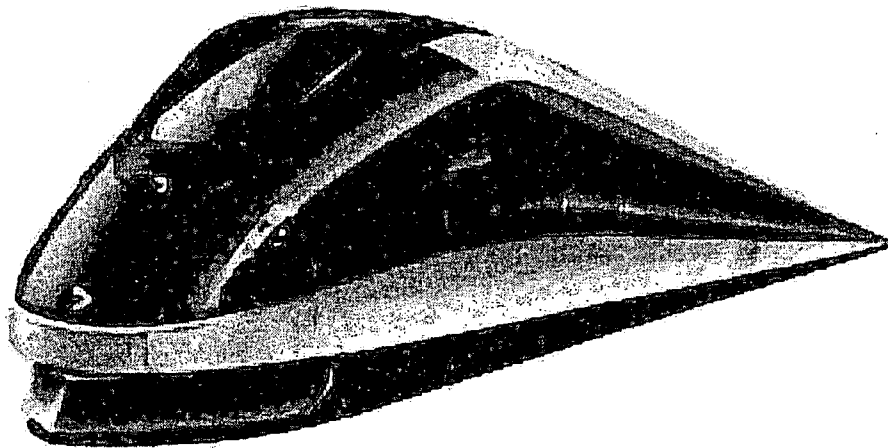


Vervoer over de HSL-Zuid

**Tussenrapportage van de
parlementaire werkgroep Vervoer HSL-Zuid**



Den Haag, 7 februari 2007

Inleiding

Instelling werkgroep HSL-Zuid

Op 30 november 2005 heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat besloten tot het instellen van een werkgroep, bestaande uit de leden Koopmans (CDA), Dijkma (PvdA, voorzitter), Hofstra (VVD), Gerkens (SP) Hermans (LPF) en Duyvendak (GroenLinks). Aanleiding tot het instellen van deze werkgroep zijn de stukken die de Kamer eind 2005 ontvangen heeft en de debatten die zij toen heeft gevoerd over (dreigende) vertraging van de ingebruikname van de HSL-Zuid voor commercieel personenvervoer.

Doel van de werkgroep

Doel van het instellen van de werkgroep is het beter inzicht krijgen in de aard, ernst en oorzaken van mogelijke vertraging van de ingebruikname van de HSL-Zuid. Maar ook tracht de Tweede Kamer, middels instelling van een werkgroep, een beeld te krijgen van waar de verantwoordelijkheid ligt voor mogelijke vertraging en de daarmee samenhangende meerkosten, alsmede de wijze waarop de Tweede Kamer daarover geïnformeerd is.

Werkzaamheden van de werkgroep

De werkgroep heeft de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën in maart 2006 aanvullende informatie gevraagd. Deze is verkregen, zij het dat veel stukken als vertrouwelijk zijn aangemerkt. Op basis van alle beschikbare stukken is door de ambtelijke staf van de werkgroep vervolgens een chronologische opsomming gemaakt van alle feiten en documenten. Deze feitenreconstructie is bijgevoegd als 'bijlageboek' bij de nu voorliggende rapportage. Deze stukken kan en wil de werkgroep niet publiek maken. Enerzijds vanwege het vertrouwelijk karakter van veel van de gebruikte stukken en het feit dat deze vaak opvattingen van individuele ambtenaren bevatten. Anderzijds wil de werkgroep de positie van de Staat niet schaden zolang er nog een bindend adviesprocedure loopt tussen de Staat en HSA. Dit is ook zo afgesproken met de minister in een daartoe opgesteld informatieprotocol.

Het is de werkgroep uit de stukken gebleken dat de door haar onderzochte problematiek veel breder is dan gedacht en bovendien ook relevant is voor het HSL-dossier in de (nabije) toekomst. Om die reden heeft de werkgroep in november 2006 gemeend een tussenrapportage in de vorm van een feitenreconstructie te moeten maken op basis van het dan toe beschikbare materiaal. Op 27 november 2006 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat gereageerd op de door de werkgroep opgestelde concept-tussenrapportage. Het commentaar uit deze brief is verwerkt in de voorliggende rapportage. Alle door de minister aangedragen punten hebben geleid tot aanpassingen in de tekst. Soms is door middel van een voetnoot aangegeven waaruit het commentaar van de minister bestond en op welke wijze het tot aanpassing van de tekst heeft geleid. De rapportage is op 7 februari 2007 definitief vastgesteld door de werkgroep.

Aard van de rapportage

De voorliggende rapportage is gebaseerd op de integrale feitenreconstructie (zoals opgenomen in het bijlagenboek). Op verschillende punten is de reconstructie ontdaan van bedrijfsvertrouwelijke gegevens en zijn passages uit vertrouwelijk beschikbaar gestelde brieven geparafraseerd. Ook zijn verwijzingen naar individuele ambtenaren weggelaten. In de rapportage wordt een chronologisch overzicht geschetst van de geschiedenis van het vervoersdossier HSL-Zuid (1999-2006). Gebeurtenissen in 2007 zijn dus niet meer meegenomen in deze rapportage. Binnen het tijdsvak 1999-2006 zijn vier perioden onderscheiden. Aan het einde van ieder hoofdstuk worden enkele bevindingen over de beschreven periode opgesomd. De rapportage bevat geen conclusies of oordelen van de werkgroep.

Deze rapportage is een product op basis van de schriftelijke bronnen die beschikbaar gesteld zijn door de minister van Verkeer en Waterstaat. Bronnen van NS en HSA zijn niet meegenomen (tenzij uiteraard bij het ministerie bekend). Bedacht dient dus te worden dat onderhavige reconstructie noodgedwongen niet gebaseerd kon worden op beschikbare bronnen van alle betrokken partijen.

Inhoud rapportage

1. De periode tot 2002: het vervoer aanbesteed
2. De periode 2002-2003: de lange weg naar de bestelling van materieel
3. De periode 2004-2005: juridisch getouwtrek en politieke commotie
4. Het jaar 2006: vele onzekerheden

Reconstructie Vervoersdossier HSL-Zuid

1. De periode tot 2002: het vervoer aanbesteed

1.1 Tot 1996: rollend materieel geen issue

Wanneer in 1996, bij de behandeling van de PKB HSL-Zuid, het principebesluit tot aanleg genomen wordt, is er -logischerwijs- nog weinig aandacht voor het materieel. In de PKB staat hier niets over. In antwoord op een schriftelijke vraag van de Kamer hierover geeft de minister aan dat materieel besteld zal moeten worden, maar hoe dat er uit zal zien is dan nog onbekend.

1.2 Begin 1999: eerste stappen op weg naar aanbesteding van het HSL-vervoer

Het HSL-dossier komt een paar jaar later weer in de politieke belangstelling wanneer de minister in januari 1999 de Privatiseringsnotitie HSL aan de Kamer stuurt. Kern van de notitie is dat voor infrastructuur, vervoer en stations aparte contracten komen. In de grove planning van dat moment wordt uitgegaan van oplevering in juni 2005 en wordt voor bestelling en bouw van rollend materieel 3 jaar voorzien, in casu de periode 2001-2004.

beleidsnota 'Derde eeuw spoor'

In maart 1999 verschijnt de beleidsnota 'Derde eeuw spoor' waarin staat dat bij de aanbesteding van het vervoer onderscheid gemaakt zal worden in enerzijds het binnenlands vervoer, waarvoor NS als eerste in staat zal worden gesteld een bod te doen en anderzijds het internationaal vervoer, dat in concurrentie aanbesteed zal worden. NS zou daarbij ook op het internationaal vervoer mee mogen bieden, maar -op basis van Europees aanbestedingsrecht- alleen als onderdeel van een consortium waarin het geen meerderheidsaandeel heeft.

Op 15 juni 1999 vindt een algemeen overleg plaats. Veel woordvoerders zijn kritisch over de bejegening van NS en over het uitsturen van het registration document nog voor het debat met de Kamer en voordat de nota Derde Eeuw Spoor in de Kamer behandeld is. De minister zegt toe niets onomkeerbaars te zullen doen. Ook stelt de minister dat het bestellen van materieel veel tijd vergt en dat daarover met NS gesproken is. Met het oog op het bestellen van materieel kan de minister niet wachten met de aanbesteding tot de nieuwe Spoorwegwet er is. Minister Netelenbos stelt in dit overleg onder meer:

- De Minister: *"In 2005 moet er worden gereden op de HSL. Daarover zijn ook afspraken gemaakt met België. De HSL is van belang voor de substitutie van vliegverkeer. De vervoerder die op het traject gaat rijden, moet zorgen voor materieel. Dat vergt veel tijd. Daarover is ook met NS gesproken. Het is absoluut niet irreëel dat nu wordt begonnen met een procedure waardoor tijdig bekend wordt wie dat gaat doen."*
- *"Voor de HSL moet dat nu gebeuren, omdat er anders onvoldoende tijd meer is om het noodzakelijke materieel aan te schaffen en er niet gereden kan worden in 2005. Er kan niet gewacht worden op de nieuwe Spoorwegwet, maar er moet intussen wel een goede juridische afdichting plaatsvinden."*

In 1999 erkent de minister dus dat met het bestellen van materieel veel tijd is gemoeid. Het wordt zelfs als argument gebruikt om niet te wachten op een nieuwe spoorwegwet maar snel over te gaan tot aanbesteding van het binnenlands vervoer. Voor het internationaal vervoer

ziet de minister aanbesteding in december 2001 als limiet, zo blijkt uit haar brief van 19 mei 1999.

Kortom voor aanbesteding van het vervoer en de bestelling van materieel voor het binnenlands, respectievelijk het internationaal vervoer wordt in 1999 nog een periode van 6 jaar, respectievelijk 3,5 jaar nodig geacht.

1.3 In 1999: toenemende tijdsdruk en afnemende vooruitgang in aanbesteding

Een paar weken na het debat in de Kamer schrijft de minister in de vijfde voortgangsrapportage HSL-Zuid (28 juni 1999) aan Tweede Kamer: *“Er staat een grote tijdsdruk op dit proces, die vooral wordt bepaald door de lange levertijd van het speciale materieel dat nodig is om de HSL-Zuid te kunnen rijden.”*

Uit interne stukken van de projectorganisatie blijkt dat het ministerie uitgaat van de volgende planning voor het proces van materieelaanschaf:

- Tenderprocedure rollend materieel: ruim 1 jaar (okt 2000 – nov 2001)
- Levertijd rollend materieel: 3 jaar (nov 2001 – nov 2004)
- Testfase rollend materieel: 7 maanden (nov 2004 – mei 2005)
- Start operaties: 1 juni 2005

Hoewel in oktober 2000 gestart kan worden met een tender voor bestelling van rollend materieel (voor binnenlands vervoer) zal het nog tot december 2001 duren alvorens ook een concessieovereenkomst getekend zal worden met het winnende consortium van NS en KLM. De belangrijkste oorzaak hiervan is vertraging in het aanbestedingsproces omdat er zeer verschillend gedacht wordt (door ministers, door NS, door de Kamer, etc.) over de wijze van aanbesteding van het vervoer.

De NS vindt namelijk, daarin gesteund door een groot deel van de Kamer, dat zij ook in staat zou moeten zijn op het internationaal vervoer te bieden. Op 1 september 1999 brengt NS daarom een bod uit, dat zich behalve op het nationaal vervoer, ook op het internationaal vervoer van de HSL-Zuid richt.

In oktober 1999 adviseert een commissie van Wijzen (o.l.v. de heer Scheepbouwer) om het NS-bod niet ontvankelijk te verklaren en een aanbesteding voor te bereiden voor zowel het nationaal als internationaal verkeer waaraan ook NS mag deelnemen.

In november 1999 wijst de minister het NS-bod af en geeft ze nog een laatste kans voor een onderhands bod onder de voorwaarden die de Staat gesteld heeft, dan wel de keuze om mee te doen in een openbare aanbesteding van al het vervoer (hetgeen in een kamerdebat diezelfde maand door één van de woordvoerders gekwalificeerd wordt als “het mes op de keel van NS”).

1.4 In 2000: toch openbare aanbesteding

Eind 1999 is er een impasse ontstaan: de minister zegt dat onderhandse gunning aan NS juridisch (EU aanbestedingsregels) niet kan, maar de NS en een meerderheid in de Kamer aarzelen over openbare aanbesteding omdat reciprociteit niet gegarandeerd zou zijn (d.w.z. men ziet als risico dat wellicht een Duits of Frans consortium dan de concessie verkrijgt om in Nederland de HSL te exploiteren, zonder dat de zekerheid bestaat dat ook deze landen het HSL-vervoer op hun thuishanden openbaar zullen aanbesteden.) Besloten wordt de markt te inventariseren en alsdan te besluiten. In feite volgt dus een soort verkenningsperiode.

Openbare aanbesteding

Begin 2000 staat in het teken van de verkenning en voorbereiding ("zonder onomkeerbare stappen") van de aanbesteding van het vervoer. Hierbij vindt een interdepartementale strijd plaats over de te kiezen aanbestedingsstrategie: Financiën pleit voor openbare aanbesteding van het binnenlands vervoer, terwijl V&W pleit voor onderhandse gunning aan de zogenaamde Oranjecombinatie (NS/KLM/Schiphol). Een argument van minister Netelenbos is wederom de tijdsdruk die materieelbestelling oplevert. Vanwege de lange levertijd van materieel heeft onderhandse gunning, die met een snellere procedure gepaard gaat, daarom haar voorkeur. De minister van V&W houdt aanvankelijk vast aan gunning uit de hand aan NS, maar na een gesprek met de minister-president op 6 juni 2000, wordt in de ministerraad van 8 juni 2000 toch besloten tot een openbare aanbesteding van langjarige vervoersrechten.

De planning onder druk

Intussen komt de oorspronkelijke planning steeds meer onder druk. Zo verschijnt in april 2000 een uitvoerig ambtelijk rapport waarin alle bevindingen uit de voorbereidende fase van de aanbesteding worden gepresenteerd. Hierin staat onder meer te lezen:

"Ten aanzien van het tijdpad kan worden geconcludeerd dat er weinig marge voor tegenvallers zit in de huidige planning. Eerdere ervaringen laten zien dat vertragingen in de praktijk met name voorkomen wanneer specificaties nog sterk in ontwikkeling zijn"

Eén van de zes kernvragen die voor een goede aanbesteding relevant worden geacht luidt:

"Zijn alle consortia in staat om op tijd rollend materieel aan te schaffen voor een redelijke prijs en om dit materieel te onderhouden zonder onredelijk extra kosten?"

Een concreet antwoord op deze vraag ontbreekt, maar in meer algemene zin zijn bevindingen onder meer:

- *De investering in rollend materieel vormt de grootste investeringspost en het belangrijkste financiële risico voor de potentiële bidders.*
- *De levertijd van rollend materieel bepaalt het kritische pad voor de tijdige start van de aanbesteding.*
- *Voor het prijspeil van rollend hogesnelheidsmaterieel (300 km/u) bestaat het risico van prijsopdrijving omdat er in Europa maar twee leveranciers zijn van dit materieel.*

Dat de planning krap wordt blijkt ook uit een mail van de DG personenvervoer (van 11 mei 2000), die aan de minister schrijft:

"De projectplanning loopt gevaar. Oorspronkelijke planning was op het randje (m.n. rollend materieel), elke nieuwe vertraging veroorzaakt serieuze risico's voor het behalen van de nu geldende opleverdatum."

De minister realiseert zich ook dat het proces vertraging heeft opgelopen en zegt in een AO in de Tweede Kamer op 29 juni 2000 dat de overheid de bestelling van het materieel "op gang zal helpen". Wat de minister daarmee bedoelt blijft in het overleg onduidelijk. Het wordt wel duidelijk in een memo van de projectdirecteur die op 13 juli 2000 aan de minister schrijft: *"In de Kamer heeft u gezegd dat de overheid de bestelling van rollend materieel op gang zal helpen. Dat is correct. Het is echter niet nodig of voorzien dat de overheid ook daadwerkelijk het materieel zelf zal bestellen of aanschaffen. De vervoerder blijft verantwoordelijk voor de aanschaf van rollend materieel. (...) Omdat echter de resterende tijd voor specificatie, ontwerp, bouw en testen van het rollend materieel zeer beperkt is, zal de Staat de voor nieuw te bouwen materieel noodzakelijke tenderprocedure alvast in gang zetten in de vorm van een consultatie-fase."*

Op 7 november 2000 meldt de minister aan de Kamer dat er vier consortia in de race zijn voor de vervoersconcessie. Het zal tot mei 2001 duren alvorens de Staat de bidingen ontvangt van de consortia (dat zijn er dan nog 3 omdat 1 consortium zich terugtrekt).

1.5 In 2001: het vervoerscontract gegund aan HSA

Van de drie aanbiedingen is het bod van het consortium van NS en KLM verreweg het beste: het "steekt er met kop en schouders bovenuit", aldus een interne notitie van het ministerie

van Financiën. De combinatie van NS en KLM biedt aanvankelijk € 160 mln. per jaar. Dat is beduidend meer dan de minimumopbrengst van € 100 mln. die het ministerie in de 'invitation to tender' had opgenomen.

Uit de schriftelijke beantwoording van vragen die de werkgroep gesteld heeft in besloten overleg met de ministers Peijs en Zalm op 27 september 2006, blijkt dat de projectorganisatie zich wel heeft afgevraagd hoe realistisch dit bod was en of er geen sprake was van een strategie met als doel om als enige aan tafel te komen om vervolgens de prijs naar beneden te praten. De Staat achtte het risico om een aantal redenen acceptabel:

- De businesscase van de Staat was gebaseerd op een 'worst case' scenario: een minimum scenario.
- Als de combinatie van NS en KLM een deel van het oorspronkelijke bod tijdens de finale onderhandelingen zou terugnemen, dan nog zou het bod beter zijn dan dat van nr. 2
- Mocht tijdens de onderhandelingen blijken dat de Staat een rad voor ogen was gedraaid met het bod, dan was de Staat alsnog verder gegaan met nr. 2, die immers in de wachtkamer was gezet.
- De Staat beschikt altijd over een informatieachterstand als het gaat om de bedrijfsvoering van (potentiële) opdrachtnemers. De Staat moet wel heel goede argumenten hebben om een bod af te wijzen en die argumenten waren er absoluut niet.

Op 17 oktober 2001 wordt de Kamer geïnformeerd over het definitieve onderhandelingsresultaat: het consortium NS /KLM krijgt een concessie van 15 jaar voor het binnenlandse en internationale personenvervoer op de HSL-Zuid voor een bedrag van € 148,4 mln. per jaar (met een ingroeiperiode van 4 jaar). Uit interne stukken blijkt dat de verlaging van het oorspronkelijke bod (van € 160 mln. per jaar) onder meer voortvloeit uit de extra garanties die de Staat bedongen heeft ter voorkoming van een faillissement van het consortium. Tijdens de finale onderhandelingen is het garantiekapitaal verhoogd naar € 200 mln.

Concessie getekend

Op 5 december 2001 tekent minister Netelenbos de concessie met het consortium van NS en KLM, die inmiddels een gezamenlijk vervoersbedrijf hebben opgericht (joint venture) voor exploitatie van de HSL-Zuid: High Speed Alliance (HSA). Een dag later vindt een AO in de Kamer plaats waarin vrijwel alle woordvoerders zich positief tonen over het bereikte resultaat. Wel is er onvrede bij de Kamer over het feit dat de minister al getekend heeft terwijl het overleg in de Kamer nog moest plaatsvinden.

De minister stelt echter simpelweg: "Gezien ook de langdurige intensieve onderhandelingen was het ondenkbaar geweest om er in de eindfase allerlei nieuwe rijke gedachten vanuit de Kamer in te verwerken. Op het moment dat beide partijen zijn uitonderhandeld, staat niets een ondertekening in de weg".

1.6 Bevindingen periode t/m 2001

1. Vastgesteld kan worden dat reeds in de periode van totstandkoming van een vervoerscontract er volop het bewustzijn is dat het tijdig bestellen van rollend materieel cruciaal was. Dit blijkt uit stukken van het ministerie, de gehanteerde planning (waarin aanvankelijk 6 jaar voor het materieelproces was uitgetrokken) en uit uitlatingen van de minister. Die ging zelfs zover dat ze destijds niet wilde wachten op een nieuwe spoorwegwet omdat anders de tijdige materieelbestelling in gevaar zou komen.
2. Doordat bij verschillende partijen (NS, Kamer, ministeries onderling) geen eenduidig beeld bestaat over de wijze van aanbesteding, treedt in de periode tot 2002 de eerste majeure vertraging in het proces op. Waar aanvankelijk (in 1999) gepland wordt dat in oktober 2000 het vervoer gegund zal zijn, wordt dit pas december 2001. Dat is ruim een jaar later.

3.

[REDACTED] Uit een memo uit juli 2000 blijkt dat – hoewel de toekomstige vervoerder verantwoordelijk blijft voor de aanschaf van rollend materieel - de Staat de voor nieuw te bouwen materieel noodzakelijke tenderprocedure alvast in gang zal zetten in de vorm van een consultatiefase. Dit omdat de resterende tijd voor specificatie, ontwerp, bouw en testen van het rollend materieel zeer beperkt is.

4. Er is brede steun (bij NS, het ministerie van V&W en verschillende Kamerfracties) om NS ook voor het internationaal vervoer in de gelegenheid te stellen een onderhandse bieding te doen. Argumenten hiervoor lijken vooral de optimale afstemming met het overige binnenlandse treinvervoer, alsmede het gevoel dat buitenlandse consortia wel op HSL-vervoer in Nederland mogen bieden terwijl nog onvoldoende zekerheid is of NS ook op buitenlandse markten thuisgelaten zal worden (reciprociteit). Dat NS volledig in handen is van de Staat wordt niet als complicatie gezien.
5. Uiteindelijk moet NS toch meedoen in een openbare aanbesteding en doet daarbij samen met KLM een opvallend hoog bod om de concessie voor het HSL-vervoer (binnen- en buitenlands) in de wacht te slepen.
6. Het feit dat de minister het vervoerscontract voor de HSL al had getekend, nog voor het daarvoor geplande overleg met de Tweede Kamer had plaatsgevonden is een vaker terugkerend dilemma in het gehele HSL-dossier. Door de vele complexe contracten die voor de HSL zijn afgesloten (5 verschillende onderbouwcontracten, een afzonderlijk contract voor bovenbouw en onderhoud (Infraprovider) en afzonderlijk contract voor het vervoer) rijst bij herhaling de vraag hoe en wanneer de Tweede Kamer geïnformeerd moet worden bij de totstandkoming van contracten of bij problemen met (de afstemming tussen) lopende contracten. Het dilemma is immers dat er onderhandeld wordt met private partners, waarbij teveel openheid (richting de Kamer) ongewenst wordt geacht. De TCI heeft hiervan enkele cases treffend beschreven. Maar ook eind 2006 speelt dit probleem. Door horizontale verschuiving van de baan bij Rijkswatering onderhandelt de minister met de aannemer van de onderbouw, met de Infraprovider en met de vervoerder over de gevolgen hiervan.

2. De periode 2002-2003: de lange weg naar de bestelling van materieel

2.1 In 2002: Discussie over de tariefsrestrictie

De inkt van de concessie lijkt amper opgedroogd of een eerste langslappende kwestie dient zich aan: het al dan niet toepassen van een tariefsrestrictie voor HSA (en daarmee lagere gebruiksvergoeding voor HSA). Dit is een eerste hobbel in het lange traject naar de daadwerkelijke bestelling van materieel door vervoerder HSA.

In paragraaf 1.3 werd al gesteld dat het ministerie er in de planning vanuit ging dat de tenderprocedure van materieel ruim een jaar zou vergen. Nu er in december 2001 eindelijk een vervoerder is, zou derhalve eind 2002/begin 2003 het materieel dus besteld kunnen zijn. Dit wordt echter maart 2004.

De mogelijkheid voor het toepassen van een tariefsrestrictie

HSA heeft tijdens de onderhandelingen eind 2001 bedongen heeft dat in de concessie een bepaling wordt opgenomen (i.c. de artikelen 5.3 en 5.4) die het mogelijk maakt om de tarieven van het HSL-treinkaartje straks te maximeren (op 125% van de kosten van een kaartje voor het gewone net). Dit in ruil voor verlaging van de jaarlijks aan de Staat te betalen gebruiksvergoeding met € 47 mln. per jaar (van € 148 mln. naar € 101 mln.)

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) schrijft in haar reconstructie op dit punt (kamerstuk 29 283, nr. 8; p. 338):

“De tariefrestrictie is opmerkelijk omdat het niet voor de hand ligt dat een commerciële onderneming vrijwillig bereid is om zijn tariefsvrijheid aan banden te laten leggen. Voor het consortium HSA kan het kennelijk economisch interessant zijn om dat onder bepaalde omstandigheden toch te willen. Welke concrete afweging HSA op dit punt heeft gemaakt, blijkt niet uit de documenten uit die tijd”

NS en KLM pleiten voor tariefsrestrictie

NS en KLM starten een sterke lobby, gericht op zowel de betrokken ministeries als de Tweede Kamer, om de tariefsrestrictie (en daarmee verlaging van de door HSA te betalen gebruiksvergoeding) te effectueren. Al in januari 2002 (dus binnen een maand na ondertekening van de concessieovereenkomst) schrijft minister Zalm in de kantlijn van een interne notitie aan zijn ambtenaren:

“Graag aan NS/KLM doorgeven dat we not amused zijn door dit soort deloyaal gelobby”

AO 19 maart 2002

In een AO op 19 maart 2002 spreekt de Kamer over de concessie en de tariefsrestrictie. De meeste zorgen maakt de Kamer zich over de hoogte van het tarief in relatie tot de omvang van het vervoer. Als iets lagere tarieven leiden tot substantieel meer vervoer, lijkt de Kamer daar voorstander van te zijn. Het argument hiertegen dat de minister aanvoert is de dreiging dat bij te lage tarieven de 'gewone trein' wordt weggeconcurrereerd ("gekannibaliseerd"). GroenLinks is voor toepassing van de tariefrestrictie, VVD tegen. De andere fracties hebben nog geen standpunt bepaald.

Tijdsdruk

Om druk op de ketel te zetten gebruikt HSA steeds openlijker het argument van tijdige materieelbestelling en hoopt zo op een snel besluit tot toepassing van de tariefsrestrictie. In een persbericht (van 25 juni 2002) stelt HSA dat er duidelijkheid nodig is over het tarief, dat immers bepalend is voor het aantal reizigers en daarmee voor de materieelbestelling (aantal zitplaatsen). HSA stelt onder meer in het persbericht:

“Op 1 oktober moeten de treinen namelijk besteld worden. De keuze is nu aan de overheid en de politiek”

Ook richting de Tweede Kamer is HSA duidelijk. In een brief van 28 augustus 2002, een dag voor een AO over de tariefsrestrictie, schrijft HSA aan de Kamer:

“Als pas na 1 september 2002 besloten zou worden tot het opleggen van een tariefrestrictie kan het treinconcept als gevolg van de lange doorlooptijden van de bestellingen van materieel en de zeer hoge kosten van het bijbestellen niet meer worden aangepast (...) Indien echter nu niet wordt gekozen voor een tariefrestrictie acht HSA de kans groot dat in een laat stadium als de tariefconsequenties voor de maatschappij duidelijk worden, de maatschappelijke druk dermate toeneemt dat alsnog besloten wordt tot het opleggen van een restrictie.”

De analyse van ambtelijk V&W

Uit een interne notitie aan de minister van V&W diezelfde dag blijkt dat HSA het argument van tijdige materieelbestelling oneigenlijk gebruikt om de Kamer onder druk te zetten. In de notitie staat onder andere:

“3) De vervoerder zaait verwarring over de urgentie van materieelbestellingen

- a) De vervoerder stelt dat contractuele datum van 1 september (tariefrestrictie) samenvalt met een datum van het bestellen van materieel*
- b) Dit is niet langer het geval omdat de vervoerder zelf aangeeft pas in het voorjaar van 2003 te gaan bestellen*
- c) Het materieel niet nu besteld wordt maar op zijn vroegst in de eerste helft van volgend jaar*
- d) Uitvraag aan materieelbouwers voor het doen van offertes heeft vervoerder op 1 oktober gepland*
- e) Mijn mensen zijn van mening dat ook in de planning van de uitvraag ruimte zit*

Optioneel:

- f) Het is de vraag of u het volgende nu al moet melden aan de Kamer. Dit is nog niet aan de Kamer gemeld en mogelijk ontstaat er tijdens het debat een uitgebreide discussie over vertragingen in de bouw: Binnen het ministerie wordt de planning van de oplevering van de infrastructuur tegen het licht gehouden. Als daar een vertraging uit zou blijken dan heeft dit ook gevolgen voor de materieelbestelling. De vervoerder moet aan de Staat melden wanneer hij materieel gaat bestellen. Dit moet, want de vervoerder gaat daarmee verplichtingen aan. Indien de Staat de infrastructuur later oplevert dan met de vervoerder is overeengekomen en de vervoerder is verplichtingen aangegaan, dan moet de Staat een schadevergoeding betalen aan de vervoerder. Daarom is de koppeling tussen de oplevering infrastructuur en bestelling materieel relevant.*

Dit laatste punt uit de notitie (punt f) laat zien dat er doelbewust afgewogen wordt of informatie over vertragingen bij de onderbouw, die ook doorwerken naar het vervoer, aan de Tweede Kamer gemeld moeten worden¹. Ook blijkt dat de Staat belang kan hebben bij uitstel van materieelbestelling, omdat als gevolg van vertragingen in de infrastructuur, de Staat ook het risico loopt dat de vervoerder treinen heeft besteld maar de lijn niet op tijd klaar is (en dus zal leiden tot claims van de vervoerder).

AO 29 augustus 2002

In het AO op 29 augustus 2002 pleiten CDA, PvdA, D66, GroenLinks en SP voor toepassing van een tariefrestrictie. VVD en LPF zijn hiertegen. Minister de Boer vraagt aan het eind van het debat aan de Kamer om meer tijd en ruimte om met HSA te onderhandelen op basis van een geactualiseerd businessplan van HSA.

Op de vraag van GroenLinks wat nu de echte uiterste besteldatum voor het materieel is (minister: voorjaar 2003 versus HSA: oktober 2002), geeft de minister aan dat bestelling pas in voorjaar 2003 hoeft, maar dat natuurlijk wel eerder offertes moeten worden aangevraagd. Ook stelt de minister:

¹ In het commentaar op de concepttussenrapportage (brief van 27-11-06) wordt bestreden dat hier strategisch zou worden omgegaan met informatie richting de Kamer. De minister stelt: *“Voor er aan de Tweede Kamer een vertraging wordt gemeld wordt de planning tegen het licht gehouden om te controleren of er inderdaad sprake zal zijn van een vertraging, dan wel welke maatregelen genomen kunnen worden om de vertraging te voorkomen. Dat kan niet worden geclassificeerd als ‘strategisch’ maar als ‘zorgvuldig’ omgaan met informatie richting de Tweede Kamer.”*

"Deze zomer is met de vervoerder gesproken en HSA heeft deze weken meermalen ambtelijk bevestigd dat het bedrag van 47 mln euro (NB: de gewenste korting op de concessievergoeding) de weerslag is van twee effecten. (...) Het grootste deel van dit bedrag is in feite een 'verstopte' correctie op het HSA-bod waardoor het voor HSA winstgevend wordt (...)"

De minister noemt de tariefsrestrictie, die leidt tot een verlaging van de gebruiksvergoeding met € 47 mln. (ofwel een ruim 30% lager bod), "een verstopte correctie op het NS-bod". Daarmee suggererend dat de HSA zich destijds verslikt heeft in het bod en nu probeert dat alsnog omlaag te krijgen.

Overleg en onderhandelingen

Na het kamerdebat breekt een periode aan van intensief overleg tussen HSA en het ministerie. In een brief van 2 oktober 2002 schrijft minister de Boer aan de Kamer:

"In de afgelopen maand heb ik diverse malen overleg gevoerd met HSA. HSA heeft aangegeven dat zij niet bereid is om de cijfers uit haar businessplan te actualiseren en dat er naar haar mening op dit moment geen nieuwe feiten zijn ten opzichte van het moment waarop de concessie-overeenkomst werd gesloten. (...) Met het ontbreken van nieuwe informatie vervalt een belangrijke basis om met elkaar in gesprek te blijven."

Uit de diverse stukken uit die tijd blijkt dat er duidelijk sprake is van een onderhandelingspel van HSA. HSA wil uiteraard wel de verlaging van de gebruiksvergoeding, maar probeert daar tegenover toch haar tariefsvrijheid te maximaliseren. In de concessie wordt uitgegaan van een maximumtarief van 125%. HSA mikt echter op hoger maximumtarief (en dus hogere opbrengsten). Zo schrijft HSA op 7 oktober 2002 aan het ministerie:

In mijn eerder genoemde brieven van 25 september 2002 heb ik een voorbehoud gemaakt voor eventuele meerkosten die zijn verbonden aan het bestellen van materieel wanneer de Staat na 1 september 2002 met HSA een tariefrestrictie overeenkomt. Ik ben na verdere bestudering van de gevolgen van een mogelijke tariefrestrictie bereid voor een 135% en 145%-restrictie HSA het risico voor eventuele meerkosten te laten dragen. Voor een 115%-restrictie en voor een tariefrestrictie van 125% kan HSA dit risico op dit moment niet nemen omdat de effecten voor de materieelbestelling op grond van deze tariefrestrictie niet kunnen worden overzien. Dit zal ondermeer afhangen van het materieelconcept en het onderhandelingsproces met onze internationale partners."

AO 11 december 2002

Ook in een algemeen overleg op 11 december 2002 stelt de minister zich op het standpunt dat hij onvoldoende informatie van HSA heeft gekregen om te besluiten tot een tariefsrestrictie. De Kamer wil duidelijkheid met het oog op het naderende verkiezingsreces. Het CDA wil bij monde van het lid Eurlings weten wat er klopt van het verhaal dat HSA gewoon te diep in de buidel heeft getast voor de concessie en geeft aan dat er wel spoed geboden is in verband met het bestellen van treinen. De minister gaat op beide punten in zijn beantwoording niet in.

Een motie van het lid Duyvendak (GL) die de regering oproept om nog voor 1 februari 2003 te komen tot een tariefsrestrictie van 125% krijgt geen meerderheid.

HSA gaat materieelbestelling voorbereiden

HSA kiest eieren voor zijn geld en gaat over tot tendering van het materieel. In een brief van 9 januari 2003 schrijft de directeur HSA aan de minister:

"Ik constateer dat wij al geruime tijd met elkaar in overleg zijn over tariefrestricties. Ik ben van mening dat HSA ten aanzien van de tariefrestricties op uw verzoek een aantal gedocumenteerde voorstellen heeft gedaan waar u naar mijn mening een keuze uit kan maken. Gezien de uitkomsten van het laatste debat tussen u en de Tweede Kamer concludeer ik dat ook met de verstrekking van gedetailleerde cijfers u van mening blijft dat een tariefrestrictie niet gewenst is. De meerderheid van de Tweede Kamer lijkt zich naar mijn mening bij dit standpunt neer te leggen.

(...) Ik kan u meedelen dat het bestek inmiddels in december 2002 naar de industrie is verstuurd, omdat wij verder uitstel als onverantwoord beschouwen. Dit betekent dat ik geen ruimte meer zie om capaciteitsaanpassingen zoals die noodzakelijk zouden worden bij een eventuele tariefrestrictie binnen het gekozen treinconcept te realiseren"

Overigens gaat de directeur HSA in deze brief ook in op het volgende obstakel dat materieelbestelling nog in de weg staat: het geschil met de Belgen (NMBS) over de verdeling van de vervoersopbrengsten (zie paragraaf 2.3).

Tot slot concludeert minister De Boer op 19 februari 2003 in een brief aan de Kamer dat een tariefrestructie niet mogelijk is omdat HSA geen cijfers wil verstrekken. Hiermee komt een langdurige discussie ten einde die tot vertraging in de materieelbestelling leidt en de verhoudingen tussen HSA en de Staat op scherp zet. Vergelijkbare dossiers zullen evenwel volgen.

2.2 In 2002: Budget en planning onder druk

Het jaar 2002 wordt in het HSL-dossier niet alleen gedomineerd door de tariefsrestructie. Ook worden de gevolgen steeds manifester van de uiterst moeizame totstandkoming van de contracten voor de onderbouw en voor de Infraprovider. Dit leidt tot oplopende kosten. Een oplossing hiervoor wordt gevonden in de zomer van 2002 door het reserveren van een bedrag van € 985 mln. in de begroting (N.B. deze zogenaamde risicoreservering leidt tot veel politieke commotie en resulteert in een parlementair onderzoek (TCI). Maar de vertraging bij de totstandkoming van deze contracten, alsmede de vertraging bij de uitvoering ervan (i.c. problemen van onderlinge afstemming tussen onderbouwcontracten onderling) zetten de planning van de HSL steeds verder onder druk. Uiteindelijk is het in 2002 onontkoombaar om de opleverdatum fors uit te stellen, namelijk met 15 maanden.

Ook de start van het vervoer komt daarmee later te liggen. Dat komt in zoverre niet slecht uit, dat op het vervoersdossier de tijdsdruk ook enorm was opgelopen. HSA gebruikte het immers ook als argument om een beslissing te forceren in het tariefrestructie-dossier.

De planning verschuift met 15 maanden

In een interne notitie van 26 maart 2002 wordt melding gemaakt van het verschuiven van de datum van de start van het vervoer. Deze was tot dan toe: juni 2005 voor het zuidelijk tracé en december 2005 voor het noordelijk tracé. Nu wordt het: oktober 2006 voor het zuidelijke en april 2007 voor het noordelijke tracé (zie ook bijlage). Een vertraging dus van zo'n 15 maanden. Een vertraging van (maximaal) 9 maanden had de minister al in de aanbestedingsbrief bij de negende voortgangsrapportage aangekondigd (12 oktober 2001). De resterende 6 maanden "vertraging" is toe te schrijven aan de testperiode. Tot en met de 7^e voortgangsrapportage is steeds gerekend met het moment van commerciële ingebruikname (dus inclusief testperiode). Vanaf de 8^e voortgangsrapportage wordt ineens gerekend vanaf het moment dat de HSL gereed is voor HSA (dus exclusief testperiode). Dat dit dus een half jaar uitstel impliceert wordt noch in de 8^e voortgangsrapportage, noch in een brief aan de Kamer over de planning (van 30 januari 2001) vermeld.

In antwoord op vragen gesteld tijdens het besloten overleg op 27 september 2006 zegt de minister van V&W dat er voorafgaand aan de 8^e voortgangsrapportage slechts sprake was van het opnemen in de VGR's van een planning op hoofdlijnen. De reden dat de testperiode vanaf de 8^e voortgangsrapportage wel genoemd wordt is dat er door het opschuiven van een aantal mijlpalen in de onderbouw reden was om een aantal data bij de aanbesteding van het infraprovidercontract aan te passen.

In de 10^e voortgangsrapportage (die op 8 april 2002 verschijnt) wordt de bijgestelde planning ook aan de Kamer gemeld en schrijft de minister:

"Tot de besteldatum van het rollend materieel welke na de zomer van 2002 is voorzien) leidt een verschuiving van de startdatum niet tot extra kosten voor de Staat."

De toen nog door de minister voorziene besteldatum van het rollend materieel, zomer 2002, zal uiteindelijk 21 mei 2004 worden.

Een nieuwe aanvangsdatum voor het vervoer

Op 30 juli 2002 ondertekenen HSA en de Staat een contractamendement. De in de concessie opgenomen Aanvangsdatum van 1 oktober 2006 wordt gewijzigd in de (inmiddels ook aan de Kamer gecommuniceerde) 1 april 2007.

Kosten manifesteren zich later

Deze verschuiving in de planning impliceert dat de Staat ook pas later opbrengsten krijgt van de vervoerder. Toch wordt deze consequentie nog niet direct zichtbaar aangezien de minister blijft vasthouden aan een 'inspanningsverplichting' van HSA om toch al in oktober 2006 te gaan rijden op het zuidelijk traject van de HSL. Dit lijkt, zeker naarmate het dossier vordert, tegen beter weten in. Echter, pas in de 18^e voortgangsrapportage (die verschijnt op 28 april 2006) wordt formeel afstand genomen van deze lijn. Maar ook dan pas blijkt dat de Staat hierdoor een tegenvaller van € 15 mln. op de begroting heeft, omdat tot dan toe steeds rekening gehouden is met vervoersinkomsten van HSA die al in het jaar 2006 zouden binnenkomen. Een besluit in 2002 om de planning aan te passen, leidt -zo blijkt jaren later- tot een tegenvaller in 2006 die in de begroting zal moeten worden opgevangen.

Er is nu wel formeel een nieuwe opleveringsdatum door Staat en HSA vastgelegd, maar het moment waarop HSA uiterlijk materieel moet gaan bestellen is niet in het contract vastgelegd. Dat is -puur juridisch geredeneerd- de verantwoordelijkheid van HSA².

Planning blijft krap

Ondanks het oprekken met 6 maanden van de contractuele aanvangsdatum tot 1 april 2007, blijft de planning krap in verband met tijdige beschikbaarheid van het materieel. HSA schrijft hierover op 18 november 2002 aan de Tweede Kamer in een brief:

Uiterlijk in november 2002 wordt het definitieve materiaalbestek (functionele en technische eisen aan de treinen) verzonden naar de treinmaterieelfabrikanten om begin volgend jaar treinen te kunnen bestellen. Alleen met deze planning is het mogelijk per 1 april 2007 voldoende materieel beschikbaar te hebben om de dienstregeling te starten. Daarmee is de planning nu al krap. Na het verzenden van het bestek worden de mogelijkheden voor HSA om het materieelconcept te veranderen zeer beperkt en kostbaar”.

December 2002: alsnog bestelling van materieel?

In december 2002 gaat HSA niettemin over tot het uitnodigen van partijen om een offerte te doen. Daarna volgt een periode dat er weinig schot in het materieel zit. Maar V&W maakt zich weinig zorgen, zo blijkt uit een ambtelijke nota van 23 mei 2003, waarin staat:
De aanbesteding van het materieel voor nationaal gebruik bevindt zich in een vergevorderd stadium. Het sluiten van het contract tussen HSA en de materieleverancier wordt in september 2003 voorzien. HSA is verantwoordelijk voor het tijdig beschikbaar hebben van voldoende geschikt materieel om het met de Staat overeengekomen bedieningspatroon te kunnen uitvoeren. HSA heeft aangegeven dat zij de planning kan realiseren.”

2.3 In 2002 en 2003: Een volgend probleem: geschil met de Belgen

Terwijl in 2002 de planning verschuift en de minister en HSA volop in discussie zijn over het al dan niet toepassen van een tariefrestrictie, dient zich ondertussen ook een nieuw probleem aan. In de loop van 2002 wordt namelijk duidelijk dat HSA en Belgische

² In het commentaar op de concepttussenrapportage (brief van 27 november 2006) stelt de minister dat niet alleen vanuit juridisch oogpunt maar ook vanuit bedrijfseconomisch oogpunt het moment van bestelling een verantwoordelijkheid van HSA is. Dat is correct. Echter, de formulering 'puur juridisch' is hier gekozen om aan te geven dat er weliswaar een juridische verantwoordelijkheid is voor de door de minister gecontracteerde vervoerder, maar er niettemin de politieke verantwoordelijkheid voor de minister blijft om te zorgen dat er op een met publieke middelen aangelegde spoorlijn tijdig personenvervoer mogelijk is.

spoorwegmaatschappij NMBS een verschil van inzicht hebben over de verdeling van de toekomstige opbrengsten van het binnenlands vervoer over de HSL-Zuid. Afspraken hierover in een conceptcontract tussen HSA en NMBS zijn kennelijk niet eenduidig.

Bindend advies over vervoersopbrengsten

De Staat is bereid te bemiddelen en hierover een bindend adviesprocedure te starten. Hoewel HSA hiermee geholpen is, blijft het zonder uitspraak in dit geschil voor HSA onzeker op welke opbrengsten zij exact kan rekenen. HSA dringt daarom aan op voortvarendheid en koppelt de adviesprocedure aan materieelbestelling. In een brief 16 december 2002 schrijft HSA aan het ministerie:

"Nu door de Staat eenmaal besloten is tot bindende arbitrage wil ik het grote belang benadrukken dat is gelegen in het met grote voortvarendheid ter hand nemen daarvan. Vanaf 1 april 2003 zal de arbitrage op het kritieke pad liggen. Een latere uitspraak betekent een risico voor een tijdige materieelbestelling. Ik vraag u dan ook nogmaals alles in het werk te stellen om de voortgang bij de arbitrage te bespoedigen."

Bindend advies, dus uitstel materieelbestelling?

V&W is het niet eens met de koppeling die HSA maakt tussen de arbitrage en de bestelling van materieel en stelt in een brief van 22 januari 2003 deze koppeling "niet te begrijpen". In antwoord daarop schrijft de directeur HSA op 24 februari 2003 onder meer terug:

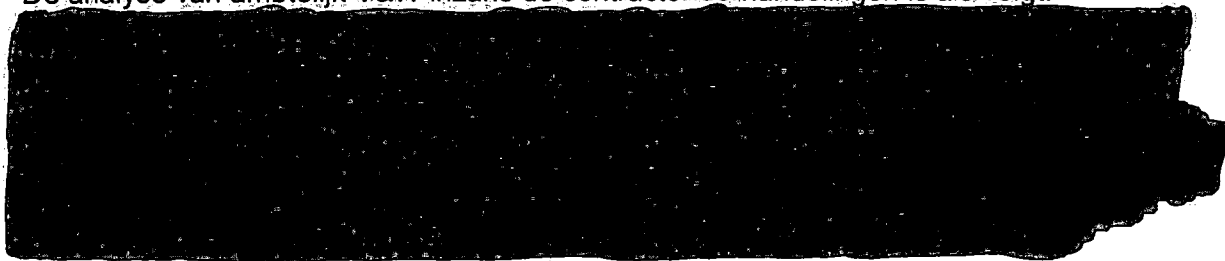
"Er is vanzelfsprekend wel een verband tussen het afronden van de bindend adviesprocedure en de bestelling van materieel aangezien HSA geen grote financiële verplichtingen aan kan en zal gaan zonder dat er zekerheid is over de tótstandkoming van de GVO met de NMBS. Anders levert dit een onacceptabel financieel risico voor HSA op." (...) "HSA verzoekt de Staat ingevolge het gesprek van 30 januari jl. te onderschrijven dat zonder de uitkomst van de bindend adviesprocedure HSA niet in staat is een samenwerkingsovereenkomst met NMBS te sluiten hetgeen een voorwaarde is om materieel te bestellen. Dit zou slechts mogelijk zijn indien de risico's die HSA loopt met een materieelbestelling zonder samenwerkingsovereenkomst afdoende door de Staat worden afgedekt."

Kortom, HSA wil niet eerder bestellen dan dat er duidelijkheid is in het geschil met de NMBS, tenzij de Staat de risico's van 'vroegtijdig' bestellen afdekt.

Analyse ambtelijk V&W

V&W voelt zich duidelijk sterk staan in dit dossier, getuige een interne ambtelijke nota die ingaat op de stand van zaken van het HSL-dossier, inclusief de vraag of voor V&W nadere strategie- of standpuntbepaling nodig is. Niet duidelijk is of de minister deze nota heeft gehad.

De analyse van ambtelijk V&W inzake de contractonderhandelingen is als volgt:



Over de onderlinge verhoudingen wordt geschreven:

"In de huidige situatie trekken partijen zich terug op hun positie en wordt er over en weer op verschillende onderdelen schriftelijk gecommuniceerd en is men het vooral over veel zaken oneens. Dit leidt tot de situatie dat er sprake is van een patstelling in het reguliere overleg."

Dan wordt er een aantal opties benoemd, waarbij uiteindelijk als volgt wordt geadviseerd:

"We zijn bereid om op onderdelen zaken aan te passen, maar dit slechts vanuit een integrale benadering van de risico's. Daarbij is voorwaarde dat HSA openheid van financiële zaken wenst te geven. We zouden de mate van openheid nader kunnen vaststellen en meer inzet op niveau kunnen inzetten tav het België dossier."

Uit deze nota blijkt dat ambtelijk V&W de contractuele positie van de Staat als sterk ervaart. De teneur is dat V&W meent dat HSA zich verslikt heeft in het contract, zowel qua bieding (er is gerekend met een te fors groeiscenario), maar ook qua complexiteit van het contract (zoals: de internationale dimensie (i.c. afspraken maken met Fransen en Belgen), de materieelbestelling en de technische complexe infrastructuur en daarmee samenhangende technische regelgeving). Dit verklaart de ontstane impasse. Ambtelijk V&W blijkt niettemin bereid tot enig bewegen wanneer HSA bereid is meer financiële openheid van zaken te geven.

Kortom, er bestond begin 2003 bij het ministerie een redelijk beeld van de situatie, de positie van HSA en de risico's (die zich later ook daadwerkelijk zouden manifesteren zoals het internationale dossier, materieelbestelling, ERTMS). Desondanks zal de impasse alleen maar verder toenemen.

Herhaling van zetten

In de maanden daarop volgt een wederzijdse briefwisseling die eenvoudig samengevat kan worden als 'herhaling van zetten'. HSA blijft in brieven aan V&W (van 19/3/03, 22/7/03, 24/7/03, 29/8/03) benadrukken dat zonder definitieve overeenkomst met de NMBS geen materieel besteld zal worden. Daarnaast meent HSA dat een negatieve uitspraak in de arbitrage moet leiden tot een lagere gebruikvergoeding. Ook wijst HSA steeds op de vertraging die dreigt te ontstaan, zoals onder meer blijkt uit een brief van 22 juli 2003: *"Zoals in mijn brief van 16 december 2002 aangegeven gaat HSA er vooralsnog vanuit dat iedere dag dat de bindend adviesprocedure na 1 april 2003 wordt geconcludeerd een dag vertraging oplevert bij de bestelling en derhalve ook de aflevering van materieel. Op dit moment betekent dit een vertraging van vier maanden. HSA doet in de gesprekken met de industrie haar uiterste best om de gevolgen van de latere bestelling te compenseren door een snellere levering."*

V&W blijft daarentegen in haar brieven aan HSA benadrukken dat HSA simpelweg de contractuele plicht heeft te bestellen.

Uiteindelijk zal de bindend adviesprocedure over de vervoersopbrengsten een gunstige uitspraak opleveren voor HSA. Maar nog voor deze uitspraak er is zijn er ondertussen alweer nieuwe problemen die HSA ertoe doen besluiten voorlopig nog geen materieel te bestellen.

2.4 Medio 2003: tenminste drie nieuwe, bijkomende problemen

Medio 2003, lopende de discussie tussen de Staat en HSA over de arbitrage inzake de vervoersopbrengsten, manifesteren zich namelijk nog twee andere problemen met de Belgen. En daar komt al snel een derde nieuw probleem bij dat volgens HSA materieelbestelling in de weg staat: het veiligheidssysteem ERTMS.

Eerste bijkomend probleem: rijtijden in België

In de loop van 2003 wordt duidelijk dat de infrastructuur in België niet overal tijdig gereed zal zijn (N.B. ook na oplevering van de infrastructuur in België zullen de door de Belgen opgegeven rijtijden niet volledig worden gehaald). Dit impliceert dat er bij de exploitatie van de HSL-Zuid de eerste tijd rekening gehouden zal moeten worden met langere rijtijden en dus een minder aantrekkelijk vervoersproduct (en dus minder reizigers en minder inkomsten).

Tweede bijkomend probleem: bediening van Breda en Den Haag door NMBS

Ten tweede blijkt dat de NMBS, om bedrijfseconomische redenen, niet wil meewerken aan de bediening van Breda en Den Haag. HSA heeft zich in de concessie daar wel op vast gelegd.

In een brief van 24 juli 2003 knoopt HSA deze beide problemen, net als de lopende arbitragezaak, aan de materieelbestelling en schrijft aan V&W:

"HSA is voornemens om per 3 november 2003 materieel van het type V220 te bestellen (...) Uitvoering van bovengenoemd voornemen is onder meer afhankelijk van een definitieve samenwerkingsovereenkomst met de NMBS en het oplossen van een aantal zaken met de Staat (rijtijden, bediening Den Haag en Breda, consequenties van de uitkomst van de bindend adviesprocedure, oplossingen voor de capaciteit van de bestaande infrastructuur). Over deze zaken dient naar mijn mening spoedig verder inhoudelijk te worden gesproken".

Een week later stuurt HSA een geactualiseerd implementatieplan aan V&W waarbij ze stelt dat levering van beide typen materieel (in casu de V220-treinen voor binnenlands vervoer en de V300-treinen voor het internationaal vervoer) onder druk staat.

Derde bijkomend probleem: ERTMS

In deze brief wordt een nieuw probleem - nu ook formeel schriftelijk - aan het dossier toegevoegd, wanneer HSA schrijft:

"Bij V300 is de tijdige beschikbaarheid van het voorziene beveiligingssysteem ERTMS/ECTS in het materieel een groot risico. Een mogelijke vertraging kan nog niet exact worden gekwantificeerd. Over de tijdige beschikbaarheid van ERTMS/ECTS in de infrastructuur is onze zorg ook aan u overgebracht."

De correspondentie tussen HSA en V&W wordt hierdoor steeds juridischer. V&W neemt ruim de tijd voor een antwoordbrief en schrijft op 10 oktober 2003 (in antwoord op de brief van 24 juli):

"het Concept-contract verplicht tot het vervoer Amsterdam-Brussel onafhankelijk van het feit of er wel of niet binnenlandse reizigers in deze treinen zouden kunnen worden toegelaten en onafhankelijk van het feit hoe de opbrengsten van deze reizigers worden verdeeld. Rijtijden in België, de bediening van Den Haag en Breda, de bindende adviesprocedure en de capaciteit van het bestaande net hebben evenmin verband met de verplichting tijdig te voorzien in voldoende geschikt rollend materieel."

Op het 'nieuwe' punt van HSA dat er onduidelijkheid is over het veiligheidssystemen (ERTMS/ECTS) reageert V&W drie dagen later ook per brief (d.d. 13/10/03). De redenering van V&W blijft, ook op dit punt, dat dit een probleem voor HSA is dat niets afdoet aan haar contractuele plicht om op de afgesproken aanvangsdatum (i.c. 1 april 2007) voldoende materieel te hebben.

Brief van HSA december 2003

Eind 2003 vraagt HSA nogmaals op indringende wijze aandacht voor de eigen positie. De directeur HSA schrijft de minister een uitvoerige brief en doet daarin verslag van *"de moeilijke situatie waarin het nog jonge HSA zich bevindt"*. Voor het eerst wordt ook openlijk op een dreigend faillissement gezinspeeld door HSA. Na een schets van de voorgeschiedenis wordt ingegaan op alle negatieve ontwikkelingen sindsdien, waaronder de dalende vervoersprognoses. Conclusie: *"een en ander heeft een grote impact op de HSA-business case (van de oorspronkelijke NCW over de periode 2007- 2021!)"*

Vervolgens wordt een serie risico's genoemd, die hier nog bovenop komt, waaronder de ombouw van Thalysmaterieel en de tijdige beschikbaarheid van ERTMS, alsook een aantal risico's dat volgens HSA buiten het normale bedrijfsrisico valt, waaronder onder meer de uitkomst van de lopende bindend adviesprocedure, de langere reistijden in België die op dat moment informeel aan V&W gemeld zijn en de problemen met de bediening van Breda en Den Haag. Om vervolgens vast te stellen:

"Indien een of meer van de hierboven beschreven risico's die HSA niet tot haar bedrijfsrisico's rekent zich voordoet is de kans niet denkbeeldig dat HSA voortijdig faillissement zal moeten aanvragen, ondanks de garantie van haar aandeelhouders HSA met maximaal € 244 mio te financieren. De continuïteit van de bedrijfsvoering is nu dan ook al voorzienbaar in gevaar. Dit is de belangrijkste reden voor de grote aarzeling die HSA en haar aandeelhouders hebben bij de grote investeringsbeslissing die binnenkort moet worden genomen. Ook de Staat loopt als gevolg van deze investeringsbeslissing risico's. Niet alleen omdat de continuïteit van HSA gevaar loopt ... maar ook als enige aandeelhouder van HSA's 90% aandeelhouder NS"

Staat als aandeelhouder NS

In feite wijst HSA hier subtiel op het feit dat niets doen voor de Staat uiteindelijk ook geen financieel aantrekkelijke optie is. De Staat lijkt namelijk linksom of rechtsom financieel toch aan het kortste eind te trekken. Als HSA failliet zou gaan levert dat de Staat weliswaar een bedrag van € 244 mln. op. Maar de Staat is als enig aandeelhouder van de NS in feite 90% eigenaar van HSA. Als HSA failliet zou gaan betaalt NS weliswaar de rekening, maar die rekening zal, via een verslechtering van het NS-dividend, de facto ook grotendeels bij de Staat neerslaan. Tot op zekere hoogte lijkt sprake te zijn van 'vestzak-broekzak'.

Als oplossing stelt HSA voor om na te denken over een significant langere ingroeperiode (van 5 jaar in plaats van 2 jaar), een proportioneel lagere gebruiksvergoeding, bediening van Breda-Brussel niet door HSA en een oplossing voor aansluiting HSL op Den Haag door NS-Reizigers.

Reactie minister

Op 19 december 2003 reageert minister Peijs op deze brief en stelt dat ze de door HSA geschetste problematiek niet kan beoordelen zonder een geactualiseerd businessplan. Mits deze informatie beschikbaar komt is zij bereid "in overweging te nemen om in gesprek te treden".

Ondanks deze zakelijke reactie, lijkt het er op dat de brief van HSA het ministerie doet beseffen dat het vervoersdossier -ook politiek- problemen kan geven. In een ambtelijke notitie (van 18 december 2003) wordt de minister weliswaar geadviseerd de voorstellen van HSA af te wijzen zolang HSA geen actuele cijfers geeft, maar de minister wordt ook meegegeven dat het een politiek risico is als HSA failliet zou gaan er geen vervoer op de HSL-Zuid komt. De ambtenaren achten het tijd worden om de aandeelhouders eens aan te spreken en schrijven de minister:

"Alles wijst erop dat er een serieus probleem bestaat met de voorbereiding van het vervoer over de HSL. Van belang is om over deze problemen de aandeelhouders van HSA aan te spreken, de NS en KLM. Voor dit gesprek met NS en KLM dient door hen wel inzicht te worden verschaft in de volledige en actuele business case."

In de loop van 2003 lijkt in toenemende mate duidelijk te worden dat de Staat weliswaar juridisch gezien een stevige positie heeft, maar dat de strategie van "contract is contract" ook risico's kent. Daarvoor is het probleem te serieus. Werd HSA (c.q. NS) aanvankelijk beschouwd als een partij die iets teveel geboden had en dat alsnog probeerde te compenseren, langzamerhand lijkt duidelijk te worden dat de positie van HSA kwetsbaar kan blijken te zijn³. Het dossier zal vanaf nu ook meer aandacht in de Tweede Kamer krijgen.

2.5 Bevindingen periode 2002-2003

1. Vanaf het moment dat het contract is gesloten (in december 2001) grijpt HSA verschillende gebeurtenissen aan om een verlaging van de afgesproken jaarlijkse

³ In het commentaar op de concepttussenrapportage (brief van 27 november 2006) stelt de minister dat deze bewering niet volgt uit de stukken. De minister wijst op de houding van HSA om problemen steeds op het bordje van de Staat te leggen en de weigering van HSA om een actuele businesscase te overleggen.

Op basis van het commentaar van de minister is de stelling dat "HSA in een kwetsbare positie zit" genuanceerd tot dat "de positie van HSA kwetsbaar kan blijken te zijn". Dit blijkt namelijk wel uit de stukken. In de brief uit december 2003 wijst de directeur HSA op een verslechtering van de businesscase van [REDACTED]. Dat kan op dat moment niet geverifieerd worden omdat HSA geen cijfers wil overleggen. Een paar maanden later laat V&W ook zelf onderzoek uitvoeren door McKinsey (zie paragraaf 3.2) waarin (forse) verslechtering van de businesscase van HSA wordt bevestigd.

gebruiksvergoeding te bepleiten. Het betreft respectievelijk de contractuele optie voor een tariefrestructie, het geschil over de verdeling van vervoersopbrengsten met de Belgische Spoorwegen (NMBS), de medewerking van de NMBS aan de bediening van Den Haag en Breda, de langere rijtijden in België en aanpassing van de Thalystreinen aan het nieuwe veiligheidssysteem ERTMS. Kenmerkend is dat HSA deze zaken steeds koppelt aan het bestellen van materieel. Al met al zal het hierdoor tot maart 2004 duren alvorens er daadwerkelijk treinen worden besteld.

2. Was het in juni 1999 nog de minister die de tijdsdruk om snel treinen te bestellen gebruikt om een besluit te forceren (i.c. onderhands aanbesteden), in 2001 is het HSA die een besluit wil forceren (i.c. toepassing van de tariefsrestructie) met hetzelfde argument. Gesteld kan worden dat minister, HSA en Kamer destijds allen doordrongen waren van het feit dat tijdige materieelbestelling van groot belang is.
3. Uit een interne notitie van het ministerie blijkt dat er soms doelbewust afgewogen wordt of informatie over vertragingen aan de Tweede Kamer gemeld moeten worden⁴. Tevens blijkt dat ook de Staat belang kan hebben bij uitstel van materieelbestelling. Immers, zo lang niet duidelijk is wat de gevolgen zijn van vertragingen in de infrastructuur voor de oplevering van de baan aan de vervoerder, loopt de Staat het risico dat de vervoerder treinen heeft besteld terwijl de lijn niet op tijd klaar is. Dat zal leiden tot claims van de vervoerder.
4. Een besluit in 2002 om de planning aan te passen, leidt -zo blijkt jaren later- tot een tegenvaller in 2006 die in de begroting 2007 zal moeten worden opgevangen.
5. Er bestond begin 2003 bij het ministerie een redelijk beeld van de situatie, de positie van HSA en de risico's (die zich later ook daadwerkelijk zouden manifesteren zoals het internationale dossier, materieelbestelling, ERTMS) In de loop van 2003 lijkt in toenemende mate duidelijk te worden dat de Staat weliswaar juridisch gezien een stevige positie heeft, maar dat de strategie van "contract is contract" ook risico's kent. Daarvoor is het probleem te serieus. Werd HSA (c.q. NS) aanvankelijk beschouwd als een partij die iets teveel geboden had en dat alsnog probeerde te compenseren, langzamerhand lijkt duidelijk te worden dat de positie van HSA kwetsbaar kan blijken te zijn⁵.
6. De mogelijkerekwijds kwetsbare positie van HSA manifesteert zich eind 2003. HSA gebruikt de financiële band die de Staat indirect heeft met HSA ook als argument, om de Staat te bewegen HSA tegemoet te komen. HSA zinspeelt in een brief aan de minister openlijk op een mogelijk faillissement en wijst subtiel op het feit dat niets doen voor de Staat uiteindelijk ook geen financieel aantrekkelijke optie is. De Staat lijkt namelijk linksom of rechtsom financieel toch aan het kortste eind te trekken. Als HSA failliet zou gaan levert dat de Staat weliswaar een bedrag van € 244 mln. op. Maar de Staat is, als enig aandeelhouder van de NS, in feite 90% eigenaar van HSA. Als HSA failliet zou gaan betaalt NS weliswaar de rekening, maar die rekening zal, via een verslechtering van het NS-dividend, de facto ook grotendeels bij de Staat neerslaan. Tot op zekere hoogte lijkt sprake te zijn van 'vestzak-broekzak'.

⁴ In het commentaar op de concepttussenrapportage (brief van 27-11-06) wordt bestreden dat hier strategisch zou worden omgegaan met informatie richting de Kamer. Zie voetnoot 1.

⁵ In het commentaar op de concepttussenrapportage (brief van 27 november 2006) stelt de minister dat deze bewering niet volgt uit de stukken. Zie voetnoot 3.

3. De periode 2004-2005: Juridisch getouwtrek en politieke commotie

3.1 In 2004: Problemen ook op de politieke agenda

Enkele maanden nadat de problemen en dreigingen zich in de loop van 2003 manifesteren, acht de minister het kennelijk tijd om ook de Kamer hiervan op de hoogte te stellen. In een brief van 19 maart 2004 schrijft de minister onder meer dat NMBS zonder compensatie niet wil meewerken aan de bediening van Breda en Den Haag en dat er een bindend adviesprocedure loopt over de opbrengstenverdeling van binnenlandse reizigers in internationale treinen. Over de rijtijden in België schrijft de minister:

"Aan Belgische zijde is recent vastgesteld dat inderdaad de reistijden blijvend hoger zijn dan in de HSA-concessie opgenomen. Het verschil met de concessie is zeventien minuten tot 2010-2012 waarvan acht minuten blijvend."

De minister geeft aan dat HSA op grond hiervan een lagere gebruiksvergoeding en een langere ingroeperiode wil. In algemene zin stelt de minister dat deze informatie 'vers van de pers' is en dat zij er nog op studeert, dan wel gesprekken voert, dan wel dat er procedures lopen.

Een bezorgde Kamer

Kort na deze brief vindt op 7 april 2004 een AO plaats. De Tweede Kamer spreekt haar zorgen uit over onder meer de financiële positie van HSA, het bedieningsniveau van diverse steden, de gejurificeerde relatie tussen Staat en HSA, de hoeveelheid bestelde treinen en de verloren minuten in België. In de brief van 19 maart 2004 staat dat HSA 'vooralnog' geen recht heeft op een lagere gebruiksvergoeding. Op dit woord 'vooralnog' slaan veel Kamerleden aan. Uit de beantwoording van de minister:

"Vanwege de thans ontstane perikelen met betrekking tot de exploitatie van de HSL wil de Staat laten uitzoeken welke partij mogelijk een fout heeft gemaakt. Hierover wordt een sterk gejuridificeerde correspondentie gevoerd. De HSA heeft eind februari haar business case verstrekt. De gegevens van dit rapport worden onderzocht. Met de vijftiende voortgangsrapportage, die waarschijnlijk in oktober zal verschijnen, krijgt de Kamer hierover meer informatie."

Over het 'vooralnog' geeft de minister geen opheldering. Zij herhaalt het in de brief verwoorde standpunt dat HSA vooralnog geen recht heeft op een lagere gebruiksvergoeding. Diverse partijen spreken in tweede termijn hun zorg uit dat het vooral de Staat is die belang heeft bij tijdige oplevering van de HSL-Zuid. Zij menen dat de regering van te veel partijen afhankelijk is en daarom meer het voortouw moet nemen bij het oplossen van de ontstane problemen.

Kamer vraagt per motie om opheldering

Op 21 april 2004 debatteert de Kamer verder en wordt door de leden Hofstra, Van Hijum, Dijkema, Gerken en Duyvendak een motie ingediend. Naar aanleiding van de te lange reistijden, nog veel te treffen voorbereidingen en onaanvaardbaarheid om het bedieningsniveau in te perken, roept de motie onder meer op om:

"voor 1 juni 2004 de Kamer duidelijk en volledig te informeren over de oorzaken en verantwoordelijkheden inzake de gebleken fouten."

Politieke aandacht leidt tot nadere analyses

De politieke aandacht voor het vervoersdossier mist zijn uitwerking niet, getuige een ambtelijke nota die de minister de volgende dag ontvangt waarin staat dat *"naar aanleiding van alle aandacht in de Tweede Kamer en de hoeveelheid aspecten die spelen rondom het HSA-contract"* het verstandig wordt geacht enkele van deze aspecten te laten toetsen door derden. Voorgesteld wordt een juridische risico-analyse door de Landsadvocaat op te laten

stellen, op basis van alle correspondentie die de afgelopen drie jaar met HSA is gewisseld en de juridische aspecten die de komende periode een rol gaan spelen. Het lijkt er op dat V&W zich door de opstapeling van problemen en de politieke aandacht die dit heeft gekregen, zich zorgen maakt.

3.2 Toenemende zorgen over de business-case

De politieke aandacht begin 2004 heeft V&W er toe gebracht de Landsadvocaat de juridische kant van het dossier te laten bestuderen en Mc Kinsey de financiële kant. Uit een ambtelijk notitie blijkt dat uit *interne analyses van het ministerie het beeld naar voren komt dat het ministerie een juridisch goed contract heeft maar dat de business slecht is.*

Dat de business case van HSA (inmiddels) inderdaad verslechterd is, wordt bevestigd in de quick scan die een projectteam van V&W en Mc Kinsey hebben uitgevoerd en waarvan de definitieve versie op 1 juni 2004 verschijnt.

De conclusie is dat veel van de oorspronkelijke aannames van HSA neerwaarts bijgesteld moeten worden, met name reizigersaantallen (de prognoses voor het binnenlands vervoersvolume met 15- 28% en voor het internationaal vervoer met 22-41%). Bij de handhaving van de gebruiksvergoeding van € 148 mln. per jaar zal HSA in de 15- jaars periode van de concessie significantie verliezen leiden, zelfs in een positief scenario. Een schatting van de cumulatieve opbrengsten in de totale concessieperiode van 15 jaar levert in de HSA business- case uiteindelijk een veronderstelde totale winst (voor belasting en rente) op van ca. [redacted] terwijl Mc Kinsey uitkomt op een totaal verlies van ca. €200 mln. in het positieve scenario; een verlies van ca. €500 mln. in het gemiddeld scenario en een verlies van ca. € 800 mln. in het negatieve scenario.

Het beeld is dus onmiskenbaar negatief. Wel maakt Mc Kinsey in de vorm van een algemene disclaimer, maar ook in de samenvatting wel nadrukkelijk het voorbehoud dat deze conclusie tentatief is gezien de beperkte beschikbare gegevens, de korte doorlooptijd van het onderzoek, maar ook vanwege de beperkte toegang tot het management en experts van HSA. Voor een adequate geactualiseerde business- case zou nieuw onderzoek nodig zijn.

Geen aanpassing van het contract

Vervolgens ontstaat medio 2004 een impasse. V&W wil van HSA een geactualiseerde business-case. HSA wil op haar beurt praten over aanpassing van de concessie. Dit leidt tot overleg op het allerhoogste niveau: een gesprek tussen de president-directeur van de NS en de ministers Peijs en Zalm (op 8 juli 2004). De NS wil openbreking van het contract onder verwijzing naar de gewijzigde marktomstandigheden (prijsvecters luchtvaart) en de problemen met België. De ministers zien geen aanleiding om het contract aan te passen voordat er treinen rijden en er echte cijfers (feiten) beschikbaar komen over reizigersstromen.

Naast de problemen van de verslechterende business-case en de problemen met België (i.c. langere reistijd en geschil met NMBS over opbrengstverdeling) wordt ook het tijdig beschikbaar komen van voldoende materieel een steeds manifester probleem binnen het vervoersdossier.

3.3 2004: Komen de treinen op tijd?

Het jaar 2004 is ook het jaar waarin de vraag steeds pregnanter wordt of er tijdig voldoende materieel zal zijn. Hierbij is in feite sprake van twee dossiers: het materieel voor binnenlands vervoer (V250) en het materieel voor het internationaal vervoer (V300). In het geval van V250 gaat het om nieuw te bouwen treinstellen. In het geval van V300 gaat het om de ombouw van bestaande Thalystreinen.

In het V250 zal de centrale vraag zijn: kan de treinenbouwer op tijd leveren?

In het V300 dossier zal de centrale vraag zijn: werken de Fransen mee aan tijdige ombouw?

In beide dossiers zal daarbij het inbouwen van de allernieuwste versie van het veiligheidssysteem (ERTMS) het hete hangijzer worden. Of, zoals de minister stelt in haar brief aan de werkgroep van 27-11-2006 met commentaar op de concepttussenrapportage: HSA maakt hier een heet hangijzer van. De minister schrijft: "De Staat is van mening dat ERTMS slechts als excuus wordt gebruikt om te verhullen dat te laat materieel is besteld"

De V250-treinen eindelijk besteld

Het V250-dossier start in feite op 22 maart 2004, wanneer HSA per brief aan V&W meedeelt dat ze met treinenbouwer AnsaldoBreda een onderhandelingsovereenkomst heeft. HSA spreekt in deze brief over 12 treinen en een optie op 7 treinen. Hiermee meent HSA het minimale bedieningspatroon dat in de concessie-overeenkomst is gecontracteerd per 1 april 2007 te kunnen uitvoeren. AnsaldoBreda is verantwoordelijk voor de toelating. HSA verwacht (op dat moment) in de loop van 2004 bindende afspraken over de ombouw van het V300-materieel te kunnen maken.

Persbericht AnsaldoBreda

Twee dagen later verschijnt een persbericht van AnsaldoBreda waarin ze het binnenhalen van de order wereldkundig maken. Hoewel HSA op 1 april 2007 moet gaan rijden volgens het contract, staat -opvallend genoeg- in het persbericht onder meer:

The 12 train sets covered by the supply will enter service by the end of 2007. The order also contains an option for 14 more sets to be decided at a later date.

Kortom, AnsaldoBreda gaat uit van oplevering eind 2007. Ook wordt gesproken over een optie op 14 treinen, terwijl HSA twee dagen eerder in haar brief aan het ministerie sprak over een optie op 7 treinen. Wat nu daadwerkelijk is afgesproken is onbekend, aangezien de minister, laat staan de Tweede Kamer, geen inzage heeft in dit contract tussen twee private partijen.

Onduidelijkheid over materieelbestelling

Op 1 juni 2004 informeert de minister de Kamer per brief over de order die HSA bij AnsaldoBreda geplaatst heeft.

"HSA heeft inmiddels treinen besteld. Er is sprake van een bestelling van twaalf hogesnelheidstreinen van de Italiaanse firma AnsaldoBreda, met een optie op nog eens veertien treinen. Een dergelijke omvang van het materieelpark is voldoende om in het met HSA gecontracteerde binnenlandse dienstenpatroon te voorzien indien de optie wordt uitgeoefend. Voor de internationale treindiensten zal HSA gebruik maken van de bestaande Thalys hogesnelheidstreinen."

Echter, een dag later (op 2 juni 2004) stuurt het ministerie een brief aan HSA waarin V&W stelt dat ze niet kan beoordelen of HSA aan het contract kan voldoen. Voor V&W is niet duidelijk hoeveel treinen HSA per 1 april 2007 beschikbaar heeft. Het ministerie wil opheldering over de brief van HSA van 22 maart 2004 waarin gesproken wordt over 6 materieeleenheden, terwijl in de bijlage van die brief over 12 materieeleenheden wordt gesproken.

Opvallend is dat de minister in de brief aan de Kamer van 1 juni toch tenminste de suggestie wekt dat er voldoende treinen zijn besteld, terwijl de volgende dag een brief naar HSA gestuurd wordt om opheldering te krijgen over een brief van 2 maanden eerder van HSA. Ook is niet te achterhalen waarom de minister de Kamer voorhoudt dat er 26 treinen zijn besteld (12 + optie van 14) terwijl HSA over 19 treinen sprak (12 + optie van 7).

De minister laat in antwoord op vragen van de werkgroep van 27 september 2006 weten dat een verklaring voor de verschillende hoeveelheden bij navraag bij HSA kan worden verkregen. "Vast staat dat HSA de optie op 7 treinen heeft uitgeoefend, waardoor het totaal door HSA bij AnsaldoBreda bestelde treinen op 16 is gekomen."

Volgens V&W is het persbericht van AnsaldoBreda ook niet in tegenspraak met de informatie van HSA; *"in dat persbericht wordt gesproken over de afronding van de volledige bestelling die inderdaad per december 2007 plaats zo vinden"*

V300 wellicht niet tijdig beschikbaar

In een brief van 10 augustus 2004 meldt HSA dat tijdige beschikbaarheid van V300 een groot risico blijft. Mogelijke vertraging kan nog niet worden gedefinieerd.

De minister stelt zich in het V300-dossier in zoverre actief op dat, zonder dat HSA in formele zin een beroep doet op bijstand van de minister, zij toch probeert de Fransen te bewegen vaart te maken met de ombouw. Zo stuurt de minister op 9 juli 2004 een brief aan haar Franse ambtsgenoot Robien en op 17 september 2004 een brief aan de SNCF. Maar de minister legt consequent de risico's voor de ombouw van V300-treinen expliciet bij HSA neer (o.a. in een brief van 21 september 2004).

In de 15^e voortgangsrapportage meldt de minister ook aan de Kamer dat ze bij de Fransen aangedrongen heeft op tijdige aanpassing van de Thalystreinen. Ten aanzien van V250 wordt gesteld dat inmiddels aan HSA gevraagd is om helderheid te verschaffen over het afleverschema van treinen in relatie tot het gecontracteerde bedieningspatroon.

De Kamer nog niet gerust

De Kamer maakt zich zorgen of de HSL wel in april 2007 in gebruik kan worden genomen en stelt in een AO van 13 oktober 2004 vragen als:

- valt HSA niet om? (VVD, GroenLinks)
- kunnen er door problemen met België vanaf 2006/2007 wel treinen rijden? (allen)
- zijn er wel treinen besteld voor binnenlands vervoer en komen die op tijd? (CDA, VVD)
- onttaardt het niet in juridisch zwartepieten met alle gevolgen van dien? (PvdA)

In haar beantwoording gaat de minister onder meer in op de problemen met het tijdig inbouwen van ERTMS in de bestaande Thalystreinstellen. *"De 250 km-treinen lijden niet aan dit euvel."*, zegt de minister op dat moment nog.

Maar ook staat in het verslag van dat AO:

"Er zijn voldoende treinen besteld om aan het binnenlandse dienstenpatroon te voldoen"

En:

"De vervoerder bestelt en HSA moet aantonen dat het voldoende treinen zijn. De minister heeft nog niet van HSA vernomen of de beide treinen en opties daarop voldoende zijn om de contractuele verplichtingen na te komen."

Daags na dit overleg stuurt HSA een brief waarin ze aangeeft hoe ze, gegeven de opgelopen vertraging bij de aankoop en aflevering van materieel, aan het gecontracteerde bedieningspatroon denkt te voldoen.

3.4 De 1^e helft van 2005: discussie over ERTMS

In de eerste helft van 2005 gaan er diverse brieven over en weer tussen HSA en V&W. Deze correspondentie is ogenschijnlijk technisch van aard, aangezien het over versies en specificaties van ERTMS gaat. Echter, zowel voor V300, maar ook voor V250 blijkt dit later cruciaal te zijn omdat hier de basis ligt van een juridisch relevante vraag: heeft de Staat steeds tijdig en adequaat de vervoerder op de hoogte gesteld van de laatste technische eisen.

NS wil naast ERTMS een back-up systeem

ERTMS is een nieuw Europees veiligheidssysteem. De invoering ervan is complex. Daarom pleit de NS, daarin bijgestaan door de Franse spoorwegen, voor het installeren van een back-up systeem op de HSL-Zuid. Dit zou een systeem zijn waarmee de huidige

hogesnelheidstreinen al zijn uitgerust (dus snelle ombouw is dan niet direct nodig), maar waarmee de HSL-infrastructuur niet is uitgerust.

In gezamenlijke brief van 4 februari 2004 dringen de directeuren van NS en SNCF (de heren Veenman en Gallois) bij de minister aan op het toestaan van een back-up systeem voor ERTMS op de HSL-Zuid. Over de complexiteit van ERTMS schrijven ze onder meer: "The implementation of the ERTMS safety system for the HSL-South turns out to be very complex. Not only the technical development itself but also the certification of the system in the various countries has proved to be very time consuming, if not impossible. This is not unexpected. As a matter of comparison: it took SNCF, together with its industrial partners, almost 4 years to bring the reliability of the current TVM 430 system up to its level of adequacy."

De minister wijst in een brief van 7 maart 2005 (wederom) dit verzoek af onder verwijzing naar een besluit van de Europese transportministers hierover in 2003.

De Kamer gerust gesteld (?)

Richting de Tweede Kamer stelt de minister (onder andere in de 16^e voortgangsrapport van 21 maart 2005 en in een brief van 18 april 2005) dat HSA heeft aangegeven op 1 april te kunnen rijden. "Er is dus geen sprake van een vertraging in de opleverdatum".

De Kamer heeft op 13 april en 20 april 2005 overleg met de minister, maar krijgt moeilijk zicht op de ernst van de problematiek en de mogelijke consequenties. Zo staat in het verslag van het AO van 20 april 2005:

De heer Hofstra: "Hij hecht eraan dat alsnog wordt voldaan aan het eerste deel van het dictum van zijn motie dat luidde dat de Kamer voor 1 juni 2004 duidelijk en volledig zou worden geïnformeerd over de oorzaken van en verantwoordelijkheden voor de gemaakte fouten. Het zou de minister sieren als zij dit voor 1 juni 2005 doet."

In haar beantwoording komt de minister hier niet op terug.

In 2004 en 2005 ontstaat een situatie waarin HSA en de minister vanuit hun juridische, respectievelijk politieke positie blijven vasthouden aan de opleverdata uit het contract, maar wellicht tegen beter weten in.

HSA kan in haar brieven niet toegeven dat ze niet aan haar contractuele verplichtingen kan voldoen, maar noemt wel steeds allerlei factoren (ontbreken overeenkomst met NMBS, onduidelijkheid over ERTMS-specificaties, opbrengstverdeling NMBS, etc.) die later als argumenten gebruikt kunnen worden in onderhandelingen over contractaanpassing. De minister baseert zich richting de Kamer steeds op deze formele lijn van HSA⁶.

Een juridische loopgravenoorlog

Ook in het voorjaar van 2005 gaan briefwisselingen tussen partijen onverminderd verder. Ter illustratie:

- 25 april: V&W vraagt (net als in brieven van 8 februari en 31 maart) wat HSA gaat doen om vertraging weg te nemen en inzicht te geven in het afleverschema van treinen;
- 25 april: HSA houdt Staat verantwoordelijk voor meerkosten die AnsaldoBreda maakt vanwege gewijzigde specificaties;
- 31 mei: minister ontkent in brief aan NS dat er uitstel verleend zou zijn voor de materieelbestelling. De minister schrijft aan de president-directeur van de NS: "Ik zal HSA dan ook houden aan de verplichting om bij aanvang van het commerciële vervoer over de HSL-Zuid over voldoende materieel te beschikken";

- 1 juni: V&W aanvaardt geen financiële aansprakelijkheid voor meerkosten AnsaldoBreda en vraagt om inzage in het contract tussen HSA en AnsaldoBreda (N.B. in een overleg met de werkgroep op 27 september 2006 zegt de minister van V&W zich niet te willen mengen in gesprekken tussen HSA en AnsaldoBreda omdat zij anders medeverantwoordelijk wordt);
- 9 juni: HSA stuurt V&W een wijzigingsvoorstel voor de concessieovereenkomst om de gebruiksvergoeding omlaag te krijgen;
- 17 juni: HSA vraagt in een brief om vastgestelde specificaties voor ERTMS en stelt zich gedwongen te zien de financiële en planningsrisico's bij de Staat te moeten leggen;
- 8 juli: brief waarin de president-directeur van de NS aan de minister schrijft: "Nu manifesteren zich twee risico's die ingebruikname van de HSL-Zuid per 1 april 2007 hoogst onzeker maken".

Vertraging vervoer onvermijdelijk

De brief van 8 juli 2005 is markant omdat de minister van de NS een zeer duidelijk signaal krijgt dat vasthouden aan 1 april 2007 niet realistisch meer is. Maar ook wordt voor het eerst ERTMS niet alleen als vertragingfactor voor het V300 materieel, maar ook voor het V220 materieel genoemd.

Een brief van de directeur HSA van 22 juli 2005 laat vervolgens aan duidelijkheid niets te wensen over:

"Zoals u bekend is er voor de inbouw van ERTMS/ECTS nog geen definitieve specificatie voorhanden. ... Met deze brief bevestig ik nog eens om misverstanden te voorkomen dat het niet voorhanden zijn van de definitieve specificatie van ERTMS tot gevolg heeft dat de 250 km/u treinen niet op 1 april 2007 beschikbaar kunnen zijn. Dit blijkt uit een zeer recente rapportage van de onderneming waar HSA de treinen van betreft. De exacte omvang van de vertraging hangt af van de beschikbaarheid van de specificatie en zal zeker enkele maanden bedragen. Voor het Thalysmaterieel was deze vertraging u reeds bekend."

3.5 De 2^e helft 2005: vertraging geen risico maar feit

Met de brief van 22 juli 2005 wordt duidelijk dat niet langer sprake is van 'risico's' op vertraging, maar dat dit een feit is, zowel voor V250 als voor V300.

Standpunt en insteek V&W

Die zomer ontvangt de minister (op 11 augustus 2005) een notitie ter voorbereiding op een gesprek met NS president-directeur Veenman. Deze geeft inzicht in hoe ambtelijk V&W het dossier ziet:

"Algemene Lijn: Het gesprek met dhr. Veenman vindt plaats in reactie op zijn brief van 8 juli 2005. Met de brief lijkt NS/HSA zich in te willen dekken voor een eventuele situatie waarin HSA de treinen niet op tijd beschikbaar heeft. De verantwoordelijkheid daarvoor wordt ten onrechte bij de Staat neergelegd. HSA heeft in maart 2004 (een deel van) de benodigde treinen besteld, nadat ze die bestelling een klein jaar hadden uitgesteld en in die tijd probeerden de Staat te bewegen tot een verlaging van de gebruiksvergoeding. Als HSA tijdig treinen had besteld waren de technische onderwerpen die volgens de heer Veenman de start van het HSA-vervoer per 1 april 2007 bedreigen minder kritisch geweest voor de planning. De Staat heeft HSA voortdurend volledig op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen rondom ERTMS. De stelling van NS/HSA dat onduidelijkheid over ERTMS de oorzaak is van een dreigende vertraging is onjuist. U kunt de beweringen uit de brief van Veenman over vertraging bij de totstandkoming van de ERTMS-specificaties weerleggen in een formele brief en daarbij ook verwijzen naar de (te)-late bestelling van treinen door HSA, maar dit soort briefwisselingen brengt de tijdige start van het vervoer niet naderbij"

De positie van V&W is helder. Ook opvallend is dat er een keerpunt lijkt te ontstaan in de strategie van V&W. Men begint in te zien dat formele briefwisselingen 'een tijdige start van het vervoer niet naderbij brengen'. Daarnaast staat in de notitie namelijk ook::

"De verwachting is dat in de periode tot 2007 meerdere gesprekken nodig zullen zijn om het proces op de rails te houden. Een gezamenlijk optrekken van u en dhr. Veenman de komende twee jaar is te verkiezen boven het elkaar bestoken met formele brieven."

Enige toenadering

Hoewel V&W meent in juridische zin sterk te staan en dus niet wijkt van de lijn 'contract is contract', wordt vanaf de zomer 2005 gezocht naar oplossingen. In een brief van 1 september 2005 spreekt de directeur Spoor van "recente constructieve gesprekken tussen HSA/NS en het ministerie". En in de 17e voortgangsrapportage (van 17 september 2005) schrijft de minister aan de Kamer dat HSA en het ministerie samen aan een probleemanalyse werken. De minister schrijft:

"Naar aanleiding van recente signalen van NS, aandeelhouder van HSA, dat er vertraging dreigt in de beschikbaarheid van het treinmaterieel door het te lang uitblijven van vastgestelde ERTMS-specificaties wordt gezamenlijk met HSA een gemeenschappelijke probleemanalyse opgesteld. Over de uitkomsten hiervan wordt de Tweede Kamer separaat geïnformeerd."

Dat er vertraging "dreigt" is op dat moment een eufemisme, gezien de brief (van 22 juli 2005) die twee maanden daarvoor van HSA was ontvangen. De formulering in de voortgangsrapportage lijkt evenwel zorgvuldig gekozen, want er wordt niet verwezen naar signalen van HSA maar van NS. En NS sprak op 8 juli over "risico's die ingebruikname van de HSL-Zuid per 1 juli hoogst onzeker maken". En dat is een dreiging en geen feit.

Nog een probleem: SNCF wil minder treinen laten rijden

Overigens wordt in deze voortgangsrapportage het zoveelste nieuwe probleem in het vervoersdossier gemeld:

"tot slot speelt nog dat de SNCF minder treinen wil laten rijden dan HSA heeft gecontracteerd met de Staat. Over dit probleem lopen gesprekken. HSA heeft nog niet om bijstand gevraagd."

Zoektocht naar alternatieven

Uit een bijlage bij een interne nota van het ministerie uit september 2005 blijkt ook dat V&W de onervarenheid van de door HSA gekozen Italiaanse treinenbouwer als één van de oorzaken van het probleem ziet:

"Ook de tijdige levering van de V250 treinen door AnsaldoBreda is twijfelachtig. HSA heeft aangegeven het vrijwel uitgesloten te achten dat deze treinen per 1 april 2007 beschikbaar zullen zijn. Over de oorzaken hiervan verschillen HSA en V&W van mening: HSA houdt staande dat de vertraging het gevolg is van de te late zekerheid vanuit het ministerie over de te gebruiken ERTMS-specificaties. V&W bestrijdt dit en ziet de oorzaak in een late bestelling door HSA (de eerste bestelling is door HSA gedaan in maart 2004, 2,5 jaar na de ondertekening van de concessie-overeenkomst) en de keuze voor een materieelleverancier (AnsaldoBreda) zonder enige ervaring met de bouw van hogesnelheidstreinen."

Er wordt nu door V&W ook al nagedacht over alternatieven:

"Alternatief materieel is mogelijk wel te vinden ... Er is daarbij slechts genoeg materieel om een fractie van de HSA treindiensten te kunnen rijden. Welke diensten wel uitgevoerd zouden kunnen worden en met welke treinen kan nog verder uitgezocht worden, maar het komt zeker niet in de buurt van het met HSA gecontracteerde dienstenpatroon."

Voor ambtelijk V&W is de situatie nu wel helder:

"De minister heeft een uiterst vervelende boodschap voor de Kamer: geen of slechts minimaal vervoer over de HSL-Zuid per 1 april 2007 en een vertraging in de orde van grootte van een jaar van de echte start van de HSA-dienstregeling. De minister zal de Kamer duidelijk maken dat de oorzaken van deze vertraging bij HSA liggen en dat zij HSA zal houden aan de concessie-overeenkomst, hetgeen betekent dat zelfs al rijden er geen treinen HSA per 1 april 2007 de gebruiksvergoeding zal moeten afdragen."

Onderzoek naar terugvalopties

Op 4 oktober 2005 verschijnt een onderzoek dat onder verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat wordt uitgevoerd naar terugvalopties. Opties gebaseerd op (tijdelijke) inzet van extra materieel lijken kansrijker dan de kostbare en tijdrovende opties om de infrastructuur nog aan te passen. Vertegenwoordigers van DGP, ProRail, IVW hebben de conceptrapportage ontvangen en onderschrijven de bevindingen; HSA als enige niet. Niet bekend is wat de bezwaren van HSA zijn, maar de financiële verantwoordelijkheid zou hier een rol kunnen spelen (zie antwoorden minister op vragen gesteld op 27 sept. 2006). Een infra-oplossing zou voor rekening van de Staat komen, terwijl een oplossing waarbij tijdelijk treinen worden ingezet op rekening van de vervoerder komt.

Wat al lang in de lucht hing wordt op 6 oktober 2005 per brief door de president-directeur NS aan de minister medegedeeld: AnsaldoBreda heeft laten weten dat het met ERTMS uitgeruste V250 materieel naar verwachting tien maanden later zal worden geleverd. Diezelfde dag verzorgt het ministerie een technische briefing voor de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat over ERTMS.

3.6 Najaar 2005: Oplossingen en schuldvraag centraal

Staat de zomer 2005 in het teken van het definitief vaststellen dat er een probleem is; het najaar 2005 staat in het teken van de vraag naar mogelijke oplossingen. Maar wederom ook sterk in het teken van de schuldvraag: het zwartepieten tussen V&W en HSA gaat onverminderd door. Het dossier komt daarbij ook sterk onder druk omdat de Tweede Kamer zich steeds nadrukkelijker bemoeit met het geschil en wil weten hoe het zover heeft kunnen komen.

HSA op zoek naar andere treinen (?)

Op 11 oktober 2005 stuurt de minister de Kamer een brief waarin wordt gemeld dat NS en HSA hebben laten weten dat de bouw van treinen voor binnenlands vervoer minimaal 10 maanden vertraging oploopt, nadat al eerder is medegedeeld dat de treinen naar Parijs niet tijdig omgebouwd zijn. De minister wil binnen twee weken meer zekerheid. NS/HSA wil een extra systeem voor de veiligheid. De minister wil dat niet omdat "experts het er over eens zijn" dat een extra systeem niet op tijd gereed is, veel geld kost en het resultaat kwetsbaar is. De minister geeft aan dat zij opteert voor het tijdelijk met andere, geleaste treinen rijden. De onderbouwing van het bovenstaande is het onderzoek naar de terugvalopties van 4 oktober 2005, waarbij niet expliciet wordt vermeld dat HSA het onderzoek niet onderschrijft en waarom dat het geval is⁷. De minister gaat er van uit dat HSA op zoek gaat naar andere treinen.

Een dag later verstuurt de minister een brief aan HSA, waarbij ze oplossingen met betrekking tot treinmaterieel suggereert en daarbij concreet de leasemaatschappijen Mitsui en Angeltrains noemt.

Weer een dag later (13 oktober 2005) vindt een AO plaats. De Kamer reageert zeer verontrust op de laatste ontwikkelingen en wil duidelijkheid over de schuldvraag. De minister rekent er nog steeds op dat er op 1 april 2007 treinen gaan rijden.

Een nieuwe impasse

⁷ In het commentaar op de concepttussenrapportage (brief van 27 november 2006) stelt de minister dat het onderzoek als bijlage bij een brief (van 8 november 2005) aan de Kamer is gestuurd en deze "bevat een lijst met handtekeningen van de betrokkenen die het onderzoek onderschrijven. Aangezien HSA de conclusies niet onderschreef hebben zij het rapport ook niet medeondertekend." (N.B.: dit is een zeer impliciete manier van informeren: de Kamer kreeg een rapport als bijlage; in deze bijlage zat een lijst handtekeningen waaruit de Kamer had kunnen opmaken dat HSA de conclusies niet onderschreef.)

Lange tijd was er in het dossier de impasse of er al dan niet besteld kon worden gegeven verschillende onzekerheden. Nu is er eindelijk materieel besteld, maar dat dreigt om verschillende redenen niet tijdig beschikbaar te zijn. Daardoor ontstaat er een nieuwe impasse. Ditmaal over de vraag of er in aanvulling op het bestelde materieel, tijdelijke materieel geleast moet worden om er zeker van te zijn dat er tijdig gereden kan worden over de HSL-Zuid.

De weken daarop worden weer enkele brieven over en weer verstuurd tussen het ministerie en HSA. V&W kiest de lijn om in overleggen met de Kamer, gesprekken met de NS-top en in brieven met HSA, te wijzen op verschillende precedentes in Europa (zoals voorbeelden van materieelbouwers die wel in staat zijn om ERTMS in te bouwen). HSA en NS houden in brieven en gesprekken vast aan infrastructuuropties.

In een fax van 9 november 2005 laat de president-directeur van de NS de minister weten dat de kosten van het tijdelijk leasen van locomotieven € 50 tot € 70 miljoen kunnen bedragen.

AO op 10 november 2005

Op 10 november is er opnieuw een algemeen overleg met de Kamer. Centrale vragen van het debat zijn, in de woorden van het lid Duyvendak (GroenLinks):

"Of de kamer alle informatie heeft gekregen, of de minister al het mogelijke heeft gedaan om het ontstane debacle te voorkomen en hoe ervoor gezorgd kan worden dat er per 1 april 2007 daadwerkelijk snelle treinen gaan rijden over de HSL-Zuid."

De minister stelt in dit overleg onder meer:

- *"Op 8 juli jongstleden heeft zij er voor het eerst kennis van genomen dat de levering van de nieuwe V250-treinen door AnsaldoBreda niet tijdig zou kunnen plaatsvinden. (...) Ook de vervoerder is evenwel overvallen door de vertraagde leverantie van de treinen."*
- *"De minister benadrukt dat hoewel haar inzet nog steeds gericht is op de start van het vervoer over de HSL-Zuid per 1 april 2007, het in het perspectief van het uitgangspunt dat deze lijn wordt aangelegd voor ten minste de komende 150 jaar, zij het niet als rampzalig of onoverkomelijk zou beschouwen als het één of een enkele maanden later wordt. Zoals het er nu naar uitziet, is het alleen op basis van de uiterste minimumvariant mogelijk de geplande datum te halen."*
- *"De minister benadrukt absoluut niet aan het schuiven te zijn. Wel hebben de contractpartijen het uitgangspunt «contract is contract» inmiddels even opzijgezet. Er wordt nu eerst gekeken naar de oplossingen en de kosten ervan. Het is niet verstandig om nu reeds vooruit te lopen op de resultaten daarvan."*

Over het punt van de informatievoorziening aan de Kamer zegt de minister:

"Met betrekking tot de vraag of de Tweede Kamer tijdig en volledig is geïnformeerd, meent de minister dat zij met name door middel van de voortgangsrapportages tot nu toe absoluut transparant is geweest over de problemen bij de HSL-Zuid."

Wat betreft het tijdig informeren is de verwijzing naar voortgangsrapporten opvallend, omdat deze naar hun aard niet actueel zijn. Voortgangsrapporten verschijnen immers pas drie maanden na afloop van een rapportageperiode van een half jaar. Met andere woorden: hierin worden gebeurtenissen gerapporteerd die soms negen maanden eerder gebeurd zijn.

Bindend advies op komst

Op 29 november 2005 stuurt de minister een vervolgbrief over het vervoer over de HSL-Zuid, waarin voor het eerst de verwachting wordt uitgesproken dat er een bindend adviesprocedure komt. De minister rapporteert over de onderzochte alternatieven. Aanpassingen aan de infrastructuur zijn niet tijdig gereed, maar in het meest positieve scenario pas begin 2008. Angel Trains kan daadwerkelijk in fases een aantal treinen leveren in 2007, waarmee vanaf 1 juli 2007 een beperkte dienstregeling kan worden begonnen. In september 2007 respectievelijk november 2007 komen meer treinstellen beschikbaar. In alle

gevallen gaat het echter om materieel dat niet 250 km/u haalt, maar maximaal 160 km/u. Dit is de voorkeursoptie van de minister.

De minister eindigt haar brief als volgt:

"Ik ben voornemens om met HSA het voorkeursscenario nader uit te werken en te optimaliseren. Mijn inzet in de gesprekken met HSA over de kosten is dat HSA deze dient te dragen, HSA is een andere mening toegedaan. De verwachting is dat wij ten aanzien van dit punt een bindend adviesprocedure gaan voeren."

De volgende dag (30 november 2005) besluit de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat tot instelling van de werkgroep Vervoer HSL-Zuid.

3.7 Bevindingen periode 2004-2005

1. In 2004 en 2005 ontstaat een situatie waarin HSA en de minister vanuit hun juridische, respectievelijk politieke positie blijven vasthouden aan de opleverdata uit het contract, maar wellicht tegen beter weten in. HSA kan in haar brieven niet toegeven dat ze niet aan haar contractuele verplichtingen kan voldoen, maar noemt wel steeds allerlei factoren (ontbreken overeenkomst met NMBS, onduidelijkheid over ERTMS-specificaties, opbrengstverdeling NMBS, etc.) die later als argumenten gebruikt kunnen worden in onderhandelingen over contractaanpassing. De minister baseert zich richting de Kamer steeds op deze formele lijn van HSA. Als de vervoerder meldt dat er op tijd gereden wordt, dan is er geen probleem. En al zouden er problemen zijn dan geldt toch "contract is contract", zo lijkt de redenering te zijn⁸.
2. In de zomer 2005 wordt definitief duidelijk dat er een probleem is. Zowel bij het V300-materieel als bij het in Italië bestelde V250-materieel. Bij V300 speelt dat de Fransen niet op tijd de huidige Thalys-treinen omgebouwd zullen hebben. De minister bemiddelt actief in dit dossier, maar kan niet voorkomen dat hier blijvend vertraging ontstaat. Bij V-220 speelt dat de nieuwe treinstellen later geleverd zullen worden. HSA wijt dit aan onduidelijkheden over de specificaties van het beveiligingssysteem ERTMS. V&W wijt dit aan de late bestelling van het materieel door HSA en vermoedt dat de onervarenheid van de Italiaanse treinfabrikant een rol speelt.
3. Hoewel V&W meent in juridische zin sterk te staan en dus niet wijkt van de gekozen lijn "contract is contract", wordt vanaf de zomer 2005 toch ook gezocht naar oplossingen. Niettemin gaat ook in 2005 het zwartepieten tussen V&W en HSA onverminderd door. Het dossier komt daarbij ook sterk onder druk omdat de Tweede Kamer zich steeds nadrukkelijker bemoeit met het geschil en wil weten hoe het zover heeft kunnen komen.
4. Lange tijd was er in het dossier de impasse of er al dan niet besteld kon worden gegeven verschillende onzekerheden. Nu is er eindelijk materieel besteld, maar dat dreigt om verschillende redenen niet tijdig beschikbaar te zijn. Daardoor ontstaat er een nieuwe impasse. Ditmaal over de vraag of er in aanvulling op het bestelde materieel, tijdelijke materieel geleast moet worden om er zeker van te zijn dat er tijdig gereden kan worden over de HSL-Zuid. HSA meent dat de infrastructuur aangepast moet worden zodat er voorlopig ook met bestaande veiligheidssystemen gereden kan worden; V&W bepleit tijdelijk inhuur van materieel dat geschikt is om over de HSL-Zuid te rijden.

⁸ In het commentaar op de concepttussenrapportage (brief van 27-11-06) wordt gesteld dat de minister zich alleen kan baseren op de informatie van HSA. Zie voetnoot 6.

4. Het jaar 2006: Vele onzekerheden

4.1 Eind 2005: de knoop doorgehakt; HSA gaat treinen leasen

De verwachting die de minister uitspreekt in haar brief van 29 november 2005 over een bindend adviesprocedure zal bewaarheid worden, al zal het nog bijna een jaar duren alvorens een bindend adviesprocedure daadwerkelijk wordt gestart. Er breekt vanaf eind 2005 een fase aan waarin enerzijds het probleem van dreigende vertraging van het vervoer (grotendeels) wordt opgelost, maar waarbij anderzijds de schuldvraag (in juridische en politieke zin) boven de markt blijft hangen. Daarnaast zullen zich -zoals voortdurend in dit dossier- weer nieuwe problemen aandienen.

AO van 1 december 2005: bindend advies?

Op 1 december 2005 is er wederom een algemeen overleg in de Kamer, waarvan het tweede deel besloten is. Diverse leden willen weten of 'niets doen' geen optie is, oftewel HSA eenvoudigweg aan het contract houden. Ook vraagt de Kamer zich in debat openlijk af in hoeverre HSA dreigt om te vallen (al dan niet door een bewuste actie van NS). Tevens rijst de vraag of de minister niet te veel het werk van HSA overneemt en zich op die manier teveel aan HSA uitlevert. Diverse leden willen geen arbitrage of bindende adviesprocedure.

Bindend advies / arbitrage

Het onderscheid tussen de twee is dat de uitkomst van bindend advies in beginsel nog aan de rechter kan worden voorgelegd, terwijl bij arbitrage de uitspraak in beginsel definitief is. In de concessie met HSA is de mogelijkheid tot het voeren van een bindend adviesprocedure opgenomen. Daarom wordt in de brief van de minister van 29 november 2005 ook de verwachting uitgesproken dat "wij een bindend adviesprocedure gaan voeren".

Over de terminologie zal nog de nodige verwarring ontstaan. Minister, NS, HSA en Kamer gebruiken de termen soms door elkaar (of spreken in het geval van NS en HSA van niet bestaande vormen als "bindende arbitrage").

In het AO lopen de termen "arbitrage" en "bindend advies" door elkaar heen. De minister spreekt in haar termijn uitsluitend over arbitrage, maar bedoelt hoogstwaarschijnlijk "bindend advies". Niettemin ontstaat niet veel duidelijkheid, hoewel woordvoerders duidelijke vragen stellen:

Dijkzma: *"De minister wil de extra kosten niet betalen, maar HSA is van mening dat deze wel door het ministerie moeten worden vergoed. Daarom wordt een bindende adviesprocedure gestart. Wiens idee was dat?"*

Hermans: *"Is het nodig een bindende adviesprocedure te starten over de kosten? Heeft het ministerie hiervoor gekozen of moet dit op grond van de concessie?"*

Minister: *"Het ministerie en HSA kunnen hier geen overeenstemming over bereiken, dus moet er iets gebeuren. Er kan worden gekozen voor arbitrage of een gang naar de rechter"*

De minister zegt "met bezwaard gemoed" dat er geen treinen zullen rijden op 1 april 2007. De zogenaamde nuloptie (HSA aan het contract houden) wijst de minister van de hand want in dat geval "maken de betrokken partijen zich wat de treinen betreft volstrekt afhankelijk van de Franse en Italiaanse treinenbouwers. Het is immers mogelijk dat de levering van de treinen nog verder wordt uitgesteld en in dat geval vindt er nog langer geen vervoer op de HSL-Zuid plaats. Het vertrouwen in de treinenbouwers is enigszins geschokt, want er waren al harde afspraken over de levering en die zullen niet worden nagekomen. (...) Met de gekozen optie is er zekerheid dat er vanaf juli 2007 een gedeelte van de dienstregeling kan worden gereden."

Hoewel de minister zich, bij gebrek aan alternatieven, neerlegt bij een oplossing waarbij er op 1 april 2007 geen vervoer is (maar pas op 1 juli 2007), betekent niet dat deze datum contractueel wordt losgelaten. De minister houdt in juridische zin vast aan 1 april 2007 als

startdatum, hetgeen impliceert dat HSA vanaf die datum een gebruiksvergoeding aan de Staat zal moeten betalen.

Ten aanzien van het vervoer op de HSL-Zuid schetst de minister in het overleg van 1 december 2005 het volgende beeld:

- op 1 april 2007 is er één locomotief beschikbaar voor testritten
- op 1 juli 2007 zijn er 4 locomotieven beschikbaar en start het commercieel vervoer
- vanaf november 2007 zijn alle 12 treinen beschikbaar
- er wordt gereden tot Brussel; vanaf Brussel kan met de Thalys worden gereisd
- in 2008 kan conform de geplande dienstregeling gereden worden
- pas in april 2009 zal al het nieuwe materieel beschikbaar zijn.

8 december 2005: opnieuw overleg met de Kamer

Op 8 december 2005 is er opnieuw een besloten overleg tussen Kamer en minister en aan het eind van de middag de voorzetting van het algemeen overleg van 1 december. De Kamer wil geen arbitrage/bindend advies en roept de minister op om, desnoods in de rol van aandeelhouder van de NS, HSA aan het contract te houden. De minister stelt dat bindend advies niet te voorkomen kan worden aangezien dit als mogelijkheid in het contract is opgenomen en ze geeft aan dat V&W niet de aandeelhouder van NS is. Deze taak ligt bij de minister van Financiën.

Afspraken met de NS over bindend advies?

De vraag rijst of de minister ondertussen al afspraken had gemaakt met de president-directeur NS. Uit correspondentie van de NS en HSA blijkt dat deze partijen ervan uitgaan dat er een 'deal' is gesloten met de minister. De president-directeur NS meent dat de afspraak gemaakt is dat HSA treinen bestelt, maar dat beide partijen de vraag wie voor de kosten daarvan opdraait voorleggen aan onafhankelijke derden. Ook de hoogte van de concessie zo daarbij aan de orde komen. In dat geval wist de minister dus in het overleg met de Kamer op 8 december al dat er arbitrage/bindend advies zou komen. De minister heeft evenwel meerdere malen aangegeven dat er geen deal was gesloten.

Reconstructie afspraken minister met NS/HSA

Op 9 december 2005 verschijnen de volgende documenten:

1. Brief van HSA aan het ministerie

HSA meldt dat zij besloten heeft om bij Angel Trains treinstellen te leasen. HSA heeft hiertoe besloten op basis van een telefonische afspraak die op 1 december reeds is gemaakt tussen de minister en president-directeur Veenman van de NS. HSA schrijft namelijk (enigszins cryptisch):

"Dit besluit heeft HSA kunnen nemen dankzij de financiële steun die gebaseerd is op de voorwaarde die president-directeur van NS en de minister van Verkeer en Waterstaat op 1 december 2005 telefonisch met elkaar overeenstemden dat de Staat er zonder terughoudendheid zijn volle medewerking aan verleent dat de inhoudelijke vragen wie er verantwoordelijk is voor de latere aflevering van het door HSA bestelde hogesnelheidstreinmaterieel en wie de financiële gevolgen daarvan, waaronder de kosten van de bovengenoemde locomotieven moet dragen op de kortst mogelijke termijn aan onafhankelijke derden in bindende arbitrage ter beantwoording zullen worden voorgelegd. Zoals afgesproken dient daarbij ook de (hoogte en aanvang van de) concessievergoeding in beschouwing te worden genomen."

2. Nota van de DG personenvervoer aan de minister

Inmiddels heeft ambtelijk Financiën actie ondernomen, zo valt op te maken uit een nota die de DG Personenvervoer bij de minister laat bezorgen en marge van de Ministerraad. Daarin staat:

- "Aad Veenman is gebeld door [redacted] de feitelijke aandeelhouder met de boodschap dat Aad treinen moest bestellen
- Aad reageerde met te stellen dat hij toch een deal had met Peijs en dat de Staat zich nu terugtrekt
- Aad overweegt een procedure tegen V&W aan te spannen omdat V&W zijn afspraken niet nakomt. Hij zal dat vandaag in een brief bevestigen.
- Zalm wordt nu ook in de ministerraad geïnformeerd

- Zalm krijgt als suggestie mee dat hij Aad nog even belt; hij Aad hiervoor niet naar huis moet sturen en dat Zalm moet kijken of hij kan bemiddelen tussen Peijs en Veenman
- Mijn suggestie is dat Gerrit inderdaad Veenman belt. Jij Gerrit aangeeft dat wij wel over arbitrage gesproken hebben maar dat wij geen deal hadden (zeker niet onder de condities die Aad suggereert, nl. verlaging van de gebruiksvergoeding) en dat jij zelf geen behoefte hebt aan juridische procedures buiten het contract.
- De Kamer steunt je hierin"

3. Brief van president-directeur NS aan minister

Ook de president-directeur NS schrijft op 9 december een brief aan de minister waar uit blijkt dat de minister oorspronkelijk had ingestemd met bindend advies, maar daar kennelijk op 8 december op terug is gekomen. De heer Veenman schrijft:

"Naar ik op 8 december telefonisch van u begreep kunt u uw eigen voorstel waarover overeenstemming werd bereikt niet aan NS/HSA bevestigen. De onbelemmerde toegang tot de arbitrageprocedure die onderdeel is van het contract is voor NS en HSA cruciaal voordat zij over kan gaan tot het afsluiten van de leaseovereenkomst. Zolang uw schriftelijke bevestiging van de overeenstemming met betrekking tot de arbitrage en het op de kortst mogelijke termijn doorlopen van de arbitrage niet door ons is ontvangen is het voor NS niet mogelijk om HSA betreffende leaseverplichtingen aan te laten gaan."

4. Brief van minister Peijs aan president-directeur NS (in reactie op diens brief van dezelfde dag)

De minister geeft in deze brief aan te kunnen instemmen met bindend advies (een optie die het contract biedt), maar niet met procedures buiten het contract om (arbitrage). Ook wijst de minister het voorstel van HSA af om voorafgaand aan de levering van treinstellen bij te dragen in de kosten.

"Uw voorstel om binnen de mogelijkheden van de concessie-overeenkomst over te gaan tot bindend advies door u contractuele arbitrage genoemd over de vraag wie de verantwoordelijkheid draagt voor de ontstane vertraging bij de aflevering van de door HSA bestelde V250 treinen en daarmee de vraag wie de kosten van deze vertraging dient te dragen is voor mij acceptabel, aangezien uw voorstel past binnen de afspraken zoals opgenomen in de concessie-overeenkomst."

HSA gaat treinen leasen en bindend advies zal "per ommegaande" worden gestart

Vervolgens gaat de HSA dan toch onderhandelen met AngelTrains. Op 14 december 2005 bevestigt de president-directeur NS aan de minister dat ze hiervan op de hoogte gehouden zal worden.

"HSA zal u separaat berichten over de voortgang van de levering van locomotieven en rijkstrijtuigen. Ook zal door HSA per ommegaande de bindende adviesprocedure worden gestart."

Hoewel president-directeur NS in december nog schrijft 'per ommegaande' bindend advies te zullen aanvragen, zal dit nog tot het najaar van 2006 duren alvorens deze procedure door HSA daadwerkelijk wordt gestart.

De Kamer wil duidelijkheid

Voor de Kamer is dan nog niet duidelijk wat de stand van zaken is. Een krantenbericht in het NRC Handelsblad van 16 december 2005 is voor de Kamer aanleiding om de minister opheldering te vragen.

Het artikel in NRC betreft een interview met een medewerker van AnsaldoBreda, die suggereert dat de treinen ook later dan de nu overeengekomen termijn zouden kunnen worden geleverd, vooral als gevolg van de problematische afstemming tussen Nederlandse, Belgische en Europese regelgeving:

'Zo is thans nog niet duidelijk wat de plaats van de koplampen moet zijn'.

Met de aanvullende eisen, die uit de regels voortvloeien, zullen ook meerkosten gemoed zijn.

Op 20 december 2005 stuurt de minister, desgevraagd door de Kamer, een brief waarin ze aangeeft dat HSA en Angel Trains in een finaal stadium van onderhandelingen zitten. Over de schuld en de kosten verschillen de minister en HSA van mening. De minister stelt dat Kamer geen 'arbitrage' wil. Dat zal dan ook niet gebeuren. Maar op 'bindend advies' heeft

HSA krachtens het contract recht. De minister zal haar standpunt aan de adviseurs toelichten. Op de berichtgeving in NRC wil de minister niet ingaan, anders dan dat het haar sterkt in de gedachte om treinen te leasen. Ten aanzien van de vermeende oorzaken van de vertraging van het vervoer denkt de minister alles te hebben gedaan wat in haar vermogen ligt om de treinen er op tijd te laten zijn.

23 december 2005: HSA leas treinen

Op 23 december tekent HSA een huurcontract met Angel Trains Limited voor de huur en verhuur van twaalf locomotieven.

4.2 De 1^o helft 2006: op weg naar bindend advies

Ook in 2006 gaat de juridische loopgravenoorlog aanvankelijk nog even door. HSA benadrukt (in een brief van 16 januari 2006) dat de specificaties van ERTMS nog niet vast staan en dat de financiële gevolgen daarvan voor de Staat zijn. En in een brief van 6 februari stelt HSA:

"Ik ben verbaasd over uw mededeling dat er geen sprake van is dat de door HSA gehuurde locomotieven besteld zijn (mede) op grond van een taxatie van uw zijde en/of (mede) op grond van uw uitspraken in onze gezamenlijke bijeenkomsten.

Kennelijk heeft HSA de beleving dat in gezamenlijk overleg met V&W, of zelfs op verzoek van V&W, overgegaan is tot het leasen van treinen. En kennelijk heeft V&W getracht dit beeld te ontcrachten. De (juridische) lijn van V&W is immers dat HSA een vervoersprestatie moet leveren en daarom noodgedwongen, doch vrijwillig, gekozen heeft voor het tijdelijk huren van extra materieel.

Juridische gevoeligheid van het dossier

De vraag of HSA geheel vrijwillig, dan wel (impliciet of expliciet) daartoe gedwongen, overgegaan is tot het leasen van treinen zal ongetwijfeld een belangrijke rol spelen in de bindend-adviesprocedure. Op basis van de huidige stukken kan daar geen uitspraak over gedaan worden omdat het ministerie/de minister en HSA/NS elkaar tegenspreken op dit punt.

Hoe juridisch gevoelig de zaak ligt blijkt ook uit het feit dat de minister de Kamer schrijft (op 28 februari 2006) dat er een risico bestaat dat het onderzoek van de werkgroep HSL de juridische positie van de Staat in de bindend adviesprocedure kan schaden. Niettemin zal de minister medewerking verlenen aan het onderzoek, gegeven de voorgestelde procedurele waarborgen. Echter de correspondentie tussen de Staat en de Landsadvocaat wordt niet aan de werkgroep gegeven.

Adviezen van de landsadvocaat

De minister van V&W geeft hierover enige uitleg in haar schriftelijke antwoord op vragen van de werkgroep tijdens het overleg op 27 september 2006. In beginsel zullen zowel ambtelijke adviezen als adviezen van de landsadvocaat niet aan de Kamer worden verstrekt. In specifieke gevallen zal echter steeds moeten worden bezien of het belang van de Staat in het geding is. Zo kan het dus zijn dat wel wordt overgegaan tot het bij uitzondering op verzoek van de Kamer vertrouwelijk toezenden.

Bindend advies procedure

Toch blijft het in de loop van 2006 (ogenschijnlijk) relatief rustig. Waarschijnlijk benut HSA de tijd om zich goed voor te bereiden op de bindend adviesprocedure. Want waar de verwachting (ook van de minister) steeds was dat deze procedure direct in 2006 zou starten, heeft HSA pas na de zomer aangegeven formeel de procedure te starten. De Staat is via de landsadvocaat in overleg getreden met de juristen van HSA om te bepalen wie de drie

adviseurs zullen zijn. De procedure is eind september gestart. Een uitspraak wordt door het ministerie niet eerder dan na minimaal zes maanden vanaf de start verwacht (april 2007).

4.3 2^o helft 2006: nog vele problemen resteren

Met het leasen van treinen eind 2005 lijken de problemen met de start van het vervoer enigszins te zijn opgelost. Weliswaar wordt er niet op 1 april 2007, maar 1 juli 2007 gestart, met een beperkte dienstregeling en veel trager materieel, maar er is vooralsnog vervoer. Echter, op de achtergrond spelen nog bestaande problemen en dienen zich medio 2006 nieuwe problemen aan, die het door de minister geschetste plaatje toch nog kunnen verstoren.

Bestaande problemen

In de categorie bestaande problemen is er, naast uiteraard de adviesprocedure over de kosten die HSA claimt, nog de onzekerheid over:

- 1) de tijdige levering van het Italiaanse V250 materieel,
- 2) de tijdige ombouw door de Fransen van het V300 materieel
- 3) de medewerking van de SNCF om voldoende treinen in te zetten op het traject Parijs-Amsterdam.
- 4) meerkosten Infrasppeed inzake ERTMS
- 5) de uitkomsten van de bindend adviesprocedure inzake de langere reistijden in België

Ten aanzien van deze risico's is de Kamer medio 2006 het volgende gemeld.

Ad 1 & 2 Tijdige levering door AnsaldoBreda en tijdige ombouw door Fransen

In antwoord op vragen over de 18^o voortgangsrapportage schrijft de minister aan de Kamer *Echter zoals ik u tijdens het overleg met uw Kamer op 1 december 2005 liet weten, heeft HSA geen zekerheid dat de in Italië bestelde hogesnelheidstreinen conform de huidige planning beschikbaar zullen komen, noch dat de ombouw van de Thalys treinen in Frankrijk geen vertraging oploopt.*

In de 19^o voortgangsrapportage wordt gemeld dat HSA heeft aangegeven dat de eerste V250 treinen per maart 2008 beschikbaar komen. Een verdere vertraging in de aflevering wordt door HSA niet uitgesloten. Het tijdelijk door HSA in te zetten materieel zal naar verwachting per juli 2007 beschikbaar zijn voor commerciële inzet op de HSL-Zuid.

Ad 3 Voldoende treinen van de SNCF

In de 19^o voortgangsrapportage wordt gemeld dat HSA heeft laten weten dat SNCF vooralsnog niet bereid is zich vast te leggen op het rijden van meer dan tien treinen per richting per dag. Op basis van de marktontwikkeling ten tijde van de start van de diensten, wil SNCF een besluit nemen over het aantal treinen tussen Amsterdam en Parijs. HSA heeft geen beroep gedaan op verdere bijstandverlening door de minister.

Ad 4 Meerkosten Infrasppeed inzake ERTMS

In antwoord op de vragen over de 18^o VGR schetst de minister nog het volgende beeld: *Om grensoverschrijdend vervoer tussen Amsterdam en Parijs mogelijk te maken hebben Nederland, België en Frankrijk zich medio 2005 verplicht om ERTMS-versie 2.3.0-Corridor te implementeren. Hiervoor is onder andere een wijziging nodig op het Infrasppeed contract. Infrasppeed heeft eind 2005 voor deze wijziging een kostenindicatie gegeven van tientallen miljoenen euro's en een indicatie van de doorlooptijd. Beide zijn door de Staat als onacceptabel beoordeeld. Na 1 april 2006 zijn de gesprekken met Infrasppeed heropend. De gesprekken verlopen constructief.*

Tijdens een algemeen overleg op 4 oktober 2006 meldt de minister echter dat er overeenstemming is bereikt met Infrasppeed over het inbouwen van ERTMS in de HSL. Er is echter nog geen overeenstemming over de te betalen prijs.

Ad 5 Uitkomsten bindend adviesprocedure reistijden in België en bediening Den Haag en Breda

In de aanbiedingsbrief bij de 19^e voortgangsrapportage schrijft de minister: *Op 7 september heeft het college van bindend adviseurs uitspraak gedaan in de procedure die gestart was n.a.v. het verschil tussen de Staat en HSA over de reistijden in België en de bediening van Den Haag en Breda. De uitspraak houdt deels in dat HSA zich bij haar verzoek om aanpassing van de concessieovereenkomst naar aanleiding van de reistijden in België terecht heeft beroepen op een bepaald artikel uit de overeenkomst. De bindend adviseurs hebben voorts aangegeven dat de Staat nog aanvullende informatie kan overleggen t.a.v. de door HSA verlangde aanpassing van de concessieovereenkomst n.a.v. de bediening van Den Haag en Breda. Als deze informatie binnen is, zullen de bindend adviseurs ook over dat deel van het geschil hun definitieve oordeel vellen. Daarna zal op basis van het geheel van de uitspraak, de Staat het wijzigingsverzoek van HSA inhoudelijk beoordelen.*

In het algemeen overleg op 4 oktober 2006 licht de minister toe dat de bindend adviseurs haars inziens hebben gezegd dat de Staat meer samen met HSA had moeten opereren: *Er staat niet in het advies dat de schuld voor de acht minuten verschil ligt bij de Staat vanwege inadequate afspraken, maar wel dat er een oplossing moet worden gevonden. Het lijkt niet aan de orde om uit te spreken dat het concessiebedrag zal worden verlaagd.*

4.4 2^e helft 2006: ook nieuwe problemen dienen zich aan

Nieuwe problemen

Alsof het vervoersdossier nog niet complex genoeg is, dient zich in juni 2006 een nieuwe tegenvaller aan. Op 8 juni 2006 meldt de minister in een vertrouwelijke brief aan de Kamer dat de onderbouw van de HSL bij Rijkswetering teveel uitdijt (horizontale zetting), hetgeen ingrijpende herstelwerkzaamheden vereist. Er zullen nog meer bouwkundige problemen volgen (i.c. tunnel Groene Hart en tunnel Rotterdam Noord) die tijdige oplevering van de infrastructuur aan HSA onmogelijk zullen maken. Daarnaast wordt de planning ook bedreigd door het proces van vergunningverlening en worden in de 19^e voortgangsrapportage nog overige risico's genoemd.

In aanvulling op de reeds genoemde bestaande dreigingen, kan het beeld van risico's voor de HSL Zuid medio 2006 als volgt worden gecomplementeerd

- 6) Vertraging door bouwtechnische tegenvallers
- 7) Risico op vertraging door vergunningverlening
- 8) Overige risico's

Ad 6 Vertraging door bouwtechnische tegenvallers

Aanvankelijk lijkt het probleem bij Rijkswetering de, toch al zo krappe, planning in de war te sturen. In een vervolgbrief van 22 juni 2006 aan de Kamer worden de consequenties door de minister uiteengezet. Behalve de onderbouw, moet ook de bovenbouw aangepast worden, hetgeen volgens Infrasppeed 17 weken kost. Dit betekent dat er een 'verhoogd risico' is dat de opleverdatum van 1 oktober 2006 voor het tracé ten Noorden van Rotterdam wordt overschreden. HSA heeft het recht om een half jaar voor de aanvangsdatum van 1 april 2007 te kunnen testen, dus op 1 oktober 2006. De minister concludeert dan ook:

"De gerezen problematiek bij Rijkswetering betekent een reëel risico voor de aanvangsdatum commercieel vervoer van 1 april 2007. De datum 1 juli 2007 waarop HSA haar dienstregeling wil starten met de tijdelijk in te zetten treinen komt door de problematiek bij Rijkswetering vooralsnog niet in gevaar."

Dit laatste lijkt geruststellend, maar nu is het de minister die niet aan de contractueel verplichtingen kan voldoen. Dit hoeft weliswaar nog geen uitstel van de start van het vervoer te betekenen, maar wel extra kosten voor de Staat.

1 oktober 2006, 1 april 2007 en 1 juli 2007

Er zijn nu drie data relevant in het vervoersdossier, te weten

- 1 oktober 2006, de datum waarop de Staat contractueel de infrastructuur moet opleveren aan HSA
- 1 april 2007, de datum waarop HSA contractueel vervoer moet leveren
- 1 juli 2007, de datum waarop HSA vervoer kan gaan leveren

In feite zijn er twee startdata voor vervoer, namelijk een juridische startdatum dat er gereden kan worden (1 april 2007) en een feitelijke startdatum waarop er daadwerkelijk gereden gaat worden (1 juli 2007). De wonderlijke situatie tekent zich af, waarbij de Staat de baan niet op de afgesproken datum van 1 oktober 2006 kan opleveren waardoor HSA dus niet op 1 april 2007 kan rijden, terwijl iedereen weet dat HSA op 1 april toch niet had kunnen rijden. De paradox is dat de Staat steeds HSA onder druk gezet heeft om op 1 april te kunnen rijden, maar dit nu zelf niet kan waarmaken door de verzakking in de onderbouw en het probleem in de tunnel Rotterdam Noord. De rollen lijken omgedraaid. Nu wordt HSA de vragende partij die de Staat op de contractuele datum zal wijzen en zal verlangen dat de Staat kosten wat kost de baan op 1 oktober op zal leveren.

Op 25 september 2006 verschijnt de 19^e voortgangsrapportage, waarin de minister stelt *Inmiddels is duidelijk geworden dat de contractuele opleverdatum van 1 oktober 2006 niet gehaald zal worden. De in de 18^e voortgangsrapportage gemelde restvertraging van twee maanden als gevolg van de afbouw van de tunnelgebouwen van de Tunnel Groene Hart kan niet worden ingelopen.*

De vertraging bij Rijkswatering is inmiddels teruggebracht tot 12 weken, in plaats van de op 22 juni 2006 gemelde 17 weken, maar een nieuw probleem wordt gemeld, namelijk vorstschade aan de constructie van de diepwanden van de Tunnel Rotterdam Noordrand. Hoewel de minister in de 19^e voortgangsrapportage nog schrijft dat een groot deel van de herstelwerkzaamheden plaats kunnen vinden in de periode van herstelwerkzaamheden bij rijkswatering, moet zij tijdens het algemeen overleg met de Kamer op 4 oktober 2006 melden dat de diepwanden zo slecht van kwaliteit zijn, dat deze ingrijpend moeten worden aangepakt. Als gevolg hiervan komt het noordelijke deel van de HSL feitelijk pas op 1 april 2007 beschikbaar voor het testen door HSA. Op deze datum is ook de contractuele start van het vervoer over de HSL-Zuid gepland, al beschikt HSL pas op 1 juli 2007 over voldoende treinen om te starten met het commerciële vervoer over de lijn. In reactie op vragen van de werkgroep van 27 september 2006, schrijft de minister op 18 oktober 2006 dat *HSA op 27 september 2006 een beroep heeft gedaan op de opleverdatum van 1 oktober 2006. Inmiddels vindt er overleg plaats met HSA over de benodigde testen en de gebruiksvergoeding (van € 17 mln) in de periode april tot en met juni 2007.*

Ad 7 Gebruiksvergunningen

In de 19^e voortgangsrapportage meldt de minister dat aanvragen voor gebruiksvergunningen voor de tunnels tenminste voor 1 oktober zullen zijn ingediend. Maar ze voegt daar aan toe dat het risico bestaat dat het verlenen van de gebruiksvergunningen vertraging oploopt door het uitlopen van de discussie over de 15 minuteneis en de evacuatieprocedure van de vervoerder. De minister schrijft:

De infrastructuur is in dat geval mogelijk niet op tijd gereed voor de start van het commerciële vervoer.

Ad 8 Overige risico's

De 19^e voortgangsrapportage maakt naast eerdergenoemde risico's melding van de volgende risico's:

- koppeling beveiligingssysteem aan de Belgische grens

Voor de koppeling van de Belgische en Nederlandse beveiligingssystemen wordt een interface (Gateway) ontwikkeld. Tegenvallers in de uitvoering of planning hebben direct effect op het tijdig behalen van de datum infrastructuur gereed voor start commercieel vervoer. Risico is dat rijden met een hogere snelheid dan 160 km/u gedurende de eerste periode niet mogelijk is.

- GSM- R

Aan het eind van de verslagperiode van de 19^e voortgangsrapportage is duidelijk geworden dat er voor het GSM- R communicatiesysteem, op basis van Europese Richtlijnen een nieuwe versie vereist is. Voor de ontwikkeling van deze versie is Europese overeenstemming noodzakelijk. Het risico bestaat dat deze versie op het moment van de daadwerkelijke start van het hogesnelheidsvervoer op de HSL-Zuid nog niet beschikbaar is. Tot het moment dat het nieuwe systeem operabel is zal er op het spoor een snelheidsbeperking van 160 km per uur gelden voor het commercieel vervoer. Verwacht wordt dat het nieuwe systeem geïnstalleerd zal worden per december 2007. Dat is tevens het moment waarop de Thalys beschikbaar komt om met hogere snelheden over het HSL- spoor te rijden. Voor december 2007 zal HSA naar verwachting uitsluitend 160 km per uur materieel inzetten.

4.5 De stand van zaken financieel

Kosten van vertraging

Wat tot nu toe de exacte kosten zijn van de vertragingen in het vervoersdossier is niet eenduidig vast te stellen.

Ten eerste zijn niet alle kosten bekend of moeten deze zich nog manifesteren. Zo lopen er thans met zowel Infrasppeed als met HSA onderhandelingen of adviesprocedures over financiële geschillen rond ERTMS.

Ten tweede is het moeilijk onderscheid te maken tussen reguliere bouwkosten en kosten die te maken hebben met vertragingen of het voorkomen daarvan.

Tot slot zijn er 'verborgen kosten'. Het feit dat de infrastructuur straks wel beschikbaar is, maar nog niet (volledig) gebruikt wordt, leidt weliswaar niet tot extra uitgaven, maar wel tot nodeloze kosten (kapitaallasten, maar ook de vergoeding die de Staat aan Infrasppeed betaalt zonder dat de baan (volledig) benut wordt).

In feite zijn er twee kostenposten die evident samenhangen met het vervoersdossier, namelijk de gedeerde gebruiksvergoeding van HSA en de kosten voor het leasen van treinen.

Gedeerde gebruiksvergoeding

De eerste tegenvaller die rechtstreeks met de vertraging in het vervoersdossier samenhangt wordt in de 18^e voortgangsrapportage door de minister aan de Kamer gemeld. Het betreft een bedrag van € 15 mln. aan geraamde ontvangsten van HSA dat niet meer binnenkomt omdat in de oorspronkelijke concessieovereenkomst met HSA als aanvangsdatum vervoer 1 oktober 2006 opgenomen was. *Deze aanvangsdatum is kort na het sluiten van de concessieovereenkomst verschoven naar 1 april 2007. HSA zou zich inspannen om per 1 oktober 2006 te starten met het vervoer op het zuidelijk deel. Dit is niet mogelijk gebleken. Derhalve vervallen de geraamde ontvangsten voor 2006. Deze tegenvaller in de ontvangsten zal ik binnen mijn begroting 2007 opvangen. De meevaller zoals gemeld in de aanbiedingsbrief bij de 18e voortgangsrapportage wordt verwerkt in mijn begroting 2007 en wordt specifiek ingezet binnen het beleidsterrein spoor.*

Een vergelijkbare tegenvaller zal zich voordoen indien de geraamde inkomsten van HSA (gebruiksvergoeding) niet per 1 april 2007 zullen binnenkomen. Hierover wordt onderhandeld met HSA. Voor de periode april 2007 t/m juli 2007 heeft de Staat rekening gehouden met € 17 mln. aan te ontvangen gebruiksvergoeding.

Kosten leasen treinen

Deze kosten zijn inzet van de bindend adviesprocedure en derhalve formeel niet bekend. Op 8 september 2006 wist De Volkskrant onder de kop "NS daagt staat voor de rechter" te melden dat NS/HSA in de bindend adviesprocedure (door de krant ten onrechte als 'arbitrage' aangeduid) 110 miljoen euro eist, te weten € 50 mln. voor de kosten van leasetreinen en € 60 mln. in de vorm van een verlaging van de gebruiksvergoeding in 2007. De minister heeft aangegeven in haar brief van 27 november 2007 dat in de bindend

adviesprocedure nog geen bedragen aan de orde gekomen zijn en dat de in de krant genoemde bedragen niet bij haar bekend zijn.

Dit bedrag van € 50 mln. is vooralsnog door de NS ten laste van het resultaat 2006 gebracht. In een artikel in het Financieel Dagblad (van 4 augustus 2006) over onder meer de exploitatie van de HSL staat:

"De Nederlandse Spoorwegen (NS) hebben de afgelopen zes maanden goede prestaties geleverd. De nettowinst steeg van € 114 mln. naar € 124 mln. en het aantal binnenlandse reizigerskilometers steeg met 7%. Ondanks de afwaardering van € 50 mln. in verband met de exploitatie van de HSL-Zuid liep ook het bedrijfsresultaat op van € 140 mln. tot € 146 mln."

De gevolgen van het bovenstaande zullen zich manifesteren in de (suppletore) begroting 2007. Maar dan wel impliciet. Op de Rijksbegroting zal een dividendopbrengst NS bijgeschreven worden. Dit dividend was wellicht hoger geweest indien HSA geen treinen had hoeven leasen. Maar misschien krijgt HSA en dus NS een deel van deze kosten nog terug in de toekomst. Of dat dan weer als een meevaller op de Rijksbegroting moet worden gezien, valt te betwijfelen...

4.6 Bevindingen stand van zaken 2006

1. Eind 2005 wordt uiteindelijk een knoop doorgehakt over de te nemen maatregelen nu het in Italië bestelde materieel niet op tijd beschikbaar zal zijn. De posities zijn verdeeld. HSA/NS bepleit aanvankelijk opties gericht op aanpassing van de infrastructuur, hetgeen de minister afwijst als te kostbaar en als oplossingen die niet tijdig gereed zijn voor de start van het vervoer. De Kamer bepleit in meerderheid de harde lijn: HSA aan het contract houden en ook als aandeelhouder druk uitoefenen op de NS. Dit laatste gebeurt, zo blijkt uit een notitie van het ministerie van Financiën. Via afspraken met NS president-directeur Veenman gaat HSA uiteindelijk schoorvoetend akkoord met het plan om bij de firma Angel Trains tijdelijk treinstellen te leasen.
2. Welke afspraken eind 2005 precies gemaakt zijn tussen de minister en NS is (nog) niet duidelijk. NS/HSA suggereren dat ook gesproken zou zijn over verlaging van de concessie. De minister ontkent dit. Wel is afgesproken dat NS/HSA gebruik zal maken van de mogelijkheid die de concessie biedt om het geschil over wie de meerkosten van het leasen moet betalen (Staat of HSA) zal voorleggen aan derden in het kader van een bindend adviesprocedure. De Kamer had zich geen voorstander getoond van bindend advies. De informatievoorziening aan de Kamer over de bindend adviesprocedure en de afspraken hierover met de NS/HSA lijkt niet optimaal te zijn geweest. Verwarring over de juridische betekenis van de begrippen bindend advies en arbitrage waren hier mede debet aan.
3. Hoewel HSA op 14 december 2005 schrijft per ommekeer bindend advies te zullen aanvragen, zal het nog tot het najaar van 2006 duren voordat deze procedure daadwerkelijk wordt gestart. De redenen hiervoor zijn niet bekend. De minister heeft zich in deze bewust passief opgesteld omdat de Staat geen vragende partij is. HSA heeft immers treinen geleast en de NS heeft voor de kosten hiervan in 2006 een voorziening van €50 mln. getroffen.
4. Met het leasen van treinen eind 2005 lijken de problemen met de start van het vervoer enigszins te zijn opgelost, maar op de achtergrond spelen en ontstaan echter nog andere (nieuwe) problemen die de planning van het vervoer blijvend onder druk houden. In december 2005 meldt de minister de Kamer "met bezwaard gemoed" dat er geen treinen zullen rijden op 1 april 2007. De startdatum vervoer wordt nu 1 juli 2007. Dat wil zeggen dat er dan met 4 locomotieven een beperkte dienstregeling gereden kan worden met een

snelheid (van 160 km/u) die niet veel hoger ligt dan een intercity en waarmee de gecontracteerde reistijden derhalve niet gehaald worden. Pas in 2008 kan conform de geplande dienstregeling gereden worden en in april 2009 zal al het nieuwe materieel beschikbaar zijn. Ook de startdatum van 1 juli 2007 staat thans onder druk omdat als gevolg van een bouwkundig probleem in een tunnel bij Rotterdam, de infrastructuur een half jaar later aan HSA wordt opgeleverd. HSA en de Staat zijn over de gevolgen hiervan in onderhandeling.

5. Het HSL vervoersdossier kent voortdurend tegenslagen en nieuwe risico's. Eind 2006 zijn er nog onzekerheden ten aanzien van de tijdige levering van het Italiaanse V250 materieel, de tijdige ombouw door de Fransen van het V-300 materieel, de medewerking van de SNCF om voldoende treinen in te zetten op het traject Parijs-Amsterdam. Financiële dreigingen zijn onder meer de afhandeling van de meerkosten van zowel HSA als Infrasppeed inzake ERTMS en de uitkomsten van de bindend adviesprocedure inzake de langere reistijden in België. Tot slot zijn er nog risico's op verdere vertraging van het vervoer door bouwtechnische tegenvallers en door onzekerheden omtrent de vergunningverlening.