als gevolg van achterstallig onderhoud en eventuele andere oplossingen om met het oude ATB-systeem de veiligheid te vergroten. Aangezien de Kamer tot op heden hier nog geen antwoord op heeft gehad, verzoekt de commissie u alsnog deze antwoorden ter voorbereiding op het AO toe te zenden. Kunt u daarbij tevens een antwoord geven op de volgende aanvullende vragen?

Bij deze toezegging heb ik verondersteld uw Kamer middels de tweede gewijzigde Kadernota Railveiligheid «Veiligheid op de rails» daarover te kunnen informeren. Deze nota is nu gereed voor besluitvorming door de Ministerraad en zal volgens planning in het najaar van 2004 aan uw Kamer kunnen worden toegestuurd. Deze nota, in samenhang met het reeds aan u toegezonden jaarbericht 2003 van de Inspectie Verkeer & Waterstaat en de trendanalyse 2003 (die nog voor de zomer van 2004 aan u zal worden toegestuurd) zou naar mijn mening een goede basis kunnen zijn met u overleg te voeren over het gestelde in deze vraag. Daarbij kan dan zowel het zicht op het verleden als zicht op de toekomst in perspectief worden gezet.

Op uw specifieke vragen naar het vervangingstempo en vervangingsinvesteringen en eventuele andere oplossingen om met het oude ATB systeem de veiligheid te vergroten, ga ik hieronder nader in.

2

Kunt u aangeven hoeveel ongevallen de afgelopen tien jaar op het spoor hebben plaatsgevonden? Hoeveel slachtoffers zijn daarbij onder de treinreizigers gevallen? Kunt u aangeven wat de oorzaken van deze ongevallen zijn geweest? In hoeveel gevallen heeft daarbij het beveiligingssysteem niet naar behoren gewerkt?

In de afgelopen tien jaar, de periode 1994 t/m 2003 hebben zich op het spoor 50 botsingen voorgedaan met reizigerstreinen. Van deze botsingen vonden er 29 plaats na het passeren van een rood sein (STS). De overige botsingen betreffen onder andere het aanrijden van een stootjuk en het met een te hoge snelheid koppelen van treinstellen.

Bij genoemde botsingen zijn in totaal 200 reizigers gewond geraakt, waarvan 20 ernstig. Er zijn bij deze botsingen onder reizigers geen dodelijke slachtoffers gevallen.

In deze periode zijn onder de reizigers wel 7 dodelijke slachtoffers gevallen en ongeveer 1200 gewonden. Deze dodelijke slachtoffers vielen

hoofdzakelijk bij het in- en uitstappen. Bij geen enkele botsing is een falen van het ATB-systeem geconstateerd.

3

Kunt u aangeven waarin ATB-EG (Eerste Generatie) verschilt van ATB-NG (Nieuwe generatie)? Zijn alle baanvlakken uitgevoerd met ATB-NG? Zo nee, hoeveel procent van het spoor (uitgedrukt in lengte spoor) is nog steeds beveiligd met ATB-EG?

Op 5 noordelijke lijnen na, die in 2005 voorzien zullen zijn, is het gehele openbare spoorweginet voorzien van een ATB-systeem. Ruim 80% van de spoorlijnen is uitgevoerd met ATB-EG, de rest met ATB-NG.

Onderstaand ga ik nader in op de verschillen van de twee genoemde systemen.

ATB Eerste Generatie (ATBEG)

ATBEG heeft twee functies:

- bewaken van de ter plaatse toegestane maximale snelheid: bij overschrijding wordt de machinist gewaarschuwd. Blijft de snelheid nog steeds te hoog, dan volgt een remingreep door het systeem;
- controleren dat de machinist een remming inzet zodra de toegestane snelheid lager wordt, bijvoorbeeld doordat een sein of snelheidsverminderingbord wordt gepasseerd. Indien de remhandeling uit blijft wordt de machinist gewaarschuwd; bij niet opvolgen hiervan volgt een remingreep.

ATBEG kent de volgende beperkingen ten aanzien van veiligheid:

- snelheden lager dan 40km/u worden niet bewaakt;
- er wordt gecontroleerd of de machinist remt, niet of er voldoende wordt geremd om tijdig de lagere snelheid te hebben bereikt.

ATB Nieuwe Generatie (ATBNG)

ATBNG heeft de volgende extra functies ten opzichte van ATBEG:

- controle van de daadwerkelijke remming aan de hand van een volledige remcurve in plaats van slechts controle op uitvoeren remhandeling
- train trip functie: remingreep bij het passeren van een stoptonend sein
- snelheidsbewaking in stappen van 10km/u

4

Kunt u aangeven wat de voordelen zijn van het ERMTS ten opzichte van het ATB-NG op het gebied van veiligheid? Op welke trajecten in Europa wordt ERMTS al toegepast? Is ERMTS al op grote schaal voorhanden? Zo nee, hoe lang gaat dit waarschijnlijk nog duren?

Laat ik beginnen met u wat technische achtergrond te geven om misverstanden te voorkomen. Er is sprake van een project ERTMS (European Rail Transport management System). Dit project kent drie onderdelen: een communicatiesysteem GSM-R, een beveiligingssysteem ETCS (European Train Control System) en een besturingssysteem. Het communicatiedeel GSM-R is al aangelegd. Als we spreken over vervanging van de Nederlandse ATB-systemen hebben we het over het beveiligingsdeel te weten ETCS. Ik gebruik dus consequent de term ETCS omdat ik aanneem dat dat in de vragen wordt bedoeld.

Er zijn weliswaar technische verschillen tussen ETCS en ATB-NG, maar inzake het niveau van veiligheid is er geen verschil. De Europese ERTMS-

ontwikkeling is in gang gezet om op Europese schaal standaardisatie tot stand te brengen, in tegenstelling tot de nu nog grote verschillen tussen systemen per land. Hierdoor is het mogelijk internationale verbindingen te voorzien van een-en-hetzelfde systeem, waardoor grensoverschrijdende exploitatie vergemakkelijkt wordt. Bovendien wordt verwacht dat aanleg van ETCS-systemen door de Europese schaalgrootte van de markt goedkoper zal zijn dan van ATB-NG, dat specifiek voor de Nederlandse markt is ontwikkeld. Wij verwachten dan ook dat op termijn binnen Europa vrijwel uitsluitend nog systemen op basis van ETCS beschikbaar en onderhoudbaar zijn.

ETCS wordt op dit moment nog slechts sporadisch toegepast. In Zwitserland is het baanvak Olten–Luzern voorzien van ETCS. Enkele van de ETCS-proefbaanvakken in Europa zijn Rome–Napels, Leipzig–Halle, Madrid–Lerida en Wenen–Nickelsdorf. Op deze proefbaanvakken is echter nog geen sprake van operationele exploitatie, uitsluitend op basis van een volwaardig ETCS-systeem. ETCS is dan ook nog niet op grote schaal voorhanden. In de meeste Europese landen bevindt ETCS zich nog in de ontwikkelings- of testfase en worden de eerste volwaardig geoperationaliseerde ETCS-baanvakken pas na 2005 in gebruik genomen.

5

Kunt u specifiek maken wat de kosten zijn als overal ERMTS wordt toegepast en wat de kosten zijn als overal ATB-NG wordt toegepast? Zijn hiervoor al reserveringen op uw begroting gedaan? Zo ja, hoe groot zijn deze?

Overgang naar ATB-NG die dezelfde functionaliteit geeft, biedt geen interoperabiliteit met het buitenland en is door de beperkte schaalgrootte (alleen voor Nederland) duurder in aanschaf en onderhoud. In Nederland wordt beperkt gestart met de inbouw van ETCS-baanapparatuur op HSL en BetuweRoute.

De kosten voor een integrale vervanging van de infrastructuurcomponent bedragen tussen de € 3 en 5 mld. Ook de boordapparatuur van treinen moet worden vervangen. Daarmee is een bedrag gemoeid tussen de € 0,8 en 1 mld (voor uw vragen inzake mijn begroting verwijs ik naar het antwoord op vraag 7).

6

Klopt het dat met het invoeren van ERMTS, samen met een hogere stroomvoorziening (25 kV), extra capaciteit kan worden gecreëerd, waardoor een besparing van € 5 mld. op investeringen in capaciteit (treinen dichter op elkaar laten rijden) kan worden gerealiseerd?

Uw vraag lijkt gebaseerd op berichten in de media. Alvorens daarop specifiek op in te gaan wil ik eerst een toelichting geven op het ETCS-systeem.

Dit systeem kent 3 verschillende niveaus, de zogenaamde levels: level 1 is het meest eenvoudige systeem, level 3 het meest geavanceerde. Het systeem dat in Nederland ontwikkeld wordt ten behoeve van de Betuwe-route, de HSL-Zuid en het baanvak Amsterdam–Utrecht is het level 2-systeem. Zowel de level 1- als level 2-systemen gaan uit van zogenaamde vaste blokafstanden. Het level 3-systeem gaat daarentegen uit van zogenaamde glijdende variabele blokafstanden. Gezien het geavanceerde karakter van het level 3-systeem en de langdurige ontwikkeltijd die benodigd is voor de level 1- en level 2-systemen is nog nergens in Europa sprake van ontwikkeling van een level 3-systeem.

Keuze voor een level 3-systeem (dus toepassing van glijdende variabele blokafstanden) zou extra capaciteit kunnen creëren. Voorwaarden daarbij zijn ondermeer:

- een hogere capacitaire energievoorziening (bijvoorbeeld een 25 kV-systeem)
- het dichter achter elkaar laten rijden van treinen.

Railned heeft in het verlengde hiervan in 1998 geconcludeerd («Strategische studie BB21», 8 mei 1998) dat capaciteitsuitbreiding met behulp van dergelijke systemen aanmerkelijk goedkoper is dan capaciteitsuitbreiding met infrastructuur: «Onder de aanname van verdubbeling van het aantal treinen kan de noodzakelijke capaciteitsuitbreiding met behulp van nieuwe beveiligingsystemen zo'n f 12 miljard (€ 5 miljard) goedkoper geschieden dan met infrastructuur».

In april 2001 heb ik u met mijn brief inzake Beter benutten spoor (kenmerk DGP/VI/U.0100322 van 11 april 2001) geïnformeerd over nieuwe inzichten omtrent de invoering van deze nieuwe systemen:

«Betere benutting (...) kan worden gerealiseerd met de combinatie van nieuwe communicatie-, beveiligings- en beheersingssystemen; een nieuw tractie-energievoorzieningssysteem van 25 kV is daarvoor niet direct noodzakelijk. Railned heeft weliswaar geconcludeerd dat 25 kV functioneel en technisch gezien het beste energievoorzieningssysteem is, invoering daarvan is echter volgens Railned alleen zinvol als het grootschalig gebeurt en/of treinsnelheden hoger dan 160 km/u nodig zijn. Bovendien zijn er hoge kosten verbonden aan de ombouw van materieel en infrastructuur. Voorlopig kan door opwaardering van het huidige energiesysteem van 1500 V worden voorzien in de energievoorziening benodigd voor de vervoersgroei tot in ieder geval 2010 op het bestaande net.»

Sedertdien is in de studies «Groei sporen» en «Benutten en Bouwen» geconcludeerd dat ook met energievoorzieningsystemen op basis van 1500 V door benuttingmaatregelen de benodigde capaciteit gerealiseerd kan worden. Ik verwijs daarbij tevens naar het IBO-rapport Benutten Beter Benut en het Kabinetsstandpunt daarover van 22 oktober 2003 (kenmerk DGP/SPO/U.0302522).

Bovendien kan ook met vaste blokafstanden door middel van zogenaamde blokverdichting extra capaciteit gecreëerd worden. Wanneer het beveiligingssysteem op een baanvak vervangen wordt, bijvoorbeeld door een ETCS-systeem, moet meestal toch een nieuwe optimale blokindeling gemaakt worden. Dan wordt zodoende relatief eenvoudig blokverdichting toegepast. Maar ook in bestaande beveiligingsinfrastructuur kan blokverdichting gerealiseerd worden, om zodoende extra capaciteit te creëren. Dit is momenteel bijvoorbeeld aan de orde in de Schipholtunnel.

Het is dus zeker mogelijk om capaciteitswinst te creëren door toepassing van kortere, vaste blokken in samenhang met het verzwaren van het huidige 1500 V energievoorzieningssysteem.

Als op termijn het ETCS level 3-systeem, dat nu nog in een zeer pril ontwikkelingsstadium verkeert, beschikbaar komt dan kunnen eventueel gewenste aanvullende maatregelen voor het vergroten van de capaciteit genomen worden.

7

Op welke termijn denkt u ERMTS in te kunnen voeren? Wat zijn daarbij uw overwegingen? En waarom is er nog geen besluit genomen over de vervanging?

Voor de invoering van ETCS op het Nederlandse Spoorwegnet moet aan twee voorwaarden worden voldaan. Er moet apparatuur zijn om ingebouwd te worden dat is toegelaten op het Nederlandse spoorwegnet en uiteraard moeten de financiën daarvoor beschikbaar zijn. Beleidsmatig is al lang geleden een besluit genomen dat op (langere) termijn zou worden overgegaan naar ETCS [zie Kadernota Railveiligheid juli 1999]. Er is besloten om specifiek de BetuweRoute, HSL-Zuid en Amsterdam-Utrecht te voorzien van ETCS.

De ontwikkeling van de apparatuur door de fabrikanten is echter nog niet op een zodanig niveau dat inbouw op grote schaal nu al kan plaatsvinden. Ik verwacht dat dat vanaf 2010 wel het geval zal kunnen zijn.

Mijn visie is dat ik deze vervanging zie in het licht van een verbetering van de onderhoudstoestand van het spoor om de betrouwbaarheid op een hoger plan te brengen. In het kader van de nota Mobiliteit zult u informatie ontvangen hoe de financiering van de plannen voor verbetering van de onderhoudstoestand van het spoor in de rijksbegroting worden ingepast.

8

Kunt u ingaan op de voorstellen van de FNV om te komen tot een aantal oplossingen op korte termijn (uitzending netwerk van 24 mei)? Wat gaat u doen om op korte termijn de aangegeven oplossingen uit te voeren, zoals voor de onlogische werking van seinen en voor de verschillende communicatiemiddelen die worden gebruikt?

Wat zijn in dat kader exact de voorstellen voor aanpassing van het ATB, ter waarde van 40 mln. euro, zoals dinsdag 25 mei door u via het ANP is gemeld? Hoe denkt u dit te gaan bekostigen?

De constatering van de FNV in het TV-programma Netwerk zijn grotendeels correct. Er is in 2003 281 maal door een rood sein gereden en het klopt dat de oorzaak daarvan deels is gelegen in het instellen van deelrijwegen. Het instellen van deelrijwegen heeft een verband met de capaciteit van het spoorwegnet. Als slechts een deel van de rijweg wordt bezet, is het andere deel nog vrij voor het uitvoeren van andere treinbewegingen. Het gaat met name om het vrijmaken van het perron, zodat reizigers in opvolgende treinen alvast kunnen in- en uitstappen.

Prorail en vervoerders zijn verschillende organisaties, met verschillende belangen. Daarbij geldt dat de capaciteit en de toedeling daarvan aan vervoerders een taak is van ProRail en dat het rijden van treinen en afgekeurd worden op punctualiteit een zaak is van de vervoerders. De instelling van de rijwegen gebeurt door ProRail en niet door NS. Alleen al daarom deel ik niet de conclusie van de FNV als zou het door rood sein rijden veroorzaakt worden door de commercialisering. De conclusie is ook niet terecht.

Ten aanzien van deze roodlichtpassages zijn geen gevallen van opzet bekend. Bovendien is het zo dat het in veel gevallen gaat om de situatie waarbij de trein net voorbij het rode sein tot stilstand komt, waarbij geen sprake kan zijn van een kans op een botsing met een andere trein. Ondanks dat, draagt het ten onrechte passeren van een rood sein een potentieel risico in zich. Een dergelijke passage kan leiden tot botsingen tussen treinen, waarbij gewonden en doden kunnen vallen. Dat houdt in dat een stijging van het aantal rood licht passages kan leiden tot verhoging van het risico op fatale letsels en gewonden.

In het recente verleden is door Railned Spoorwegveiligheid/IVW Divisie Rail gericht onderzoek gedaan naar de stijging van het aantal rood licht passages. Deze onderzoeken hebben geen duidelijke beheersbare

oorzaken voor de stijging aangetoond. Het was daardoor moeilijk concrete maatregelen ter verbetering te nemen. Uw vraag of een oorzaak zou kunnen liggen in de onderhoudstoestand kan ik ontkennend beantwoorden. Achterstallig onderhoud van de railinfrastructuur speelt op geen enkele wijze een rol bij het door rood licht rijden. Dat zou immers betekenen dat het ATB-systeem niet of in onvoldoende mate zou functioneren. Daarvan is echter geen sprake.

Thans wordt onderzocht in hoeverre maatregelen getroffen zouden kunnen worden waarmee de gevolgen van rood licht passages beperkt kunnen worden. De eerste resultaten van dit onderzoek van de IVW wijzen op de aanwezigheid op het nationale spoorwegnet van ongeveer 400 risicovolle punten, waarbij na de passage van een rood sein sprake zou kunnen zijn van een botsing tussen twee treinen, waarbij één trein met een snelheid rijdt van tenminste 100 km/u.

Dit onderzoek (ook voor wat betreft de daarmee samenhangende kosten) loopt nog en is naar verwachting in de zomer van 2004 gereed.

Maatregelen die onderzocht worden zijn:

- training van machinisten;
- aanbrengen van extra sporen en wissels;
- verplaatsen van seinen;
- uitbreiding functionaliteit ATB-systeem;
- verbeteren zichtbaarheid van seinen;
- eisen aan de rijweginstelling;
- dienstregelingopzet;
- emplacementonderzoek;
- waarschuwingen aan machinist en treindienstleider.

De voorstellen voor de aanpassing van het ATB zijn dat er een remming in gang wordt gezet als een rood sein wordt gepasseerd. Exacte invulling daarvan maakt nog deel uit van het onderzoek.

De kosten hiervan (€ 40 mln) zijn een eerste voorlopige schatting. Op basis van de resultaten van het onderzoek zullen besluiten genomen worden; de wijze van financiering zal betrokken worden bij de begrotingsvoorbereiding.

9

Mede naar aanleiding van het ongeval bij het Centraal Station van Amsterdam afgelopen vrijdag 21 mei, heeft de heer Van Vollenhoven (in hoedanigheid als voorzitter van de Raad voor de Transportveiligheid) in de NOVA-uitzending van zaterdag 22 mei gedreigd te stoppen met het onderzoek naar treinongelukken waarbij het ATB-systeem een rol heeft gespeeld, als niet op korte termijn een verbeterd veiligheidssysteem wordt ingevoerd. De commissie vraagt een reactie van u op deze uitspraak. Gaat u hierover binnenkort in gesprek met de Raad? Kunt u de Kamer vervolgens informeren over de uitkomsten van dit gesprek? Zo ja, wanneer? Zo nee, waarom niet?

Ik ben van oordeel dat de heer Van Vollenhoven – in zijn rol van voorzitter van de Transportveiligheidsraad behandeld moet worden als iedere andere voorzitter van een adviesraad. Dat betekent dat de voorzitter geen voorbarige uitspraken behoort te doen over de vermeende oorzaak van het treinongeval zonder nader onderzoek, zeker niet over ernstige zaken als onderhavige. Juist de voorzitter van een onderzoeksraad zou dat heel belangrijk moeten vinden. Gezien zijn uitspraken is hij kennelijk op voorhand in staat de oorzaak van een ongeval te bepalen om vervolgens vast te kunnen stellen of de Raad onderzoek wil doen. Deze werkwijze verbaast mij hogelijk.