

Vergaderjaar 2012–2013

29 893

Veiligheid van het railvervoer

Nr. 143

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2013

In het Algemeen Overleg over spoorveiligheid en ERTMS op 6 maart jl. heb ik uw Kamer toegezegd op korte termijn inzicht te verschaffen in de achtergrond van de reservering van € 2 miljard voor ERTMS. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezegging.

Inleiding

In het debat van 6 maart is in het algemeen gevraagd naar de onderbouwing van de reservering van € 2 miljard en specifiek naar de achtergrond van het verschil in kosten tussen de € 900 miljoen die de commissie Kuiken noemt en de € 2 miljard euro die ik heb gereserveerd voor de invoering van ERTMS in Nederland.

Voor ik hier op in ga hecht ik er belang bij te benadrukken dat het voor dit moment een *reservering* betreft. Een reservering bij een MIRT-startbeslissing kan nog niet gebaseerd zijn op een gedetailleerde kosteninschatting. De reservering vormt voor mij een belangrijk startpunt om de verkenningsfase met alle consultaties en marktverkenningen die daarbij horen goed in gang te zetten. Dit past bij een verkenningsfase voor een traject dat door uw Kamer herhaaldelijk tot een prioriteit is bestempeld, en is extra van belang in een tijd van budgettaire krapte.

De invoering van ERTMS is, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Kuiken, een kabinetsprioriteit. Het verleden heeft uitgewezen dat het een groot, complex en meerjarig project is. Ik hecht daarom sterk aan zorgvuldigheid in de besluitvorming. Daarom heb ik in de Railmap 1.0 een proces geschetst voor de verkenningsfase die recht doet aan de complexiteit en omvang van de uitdaging die voor ons ligt. Het uitwerken, specificeren van de kostenraming en het eventueel aanpassen van de financiële reservering is onderdeel van de verkenningsfase. Met de reservering wordt dus uitgedrukt dat voor een project zicht is op financiering. Daarmee wordt de prioriteit onderstreept.

Pas aan het einde van de verkenningsfase kan een gedetailleerde kostenraming worden opgeleverd ter onderbouwing van de voorkeursbeslissing.

In deze brief komen achtereenvolgens aan bod:

1. De kosteninschatting voor ERTMS uit het rapport van de Commissie Kuiken, de door het toenmalige kabinet gegeven reactie op deze onderbouwing en mijn opvattingen hierover zoals besproken tijdens het AO over de commissie Kuiken op 26 november 2012.
2. De kostenramingen uit België en Denemarken inzake ERTMS.
3. De stap van reservering naar kostenraming in de komende verkenningsfase.

1. Commissie Kuiken

Er zijn de afgelopen jaren verschillende studies gedaan in Nederland naar de kosten van de invoering van ERTMS. In het verleden zijn diverse ramingen met uw Kamer gedeeld. De Commissie Kuiken constateert¹:

«Naar de kosten en baten van ERTMS is sinds 2005 veelvuldig onderzoek gedaan, hetgeen steeds tot andere getallen leidde. Volstreekte helderheid is er echter nog steeds niet, noch over de kosten, noch over de baten. Tijdens haar onderzoek is de commissie er door verschillende partijen op gewezen dat ook in de meest recente analyses, hogere kosten worden meegerekend dan nodig zou zijn. Zo stellen de leveranciers onder andere dat de kosten van kleinschalige ontwikkelprojecten zijn geëxtrapoleerd naar landelijke omvang, zonder rekening te houden met het feit dat een groot deel van de eenmalige ontwikkelkosten reeds in de prijs van de ontwikkelprojecten is verrekend. Ook de wijze van aanbesteding leidt in hun ogen tot hogere offertes dan nodig zou zijn.»

Het onderzoek van de TU Delft is als deelonderzoek 1 bij de rapportage van de Commissie Kuiken opgesteld. De Commissie Kuiken baseert de eerder genoemde € 900 miljoen op deze studie door de TU Delft:

«Op basis van haar actuele en andere inzichten in onder meer de kosten van interlockings heeft TU Delft de cijfers uit eerdere studies herzien. De meerkosten van ERTMS ten opzichte van doorgaan met ATB komen op basis van de ramingen en grondslagen van ProRail en Decisio volgens TU Delft uit op € 900 miljoen. Dit is inclusief € 200 tot € 300 miljoen voor de ombouw van de treinen. De kosten-batenverhouding van ERTMS wordt hiermee positief.»²

Daar voegde de Commissie Kuiken het volgende aan toe:

«Het achteraf installeren van ERTMS op (vernieuwde) relaisinterlockings is het duurste scenario. In de MKBA wordt berekend dat dit scenario, waarin eerst de interlocking wordt vervangen door nieuwe relaisinterlocking met ATB en vervolgens alsnog wordt besloten tot ERTMS € 1,4 miljard extra zou kosten.»

De Commissie Kuiken gaat uit van bepaalde aannames en kiest «voor implementatie van ERTMS Level 2 op het hoofdrailnet, gefaseerd in de tijd». Zoals uit bovenstaande citaten blijkt geeft de Commissie Kuiken niet aan dat ERTMS € 900 miljoen gaat kosten, maar geeft zij aan dat zij op basis van onderzoek en aannames van de TU Delft ervan uitgaat dat de meerkosten van ERTMS ten opzichte van het doorgaan met het huidige

¹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011–2012, 32 707, nr 9, pagina 189.

² Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011–2012, 32 707, nr 9, pagina 189 e.v.

treinbeveiligingssysteem, Automatische Trein Beïnvloeding (ATB) € 900 miljoen bedragen. Dit is daarmee geen uitspraak over de kosten van ERTMS *an sich*. Naast de invoering van ERTMS dienen namelijk ook andere beveiligingscomponenten, bijvoorbeeld vanwege ouderdom dan wel samenhang met ERTMS, vervangen te worden. Ik hecht eraan te benadrukken dat de Commissie Kuiken ook stelt dat:

«In de jaren 2005–2006 schatte ProRail het benodigde budget voor Mistral op € 1 tot € 5 miljard in een periode van 30 jaar. Pas in het beheerplan 2010 werd de kostenreeks inzichtelijker, voor de eerste tranche (25 procent van de vervangingen) was € 1,3 miljard nodig, waarmee de totale kosten werden geraamd op circa € 5,3 miljard (100 procent vervanging). In het beheerplan 2011 werd de begroting van € 1,3 miljard echter met een kwart verlaagd naar € 935 miljoen. Uit de hoorzitting met ProRail blijkt dat dit bedrag nogmaals neerwaarts wordt bijgesteld tot € 600 miljoen.»³

Aangezien die € 600 miljoen voor vervanging van circa 25% van het netwerk geldt, vind ik de reservering van € 2 miljard gerechtvaardigd. Daarnaast is sprake van onzekerheden voor de kosteninschatting. Die zijn onder meer gelegen in het feit dat de keuze voor een concreet invoerings-scenario grote consequenties voor de definitieve raming in de voorkeurs-beslissing zal hebben.

In de Kabinetsreactie op de rapportage van de Commissie Kuiken meldt mijn voorganger:

«De kostenraming ERTMS moet voldoende robuust zijn, inpasbaar zijn binnen de bestaande spoorbudgetten en in redelijke verhouding staan tot de maatschappelijke baten. (...) Bij het opstellen van de Roadmap zullen nadrukkelijk ervaringen in het buitenland met zowel het systeem als de aanbesteding ervan worden betrokken. Dit onder meer om te toetsen in hoeverre de kosten en baten van het systeem zoals door de commissie gesteld opgeld doen en in hoeverre het systeem inderdaad voldoende is uitontwikkeld om op termijn tot landelijke implementatie over te gaan.»⁴

2.a. Kostenraming België

De onzekerheden in de bedragen gemeld door de Commissie Kuiken zijn ook in uw Kamer toegelicht en besproken, onder meer in het Algemeen Overleg van 26 november 2012. Daar staat tegenover dat wordt verwacht dat ERTMS in de toekomst relatief steeds goedkoper wordt en ATB relatief steeds duurder, omdat ERTMS zich in een wereldwijde markt ontwikkelt en ATB maatwerk blijft specifiek voor Nederland.

«De totale lengte van het Nederlandse spoornetwerk komt ongeveer overeen met de netwerklengte in België [...] en Denemarken.»⁵

De netwerklengte van 2.900 kilometer in Nederland zit tussen de 3.600 kilometer van België en de 2.100 kilometer van Denemarken in. Wel is sprake van verschillen qua intensiteit van het gebruik van het netwerk, het aantal dubbele sporen, overwegen, etc. Vergelijkbaar met de situatie in Nederland speelt in België de vervanging van inmiddels verouderde interlockingsystemen. De Belgische infrastructuurbeheerder Infrabel wil binnen 20 jaar de oude relaistechnologie uitfasen. Ook de vervangings-vraag van detectiesystemen speelt mee bij de Belgische invoering van ERTMS. België gaat ervan uit dat voor ERTMS level 2 elektronische

³ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2011–2012, 32 707, nr 9, pagina 116.

⁴ Kabinetsreactie op het Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 707, nr. 16, pagina 7–8.

⁵ Deelonderzoek II, Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 707, nr. 12, pagina 23.

interlockings nodig zijn en de buitenseinen kunnen worden verwijderd. Voor level 1 volstaan volgens Infrabel de traditionele relais interlockings. Bij level 1 blijven buitenseinen nodig.

Het ongeluk nabij Halle in februari 2010 leidde tot een parlementair onderzoek en een besluit ERTMS versneld in te voeren met een bredere scope. Ik heb begrepen dat het daaropvolgende aangepaste ERTMS plan van Infrabel uitging van landelijke toepassing van ERTMS level 2. De kosten daarvan waren echter dermate hoog, met name omdat volgens Infrabel dan veel meer interlockings vervangen dienden te worden door elektronische interlockings. Uiteindelijk is na de parlementaire onderzoekscommissie dit bijgesteld tot een keuze voor Level 1 (Full Supervision) op de grootste knooppunten en bij regionale lijnen. De rurale, landelijke lijnen worden voorzien van Level 1 Limited Supervision. De belangrijkste, hoogwaardige vervoersassen worden voorzien van Level 2. Door deze onderverdeling is men gekomen tot een totale geprognosticeerde investeringsomvang van circa € 2 miljard⁶, waar circa € 0.8 miljard voor de ERTMS infrastructuur en circa € 1.2 miljard voor interlocking, seinen, GSM-R upgrade. Dit is exclusief de inbouw van ERTMS in treinen. De onderbouwing van dit bedrag is uitgewerkt in het (vertrouwelijke) Masterplan voor spoorwegveiligheid van de NMBS-Groep⁷ uit 2011.

2.b. Kostenraming Denemarken

In Denemarken is het principebesluit voor het invoeren ERTMS in 2007 genomen. De Denen hebben gekozen voor Level 2. In 2008 en 2009 volgde de programmafase met de uitwerking van het budget en het plan. Begin 2009 is het parlementair besluit genomen en volgde een toekenning van een budget van € 3.2 miljard als onderdeel van het investeringsprogramma transport (weg en spoor). De geschatte kosten voor de vervanging van treinbeveiliging met ERTMS bedroegen € 2.4 miljard. Met een risicomarge van 30 procent komt dat op € 3.2 miljard. Dit betreft de integrale kosten, namelijk:

«Hardware, software, onboard equipment, design, project management, interface management, implementation, safety approval and all other costs which are directly caused by the total renewal.»⁸

Denemarken kiest anders dan België alleen voor level 2. Daarbij speelt vooral de wens om het aantal interfaces beperkt te houden en zoveel mogelijk een systeem te hanteren per groot deel van het traditionele netwerk. Daarnaast speelt dat dit volgens Denemarken een echte sprong in kwaliteit mogelijk maakt.

3. Van reservering tot kostenraming

Om te komen tot de reservering in de Railmap 1.0 is in navolging van de Commissie Kuiken gekeken naar België en Denemarken die al tot nationale uitrol hebben besloten. Ik heb meegewogen dat Nederland een intensief spoornet heeft met vele knooppunten. De ervaring op basis daarvan leert dat de kosten mede gedreven worden door andere

⁶ Verslagen van gesprekken Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 707, nr. 10, pagina 96.

⁷ Uit: Verslag van gedachtwisseling over Het masterplan voor spoorwegveiligheid van de NMBS-Groep: <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/0444/53K0444007.pdf>.

⁸ Uit: Brochure van het Deense ERTMS programma: http://uk.bane.dk/db/filarkiv/5579/090216_BDK_UKbrochure_www.pdf.

componenten dan ETCS alleen, bijvoorbeeld interlockings en bekabeling⁹. Dat sprake is van grote onzekerheidsmarges ten aanzien van een kostenraming bleek ook al in het verleden, toen onder andere Decisio¹⁰ een MKBA opleverde voor nationale uitrol van ERTMS in Nederland¹¹ met forse marges. Daarom zal ik pas aan het eind van de verkenningsfase wanneer het feitenonderzoek en de scenario's zijn uitgewerkt, komen tot kostenramingen. Dit is conform de MIRT-systematiek.

Een reservering van € 2 miljard voor ERTMS acht ik voor dit moment in de besluitvorming over ERTMS (de «startbeslissing») gerechtvaardigd, ook gezien bovenstaande kostenramingen van vergelijkbare landen voor de invoering van ERTMS en de benodigde andere vervangingen van beveiligingscomponenten. Dit is gezien de lopende verkenning echter nog geen kostenraming en verschilt daarmee van de benadering die de Commissie Kuiken koos.

In navolging op de brief van mijn ambtsvoorganger over de rapportage van de second opinion die is uitgevoerd naar de mogelijkheden voor het realiseren van kortere opvolgtijden op het spoor in zijn algemeenheid en meer specifiek voor de OV-SAAL corridor¹², zal ik een reservering doen voor ERTMS vanuit het budget voor OV-SAAL. Ik zal op deze reservering om kort volgen met ERTMS op de OV-SAAL-corridor mogelijk te maken ingaan in mijn brief over de besluitvorming over OV-SAAL middellange termijn. Deze brief zend ik u op korte termijn.

In de verkenningsfase zal ik komen tot een kostenraming voor verschillende nog nader te specificeren alternatieven, zoals geschetst in mijn brief van 13 februari jl.. Op basis van ervaringen in België en Denemarken en het rapport van de Commissie Kuiken is in ieder geval duidelijk dat het mogelijk is om met goed doordachte keuzes en slim aanbesteden significante kostenbesparingen te bereiken.

Ten slotte

De voorkeursbeslissing die zal volgen uit de verkenningsfase vraagt een gedetailleerde en geactualiseerde kostenraming. Ik sluit niet uit dat de kostenraming voor de invoering van ERTMS hoger of lager zal uitvallen dan de huidige reservering van € 2 miljard. Wanneer de kostenraming hoger uitvalt zou dit betekenen dat ik aan het eind van de verkenningsfase binnen de bestaande spoorbudgetten een extra financiële reservering zal moeten treffen.

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

⁹ In Overigens heeft Prorail in het kader van het programma Mistral aangegeven tot en met 2020 voor de vervanging van beveiligingssysteem waaronder bekabeling en interlockings € 600 miljoen nodig te hebben.

¹⁰ Verzonden als bijlage bij de Veiligheid van het railvervoer, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 893, nr. 86.

¹¹ Naast de € 2 miljard uit België en de € 3,2 miljard uit Denemarken is in Nederland de second-opinion van Arcadis het best navolgbaar voor een kostenraming. Arcadis gaat uit van eenheidsprijzen, van scenario's (level 1/level 2, duale uitrusting in infra en materieel of alleen in materieel) en maakt het verschil inzichtelijk tussen de kosten van ERTMS en een vervanging van de huidige beveiliging.

¹² Kamerstuk 32 404, nr 58, d.d. 7 september 2012.