

Vergaderjaar 2016–2017

33 652

Spoorbeveiligingssysteem European Rail Traffic Management System (ERTMS)

Nr. 52

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2017

Naar aanleiding van het verzoek van de Commissie voor Infrastructuur en Milieu op 30 maart jl. informeer ik u over welke voorgenomen maatregelen en uitgaven in het kader van de uitrol van ERTMS voortvloeien uit Europese verplichtingen. Ook ontvangt u hierbij de zesde voortgangsrapportage ERTMS (VGR 6), inclusief het accountantsrapport over 2016 van de Auditdienst Rijk¹. De VGR 6 rapporteert over de periode 1 juli 2016 tot en met 31 december 2016.

In 2014 is definitief gekozen om het huidige spoorbeveiligingssysteem Automatische Treinbeïnvloeding (ATB) te vervangen door het European Rail Traffic Management System (ERTMS). Dit is hoognodig, omdat ATB uit de jaren »50 stamt en einde levensduur is. De recente NMCA-analyse (Kamerstukken 31 305 en 29 984, nr. 229) toont bovendien aan dat extra capaciteit en betrouwbaarheid op het Nederlandse spoor is vereist om aan de groei van reizigers en verladings te voldoen. Met ERTMS zet Nederland in op een robuust en toekomstvast beveiligingssysteem dat ook zowel hoogfrequent spoorvervoer (kortere reistijd, hogere frequentie, grotere betrouwbaarheid, hogere snelheid) als treinverkeer tussen landen bevordert.

Met de invoering van ERTMS draagt Nederland ook bij aan de doelen van de Europese TEN-T verordening. Deze verordening heeft tot doel een geïntegreerd Trans-Europees Vervoersnetwerk (TEN-T) op te richten en te ontwikkelen. Niet alleen in Nederland, maar ook in de ons omringende landen waaronder België en Duitsland, worden daarom de nodige stappen gezet in de overgang naar ERTMS. Met deze ontwikkelingen op nationaal en Europees niveau, heeft de invoering van ERTMS een onomkeerbaar karakter gekregen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De Europese TEN-T verordening schrijft voor dat een aantal lijnen voor 2030 van ERTMS moet worden voorzien². Eind 2016 hebben de EU-lidstaten ingestemd met het bijgestelde Europese Deployment Plan (EDP) voor de realisatie van ERTMS op negen goederen- en personencorridors in 2030, het zogenaamde kernnet van trans-Europese spoorlijnen. Hiermee is de Nederlandse uitrolstrategie (Kamerstuk 33 652, nr. 45) die in september naar uw Kamer is gestuurd, onderdeel geworden van het bijgestelde Europese programma. In het EDP is op Europees niveau de strategische afstemming tussen landen onderling geregeld. Operationeel overleg over de concrete grensoverschrijdende trajecten vindt direct plaats met Duitsland en België. In 2023 wordt dit Europese programma geëvalueerd.

Voor de spoorsector is deze modernisering van het beveiligingssysteem een majeure opgave. Om reizigers en goederen over het spoor te kunnen vervoeren is samenwerking tussen mensen, processen en techniek nodig. Veranderingen die worden aangebracht bij één van deze drie elementen, hebben onmiddellijk gevolgen voor de andere twee. De toevoeging van ERTMS aan het vervoerssysteem raakt al deze drie aspecten. Deze puzzel wordt gelegd in nauwe samenwerking met de sector. Er is veel aandacht voor gebruikers, zoals de machinisten, de aansluiting bij onze buurlanden en het rekening houden met innovatie. Het programma ERTMS zorgt voor het fundament op basis waarvan Nederland deze systeemsprong kan maken.

Besluit over programmabeslissing door het volgend kabinet

Uw Kamer heeft mij verzocht aan te geven welke voorgenomen maatregelen en uitgaven in het kader van de uitrol van ERTMS voortvloeien uit Europese verplichtingen.

Conform de uitrolstrategie is het eerste Nederlandse baanvak met een Europese verplichting het baanvak Kijfhoek-Roosendaal in 2024. Om hieraan en aan directe afspraken met België te voldoen, is het noodzakelijk dat het volgende kabinet begin 2018 de programmabeslissing neemt. De werkzaamheden die tot deze programmabeslissing leiden, zijn daardoor aan de Europese verplichtingen gerelateerd.

De programmabeslissing is het eerstvolgende MIRT-beslismoment, waarbij wordt besloten of het programma van planuitwerking kan doorgaan naar de realisatiefase. Op dat moment wordt definitief vastgesteld wat de invoering van ERTMS precies inhoudt, zoals: wat precies binnen en buiten de opdracht (scope) van het programma valt, de systeemeisen en hoe dit systeem op basis van de definitieve aanbesteding- en contracteringstrategie³ in de markt wordt gezet, wat het tijdpad en volgorde van de uitrol is, de voorziene risico's, de kosten van de implementatie en de mate waarin de vijf doelen van het programma worden gehaald. Na deze beslissing start de aanbesteding voor het daadwerkelijk ombouwen van treinen en trajecten.

Door de programmabeslissing aan het volgende kabinet te laten, is gewaarborgd dat door het huidige kabinet geen onomkeerbare stappen worden gezet. Alle werkzaamheden van het programma vinden plaats

² De 2030-verplichtingen betreffen: Kijfhoek-Roosendaal; Amsterdam Westhaven – Utrecht – Meteren; Hoofddorp – Schiphol – Riekerpolder (ook onderdeel van OV SAAL); Riekerpolder – Amsterdam Centraal; Utrecht – Amersfoort; Utrecht – Arnhem – Zevenaar; Vlissingen – Roosendaal; Den Haag – Rotterdam; Rotterdam – Utrecht; Amersfoort – Oldenzaal-Grens.

³ De uitgangspunten van de aanbesteding- en contracteringstrategie heb ik in september 2016 met uw Kamer gedeeld. Zie hiervoor: Kamerstuk 33 652, nr. 44

onder voorbehoud van een positieve programmabeslissing. Wel is het van belang dat uit het oogpunt van continuïteit, en in het licht van de Europese verplichtingen, door het programma ERTMS voortgang kan worden gemaakt in de voorbereiding van de programmabeslissing. Hiervoor is een begrotingsmutatie bij ontwerpbegroting 2018 nodig van ordegrrootte € 80 mln (< 4% van het totaalbudget), waarvan circa de helft alleen administratief wordt verplicht en niet uitgegeven voordat de programmabeslissing is genomen. Dit betreft bijvoorbeeld de aanbesteding van een vertaalcomputer (Specific Transmission Module – Automatische treinbeïnvloeding, STM-ATB) waardoor treinen voorzien van ERTMS op ATB-baanvakken kunnen rijden. Deze aanbesteding vindt plaats onder voorbehoud van de programmabeslissing.

Daarnaast worden voorbereidende werkzaamheden verricht met het oog op de ombouw van het materieel. Zo doet zich de mogelijkheid voor om EU-subsidie voor ERTMS in internationaal goederenmaterieel aan te vragen. Het programma ERTMS dient in juli 2017 een aanvraag in en is daarover in gesprek met de eigenaren van de betreffende goederenlocomotieven en de Europese Commissie.

Uitgaven hebben betrekking op de reguliere werkzaamheden voor de afronding van de planuitwerkingsfase en voor het uitvoeren van voorbereidende werkzaamheden van de realisatiefase. Hieronder valt ook de ontwikkeling van ontwerp- en simulatie-instrumenten ter voorbereiding van de aanbestedingen.

Zesde voortgangsrapportage

Tijdens de planuitwerkingsfase is steeds duidelijker geworden dat een programma van deze aard en omvang vraagt om een flexibele aanpak en aanpassingsvermogen. Hierbij gaat zorgvuldigheid boven snelheid, zonder de voortgang te belemmeren.

In mijn brief bij de vijfde voortgangsrapportage (Kamerstuk 33 652, nr. 47) gaf ik aan dat ik naar verwachting de programmabeslissing in de tweede helft van 2017 aan uw Kamer kon aanbieden. Ik constateer dat het gewenst is meer tijd te nemen om tot een verantwoorde programmabeslissing te kunnen komen. Ik zal dat hieronder toelichten. Bij de volgende voortgangsrapportage dit najaar zal ik een meer gedetailleerde planning opleveren.

Het doel van het uitwerken van de beslisinformatie voor de programmabeslissing is onder meer om zicht te krijgen op risico's. De top vijf risico's met consequenties voor geld en tijd staat opgenomen in de voortgangsrapportage. In dit overzicht is de dynamiek zichtbaar van deze fase, waarbij ten opzichte van de VGR 5 risico's scherper in beeld komen en meer duidelijk wordt over de omvang en de beheersing. Ik wil dat het programma een zo volledig en stabiel mogelijk risicodossier opbouwt. Hiervoor is meer tijd nodig.

Ten tweede blijkt het effectiever om de gate review, het oordeel van de Chief Information Officer (CIO) en de BIT-toets door Bureau ICT Toetsing na elkaar in plaats van parallel te laten plaatsvinden. Deze volgtijdelijkheid stelt een volgend kabinet bovendien in de gelegenheid de documenten die ten grondslag liggen aan de programmabeslissing voorafgaand aan een definitief besluit, parallel aan de BIT-toets, openbaar te consulteren bij alle relevante belanghebbenden. Voor een succesvolle implementatie van ERTMS is het immers van belang dat alle stakeholders zich herkennen in de programmabeslissing ERTMS.

Ten slotte blijft het een feit dat de invoering van ERTMS diep ingrijpt op de operationele processen van ProRail, NS en de andere vervoerders. Dit vraagt om telkens kritisch te bezien dat aan alle eisen is voldaan voor een zorgvuldige vervolgstap in de invoering van ERTMS. Ik vind het belangrijk dat hiervoor voldoende tijd wordt genomen.

Controleverklaring en rapport van bevindingen

De financiële beheersing van het programma is verbeterd, maar er is nog een aantal acties nodig. Over 2016 heeft de Auditdienst Rijk (ADR) een Verklaring met beperking bij de financiële verantwoording afgegeven. In haar verklaring licht de ADR toe dat deze beperking betrekking heeft op een voorschot aan ProRail dat voor een gedeelte (circa € 1 mln) hoger is dan toegestaan. De niet-gerealiseerde uitgaven van ProRail voor ERTMS in 2016 hadden bij Najaarsnota moeten worden gecompenseerd; dit is echter binnen het lenM-brede beeld opgevangen.

De door de ADR gerapporteerde bevindingen zullen worden gebruikt om verdere verbeteringen door te voeren in het financieel beheer en de programmabeheersing teneinde een succesvolle afronding van de planuitwerkingsfase te waarborgen. Hetzelfde geldt voor de resultaten van de reviews uitgevoerd door het adviesbureau PBLQ en de onafhankelijke toetsers binnen het programma ERTMS.

Tot slot

ERTMS draagt naast een veiliger spoor, ook bij aan de noodzakelijke systeemsprong om meer capaciteit en een betrouwbaar spoornetwerk te realiseren. Het belang hiervan wordt in de sector breed onderschreven en bevestigd in de NMCA. Steeds duidelijker wordt dat deze complexe vervangingsopgave diep ingrijpt in de spoorsector en tal van raakvlakken heeft met bestaande projecten en programma's. Ik vind het belangrijk dat alle betrokken partijen, zowel de programmaorganisatie als ProRail en de vervoerders de tijd en ruimte nemen om deze fase van planuitwerking zorgvuldig te doorlopen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema