



Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 5 oktober 2020, nr. IENW/BSK-2020/186839, houdende vaststelling van een specifieke uitkering in verband met implementatie van ERTMS in materieel voor regionaal personenvervoer per trein (Tijdelijke regeling specifieke uitkering ERTMS regionaal personenvervoer per trein 2020–2031)

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op artikel 17, vijfde lid, van de Financiële-verhoudingswet, artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdelen a en f, 4, eerste en tweede lid, en 5, van de Kaderwet subsidies I en M, artikel 2, derde lid, van het Kaderbesluit subsidies I en M en artikel 8, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet Infrastructuurfonds;

BESLUIT:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

ERTMS: European Rail Traffic Management System;

ERTMS-programmakaders: de programmabeslissing ERTMS en de besluiten van de stuurgroep ERTMS;

implementatieplan: het plan dat een provincie opstelt met een regionale concessiehouder ter implementatie van ERTMS;

Minister: Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

ontvanger: een provincie in haar hoedanigheid van concessieverlener voor regionaal personenvervoer per trein;

PSO-Verordening: Verordening (EG) Nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad.

Artikel 2. Toepasselijkheid Kaderbesluit subsidies I en M

Op deze regeling zijn de artikelen 6, eerste lid, 8, eerste en tweede lid, aanhef en onderdeel a, en derde lid, aanhef en onderdelen a, b en d, 10, eerste tot en met vierde lid, 11, 12, aanhef en onderdelen b tot en met e en g tot en met k, 14, eerste, tweede en vierde lid, 17, eerste lid, aanhef en onderdelen a tot en met c en e tot en met g, en tweede lid, 18, 21, 23, derde en vijfde lid, en 24, eerste lid, van het Kaderbesluit subsidies I en M van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3. Plafond van de specifieke uitkering en wijze van verdelen

1. Het plafond van de specifieke uitkering voor de jaren 2020 tot en met 2031 bedraagt € 65.000.000,-.
2. Bij wijziging van het plafond doet de Minister daarvan mededeling in de Staatscourant.
3. De Minister verdeelt het beschikbare bedrag op volgorde van binnenkomst van de aanvragen.

Artikel 4. Verlening specifieke uitkering

1. De Minister verleent op aanvraag een specifieke uitkering aan de ontvangers ten behoeve van de implementatie van ERTMS.
2. De programmadirectie ERTMS adviseert de Minister over de hoogte van de specifieke uitkering aan de hand van de kostenraming uit het implementatieplan.
3. Het implementatieplan, de daarbij behorende kostenraming en het advies worden bij de aanvraag gevoegd.



Artikel 5. Voorwaarden

1. De ontvangers zijn verplicht om als voorwaarde in de respectieve concessies voor regionaal personenvervoer per trein op te nemen dat ERTMS wordt geïmplementeerd in het materieel dat ter uitvoering van de concessies wordt ingezet.
2. Voor deze implementatie gelden de vigerende ERTMS-programmakaders, waaronder de zes criteria voor materieelbekostiging, en de PSO-Verordening.
3. De ontvangers zijn verplicht de specifieke uitkering uitsluitend te besteden aan de uitvoering van het implementatieplan, overeenkomstig het advies.

Artikel 6. Voorschotverlening

1. Na afgifte van de beschikking tot verlening van de specifieke uitkering kan de Minister een voorschot verlenen.
2. De beschikking tot verlening van het voorschot wordt gegeven na ontvangst van een deelprojectplan dat een nadere uitwerking vormt van een onderdeel van het implementatieplan.
3. De hoogte van dit voorschot wordt afgestemd op de liquiditeitsbegroting uit de respectieve deelprojectplannen.

Artikel 7. Inwerkingtreding en horizonbepaling

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.
2. Deze regeling vervalt met ingang van 1 januari 2032, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op uitkeringen die voor die datum zijn verleend.

Artikel 8. Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Tijdelijke regeling specifieke uitkering ERTMS regionaal personenvervoer per trein 2020–2031.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

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



TOELICHTING

Algemeen deel

Aanleiding en doel van de specifieke uitkering

Context van de uitkering

Op 17 mei 2019 heeft het kabinet Rutte III de programmabeslissing ERTMS¹ genomen en heeft daarmee besloten het huidige analoge treinbeveiligingssysteem te vervangen door de digitale, Europees verplichte, standaard European Rail Traffic Management System (hierna: ERTMS). Deze vervanging sluit aan bij het algemene uitgangspunt om prioriteit te geven aan de instandhouding van het bestaande spoornetwerk. Met deze beslissing wordt ook invulling gegeven aan tijdige aanleg van ERTMS zoals genoemd in het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst' (2017–2021) en aan Europese afspraken over de aanleg van ERTMS op de belangrijkste nationale en internationale verbindingen². Daarnaast biedt ERTMS meer mogelijkheden dan de huidige treinbeveiliging, zoals meer veiligheid, de mogelijkheid om meer treinen te laten rijden en op termijn het automatisch rijden.

Binnen de systematiek van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) markeert de programmabeslissing ERTMS de overgang van de planuitwerkingsfase naar de realisatiefase. De programmabeslissing volgt daarmee op de voorkeursbeslissing ERTMS³. De programmabeslissing bevat onder andere technische keuzes, keuzes ten aanzien van noodzakelijke aanpassingen in materieel en spoorinfrastructuur, fasering van de uitrol, kosten en baten, noodzakelijke opleidingen en de zogenoemde Aanbestedings- en Contracteringsstrategie. In de periode tot en met 2030 zal ERTMS Level 2 Baseline 3 worden ingevoerd op een aanzienlijk deel van het Nederlandse hoofdrailnet en in het bestaande materieel dat daarop rijdt.

Het document Railmap 4.0, onderdeel van de programmabeslissing ERTMS, geeft een samenvatting van het dossier dat ten grondslag heeft gelegen aan het kabinetsbesluit en beschrijft wat het programma ERTMS zal realiseren. De belangrijkste documenten van het dossier worden gepubliceerd op de website van het programma ERTMS. De Tweede Kamer heeft in 2013 op grond van de Regeling Grote Projecten het programma ERTMS aangemerkt als Groot Project. Dit betekent onder meer dat de Tweede Kamer elk halfjaar over de voortgang van het programma ERTMS wordt geïnformeerd via de voortgangsrapportages.

Voor het succes van het programma ERTMS is samenwerking cruciaal. De programmadirectie ERTMS (hierna: programmadirectie) binnen ProRail heeft van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: Staatssecretaris) de opdracht gekregen om de eerste fase van het programma ERTMS tot aan 2030 te coördineren. De uitvoering vindt plaats door de sector. Het zijn en blijven immers het materieel en de mensen van de spoorvervoerders en de spoorweginfrastructuur van ProRail. Voor een succesvolle implementatie van ERTMS wordt daarom met de voornaamste belanghebbende partijen (ProRail B.V., NS Groep N.V. en functionarissen namens de goederenvervoerders, onderhoudsbedrijven en regionale spoorvervoerders) samengewerkt in het programma ERTMS en is draagvlak nodig bij die partijen. De samenwerking levert de betrokken spoorwegondernemingen totdat de realisatie van ERTMS is afgerond geen economisch voordeel op en leidt niet tot verstoring van de concurrentieverhoudingen.

De kosten van de transitie naar het moderne, adaptieve en internationaal gangbare treinbeveiligingssysteem ERTMS worden gedekt door het Rijk en – voor een gedeelte – door de Europese Unie. De Staatssecretaris is bereid deze kosten binnen strikte grenzen en voorwaarden te vergoeden, maar heeft hiervoor rechtmatige en doeltreffende methodes en instrumenten nodig. Voor het Nederlandse hoofdrailnet maakt de Staatssecretaris hierover afspraken met de concessiehouder. Hierbij wordt een netto financieel effect (hierna: NFE) van de implementatie van ERTMS vastgesteld, te weten het verschil tussen de kosten en baten van deze transitie voor de vervoerder in kwestie. Dat zijn de kosten die voor vergoeding in aanmerking komen. De Staatssecretaris wil ook regionale concessieverleners in staat stellen soortgelijke afspraken te maken met regionale vervoerders opdat die concessieverle-

¹ Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 17 mei 2019, Kamerstukken II 2018/19, 33 652, nr. 65.

² Verordening (EU) Nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU (PbEU 2013, L 348); Uitvoeringsverordening (EU) 2017/6 van de Commissie van 5 januari 2017 betreffende het Europees implementatieplan voor ERTMS (PbEU 2017, L 3).

³ Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 11 april 2014, Kamerstukken II 2013/14, 33 652, nr. 14.



ners hun concessiehouders kunnen vergoeden voor het NFE van de transitie naar ERTMS.

Verantwoordelijkheid provincies voor regionaal personenvervoer per trein

Op grond van artikel 20, vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn decentrale overheden verantwoordelijk voor de concessieverlening voor regionaal openbaar vervoer. Voor het regionaal personenvervoer per trein zijn de provincies concessieverlener. De Staatssecretaris vraagt de provincies de implementatie van ERTMS op te nemen als verplichting in hun concessies met de regionale vervoerders.

Als gevolg hiervan kunnen deze vervoerders aan de concessieverleners vragen om een vergoeding van het NFE. De onderhavige regeling legt vast hoe het Rijk financiële middelen in de vorm van een specifieke uitkering kan verstrekken om provincies in staat te stellen aan dit vergoedingsvraagstuk te voldoen.

Beschrijving activiteiten die door de aanvragers van de specifieke uitkering worden uitgevoerd

Aanvragers van de specifieke uitkering stellen met hun concessiehouders plannen op voor de implementatie van ERTMS in het concessiegebied. Deze plannen worden voorgelegd aan de programmadirectie. Die brengt over elk implementatieplan advies aan de Staatssecretaris en de provincie uit.

Hierna kan een aanvraag voor deze specifieke uitkering worden ingediend, samen met het implementatieplan en het advies daarop. De aanvrager neemt vervolgens de implementatie van ERTMS als verplichting in haar concessie op.

De noodzaak voor de specifieke uitkering

Er is voor een specifieke uitkering gekozen omdat dit instrument de Staatssecretaris in staat stelt voorwaarden te stellen aan het ontvangen van deze uitkering en daardoor aan de wijze waarop ERTMS in Nederland wordt geïmplementeerd. Een decentralisatie-uitkering biedt deze mogelijkheid niet. Daarnaast speelt bij directe financiering door het Rijk van de regionale concessiehouders door middel van een subsidie het risico van het verlenen van ongeoorloofde staatssteun.

De hoogte van de uitkering

De hoogte van de uitkering komt in beginsel overeen met het advies van de programmadirectie, gebaseerd op de kostenraming die concessieverleners en -houders opnemen in het implementatieplan dat zij gezamenlijk indienen bij de Staatssecretaris als bijlage bij de aanvraag voor deze specifieke uitkering. Bij deze kostenraming worden de bekostigingsafspraken gehanteerd die zijn opgenomen in de ERTMS-programmakaders. De budgetten voor de specifieke uitkeringen zijn reeds op de Rijksbegroting gereserveerd als onderdeel van het ERTMS-programmabudget.

Verhouding tot bestaande regelgeving / juridisch kader

Kaderwet subsidies I en M, Kaderbesluit subsidies I en M, Awb en Financiële-verhoudingswet

Op grond van deze regeling worden specifieke uitkeringen verstrekt aan provincies voor implementatie van ERTMS. In artikel 4:21, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is bepaald dat titel 4.2 (Subsidies) van die wet niet van toepassing is op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Artikel 2 van de Kaderwet subsidies I en M wijkt af van artikel 4:21, derde lid, Awb en bepaalt dat titel 4.2 van die wet wel van toepassing is op financiële middelen die worden verstrekt aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Om die reden is titel 4.2 van de Awb van toepassing op deze regeling.

Omdat op grond van deze regeling specifieke uitkeringen worden verstrekt, is naast de Kaderwet subsidies I en M en de Awb ook de Financiële-verhoudingswet van toepassing. In artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet is de wijze van verantwoording van de specifieke uitkering geregeld, conform de zogeheten SiSa-systematiek (single information, single audit).

Op grond van artikel 2, derde lid, van het Kaderbesluit subsidies I en M kunnen artikelen van dat besluit bij ministeriële regeling van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Van die mogelijkheid is in artikel 2 van deze regeling gebruik gemaakt.



Europeesrechtelijke aspecten

De onderhavige regeling is getoetst op mogelijke staatssteunelementen. Een specifieke uitkering aan een provincie – een decentrale overheid – als begunstigde vormt op zich geen staatssteun. Wel is van belang dat de begunstigden met de verstrekte middelen zelf geen staatssteun verstrekken (indirect voordeel) door aan de regionale vervoerders een economisch voordeel te verschaffen. Hiervan is geen sprake indien wordt gehandeld binnen de kaders van de PSO-Verordening en er sprake is van een openbare dienstverplichting. Dat is hier het geval en daarom is er geen sprake van staatssteun.

Administratieve lasten en internetconsultatie

De verantwoording over de besteding van de specifieke uitkering op grond van artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet verloopt via de jaarrekening van de provincie en de SiSa-systematiek. Dit leidt tot de meest minimale uitvoeringslasten voor zowel de provincies als voor het Rijk.

Internetconsultatie kon op grond van het kabinetsstandpunt inzake internetconsultatie achterwege blijven⁴. De regeling brengt geen ingrijpende verandering teweeg in de rechten en plichten van burgers en bedrijven en heeft ook geen ingrijpende gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. Om vergelijkbare redenen – de regeling heeft naar zijn aard geen aanmerkelijke gevolgen voor de regeldruk – is toetsing door het Adviescollege toetsing regeldruk achterwege gelaten.

Uitvoering

De Staatssecretaris voert de regeling uit en toetst de aanvragen van een specifieke uitkering aan de voorwaarden die in deze regeling zijn vastgelegd.

Inwerkingtreding, vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst. Hiermee wordt afgeweken van het beleid inzake de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn van twee maanden, zoals opgenomen in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Het gebruikmaken van de uitzondering in het vijfde lid van aanwijzing 4.17 voorkomt, gelet op de doelgroep en de jaarindeling, aanmerkelijke ongewenste private of publieke voor- of nadelen. Het is voor de betrokken vervoerders die personenvervoer per trein aanbieden belangrijk om op korte termijn contracten met leveranciers te kunnen sluiten ten behoeve van de inbouw van ERTMS in hun materieel. De ontvangers van de specifieke uitkering en ook de betrokken vervoerders zijn reeds bekend met de inhoud van de regeling.

Horizonbepaling

De regeling vervalt met ingang van 1 januari 2032, met dien verstande dat deze regeling van toepassing blijft op een uitkering die krachtens deze regeling is verstrekt.

Artikelsgewijs

Artikel 2. Toepasselijkheid Kaderbesluit subsidies I en M

Op grond van artikel 2, derde lid, van het Kaderbesluit subsidies I en M worden artikelen van het besluit van overeenkomstige toepassing verklaard op de onderhavige regeling voor het verlenen van een specifieke uitkering aan rechtspersonen die krachtens publiek recht zijn ingesteld. Op deze manier kan het reguliere stramien voor het verlenen van subsidies zoveel mogelijk worden aangehouden.

De volgende bepalingen van het kaderbesluit zijn op de uitvoering van deze regeling van toepassing: artikel 6, eerste lid (subsidiabele kosten), 8, eerste en tweede lid, aanhef en onderdeel a, en derde lid, aanhef en onderdelen a, b en d (subsidieplafond en wijze van verdelen), 10, eerste tot en met vierde lid (indiening aanvraag tot subsidieverlening), 11 en 12, aanhef en onderdelen b tot en met e en g tot en met k (afwijzingsgronden), 14, eerste, tweede en vierde lid (subsidieverlening), 17, eerste lid, aanhef en onderdelen a tot en met c en e tot en met g, en tweede lid, 18 en 21 (verplichtingen van de subsidieontvanger), 23, derde en vijfde lid (betalingen bevoorschotting), en 24, eerste lid (indiening aanvraag tot subsidievaststelling).

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114, en Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224.



Artikel 3. Plafond van de specifieke uitkering en wijze van verdelen

Voor de periode van 2020 tot en met 2031 is de hoogte van het plafond van de specifieke uitkering in de regeling opgenomen. Het totaal beschikbare budget wordt verdeeld op volgorde van binnenkomst van de aanvragen van een specifieke uitkering. Wijzigingen van het plafond vereisen een wijziging van deze regeling. Een wijzigingsregeling wordt in de Staatscourant gepubliceerd.

Artikel 4. Verlening specifieke uitkering

In het eerste lid is bepaald dat aan de ontvangers een specifieke uitkering wordt verstrekt voor het implementeren van ERTMS. De ontvangers – de provincies – doen dat in hun rol van concessieverlener ten behoeve van het regionale personenvervoer per trein. De concessiehouders zullen in de periode tot 2030 kosten maken voor de overgang naar ERTMS, zoals het inbouwen van ERTMS in hun materieel. Deze kosten kunnen vervolgens door de concessieverleners worden vergoed door middel van een subsidie. Daartoe worden de regionale concessies gewijzigd.

Alvorens de Staatssecretaris de hoogte van de specifieke uitkering kan bepalen, moet de aanvrager een implementatieplan voorzien van positief advies van de programmadirectie indienen. In dit plan is een kostenraming voor de inbouw van ERTMS opgenomen. De kostenraming en het advies zijn in beginsel bepalend voor de hoogte van de te verlenen specifieke uitkering.

Artikel 5. Voorwaarden

Voor het verstrekken van de specifieke uitkering geldt een aantal voorwaarden. De ontvangers van de uitkering zijn verplicht om de regionale concessies voor personenvervoer per trein zodanig te wijzigen dat ERTMS door de regionale vervoerders wordt geïmplementeerd in het materieel dat zij ter uitvoering van hun concessies inzetten. Bij de implementatie zijn de regionale concessieverleners en -houders gebonden aan de vigerende ERTMS-programmakaders, waaronder de programmabeslissing ERTMS, en de PSO-Verordening.

De ontvangers mogen de specifieke uitkering alleen besteden aan de uitvoering van het implementatieplan, overeenkomstig het advies.

Artikel 6. Voorschotverlening

Dit artikel regelt de wijze waarop de voorschotverlening plaatsvindt. Tussen de provincie als regionale concessieverlener en de concessiehouder wordt op basis van de concessie een implementatieplan opgesteld. Dit implementatieplan wordt nader uitgewerkt in een aantal deelprojectplannen met kostenramingen en liquiditeitsbegrotingen die ter toetsing worden voorgelegd aan de programmadirectie.

Na toetsing door de programmadirectie wordt het deelprojectplan aan de Staatssecretaris voorgelegd, die vervolgens overgaat tot voorschotverlening die is afgestemd op de liquiditeitsbegroting uit het deelprojectplan.

Artikel 7. Inwerkingtreding en horizonbepaling

Een toelichting op de inwerkingtreding en de horizonbepaling is opgenomen in het algemeen deel van deze toelichting.

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