

DE FYRA: EEN EUROPEES DRAMA

SAMENVATTING

De FYRA is een Nederlands Belgisch project, ontwikkeld binnen een Europees kader. Heeft dit kader een rol gespeeld in het verloop van dit project?

Het vigerende Europese kader voor de spoorwegsector is gebaseerd op een analyse van het Directoraat Generaal Mededinging van de Europese Unie, uitgevoerd in 1996. De jaarlijkse subsidie die werd verstrekt aan het nationale spoorwegbedrijf in iedere lidstaat was in die tijd zo hoog geworden, dat dit aanleiding was om de oorzaken daarvan te onderzoeken.

Na onderzoek stelde het Directoraat Generaal dat de nationale spoorwegbedrijven van de lidstaten niet in staat waren om op langere termijn te overleven door het sterk nationale, op eigen land gerichte, monopolistische karakter van de bedrijven, integraal ondersteund door nationale overheden. De nationale spoorwegmaatschappij heeft een vervoersmonopolie en gebruikt daarbij alleen treinen die in eigen land zijn geproduceerd.

Het Directoraat Generaal stelde in 1996 voor om een Europese markt te creëren voor zowel het vervoer van reizigers als de productie van treinen. De markt voor de productie van treinen werd gerealiseerd door Europese standaardisatie van treinen in combinatie met Notified Bodies die het oneigenlijke gebruik van goedkeuringstrajecten moeten voorkomen.

De NS (NedTrain) ontwikkelt voor de hogesnelheidsverbinding Amsterdam Brussel een trein volgens een geheel nieuw concept - de FYRA - en laat die bouwen door AnsaldoBreda. De eerste trein wordt in 2009 afgeleverd en doorloopt zowel in Nederland als in België goedkeuringstrajecten die twee jaar in beslag nemen. De trein wordt door een Notified Body goedgekeurd in 2012. In de testfase en tijdens de exploitatie veroorzaakt het ETCS systeem, dat eigenlijk losstaat van de FYRA, veel storingen. De minister bericht de Tweede Kamer begin januari 2013 - alle goedkeuringstrajecten zijn dan met succes doorlopen en de FYRA vervoert al een maand reizigers - dat het FYRA-project, enkele kleine tekortkomingen daar gelaten, naar wens verloopt.

In de 2^e helft van januari loopt de FYRA schade op door sneeuwval. Bij sneeuwval mag niet met hoge snelheid worden gereden, zo stelt de fabrikant. De beschadigde FYRA wordt eerst in België en later in Nederland uit de dienst genomen. Enkele maanden later wordt het FYRA project gestopt. Een reden wordt AnsaldoBreda niet gegeven. Ook de rechter in kort geding vindt een nadere motivering voor het beëindigen van het contract van € 400 miljoen niet nodig gelet op de bepalingen in het contract.

Treinen en alle technische systemen die volgens nieuwe concepten worden gebouwd, hebben kinderziektes. Zijn kinderziektes aanleiding tot abrupte beëindiging van een contract? In het marktmodel dat het Directoraat Generaal in 1996 voorstelde waarschijnlijk wel. Een vervoerder bestelt dan een kant en klare trein waarbij hij geen enkele inbreng heeft in het ontwerp of de bouw van de trein. Bij de FYRA is de traditionele werkwijze van de nationale spoorwegbedrijven gevolgd: een gedetailleerd programma van eisen, allerlei aanwijzingen en dagelijkse aanwezigheid van de opdrachtgever in de productiefabriek. Bij deze werkwijze ontstaat principieel een gedeelde verantwoordelijkheid.

De sneeuw in januari bracht een tekortkoming aan de FYRA aan het licht. Op dat moment zijn de wegen van de NS en NMBS, de opdrachtgevers, en van AnsaldoBreda uit elkaar gegaan. De opdrachtgevers stelden zich daarbij conform het marktmodel van het Directoraat Generaal op, alsof zij een kant en klare trein bestelden, volledig volgens ontwerp van AnsaldoBreda. De FYRA is

echter gebouwd conform de specificaties en dagelijkse aanwijzingen van de NS (NedTrain).

Indien het beleid van de Europese Unie - gepresenteerd in 1996 - was gevolgd, dan zou de HSL Amsterdam Brussel nu gebruikt worden door verschillende vervoerders, met treinen die door een Notified Body waren goedgekeurd. Bij deze goedkeuring was noch de Nederlandse overheid noch de Belgische overheid op enigerlei wijze betrokken geweest. De nationale spoorwegmaatschappijen, gesteund door de lidstaten, hebben de uitvoering van dit beleid echter gefrustreerd, zodat het kader werd gecreëerd waarin dit drama kon gebeuren. Conform de oude tradities laat de NS een geheel nieuwe, typisch Nederlandse trein bouwen met alle daaraan verbonden risico's. Als er dan tekortkomingen worden vastgesteld, worden Notified Bodies genegeerd en worden nationale goedkeuringstrajecten gevolgd. Een en ander leidt tot slechte dienstverlening en steeds hogere kosten voor de belastingbetaler.

Aanbevelingen

Door onafhankelijke technici - niet gelieerd aan Nederland of België (dus eigenlijk een Notified Body) - zou moeten worden vastgesteld of AnsaldoBreda, de fabrikant van de FYRA, in staat is de treinen zodanig aan te passen dat aan de door de opdrachtnemer gesignaleerde gebreken in redelijkheid tegemoet gekomen kan worden en de FYRA kan worden goedgekeurd. Het ETCS systeem zou hierbij buiten beschouwing moeten worden gelaten.

Ter beperking van de kosten voor de belastingbetaler moet het beleid van de Europese Unie ter revitalisering van de spoorwegsector - gepresenteerd in 1996 - weer de basis worden voor het spoorwegbeleid in Nederland. De positie van NedTrain vormt daarbij een aandachtspunt.

INHOUD

DE FYRA EEN EUROPEES DRAMA

De Italiaanse FYRA staat stil.

Het Europese kader

Het onderzoek van het Directoraat Generaal Mededinging

Mededinging in de praktijk

De oplossing

Het ingrijpen heeft beperkte gevolgen.

Het verloop van het FYRA project

De ontwikkeling van het Europese Treinbeveiligingssysteem (ETCS)

De ontwikkeling van het voertuig FYRA

De beschadiging door sneeuw

Behandeling van kinderziektes

De medeverantwoordelijke opdrachtgever

Beeldvorming door de opdrachtgevers

De rol van het Europese kader in het FYRA project

Conclusie

Aanbevelingen

De Italiaanse FYRA staat stil

Op het spooreplacement Watergraafsmeer zijn de Italiaanse FYRA treinen zichtbaar vanaf de kruisende autosnelweg. De spiksplinternieuwe treinen ter waarde zo'n € 400 miljoen rijden niet meer. Het verwerken tot schroot is nu de meest voor de hand liggende optie. Dergelijke drastische ontwikkelingen zijn in de Nederlandse spoorgeschiedenis ongehoord. Nooit eerder is in de spoorsector een project van deze omvang in een dergelijk laat stadium afgebroken met zulke dramatische gevolgen voor de betrokken partijen.



Dat maakt het FYRA project uniek, uniek voor Nederland maar ook uniek in de Europese Unie. De FYRA is eigenlijk een Europees project. Zeventien jaar geleden heeft de Europese Unie een visie ontwikkeld hoe, in de toekomst, het ontwerp en de bouw van treinen in Europa zouden moeten gaan verlopen. Deze visie vormde een onderdeel van een plan tot de herstructurering van de Europese spoorsector. Het is niet bij een plan gebleven. De Europese Unie heeft bestuurlijke initiatieven ontwikkeld en politieke besluiten genomen om daaraan inhoud te geven.

Om de problemen rond FYRA te begrijpen is het nodig het project te bezien in zijn Europese context. Eerst dan kan worden nagegaan wat we van de ontwikkelingen kunnen leren. Dit niet alleen omdat de belastingbetaler waarschijnlijk voor de kosten van dit drama zal worden aangeslagen, maar ook omdat het een open vraag is of het verwerken tot schroot van deze trein de enige optie is. In dit artikel worden eerst de ontwikkelingen in de spoorsector in Europa beschreven. Vervolgens komt het verloop van het FYRA project aan de orde. Tenslotte geven we aan wat er te leren valt en wordt een richting aangegeven om herhaling te voorkomen.

Het Europese kader

De Nederlandse Spoorwegen vormden in 1960 een groot bedrijf onder één directie. Dit bedrijf omvatte een aantal min of meer zelfstandige bedrijven waarvan de belangrijkste waren de "rijdende dienst", nu NS Reizigers, en de Dienst Infrastructuur, het huidige ProRail, en de dienst Materieel, het huidige NedTrain. De taak van de Dienst Infrastructuur was het in goede staat houden en zo nodig uitbreiden van de spoorwegen zodat de door de "rijdende dienst" gewenste dienstregeling kon worden uitgevoerd. De Dienst Materieel ontwierp het rollend materieel overeenkomstig de wensen van de rijdende dienst en liet het ontworpen materieel bouwen bij geselecteerde aannemers. De hiervoor vereiste financiële middelen werden opgebracht door de "rijdende dienst" uit de verkoop van treinkaartjes.

Door de snelle toename van het autobezit na 1960 kwamen de Nederlandse Spoorwegen in de problemen. Een faillissement dreigde. Binnen het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat was een Directoraat Generaal beleidsmatig verantwoordelijk voor de Nederlandse Spoorwegen. Geconfronteerd met het probleem van het naderende faillissement diende dit Directoraat Generaal een standpunt in te nemen: laten we de Spoorwegen failliet gaan of niet? Besloten is de Spoorwegen substantieel financieel te ondersteunen. Hiervoor werd op de begroting een bedrag opgenomen. In de daaropvolgende jaren werd dit bedrag steeds aanzienlijk verhoogd. De subsidies werden na enige tijd verstrekt op basis van door de overheid vastgestelde verordeningen. In deze verordeningen werd de verstrekte subsidie omschreven als een vergoeding voor de verplichting van de overheid tot het aanbieden van openbaar vervoer.

Niet alleen in Nederland maar ook in de ons omringende landen was het autobezit in die periode sterk gestegen met dezelfde gevolgen voor de nationale spoorwegbedrijven. Ook in die landen was men overgegaan tot het verstrekken van subsidie. De verordeningen op grond waarvan subsidie werd verstrekt, verschilden van land tot land. Met de Europese Directive 1975/327/EEG voerde de Europese Unie een uniforme wijze van subsidieverstrekking aan de nationale spoorwegmaatschappijen in met als doel het bevorderen van Europese transparantie op dit terrein. Ook in deze Directive werd subsidie omschreven als een vergoeding aan de spoorwegmaatschappij voor een verplichting van de overheid tot het aanbieden van openbaar vervoer.

De ingevoerde verplichting voor de overheid tot het aanbieden van openbaar spoorvervoer kon op vele manieren worden uitgelegd. Het was een garantie voor het afdekken van de tekorten maar bood ook mogelijkheden. Tot 1960 was het openbaar vervoer min of meer kostendekkend. Openbaar vervoer werd traditioneel alleen aangeboden op tijdstippen en plaatsen waar de omvang van de vervoersstromen groot genoeg was voor een commerciële exploitatie. De Europese verplichting maakte het openbaar vervoer tot een recht waar iedere burger aanspraak op kon maken. Bij de juridische benadering van openbaar vervoer ligt het accent op het aanbod van



openbaar vervoer (het recht). Het feitelijke gebruik van het openbaar vervoer is dan minder relevant. Deze benadering bood nieuwe kansen voor de Spoorwegen die voorheen bij de uitbreiding van de dienstregeling en aanpassingen van de spoorweginfrastructuur beperkt werden doordat deze in beginsel gefinancierd werden met de inkomsten uit het reizigersvervoer en goederenvervoer.

Spoorslag 70, Rail 21 en enkele recente projecten waren het resultaat van de nieuwe benadering. Daarmee werd het bedrag dat de nationale overheid, zowel in Nederland als in de andere landen van de Europese Unie, aan het nationale spoorwegbedrijf overmaakte ieder jaar hoger.

Het onderzoek van het Directoraat Generaal Mededinging

Deze ontwikkeling die zich in alle landen van de Europese Unie voordeed, was voor het Europese Directoraat Generaal Mededinging (de tegenhanger van ons ministerie van economische zaken) aanleiding om de Europese railsector aan een nader onderzoek te onderwerpen. Het Directoraat Generaal kwam in 1996 met een scherpzinnige analyse uiteengezet in het witboek: EEN STRATEGIE OM DE SPOORWEGEN IN DE GEMEENSCHAP WEER VITAAL TE MAKEN.

De nationale spoorweg bedrijven die toen in Europa bestonden, bleken volgens deze analyse niet in staat op langere termijn te overleven. De structuur van deze bedrijven belemmerde dat deze in de toekomst die rol in het verkeer en vervoer zouden kunnen vervullen die hun in het verenigd Europa was toebedacht. De belangrijkste hinderpaal was het sterk nationale, op het eigen land gerichte, monopolistische karakter van de nationale spoorwegbedrijven integraal ondersteund door de nationale overheid. Dat karakter komt overal in naar voren. Elk nationaal spoorwegbedrijf had (en heeft) eigen unieke standaarden en steunde (en steunt) daardoor op eigen specifieke toeleverende bedrijven. Ieder land kende en kent zijn eigen rijtuigen, locomotieven, rails, wissels, beveiligingssysteem et cetera allemaal volgens eigen specificaties van de nationale spoorwegbedrijven ontworpen en gemaakt. De onderlinge uitwisselbaarheid is daarbij vrijwel volledig afwezig met als resultaat dat Nederlandse treinen niet in Duitsland kunnen rijden en omgekeerd. Datzelfde geldt voor alle landen van Europa. Een Franse trein kan dus ook niet in Duitsland rijden.

Anno 2013 is een groot deel van het materieel dat in Nederland rondrijdt, nog steeds typisch Nederlands. Het is ontworpen door de voorloper van NedTrain in Utrecht in de kantoren van de oude nationale spoorwegmaatschappij. In België is het typisch Belgisch en dat geldt ook voor vele andere Europese landen.

Al de verschillende nationale railsystemen brengen hoge kosten met zich mee. Europa kent meer dan 20 verschillende nationale systemen die voorkomen dat treinen met elkaar in botsing komen. Al die systemen hebben hetzelfde doel.

De werkwijze in het spoor is te vergelijken met een werkwijze waarbij de KLM zijn eigen vliegtuigen ontwerpt en voor eigen rekening laat ontwikkelen en bouwen in plaats van een keuze te doen uit de op de markt beschikbare vliegtuigen. Door dit specifieke karakter van de nationale railsector waarbij ieder nationaal spoorwegbedrijf zijn eigen materieel ontwikkelt, was en is concurrentie en specialisatie van de aanleverende fabrikanten voor rollende materieel niet mogelijk. De verschillende nationale industrieën die nationale niet uitwisselbare railcomponenten produceren moeten dus omgevormd worden naar Europees opererende industrieën die zich specialiseren op een of enkele uitwisselbare railcomponenten voor een Europese markt.

Mededinging in de praktijk

Voordat de Europese Unie werd ingesteld vormden de nationale grenzen een krachtige economische barrière. Voordat vervoermiddelen in een specifiek land konden worden toegelaten,



was een goedkeuring (voor auto's bijvoorbeeld de Rijksdienst voor het wegverkeer) vereist. Dat gold zowel voor auto's, vliegtuigen als spoorwegmaterieel. Om de nationale industrie te beschermen werd het door de overheid als gewenst gezien om buitenlandse vervoermiddelen die zo goed waren dat er nationaal moeilijk tegen geconcurrereerd kon worden, te weren. Vooral bij het spoor maar ook daarbuiten werden voor de argumentatie om een specifiek vervoermiddel of component te weren meestal veiligheidsredenen aangevoerd. In de praktijk is het niet goed mogelijk om na te gaan of dat inderdaad zo is. Het discutabele gebruik van de veiligheid voor economische doeleinden is door de instelling van de Europese Unie aanzienlijk teruggebracht maar zoals blijkt uit het voorbeeld hieronder nog steeds niet volledig verdwenen.

*Frankrijk mag verkoop nieuwe Mercedesen blokkeren
Bizarre autoreL*

Van onze verslaggever Leidsch Dagblad 17 juni 2013

*Brussel * De Europese Commissie staat toe dat Frankrijk de verkoop en registratie van nieuwe auto's van het Duitse merk Mercedes-Benz blokkeert omdat sommige modellen een koelvloeistof gebruiken die niet is toegestaan door de Europese regels. Dat heeft de Commissie gisteren laten weten. Frankrijk heeft een verkoopverbod opgelegd aan nieuwe auto's van de A-, B- en SL-klasse van Mercedes omdat die een koelvloeistof hebben die niet is toegestaan door de EU. Die koelvloeistof zou leiden tot klimaatverwarming. "Er worden momenteel in de Europese markt auto's geproduceerd die, volgens een voorlopig analyse van de commissie, niet voldoen aan de goedkeuring voor dat type", aldus eurocommissaris Antonio Tajani (Industrie).*

Moederbedrijf Daimler stelt juist dat de enige vervanger voor het middel niet veilig genoeg bleek tijdens testen. Ook wijst het bedrijf op de goedkeuring van de auto's door de Duitse autoregistratiedienst KBA.

Volgens Daimler is die goedkeuring geldig in heel Europa. Volgens Tajani heeft Daimler onvoldoende hard kunnen maken dat er veiligheidsrisico's zijn met de vervanger van de koelvloeistof die nu in -de Mercedes-auto's zit. Dat nieuwe middel is sinds begin dit jaar door de EU voorgeschreven voor nieuwe auto's. De eurocommissaris kondigde aan vandaag over de zaak te vergaderen met vertegenwoordigers uit alle EU-landen.

De zaak heeft tot frictie geleid tussen Berlijn en de EU. Een woordvoerder van de Duitse regering liet vrijdag nog weten dat een oplossing wordt nagestreefd, maar dat de definitieve testresultaten met de koelvloeistof nog bekend moeten worden en dat dan meer duidelijk zal worden. Brussel heeft gedreigd een rechtszaak tegen Duitsland te beginnen wegens het schenden van de Europese regels.

Door jarenlange afscherming en subsidiering ontstond in ieder land een hecht samenwerkingsverband tussen alle bij de nationale spoorwegen betrokken bedrijven en de overheid. Dat aspect werd nog eens versterkt door de introductie van de juridische benadering van het openbaar vervoer.

De oplossing

Het Directoraat Generaal Mededinging kwam niet alleen met een analyse maar ook met een oplossing om de Europese spoorbedrijven klaar te stomen voor de grote rol die hun was toebedeeld in het toekomstige verkeer en vervoer in Europa. Deze oplossing was, in essentie, het invoeren van concurrentie zowel in het vervoer ("op het spoor") als bij de fabricage van rollend materieel. De traditionele nationale spoorwegbedrijven werden volgens dit voorstel eerst opgesplitst volgens het model van de (veel later aangelegde en veel modernere) autosnelwegen. De overheid neemt de railinfrastructuur over en biedt aan iedereen de mogelijkheid tegen een vergoeding om van deze infrastructuur gebruik te maken. Iedere Europese vervoermaatschappij heeft de mogelijkheid en vrijheid om de railinfrastructuur waar dan ook in Europa te gebruiken en



daarmee reizigers te vervoeren. (Dit model is door Directoraat Generaal Mededinging ook in andere sectoren zoals de elektriciteitsvoorziening toegepast.)

Economische zelfstandigheid van de vervoersbedrijven en publieke eigendom van de infrastructuur vormden de eerste stap in het voorstel van Directoraat Generaal Mededinging. De tweede stap behelsde het invoeren van concurrentie bij de aanleverende op het eigen land gerichte railindustrieën door Europese standaardisatie van de componenten van het rollend materieel.

Voor het creëren van een Europese markt voor componenten van de railinfrastructuur en het rollend materieel is het onvermijdelijk dat er standaardisatie komt voor deze componenten zodat deze Europees uitwisselbaar worden. Voor het nationale, conventionele niet hoge snelheidsspoor is dat een ontwikkeling die tientallen jaren in beslag zal nemen, als het al ooit zal lukken. Voor de hogesnelheidslijnen en de hogesnelheidstreinen heeft die standaardisatie wel plaatsgevonden. In overleg met de vervoersmaatschappijen zijn essentiële eisen geformuleerd. Deze essentiële eisen zijn omgezet in zogenaamde technische specificaties voor interoperabiliteit (TSI). Dit betreffen uitgebreide sets van regels waaraan het hogesnelheidsmaterieel moet voldoen. De voorschriften zijn te vinden op de website van de ERA (European Railway Agency). De eerste versie hiervan was beschikbaar in 2002.

Standaardisatie alleen is niet voldoende. Ook bij standaardisatie blijven er nog vele middelen over om goedkope producten, beschikbaar op de vrije markt, om oneigenlijke redenen af te keuren en toch weer te kiezen voor een product uit het eigen land. Om die reden is er ook nog een ander instrument ontwikkeld: de "Notified Body". Dit is een door een lidstaat erkend bedrijf dat verklaringen af mag geven dat een bepaald product aan de technische specificaties voor interoperabiliteit voldoet.

De fabrikant van een bepaalde specifieke component kan zijn product aanbieden ter certificering aan een willekeurige Notified Body ergens in Europa gevestigd. Het certificaat van een Notified Body geldt voor heel Europa. Een land is niet meer bevoegd om een trein of een component gecertificeerd door een Notified Body af te keuren. Dit is natuurlijk een enorme stap vooruit in vergelijking met de oude situatie op het spoor waarin ieder land zonder problemen het veronderstelde nationale belang kon verdedigen. Bij dit model werd er natuurlijk vanuit gegaan dat het spoorvervoer verzorgd zou worden door een groot aantal afzonderlijke maatschappijen die met elkaar zouden concurreren om de gunst van de reiziger op vrij toegankelijke spoorlijnen. Deze vervoers-maatschappijen zouden kant en klare treinen aankopen gebouwd volgens de TSI's en gecertificeerd door de Notified Bodies, terwijl de infrastructuur op kosten van de overheid aangelegd en in stand gehouden zou worden. Dat waren de ideeën in de jaren negentig van vorige eeuw.

Het ingrijpen heeft beperkte gevolgen.

Deze analyse van Directoraat Generaal Mededinging vond aanvankelijk brede steun. Bij de ontwikkeling van het nieuwe toen nog aan te leggen en in te richten Europese netwerk voor hogesnelheidstreinen was dit model (rond 1990) dan ook het uitgangspunt. Het omvormen van de gevestigde nationale spoorwegbedrijven in deze richting bleek heel wat moeilijker dan gedacht. De kale opsplitsing van de Nederlandse Spoorwegen in een bedrijf verantwoordelijk voor de infrastructuur (Prorail) en een bedrijf verantwoordelijk voor het vervoer (NS Reizigers) ontmoette weinig bezwaren en is zonder problemen doorgevoerd. De Dienst Materieel die het ontwerp en de aanschaf van het rollend materieel verzorgde, werd verzelfstandigd (als NedTrain) met als missie om voortaan op de vrije markt te opereren.

Het invoeren van concurrentie tussen de vervoerbedrijven bleek een stap te ver. Noch in Nederland noch in de landen om ons heen, met uitzondering van Groot-Brittannië, konden de ideeën met betrekking tot Europese concurrentie uit Brussel bij nader inzien op steun rekenen. Het



oude model: een bedrijf met een monopolie werd, onder druk van de nationale overheden en spoorwegbedrijven die hun monopolie wilden behouden, in grote lijn gehandhaafd. In een aantal stappen is de concurrentie "op het spoor" van Directoraat Generaal Mededinging veranderd in "concurrentie om het spoor" later nog met de verplichte overname van medewerkers en materieel en uiteindelijk weer omgezet in het oude concessiemodel waarmee de spoorwegen in de 19^e eeuw zijn gebouwd. Het invoeren van Europese concurrentie op de nationale spoorwegnetten is daarmee voorkomen. De concurrentie op de Nederlandse tak van het Europese hogesnelheidsnet is in de jaren negentig voorkomen door interventie van onze premier in Brussel die er in geslaagd is voor dit deel de vrije toegang voor vervoerders te blokkeren. De Europese Unie heeft ingestemd met een concessie voor dit deel van het hogesnelheidsnet.

De kosten van deze ontwikkeling worden weerspiegeld in dat deel van de kostprijs van een treinreis dat de belastingbetaler betaalt. Een treinreiziger betaalde in de afgelopen jaren voor een treinkaartje de onderstaande percentages van de feitelijke kostprijs. Daarbij is de absolute hoogte van de overheidssubsidie aangegeven.

1960	100%	€ 0
1970	86%	€ 130 miljoen
1980	55%	€ 780 miljoen
1990	54%	€ 980 miljoen
2000	60%	€ 1000 miljoen
2010	48%	€ 1760 miljoen

Het Directoraat Generaal Mededinging is er, zo blijkt, uiteindelijk niet in geslaagd de dalende lijn in de hier gegeven percentages structureel om te buigen. Deze dalende lijn betekent een continue stijgende lijn in de omvang van de overheidsbijdragen. Die permanent stijgende overheidsuitgaven voor de railsector vormden de aanleiding tot het onderzoek en de initiatieven van Directoraat Generaal Mededinging. Het ingrijpen van het directoraat heeft economisch gezien slechts enkele jaren (zie percentage in 2000) effect gehad. Wel bestaat een scheiding tussen infrastructuur en vervoermaatschappij. Maar van een vrije toegang tot het spoor voor iedere potentiële vervoerder is geen sprake. NedTrain is ook geen zelfstandige onderneming geworden op de vrije markt zoals het Europese kader dat voorschreef. NedTrain maakt weer deel uit van de NS Holding.

Het verloop van het FYRA project

De FYRA is een hogesnelheidstrein die volgens de specificaties van de NS door het Italiaanse concern AnsaldoBreda is gebouwd. Bij de aanbesteding en de bouw zijn normen (TSI's) van de European Railway Agency en de aanbestedingsregels van het Directoraat Mededinging van de Europese Unie gevolgd.

De FYRA kent twee soorten problemen. Problemen met het treinbeveiligingssysteem en problemen met de locomotieven en rijkundigen. Beide problemen worden in de pers in een adem genoemd maar hebben eigenlijk nauwelijks iets met elkaar van doen. De problemen hebben zich alleen op hetzelfde moment gemanifesteerd.

Een trein bestaat uit diverse subsystemen Twee daarvan zijn in dit kader van belang. Het eerste subsysteem is het voertuig met rijkundigen, wielen, locomotief etc. Dit subsysteem wordt ontwikkeld en gebouwd door werktuigbouwkundigen. De bouw van dit subsysteem is door een alliantie van de NS en de NMBS, verder aangeduid als de Alliantie, opgedragen aan AnsaldoBreda.

Het tweede subsysteem wordt gevormd door het treinbeveiligingssysteem: het systeem dat de trein afremt wanneer de machinist dat niet tijdig doet. Dit subsysteem dat voor alle treinen die op door de Europese Unie gestandaardiseerde baanvakken rijden, een en het zelfde kastje kan zijn, wordt ontwikkeld en gebouwd door elektrotechnici in samenwerking met software specialisten. Welke firma of firma's de apparatuur in de baan (aangelegd in opdracht van de overheid) en of



de apparatuur in de trein hebben vervaardigd, komt in de pers niet duidelijk naar voren. Volgens de website van AnsaldoBreda produceert deze firma die apparatuur niet.

De invalshoek, uitgangspunten en de opdrachtgever, vervoerder of overheid, verschillen per subsysteem.

De ontwikkeling van het Europese Treinbeveiligingssysteem(ETCS)¹

In 1989 neemt de Europese Unie het initiatief tot ontwikkelen van een nieuw standaard Europees treinbeveiligingssysteem. De Europese Unie ontwikkelt alleen normen waaraan het treinbeveiligingssysteem (ETCS) moet voldoen. De bouw van de apparatuur rekent de Unie niet tot haar taak. De eerste versie van de norm voor het Europese treinbeveiligingssysteem: ETCS is in het jaar 2000 gereed.

De productie van het systeem en het aanbrengen van het systeem in de trein en in de baan is aan de lidstaten. De lidstaten kunnen dat geheel zelfstandig doen of samenwerken met andere lidstaten. Als een specifiek ETCS apparaat is ontwikkeld controleert een Notified Body of het apparaat aan de Europese specificaties, vastgelegd in de ETCS norm, voldoet. De Europese Unie subsidieert wel vanaf het begin de aanleg van ETCS in testbaanvakken in lidstaten om te demonstreren dat het systeem goed functioneert. In 2000 zijn al een groot aantal testbaanvakken operationeel. Steeds meer lidstaten gaan ETCS beschouwen als het standaard treinbeveiligingssysteem voor het spoor. Het Zwitserse spoorwegnet zal in 2010 geheel voorzien zijn van ETCS zo is de Zwitserse planning in 2004. In vrijwel alle landen van de Europese Unie zijn al in 2004 ETCS testbaanvakken operationeel.

Het vastleggen door de Europese Unie van de norm voor een treinbeveiligingssysteem blijkt een verstrekkend positief effect te hebben buiten Europa. De ETCS norm wordt feitelijk internationaal de norm eigenlijk voor de hele wereld.

De ontwikkeling van het voertuig FYRA

In 2001 verwerft de NS de concessie voor de Hogesnelheidslijn. Drie jaar later besteedt de NS de bouw van de FYRA aan. Alleen AnsaldoBreda en Alstom hebben hiervoor belangstelling. Het Franse Alstom, de bouwer van de Thalys, is de voormalige nationale Franse leverancier voor spoorwegmaterieel. Siemens, de Duitse tegenhanger van Alstom en leverancier van de Duitse hogesnelheidstrein, geeft aan geen interesse te hebben vanwege de complexe eisen en het relatief lage aantal treinen. AnsaldoBreda krijgt de opdracht.

Zoals gebruikelijk wordt er een projectteam gevormd bestaande uit medewerkers van de Alliantie en AnsaldoBreda. Dit projectteam wordt belast met de leiding van de bouw van de FYRA treinen in de fabrieken van AnsaldoBreda. Daarnaast worden inspecteurs van de NS (NedTrain) geplaatst in de fabrieken om de bouw op de voet te kunnen volgen en te controleren.

In november 2005 blijkt dat de FYRA treinstellen niet volgens schema geleverd kunnen worden. Er zijn ook problemen met het beveiligingssysteem. Een gebrek in het ETCS apparaat vertraagt de ontwikkeling en levering van de trein, zo wordt gemeld. Minister Peijs denkt dat er pas vanaf 1 januari 2008 treinen kunnen gaan rijden via de HSL. NS-topman Aad Veenman stelt voor om de hogesnelheidslijn uit te rusten met traditionele veiligheidssysteem van de NS: het ATB systeem. Waarom een gebrek in het ETCS apparaat de levering van de trein vertraagt, blijft bij deze mededeling onduidelijk. Het treinbeveiligingssysteem en de trein hebben nagenoeg niets met elkaar te maken. De printplaten en software van de eerste zijn eenvoudig te vervangen en belemmeren de aflevering van een trein niet. Het ATB voorstel van de NS-topman is bijzonder.

¹ Zie voor basisgegevens: www.treinreizigers.nl en <http://www.ertms.net>



Door de lijn uit te rusten met het Nederlandse ATB systeem wordt de lijn vrijwel ontoegankelijk voor buitenlandse concurrentie. Het voorstel illustreert de houding van de NS ten opzichte van ETCS.

In 2006 is de hogesnelheidslijn Amsterdam Brussel klaar. Een reizigersdienst is voorlopig niet mogelijk, want er zijn problemen met ETCS. Ook in 2007 houden de problemen met ETCS aan. Ook de Thalys rijdt niet via de HSL.

In april 2009 worden de eerste FYRA treinen opgeleverd. De treinen zijn nodig voor het uitvoeren van testritten die afzonderlijk in Nederland en België worden uitgevoerd. Aparte goedkeuringstrajecten zijn kostbaar en dienen geen enkel doel. De trein is hetzelfde, de sporen zijn hetzelfde en het ETCS systeem is hetzelfde. De opzet van de Europese regelgeving heeft, onder andere, tot doel om deze dubbele goedkeuringen te voorkomen.

In 2012 wordt de FYRA in Nederland en in België goedgekeurd. De goedkeuring door België is voorlopig. De Europese benadering voorziet niet in een voorlopige goedkeuring. Men voldoet aan de eisen of men voldoet niet aan de eisen. Dat moet bij een keuring worden vastgesteld. Het is bij bureaucratische instellingen een vaak toegepaste werkwijze een goedkeuring te voorzien van het stempel voorlopig. De noodzaak en de verantwoording om na te gaan of aan de eisen wordt voldaan, vervalt daarmee. Gaat er in de praktijk na de goedkeuring iets fout, dan wordt alsnog gesteld dat niet aan de eisen wordt voldaan. Zo wordt bovendien een lastig probleem omzeild. De vigerende regels weerspiegelen de bestaande technische kennis en inzichten. Deze vormen geen garantie dat er zich geen kinderziektes zullen voordoen. Met de vaststelling dat een component aan de regels voldoet, erkent de goedkeurende instantie de beperkingen van de bestaande regels en inzichten. Bij het gebruik van de term 'voorlopig' is dat niet nodig.

In december 2012 verzorgt de FYRA voor het eerst de reizigersdienst over de HSL tussen Amsterdam en Brussel. Er zijn veel vertragingen vooral veroorzaakt door het ETCS-systeem dat volgens de website van AnsaldoBreda niet door dit bedrijf is vervaardigd.

In januari 2013 bericht de Alliantie AnsaldoBreda tevreden te zijn over de FYRA en voornemens te zijn alle treinen af te nemen. Kort daarna stuurt de minister een brief naar de kamer waaruit blijkt dat, enkele kleine minpunten daar gelaten, het project FYRA naar wens verloopt.

Begin januari 2013 rijdt de FYRA meer dan een maand in de reizigersdienst. De FYRA is daarvoor bijna twee jaar lang door zowel Nederland als België uitvoerig en separaat getest. In 2012 is de FYRA goedgekeurd door een Notified Body. De Alliantie bericht AnsaldoBreda tevreden te zijn. De minister bericht de Tweede Kamer dat alles naar wens verloopt. Begin januari waren de minister en alle betrokkenen van oordeel dat de FYRA trein voldeed.

De beschadiging door sneeuw

Door de sneeuwbuien in januari van 2013 loopt de FYRA schade op. De FYRA wordt uit dienst genomen. Volgens AnsaldoBreda is de oorzaak van de schade dat er tijdens hevige sneeuwval te hard met de treinen is gereden.

De Belgische spoorwegen (NMBS) maken in mei 2013 bekend de drie bestelde, maar nog niet geleverde FYRA's te annuleren. NS heeft op dat moment ook al besloten te stoppen. Het besluit van de NMBS is gebaseerd op het Expertinnenrapport Concept Risk en het Expertinnenrapport Mott MacDonald. Beide rapporten zijn in opdracht van de NMBS of Alliantie opgesteld na het ontstaan van schade door sneeuw. Op een persconferentie worden enkele punten uit deze rapporten zonder context gepresenteerd. Geen van de genoemde punten heeft betrekking op ETCS terwijl die toch de bron was van veel storingen. Het belang van de op de persconferentie gepresenteerde punten is niet objectief vast te stellen omdat de context op deze persconferentie niet is gegeven en de



rapporten niet openbaar zijn. De ernstige punten hebben te maken met sneeuw.

In juni 2013 spant AnsaldoBreda een kort geding aan in Utrecht. AnsaldoBreda moet uit de krant vernemen dat het contract eenzijdig wordt beëindigd en de treinen niet meer worden afgenomen. Het besluit van de Alliantie is gebaseerd op de twee geheime rapporten. Het contract wordt dus zonder opgave van reden beëindigd.

AnsaldoBreda vraagt tijdens het kort geding inzage in deze rapporten. Daarnaast stelt AnsaldoBreda dat de sneeuw in januari een belangrijke rol heeft gespeeld in de besluitvorming van de Alliantie. Volgens AnsaldoBreda moet een trein bij zware sneeuwval zijn snelheid verlagen zoals de Thalys op hetzelfde traject dat tijdens de sneeuwval heeft gedaan. De Alliantie brengt daar tegenin dat dit onjuist is. De Thalys heeft bij sneeuw met hoge snelheid gereden. Bovendien, als de snelheid bij sneeuw omlaag gebracht moet worden, dan had dat in de gebruikersvoorschriften van de FYRA moeten staan en dat is niet het geval. De rechter besteedt aan dit aspect geen aandacht.

De rechter wijst uiteindelijk alle eisen van AnsaldoBreda af. Zijn overweging is dat in het contract tussen de Alliantie en AnsaldoBreda een artikel is opgenomen dat AnsaldoBreda voor de vereiste vergunningen in Nederland en België zorg moet dragen. De door België geëiste aparte goedkeuring van het materiaal behoorde tot deze vereiste vergunningen. Gelet op het standpunt van de NMBS en het onderdeel van het ministerie (DVIS) dat deze vergunning moet verstrekken, is het uitgesloten dat deze vergunning nu of in de toekomst zal worden verstrekt. Daarmee kan AnsaldoBreda niet voldoen aan zijn contractuele verplichtingen en vervalt de basis voor de eisen van AnsaldoBreda.

Behandeling van kinderziektes

In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van enkele gangbare HSL treinen naast elkaar gezet. De gegevens zijn afkomstig van Wikipedia.

	FYRA	TGV (Frankrijk)	ICE (Duitsland)	Italië (2014)
Max snelheid	250 km/h	300 km/h	300 km/h	250 km/h
Aantal zitplaatsen	546	377	425	432
Vermogen	5500kW	8800kW	8000kW	5500kW
Gewicht	423 ton	385 ton	435 ton	387 ton
Rijtuigen	8	8	8	7
Treinlengte	200 m	200 m	200 m	187 m

Uit de tabel blijkt dat de FYRA met zijn 546 zitplaatsen een bijzondere trein is. Het aantal zitplaatsen is aanzienlijk hoger dan bij de andere treinen. Daarmee is de FYRA een trein, die gebaseerd is op een nieuw concept en geen standaard trein, in beperkte mate aangepast aan de wensen van de opdrachtgever. Nieuwe producten hebben onvermijdelijk kinderziektes, niet alleen in het spoor maar ook in andere sectoren.

De Dreamliner is Boeing's nieuwste en grootste passagiersvliegtuig. Alleen al de ontwikkelingskosten bedroegen \$ 30 miljard. Dit toestel is volledig gecertificeerd en goedgekeurd. Nadat het toestel was vrijgegeven voor commercieel passagiersvervoer, is het door de Federal Aviation Authority na verloop van tijd drie maanden aan de grond gehouden vanwege onvoorziene accuproblemen. Het leidde niet tot intrekking van de goedkeuring en het verwerken tot schroot van dit kostbare toestel. De accuproblemen werden geanalyseerd. Op grond daarvan werden de accu's aangepast en werd het toestel weer vrijgegeven voor commercieel vervoer.

Op 3 juni 1998 ontspoorde bij Eschede een Duitse Hogesnelheidstrein. Bij het ongeval kwamen



101 reizigers om het leven en werden er 88 gewond. De trein had alle vereiste goedkeuringsprocedures met succes doorlopen. Toch bleek deze trein een gebrek te hebben. De betrokken Duitse deskundigen die bekend staan om hun degelijkheid en vakkennis hadden dit structurele gebrek niet van tevoren gezien. Het ongeval leidde niet tot afkeuring en het tot schroot verwerken van de complete Duitse hogesnelheidstreinen. De oorzaak van het ongeval werd opgespoord. Het toegepaste type wiel bleek ondeugdelijk. De treinen werden voorzien van nieuwe wielen en weer in dienst genomen. Na die reparatie hebben ze tot nu toe zonder problemen gereden.

De medeverantwoordelijke opdrachtgever

Bij de FYRA is er sprake van een Nederlands concept dat door AnsaldoBreda, onder verantwoording en voortdurende controle van een projectteam waarin de opdrachtgever zitting had, is uitgevoerd. Het is dus geen auto die een fabrikant, zonder tussenkomst van de koper, rijklaar voor de markt produceert. De werkwijze die bij de FYRA is gevolgd, is de oude werkwijze van de nationale spoorwegmaatschappijen en komt als voorbeeld overeen met de bouw van een woonhuis dat geheel volgens de specifieke wensen en inzichten en aanwijzingen van de bouwheer wordt gerealiseerd.

Daarmee is het ontwerp en de bouw van de trein niet uitsluitend de verantwoording van de bouwer, in dit geval AnsaldoBreda. Het programma van eisen opgesteld door de vervoerder kan eisen bevatten die moeilijk realiseerbaar zijn en daardoor de kiem bevatten van de latere problemen zoals bij het ongeval te Eschede. Een opdrachtgever is verantwoordelijk voor zijn inbreng in het project. Door de sneeuw kwamen tekortkomingen van de FYRA aan het licht. Deze tekortkomingen waren noch door de deskundigen van AnsaldoBreda noch die van NedTrain noch die van de NMBS, die allen het ontwerp en de bouw hebben beoordeeld, begeleid en goedgekeurd voorzien. Daarmee ontstaat een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van deze deskundigen voor niet voorziene problemen en kinderziektes en een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om die op te lossen.

Beeldvorming door de opdrachtgevers

Het bureau dat de toelating van nieuwe treinen regelt, is zowel in België als in Nederland een betrekkelijk klein onderdeel van het ministerie dat de transportzaken behartigt. Als de hoogste baas van de NMBS op TV verklaart dat een trein niet deugt en in Nederland het niet doorgaan van de trein in de ministerraad wordt geaccordeerd, dan is het niet goed voor te stellen dat een klein bureau in een ministerie op enig moment voorstellen van de fabrikant om het probleem op te lossen goed zal keuren en de trein alsnog zal vrijgeven voor reizigersvervoer. Daarmee zouden de ministerraad en de directeur van de NMBS in hun hemd worden gezet. Dat dat niet zal gebeuren was voor iedereen duidelijk. De rechter in kort geding heeft in zijn uitspraak dan ook gesteld dat het niet te verwachten is dat de goedkeuring ooit zal worden verstrekt. De uitspraak van de directeur van de NMBS op TV is daarmee een "self fulfilling prophecy". Treinen behoren alleen door Notified Bodies goed- of afgekeurd te worden niet door directeurs op de TV.

De FYRA had volgens persberichten voortdurend te maken met ETCS storingen zodat het op een gegeven moment haast synoniem werd met de FYRA. Deze storingen in het treinbeveiligingssysteem hebben vrijwel niets te maken met het treinsysteem van AnsaldoBreda. ETCS is een primaire verantwoordelijkheid van de beheerder van de infrastructuur, in feite dus van de overheid. Waarom de ETCS apparatuur in de baan en in de trein niet tijdig beschikbaar was voor de FYRA, blijft een open vraag. De voortdurende storingen in het ETCS systeem hebben bijgedragen aan de negatieve beeldvorming rond de FYRA en hebben het pad geëffend voor de publieke afkeuring van de FYRA door de directeur van de NMBS op de TV.



De rol van het Europese kader in het FYRA project

Alles beschouwd is het toch moeilijk voor te stellen dat de gang van zaken rond het FYRA project past in het streefbeeld dat het Directoraat Generaal Mededinging voor ogen had in 1996.

NedTrain, dat als zelfstandig bedrijf op een vrije markt had moeten opereren, ontwikkelt binnen de NS een specifiek Nederlandse trein. Een Notified Body, passend in het Europese kader, keurt deze trein goed en vervolgens verdwijnt deze goedkeuring in de prullenbak en worden nationale goedkeuringstrajecten gevolgd. Het ETCS systeem waar de netwerkbeheerder c.q. de overheid verantwoordelijk voor is, wordt eerst voor deze lijn ontwikkeld en is niet op tijd gereed (de eerste versie van norm werd in 2000 afgerond) zodat de FYRA veelvuldig te maken heeft met ETCS storingen.

De NS en de NMBS hebben het contract ter waarde van € 400 miljoen met AnsaldoBreda zonder opgave van redenen opgezegd. In de oude situatie van de nationale spoorweg-maatschappijen die nauw samenwerkten met de nationale industrieën kwamen dergelijke extreme maatregelen niet voor. Dat was in ieder geval een voordeel van de oude situatie van vóór 1996 waarin de nationale saamhorigheid dit soort draconische ingrepen voorkwam. In de nieuwe verhoudingen (in ieder geval tussen Nederland en Italië) blijkt van een dergelijke saamhorigheid bij het ontstaan van problemen geen sprake.

Weinig bedrijven of instellingen hebben zo'n grote machtspositie dat zij een contract van € 400 miljoen zonder opgave van redenen durven te beëindigen. Dat kan eigenlijk alleen wanneer je je als bedrijf verzekerd weet van de integrale steun van de overheid. Die ondersteuning is ook steeds gegeven. Zo heeft de minister in een brief aan de Tweede Kamer het negeren van de goedkeuring van de FYRA door een Notified Body met een bijzondere redenering verdedigd. Integrale steun van de overheid voor de nationale spoorwegonderneming is een van de centrale problemen die in het rapport met betrekking tot de revitalisering van de spoorwegen van de Europese Unie (1996) zijn aangegeven.

Conclusie

Het slechts zeer ten dele uitvoeren van het beleid van de Europese Unie ter revitalisering van de Europese spoorwegen heeft een rol gespeeld in het FYRA drama. De nationale spoorweg-maatschappijen gesteund door de lidstaten hebben zich met succes tegen dit beleid van de Europese Unie verzet. NS vervalt daardoor weer in oude patronen. Notified Bodies worden genegeerd en lidstaten ontwikkelen eigen goedkeuringstrajecten. Van concurrentie, de hoeksteen van het revitaliseringsbeleid, is nog steeds geen sprake, niet in het internationale laat staan nationale reizigersvervoer. Een en ander leidt tot slechte dienstverlening en steeds hogere kosten voor de belastingbetaler.

Aanbevelingen

Door onafhankelijke technici niet gelieerd aan Nederland of België (dus eigenlijk een Notified Body) zou moeten worden vastgesteld of AnsaldoBreda in staat is de treinen zodanig aan te passen dat aan de door de opdrachtnemer gesignaleerde gebreken in redelijkheid tegemoetgekomen kan worden en de FYRA kan worden goedgekeurd. Het ETCS systeem zou hierbij buiten beschouwing moeten worden gelaten.

Ter beperking van de kosten voor de belastingbetaler moet het beleid van de Europese Unie ter revitalisering van de spoorwegsector (gepresenteerd in 1996) de basis worden voor het spoorwegbeleid in Nederland. De positie van NedTrain vormt daarbij een aandachtspunt.

