

Onderwerp

Vervanging treinen Merwedelingelijn

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

ProRail gaat in 2027 het nieuwe beveiligingssysteem ERTMS op de spoorlijn Kijfhoek – Belgische grens via station Dordrecht invoeren. Dit betekent dat treinen van de Merwedelingelijn (MLL) moeten zijn uitgerust met ERTMS-apparatuur vanaf dat moment, omdat deze treinen gebruik maken van het emplacement Dordrecht. Inbouwen van ERTMS in de bestaande treinen van de MLL is naar het oordeel van de Programmadirectie ERTMS ondoelmatig, wat betekent dat deze treinen moeten worden vervangen door nieuwe treinen die geschikt zijn voor ERTMS.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is bereid 50% bij te dragen aan kosten voor de vervroegde afschrijving van de huidige treinen, na aftrek van de geschatte verkoopwaarde. De provincie moet de andere helft betalen. Het ministerie draagt ook de kosten van alle infrastructurele aanpassingen die nodig zijn voor nieuwe treinen: energievoorziening, het ongedaan maken van de verkanting, perronverlenging, toiletafvoerinstallatie, opstelcapaciteit ('parkeerterrein' voor treinen) en de door ProRail bijgevoerde proceskosten die door de vervoerder moeten worden gemaakt.

De bestaande treinen hebben de afgelopen jaren op enkele punten negatief in de belangstelling gestaan: de treinen hebben geen toilet, zijn niet voor iedereen met een beperking zelfstandig toegankelijk, de vloot heeft een beperkte capaciteit gelet op de zeer forse groei van het reizigersverkeer tot 2020 en elk rijtuig heeft maar één deur per zijde, waardoor het in- en uitstappen op drukke tijdstippen te veel tijd vraagt. Nieuwe treinen bieden de mogelijkheid deze maatschappelijke aandachtspunten voor een groot gedeelte op te lossen.

De huidige concessie van Qbuzz loopt eind 2026 af. Een concessiewisseling gecombineerd met een treinenwisseling (instroom vanaf 1 juni 2027) is onwenselijk. Het bestellen van nieuwe treinen die door een andere vervoerder worden gebruikt heeft grote risico's van discontinuïteit in de uitvoering van de treindienst.

Bovendien zou bij aanbesteding zowel de treinvloot als een groot deel van de busvloot tegelijk moeten worden vervangen. Ook een gegarandeerde verkoopopbrengst van huidige treinen lukt dan niet meer, omdat de treinen eerst moeten worden overgedragen aan de volgende concessiehouder.

De risico's voor Qbuzz kunnen worden vereffend door de concessie te verlengen met zeven jaar tot eind 2033. De totale concessieduur komt dan op vijftien jaar; het maximum dat volgens de wettelijke regels onder omstandigheden maximaal mogelijk is voor een concessie met treinen.

Met Qbuzz worden nog nadere afspraken gemaakt over verplichte overname van de nieuwe treinen door een volgende concessiehouder, het afkomen van exploitatievoordelen en andere zaken die verband houden met een verlenging van de concessie zoals de vervanging van alle dieselbussen door zero-emissiebussen per 2030.

Financiën en dekking

De boekhoudkundige waarde van de bestaande treinen is in 2027 € 25,9 miljoen. Qbuzz garandeert een minimale verkoopopbrengst van € 7,5 miljoen. Omdat het ministerie van IenW de helft van de netto afschrijvingskosten dekt, betekent dit dat de provinciale bijdrage aan de vervroegde afschrijving van de bestaande treinen op de MLL € 9,2 miljoen bedraagt; die wordt gedekt uit de Reserve Mobiliteit. Mochten treinen bij verkoop meer opbrengen, dan wordt de provinciale bijdrage lager. Qbuzz heeft aangegeven zich garant te stellen voor de opbrengst van € 7,5 miljoen, zodat er geen risico's zijn op een lagere opbrengst (bijlage). De extra arbeidscapaciteit voor de begeleiding van de verschillende processen wordt geraamd op € 2 miljoen en wordt gedekt uit de Reserve Mobiliteit. Totaal wordt daarmee € 11,2 miljoen aan de Reserve Mobiliteit onttrokken. Dat is mogelijk door minder middelen te besteden aan verbetermaatregelen ten behoeve van de doorstroming van het OV en verbetering van haltes. OV zou hierdoor sneller en betrouwbaarder worden, kernpunten uit het transitieprogramma OV. Met deze onttrekking kunnen minder wegvakken worden verbeterd dan oorspronkelijk voorzien. Indien er positieve effecten optreden, vloeien die terug naar de Reserve Mobiliteit.

Proces

Het ministerie van IenW heeft besloten het spoor in Nederland uit te rusten met het nieuwe Europese beveiligingssysteem ERTMS. Het baanvak Kijfhoek – Belgische grens via Dordrecht krijgt ERTMS in 2027. De treinen die worden ingezet op de MLL zijn niet voorzien van dit beveiligingssysteem en zullen hiermee moeten worden uitgerust. Op 17 mei 2022 heeft het ministerie de provincie formeel gevraagd ERTMS in de treinen te implementeren.

Inmiddels is duidelijk geworden dat ombouw van bestaand materieel grote risico's en nadelen met zich meebrengt. U bent hierover op 10 juni 2022 geïnformeerd door middel van een brief van gedeputeerde Zevenbergen (brief met kenmerk PZH-2022-807090922). De kosten van ombouw waren begroot op € 48 miljoen, ten laste van het Rijk. De Programmadirectie ERTMS die het Rijk in dezen adviseert, beschouwt deze kosten als niet doelmatig, gelet op de beperkte resterende levensduur van de treinen na ombouw (11 jaar). ERTMS in bestaande treinen werd hiermee onhaalbaar.

Met het ministerie zijn op verschillende ambtelijke niveaus gesprekken gevoerd over de consequenties van het oordeel van de Programmadirectie ERTMS. De provincie kan geen opdracht geven aan Qbuzz om ERTMS in te bouwen in bestaande treinen, als het Rijk niet de volledige kosten dekt. Aanschaf van nieuwe treinen door Qbuzz vereist een bijdrage van IenW aan de resterende boekwaarde: eind 2027 staan de treinen nog voor € 25,9 miljoen in de boeken.

Op 21 september jongstleden heeft het ministerie per brief (bijlage) laten weten dat het bereid is 50% aan de vervroegde afschrijving bij te dragen, na aftrek van de op € 7,5 miljoen geschatte verkoopwaarde. Van de resterende € 18,4 miljoen draagt het ministerie dus de helft, de andere helft moet de provincie dragen. Het ministerie draagt verder alle infrastructurele kosten (uitbreiding van de energievoorziening, verlenging van perrons, het ongedaan maken van de verkanting van een deel van het spoor zodat gelijkvloers instappen overal mogelijk wordt, en het uitbreiden van de opstelcapaciteit). Ook neemt het ministerie de proceskosten die door de vervoerder moeten worden gemaakt voor zijn rekening.

In de vergadering van de Statencommissie Bereikbaarheid en Energie van 21 september jongstleden heeft gedeputeerde Zevenbergen dit nieuws meegedeeld en aangekondigd u een Statenvoorstel te doen toekomen in verband met (financiële) consequenties van de vervroegde vervanging van de treinen door Qbuzz.

Bij instemming met dit voorstel zullen Gedeputeerde Staten het ministerie van IenW laten weten Qbuzz op te dragen nieuwe treinen aan te schaffen die per 1 juni 2027 volledig operationeel beschikbaar moeten zijn in verband met de ingangsdatum van ERTMS in 2027. Qbuzz maakt daarna in samenspraak met de provincie een technisch Programma van Eisen (PvE), waarin in elk geval de aanwezigheid van een toilet, een goede toegankelijkheid van de trein voor mensen met een beperking, en ruimte voor fietsen worden opgenomen. Ook zal aandacht worden besteed aan duurzaamheid, comfort, herkenbaarheid, levertijd en onderhoudskosten gedurende de totale levensduur van de treinen. Het concept-PvE wordt in een technische sessie met de Staten besproken. Ook het Reizigersoverleg RODAG, gehandicaptenorganisaties en andere belanghebbenden zullen om advies worden gevraagd. Qbuzz zal als vervoerder een Europese aanbesteding uitschrijven en uiteindelijk de nieuwe treinen bestellen.

Met Qbuzz zal de provincie een overeenkomst afsluiten. Deze gaat onder andere over controles van de staat van de treinen in 2023 en 2027, de hiervoor gemelde garantstelling voor een minimumopbrengst van de verkoop van de huidige treinen door Qbuzz, een kostenverantwoordelijkheid voor het implementatieproces van de nieuwe treinen, de opleiding van het personeel voor het omgaan met ERTMS en de afroming van exploitatievoordelen. Ook zal Qbuzz een optie op twee extra treinen moeten nemen.

In een brief (bijlage) heeft de directie van Qbuzz aangekondigd bereid te zijn dergelijke afspraken te maken.

Nieuwe treinen bestellen brengt voor de provincie een aantal aandachtspunten met zich mee:

- Het ministerie is alleen bereid bij te dragen aan de afschrijvingswaarde als Qbuzz ervan € 7,5 miljoen voor zijn rekening neemt.
- De huidige concessie loopt eind 2026 af. Als pas bij een nieuwe aanbesteding nieuwe treinen worden besteld, zijn die niet inzetbaar op het moment dat ERTMS wordt ingevoerd. De huidige vervoerder, Qbuzz, zal dus nieuwe treinen moeten aanschaffen. Een aanbesteding betekent dat tijdens de periode waarin treinen

worden gebouwd en de inzet wordt voorbereid, sprake is van een concessiewisseling. Een mogelijke nieuwe concessiehouder moet dan treinen overnemen die tijdens de inschrijving nog niet zijn opgeleverd en waarmee op de MLL nog geen ervaring is opgedaan. De nieuwe vervoerder moet de treinen echter wel bijna de gehele concessieperiode (vanaf medio 2027) exploiteren. Het risico is reëel dat geen enkele vervoerder op zo'n concessie een bieding zal doen.

Deze aandachtspunten zijn oplosbaar als Qbuzz een verlenging van de concessie krijgt tot eind 2033. Qbuzz stelt zich dan garant voor 7,5 miljoen euro en zorgt voor een goede voorbereiding voor nieuwe treinen en de implementatie ervan. Qbuzz moet nieuwe treinen aanschaffen die in 2027 met ERTMS kunnen gaan rijden. Trenitalia, het moederbedrijf van Qbuzz, heeft voldoende ervaring met de procedures voor nieuwe treinen die wordt ingebracht voor aanschaf van nieuwe treinen op de MLL. Bij een concessieverlenging moet Qbuzz ook zorgen dat de gehele busvloot vanaf 2030 zero-emissie is. Mogelijk is Qbuzz bereid de bestaande dieselbussen vervroegd te vervangen zodat hiermee een milieuvoordeel te behalen valt.

De provincie zal in de concessieovereenkomst opnemen dat een volgende concessiehouder verplicht is de treinen over te nemen voor een vooraf afgesproken bedrag. De afschrijvingsmethode, de afslag voor schade, gebreken en achterstallig onderhoud zullen dat bedrag bepalen.

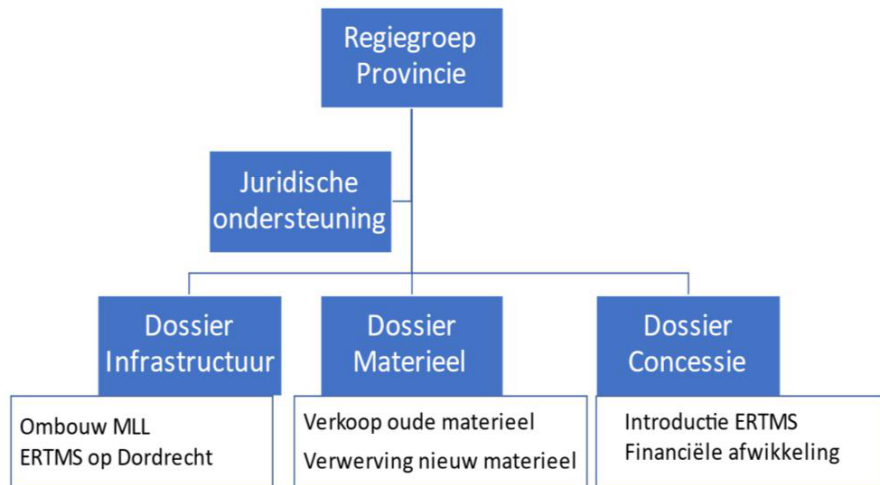
Organisatie

Er zal een projectorganisatie worden opgezet om de volgende werkzaamheden te begeleiden vanuit de belangen van de provincie zodat er medio 2027 nieuwe treinen kunnen instromen:

- aankoop van nieuwe treinen (van Programma van Eisen tot implementatie op de spoorbaan);
- verkoop van oude treinen;
- aanpassing van de infrastructuur van de spoorlijn (energievoorziening, perronverlenging, opstelcapaciteit en dergelijke);
- monitoring van inbouw ERTMS op emplacement Dordrecht;
- introductie ERTMS in de Qbuzz organisatie;
- financiering (afschrijvingsystematiek en langetermijnonderhoud).

Voor een gedeelte kan dit werk door bestaand personeel worden gedaan, voor een gedeelte zullen externe specialisten worden ingehuurd. Alles bijeengenomen worden de extra kosten voor arbeidscapaciteit geraamd op € 2 miljoen.

Een groot deel van de processen valt buiten de verantwoordelijkheid van de provincie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanpassingen aan de infrastructuur, die door ProRail moet worden uitgevoerd. Daarom wordt een ambtelijke regiegroep opgezet, die coördineert en de voortgang en samenhang van de verschillende processen bewaakt. De opzet hiervan is weergegeven in de volgende figuur:



Een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van ProRail, Programmadirectie ERTMS, Qbuzz en provincie zal zorgen voor de afstemming tussen de verschillende organisaties.

Door deze opzet spant de provincie zich maximaal in om alle projecten op tijd afgerond te krijgen. De planning van alle werkzaamheden is als volgt:

Stap	Omschrijving	Tijdsinterval
1	Opstellen programma van eisen voor de nieuwe treinen	Najaar 2022
2	Publicatie van de uitvraag via de EU	Voorjaar 2023
3	Beoordeling aanbiedingen en gunning	Zomer 2023
4	Engineering fase	Najaar 2023 – voorjaar 2024
5	Productiefase	Zomer 2024 – voorjaar 2027
6	Testen, toelating en inbedrijfstelling	Zomer en najaar 2027
7	Garantiefase	2028, 2029 en 2030
8	Afronding verwervingstraject	Voorjaar 2031

Procedure

Als Provinciale Staten het voorgestelde besluit ondersteunt, zullen Gedeputeerde Staten van hun bevoegdheid gebruik maken en Qbuzz vragen de procedure voor de aanschaf van nieuwe treinen in gang te zetten en het ministerie hiervan op de hoogte stellen. Daarnaast zullen de hiervoor vermelde afspraken tussen de provincie en Qbuzz in een overeenkomst worden vastgelegd.

Juridische aspecten

- Er ligt nog geen definitieve toezegging van het ministerie van I&W of er ook daadwerkelijk een 'lumpsum' zal worden uitgekeerd onder de Specifieke Uitkering Regionaal Personenvervoer per trein 2020-2031. Hierover wordt nog op een later moment besloten evenals over de hoogte van de eventuele lumpsum, zie brief van 21 september jongstleden van het ministerie van IenW.
- In de concessiebeschikking is rekening gehouden met de mogelijkheid dat het ministerie ERTMS-beveiliging tijdens de concessie zou invoeren. Daarover zijn ook voorwaarden opgenomen in de concessiestukken. Het inbouwen van ERTMS in de

bestaande treinen is door het negatieve oordeel van de Programmadirectie ERTMS die het Rijk in dezen adviseert onmogelijk geworden. Hierdoor is de enige mogelijkheid nieuwe treinen aan te laten schaffen. Dat heeft geresulteerd in de hiervoor gestelde afspraken die nog contractueel met Qbuzz moeten worden vastgelegd.

Het is verdedigbaar te stellen dat, door de opstelling van het Rijk, de concessie wordt gewijzigd door onder andere de voorgestelde bijdrage van de provincie en het verlengen van de overeenkomst tot 2033 en dat dit gezien de afspraken die we daarover met Qbuzz willen maken niet leidt tot een economische voordeel van de concessiehouder. Het is niet op voorhand te zeggen of een dergelijke redenering in rechte stand zal houden. Beheersmaatregelen zijn: de aankondiging van de gewijzigde concessieafspraken op Tendered publiceren.

- Het ministerie heeft in de hiervoor vermelde brief aangegeven dat ingeval er onverhoopt toch sprake is van staatssteun, hij dient over te gaan tot 100% terugvordering van het bedrag. Extern juridisch advies stelt dat er geen sprake is van onverenigbare staatssteun als de provincie de restant boekwaarde bepaalt overeenkomstig de uitgangspunten van de overnameregeling (bijlage concessie), rekening houdend met achterstallig onderhoud. Dit zal moeten worden opgenomen in de nog te sluiten overeenkomst met Qbuzz.

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 4 oktober 2022, met het besluitnummer PZH-2022-816651469;

Gelet op Artikel 105 lid 1 en 143 lid 2 van de Provinciewet.

Besluiten:

1. Te bepalen dat de procedure voor de vervanging van de treinen op de Merwedelingelijn in verband met het ERTMS-beveiligingssysteem, zoals beschreven in het statenvoorstel, in gang wordt gezet, en GS te verzoeken:
 - a. een projectorganisatie op te zetten die de voortgang en samenhang van de te ondernemen werkzaamheden coördineert;
 - b. met Qbuzz overeenkomsten te sluiten gericht op een verlenging van de concessie met maximaal zeven jaar en afroaming van eventuele voordelen voortvloeiend uit de verkoop van treinen en exploitatie van nieuw materieel in verband met het ERTMS beveiligingssysteem;
 - c. een aanvraag tot een specifieke uitkering in te dienen bij het ministerie van I&W voor de bekostiging van projectkosten en de vervroegde afschrijvingskosten van de 10 treinen die nu rijden op de Merwedelingelijn.
 - d. de benodigde infrastructurele aanpassingen te bewerkstelligen
2. Een incidenteel budget van € 11,2 miljoen op de begroting te brengen en dit te dekken door middel van een bijdrage uit de Reserve Mobiliteit en dit te verwerken in de begroting bij de Voorjaarsnota 2023.

Den Haag, 12 oktober 2022

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

B.S.M. Sepers

voorzitter,

drs. J. Smit

Bijlagen:

- Brief IenW 216296 d.d. 21 september 2022 over ERTMS Merwedelingelijn
- Brief Qbuzz d.d. 29 september 2022 over bijdrage aan vervroegde afschrijving treinen MLL

Den Haag, 4 oktober 2022

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

waarnemend secretaris,

plaatsvervangend voorzitter

ir. J.C. van Ginkel MCM

drs. J.N. Baljeu