

Bijlage 5: Aanvullende vragen en antwoorden inzake Groot project ERTMS

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van 23 januari 2019 is gesproken over het groot project European Rail Traffic Management System (ERTMS). Naar aanleiding van de negende voortgangsrapportage (Kamerstukken II 2018/19, 33 652, nr. 63) en het algemeen overleg Spoorveiligheid/ERTMS van 4 december jl. heeft de commissie behoefte aan aanvullende informatie over de kostenraming van de landelijke uitrol van ERTMS. De commissie heeft daarom onderstaande aanvullende vragen aan de staatssecretaris van IenW gesteld inzake Groot project ERTMS (briefkenmerk: 2018Z24069/ 2018D60415).

Vraag 1

Wat is de reikwijdte van de huidige kostenraming van € 6,5 – 7 miljard voor landelijke uitrol van ERTMS? Op welk eindbeeld / scenario heeft de huidige kostenraming betrekking? In hoeverre heeft een verschuiving van eindbeeld / scenario plaatsgevonden sinds de Voorkeursbeslissing?

Antwoord vraag 1

De reikwijdte van de genoemde € 6,5 – 7 mld (excl. BTW, prijspeil 2017) betreft een eerste indicatie van de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging van het totale treinbeveiligingsdomein vanaf nu tot aan 2050: dus de nodige vervanging van ATB door ATB of ERTMS, maar ook beheer, onderhoud van ATB, ERTMS en zaken als treindetectie, wisselaansturing en technische ruimtes tot aan 2050. Het is van belang dat het gaat om een eerste indicatie. Hoeveel precies nodig is, zal afhankelijk zijn van zaken als uitrolsnelheid, technologische mogelijkheden (bijvoorbeeld de overschakeling naar ERTMS level 3) en hoe de prijsvorming zich ontwikkelt in de markt voor ERTMS.

Er heeft geen verschuiving van het eindbeeld plaatsgevonden. Voor ERTMS heeft het eindbeeld van € 6,5 – 7 mld betrekking op de landelijke uitrol van ERTMS op de infrastructuur voor 2050. Bij de voorkeursbeslissing (Kamerstukken II 2013/14, 33 652, nr. 14) in 2014 zijn drie eindbeelden gepresenteerd. Het derde eindbeeld betreft de landelijke uitrol van ERTMS voor € 5,2 mld, inclusief BTW op prijspeil 2013.

Vraag 2

Heeft de huidige kostenraming betrekking op de lifecycle-kosten van alle treinbeveiligingssystemen in Nederland, dus zowel op aanleg en onderhoud van ERTMS en op onderhoud en vervanging van ATB op de overige baanvakken?

Antwoord vraag 2

Ja.

Vraag 3

Hoe verhoudt de huidige kostenraming van € 6,5 – 7 miljard zich tot de kostenramingen in de MKBA ERTMS bij de Voorkeursbeslissing in 2014?

Antwoord vraag 3

De € 6,5 – 7 mld (exclusief BTW, prijspeil 2017) kan niet één op één worden vergeleken met de kostenraming van € 5,2 mld (inclusief BTW, prijspeil 2013) die ten grondslag heeft gelegen aan de MKBA in de Voorkeursbeslissing. Behalve het verschil tussen BTW en prijspeil, zijn ook de kosten voor materieelombouw meegenomen bij de berekening van de voorkeursbeslissing.

Wanneer de investering- en onderhoudskosten voor de infrastructuur op hoofdlijnen worden vergeleken met de onderliggende informatie uit de kostenraming van voorkeursbeslissing, ontstaat het beeld dat de investeringskosten afgerond € 0,4 mld zijn toegenomen en de beheer- en onderhoudskosten gelijk zijn gebleven tot 2050. Deze toename kan voor ongeveer de helft worden verklaard door indexatie tussen 2013-2017. Verder is verschil ten opzichte van de eerdere kostenraming vooral terug te brengen naar een hogere inschatting van de indirecte kosten, zoals

gemeld bij de achtste voortgangsrapportage (Kamerstukken II 2017/18, 33 652, nr. 62). Dit betreft kosten die niet direct aan de ombouw van het materieel of de infrastructuur zijn te relateren, zoals het opzetten van een testlab of het aanpassen van twee bestaande baanvakken voor ervaringsleren van machinisten. Ook is een meer gedetailleerde inschatting gemaakt van de kosten voor het programma en kosten die ProRail betaalt voor de uitvoering¹; bij de voorkeursbeslissing is gerekend met een standaardpercentage.

Vraag 4

In hoeverre is de MKBA ERTMS bij de Voorkeursbeslissing nog actueel gezien de huidige kostenraming van € 6,5 tot 7 miljard voor landelijke uitrol? Hoe pakt dit uit voor de kosten/batenverhouding?

Antwoord vraag 4

De MKBA is van 12 maart 2014; in de planuitwerkingsfase sindsdien zijn nieuwe inzichten opgedaan voor de kosten en de baten. Het effect van de kostenstijging van € 0,4 mld (vraag 3) op de MKBA heeft een beperkt effect op de baten/kostenverhouding. Zie voor nieuwe inzichten ten aanzien van de baten vraag 5.

Vraag 5

Welke economische baten worden momenteel verwacht van landelijke uitrol van ERTMS? Kunt u deze baten kwantificeren?

Antwoord op vraag 5

Momenteel werkt ProRail een plan van aanpak uit voor de landelijke vervanging van ATB door ERTMS, inclusief een actualisering van de baten. Ik zal u via de voortgangsrapportage informeren over de uitkomst. Het programma heeft een methode ontwikkeld om te sturen op het doelbereik, via het monitoringskader ERTMS. Dit doelbereik geeft een indicatie van de economische baten ten aanzien van capaciteit, snelheid, betrouwbaarheid, veiligheid en interoperabiliteit voor de zeven baanvakken die nu binnen de scope van het programma vallen. Zoals ik aangaf in de negende voortgangsrapportage zijn er verschillen ten opzichte van 2014. De verschillen worden enerzijds veroorzaakt door voortschrijdend inzicht (over het effect van ERTMS op het spoorstelsel en over externe ontwikkelingen) en anderzijds door de beperktere scope van ERTMS tot aan 2030.

Bij de uitrolstrategie in 2016 gaf ik aan dat ik kies voor een uitrol die zoveel mogelijk maatschappelijke baten oplevert waardoor de lijnen in deze provincies met relatief weinig (internationale) vervoersbewegingen en/of een relatief dure ombouw pas later van ERTMS worden voorzien. Dit betekent dat sprake is van een afnemende meeropbrengst. De MKBA uit 2014 onderschrijft dit principe. Dit komt omdat in het scenario PHS (eindbeeld 1 uit de MKBA) de drukst bereiden lijnen met de meeste reizigers worden aangepast, zodat het effect in dat eindbeeld naar verhouding het grootst is. In de landelijke uitrol (eindbeeld 3 uit de MKBA) komen minder druk bezette lijnen aan de beurt.

Hier staat tegenover dat tijdens de planuitwerkingsfase de vervangingsopgave van ATB prominenter in beeld is gekomen, evenals de Europese afspraken om voor 2050 ERTMS (vrijwel) landelijk uit te rollen. ERTMS is het enige systeem dat ATB kan en mag vervangen. Om tot een zo goed mogelijke baten/kostenverhouding te komen is het daarom noodzakelijk dat alles op alles wordt gezet om tot een verantwoorde uitrol te komen.

Vraag 6

Welke budgetten zijn in België en Duitsland uitgetrokken voor de uitrol van ERTMS en hoe zijn deze in de begroting verwerkt? Hoe verhouden deze budgetten zich tot de reikwijdte van de uitrol, planning en keuze voor baselines/technologie in deze landen? Kunt u een vergelijking maken voor deze aspecten met Nederland?

¹ Zogenaamde PEAT-kosten: projectkosten en kosten voor engineering, administratie en toezicht.

Antwoord op vraag 6

In 2011 behandelde het Belgische parlement het masterplan van Infrabel en NMBS waarin de strategie werd verwoord om voor 2025 stapsgewijs heel België van ERTMS te voorzien met als primaire doel de spoorveiligheid te verbeteren². België berekende in 2011 dat de landelijke uitrol level 1 binnen België in totaal € 3,7 mld (exclusief BTW, prijspeil 2010) zou gaan kosten. De kosten voor beheer, onderhoud en vervanging van ERTMS en het bestaande beveiligingssysteem zijn niet meegenomen, evenals de overstap naar level 2, het verwijderen van het bestaande systeem of de migratie van baseline 2 naar baseline 3. Nederland maakt deze stap in 1 keer. België heeft ongeveer 600 km meer spoor dan Nederland, maar verwachtte in 2010 300 stuks minder materieel om te hoeven bouwen en circa 2.000 – 7.000 minder gebruikers op te leiden. Infrabel en NMBS worden volledig vergoed door de overheid en Europese subsidies (dus geen vergoeding wordt gegeven voor internationaal of goederenvervoer). Dit is een specifieke begrotingspost binnen de staatsbegroting³, die jaarlijks wordt herzien in samenspraak met Infrabel en NMBS.

Duitsland moet nog besluiten over de landelijke uitrol van ERTMS, maar is voornemens net als Nederland level 2-only en baseline 3 te implementeren. Duitsland heeft zich reeds gecommitteerd aan de uitrol van ERTMS op de Europese afgesproken spoorgoederencorridors. In september 2018 heeft Duitsland hiervoor een maakbaarheidsstudie laten uitvoeren door McKinsey⁴. Duitsland heeft meer dan 30.000 km spoor (circa 10x zoveel als Nederland) en telt bijna 9.000 voertuigen (bijna 7x zoveel als Nederland). McKinsey heeft een voorlopige financieringsbehoefte berekend van € 30 – 35 miljard om over te stappen op ERTMS en in het rapport wordt aangegeven dat aanvullend nog € 1,5 mld per jaar nodig is tussen 2020 en 2040 (= 30 mld). Hierin zijn de middelen voor beheer, onderhoud en vervanging tot aan 2040 of 2050 niet meegenomen.

Ik hecht eraan te benoemen dat elk land zijn eigen unieke spoorstelsel heeft en daarom een andere vertreksituatie of strategie. Vanuit hier maakt elke land zijn andere keuzes in aanpak, omvang, uitroltempo en technologie, wat leidt tot verschillende plannings- en kostenramingen. Een vergelijking met andere landen is goed ter indicatie, maar leidt eveneens al snel tot het vergelijken van verschillende grootheden.

² De documenten van deze commissie zijn te vinden, waarvan het belangrijkste document nr. 007 betreft, masterplan van Infrabel en NMBS met betrekking tot omvang, budget en planning: <http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=nl&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=N&legislat=53&dossierID=0444>

³ Voor 2019 staat dit op pagina 468: <http://www.budgetfederal.be/NL/budgetOnline/BGD2019.pdf>.

⁴ https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/E/machbarkeitsstudie-zukunft-bahn.pdf?__blob=publicationFile