

Vergaderjaar 1998–1999

22 026

## Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs

22 589

## Betuweroute

Nr. 87

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 19 maart 1999

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup> heeft op 10 februari 1999 overleg gevoerd met minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat over:

- **de brief van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën, d.d. 14 januari 1998 inzake de stand van zaken rond de private betrokkenheid HSL-Zuid** (22 026/22 589, nr. 77);
- **de brief van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën van 14 januari 1998 inzake private participatie bij aanleg en exploitatie van de Betuweroute en de HSL-Zuid** (22 026/22 589, nr. 78);
- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 18 februari 1998 inzake instelling stuurgroep privatisering infrastructuur** (22 026/22 589, nr. 79);
- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 8 juni 1998 inzake consultation document HSL-Zuid** (VW-98-527);
- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 23 juni 1998 inzake het Nederlandse deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs** (22 026, nr. 81);
- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 17 juli 1998 inzake informatie publiek-private samenwerking en HSL** (VW-98-586);
- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 6 januari 1999 inzake het vierde voortgangsrapport HSL-Zuid** (22 026, nr. 83);
- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 15 januari 1999 inzake een notitie over publiek-private samenwerking in de HSL-Zuid** (22 026, nr. 84);
- **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 25 januari 1999 inzake boortunnel in het Groene Hart** (22 026, nr. 85).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Leers** (CDA) releveerde, dat in de discussie over de HSL altijd enkele vragen centraal hebben gestaan.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Gijssel (PvdA), Valk (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Van Zijl (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Van Bommel (SP), Eurlings (CDA), Herrebrugh (PvdA).

Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Th. A. M. Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), De Boer (PvdA), Waalkens (PvdA), Atsma (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Duivesteyn (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Augusteyn-Esser (D66), Schutte (GPV), Bos (PvdA), Spoelman (PvdA), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Buijs (CDA), Van Walssem (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Weekers (VVD), Balemans (VVD), Poppe (SP), Dankers (CDA), Dijkma (PvdA).

1. Komt de HSL op tijd klaar om de internationale afspraken na te kunnen komen?
2. Is het tracé geschikt voor de ontwerpsnelheid van 300 km per uur?
3. Hoe wordt het geheel gefinancierd?

Hij trok uit de derde en de vierde voortgangsrapportage de conclusie, dat de laatste twee vragen toch heel wat minder hard zijn dan altijd is beweerd. Grondverwerving en aanbesteding lopen vertraging op, dus het is voor hem de vraag of de HSL conform de afspraken op tijd klaar is. Hoe zit het overigens met de voortgang in België? Ten gevolge van de inflatie kost de HSL inmiddels 200 mln. meer dan begroot. De minister gaat nog steeds uit van een inflatie van 2,75%, terwijl bij het MIT (meerjarenprogramma infrastructuur en transport) uitgangspunt was, dat de inflatie geringer zou zijn. Het CPB rekent thans met 2,5%. Om de financiële risico's verder te kunnen inschatten, zou hij graag weten hoe de voorbereidingskosten worden gedekt, als zij niet uit het HSL-budget komen.

De ontwerpsnelheid was altijd een van de grootste struikelblokken bij de vele alternatieve tracés. De heer Leers vroeg of die, in zijn ogen belachelijke, ontwerpsnelheid nog steeds gehandhaafd kan worden, dan wel of sluipenderwijs concessies worden gedaan. Hij hield nog steeds vast aan de afspraken die op 21 december 1998 met de regio Breda zijn gemaakt over de shuttleboog naar Antwerpen.

De heer Leers sprak zijn oprechte waardering uit voor de notitie over de publiek-private samenwerking (PPS). De status van de notitie was hem echter onduidelijk. De voortgang rond de private financiële inbreng bij de Betuwelijn blijft onduidelijk, maar daar worden verbindingen mee gelegd. Hij vroeg om een ontrafeling, want het is welhaast zeker dat voor de Betuwelijn niet dezelfde uitgangspunten kunnen worden gehanteerd als voor de HSL.

Het projectbureau HSL heeft in korte tijd geweldig veel werk verzet, waarvoor complimenten op hun plaats zijn. De heer Leers was van mening, dat als de vorige minister er eerder bij was geweest er veel meer in had gezeten voor de PPS. Het model dat er nu ligt leek hem zakelijk en geschikt. Overigens worden begrippen als voorfinanciering, private financiering, medefinanciering, deelfinanciering enz. te veel door elkaar gegooid. De particuliere sector weet zo niet precies waar zij op moet reageren. Onduidelijk is waarom de onderdelen infraprovider, operator en stations zijn gesplitst, want de samenhang is groot, qua beschikbaarheid, onderhoud en gebruik. De heer Leers vreesde dat de operator zo geen berekening kan maken van de bouw- en de onderhoudskosten. Hij verwachtte problemen met de Europese aanbestedingsregels.

De grootste zorg van de heer Leers kwam voort uit de uitermate optimistische teneur van de notitie. Het hele model staat of valt met de verwachting, dat het vervoer zo rendabel is dat daarmee een deel van de investering kan worden terugverdiend. Hij zou graag wat meer informatie krijgen over de aannames waar de minister wat betreft het toekomstige vervoer over de HSL van uitgaat. Daaruit zal dan moeten blijken, dat de operator straks een zodanig bedrag kan verdienen, dat de providerkosten daaruit kunnen worden betaald. Elk publiek transport in Nederland, misschien zelfs in de wereld, is tot op heden verliesgevend. Hij verwachtte dat dit voor de HSL niet anders zal zijn, zeker niet daar niet de winst voor de exploitant vooropstaat, maar de substitutiedoelstelling. Efficiency en beschikbaarheid van voor- en natransport bepalen in belangrijke mate het succes van de HSL. Hij achtte de discussie over het zoeken naar een operator daarom een fakediscussie, want naar zijn overtuiging is de NS de enige partij die kan zorgen voor een efficiënte aansluiting van de HSL op het kernnet en voor een herbalancering tussen de supersnelle lijn Amsterdam-Rotterdam en de oude lijn. Zijn fractie heeft daarover bij de begrotingsbehandeling een motie ingediend. De PPS is verkeerd benaderd, door vooraf een bedrag vanuit de particuliere sector in te schatten en diezelfde particuliere sector pas na besluitvorming en

tracé vaststelling bij het geheel te betrekken. Wouter Bos heeft daar een heel duidelijk artikel over geschreven. De heer Leers meende dat het binnenlandse HSL-vervoer nog wel eens mee zou kunnen vallen, maar had grote twijfels over de verwachtingen voor het internationale HSL-vervoer. PPS zou kunnen leiden tot een efficiënte aanbesteding, maar nu moet een provider een vast bedrag terugverdienen van een operator. Als dit tijdig was voorzien, waren er veel minder problemen geweest dan nu dreigen te ontstaan. De grondslag voor de PPS had gelegd kunnen worden op het moment dat de Kamer met de behandeling van de HSL-voorstellen begon, nog voor het tracé definitief werd vastgesteld. Dat had nog een aantal tunnels gescheeld, want de overheid wil kennelijk veel meer dan de markt wil accepteren, maar toch wordt er 1,5 mld. ingeboekt. De regulator is een belangrijke schakel tussen de provider en de operator. Wordt de provider betrokken bij de bouw van de stations? Waarom wordt aanbesteding van de onderbouw gesplitst in zes deelcontracten? 1,8 mld. wordt voorgefinancierd uit het FES (fonds economische structuurversterking). Indien de PPS lukt, is er nog altijd een tekort dat verder gefinancierd moet worden. De heer Leers vroeg de minister de Kamer een opzetje te doen toekomen van de begrotingstechnische verwerking. Het verheugde de heer Leers dat de minister alsnog wilde kijken naar alternatieven voor een geboorde tunnel door het Groene Hart. Hij zou gaarne vernemen waarom het kabinet is omgegaan en waarom alleen wordt gekeken naar een korte boortunnel. Hij pleitte ervoor de verdiepte aanleg, een gegraven tracé of een afzinktunnel, heel serieus te bekijken. Een randvoorwaarde is dat overeenstemming met en bestuurlijke medewerking van de betrokken gemeenten wordt verkregen. Hij achtte het onwaarschijnlijk dat dit mogelijk was. Hij wees er nog op, dat ontsnappingsroutes vanuit de boortunnel naar de begane grond straks 30 meter hoog zullen moeten zijn. Daarvoor zijn heel dure oplossingen nodig, die niet binnen het budget realiseerbaar zijn.

De heer **Bos** (PvdA) drong erop aan, dat in volgende voortgangsrapportages standaard wordt aangegeven in welke mate de tot dan toe gemaakte kosten en aangegane verplichtingen zich verhouden tot het budget. Hij had er geen enkel bezwaar tegen dat wordt gezocht naar goedkopere oplossingen voor de tunnel door het Groene Hart, maar hij herinnerde aan de voorwaarden die de heer Van Heemst in het debat over het MIT heeft genoemd. Het is zeer de vraag of de procedures bij een keuze voor een verkorte tunnelvariant geen vertraging zullen oplopen, zelfs indien gemeenten en natuur- en milieuorganisaties het eens zijn met die variant. Hij nam aan dat hierover meer duidelijkheid kan worden geschapen als offertes voor de verschillende varianten op tafel liggen. Mochten er overigens middelen vrijvallen door een goedkopere variant, dan moeten die primair gebruikt worden voor andere inpassingsproblemen in het HSL-tracé, zoals de fly-overs bij de kruising met de A4 en bij Zevenbergschen Hoek. Over de problematiek rondom Breda schijnen inmiddels afspraken in het bestuurlijk overleg te zijn gemaakt. Bij de behandeling van het MIT is verder afgesproken, dat er een reservelijst komt van projecten waarvoor binnen het MIT nog geen middelen zijn gevonden. Overigens vond hij, dat met dit soort overwegingen de huid verkocht dreigt te worden voordat de beer geschoten is. De heer Bos beklemtoonde bij al het enthousiasme rondom de PPS-notitie dat vooral niet vergeten moet worden, dat dit een groot en ingewikkeld project is, dat wordt aangepakt op een manier waarmee nog geen enkele ervaring is opgedaan. Zijn enthousiasme voor publiek-private samenwerking staat of valt met het vermogen van de overheid om het publieke belang in keiharde randvoorwaarden vast te leggen. Het had hem beter geleken om eerst een visie te hebben over marktwerking op het spoor, alvorens de aanbestedingstrajecten in te gaan. Te veel randvoorwaarden waren nu nog open. Het wordt dan heel moeilijk om te zien waar

consultatie van de private sector ophoudt en waar de onderhandelingen beginnen. Een illustratie van het wankele evenwicht is dat in de kabinetsnota een aantal aanbestedingsvarianten wordt afgewezen omdat de markt ze niet ziet zitten. Bepaalde zaken zal de overheid moeten opleggen, of de markt het ziet zitten of niet. Dat de infraprovider wordt betaald door de overheid en niet door de nog onbekende vervoerder, wordt echter door het bedrijfsleven een heel goede zet gevonden, die veel risico's voor consortia die geïnteresseerd zijn wegneemt. Het in zes stukken knippen van de aanbesteding van de onderbouw kan aanzienlijke meerkosten opleveren voor de coördinatie die daarna nodig zal zijn. Hij ging ervan uit dat één consortium op meer blokken van de onderbouw en/of de bovenbouw biedt. Hij vroeg onder welke Europese richtlijnen de aanbestedingen zullen vallen.

De heer Bos meende dat de operator niet rechtstreeks uit de opbrengst van de exploitatie van de HSL de infraprovider betaalt. Hij onderscheidde twee financiële circuits. In het ene betaalt de overheid uit een begrotingspost gespreid over een periode van 30 jaar een beschikbaarheidsvergoeding aan de infraprovider. In het andere circuit betaalt een vervoersexploitant voor de rechten op de infrastructuur. Naar zijn oordeel berustte hetgeen de heer Leers daarover aanvoerde op een misverstand.

De heer Bos vroeg hoe de eigendom wordt geregeld. De overheid zou eigenaar kunnen zijn en het beheer aan de infraprovider kunnen overdragen. Ook zou de infraprovider eigenaar kunnen zijn, waarbij na 30 jaar een overdracht aan de overheid volgt. Hij vroeg of de onderbouw later ook geschikt kan zijn voor de zweeftreintechnologie en of die zweeftreintechnologie in de aanbestedingsvoorwaarden wordt geëxpliciteerd. Hoe kan nu de provider zijn beschikbaarheid garanderen als hij niet weet met welk materieel de vervoerder uiteindelijk wil gaan rijden? De heer Bos constateerde enige spanning tussen de opmerking in de notitie dat over het recht om over de HSL vervoer te exploiteren op het scherp van de snede onderhandeld wordt, waarbij niemand van tevoren zeker kan weten dat hij de exploitatierechten krijgt, en een even later aangegeven variant, waarin met de NS een contract wordt afgesloten.

De heer Bos wilde weten wanneer en hoe de minister gaat vaststellen hoeveel zij eigenlijk bespaart met de gekozen aanbestedingsconstructie. De heer Bos waarschuwde tegen een te gemakzuchtige houding. Die waarschuwing geldt vooral de paragrafen in de nota over de ontwikkeling van stationslocaties, waar het bedrijfsleven best geld in zal willen steken, maar niet automatisch. Hij wilde er niet van uitgaan dat overheidsbijdragen helemaal niet nodig zouden zijn. Hij herinnerde aan de motie met de suggestie een ontwikkelings- of participatiemaatschappij voor dergelijke projecten te overwegen. In Den Haag en Rotterdam blijkt vooralsnog dat daar een onrendabele top aanwezig is, waarvoor vroeg in het traject geïnvesteerd moet worden. Een overheidsbijdrage in zo'n maatschappij is terug te verdienen door het overheidsaandeel langzaam af te bouwen. Er zijn ook veel partijen bij de projecten betrokken, waardoor er niet altijd een duidelijke regie is, die het bedrijfsleven vertrouwen geeft. In de startnota «De ruimte van Nederland», de houtskoolschets, worden de nieuwe sleutelprojecten nergens genoemd. Ook een door staatssecretaris Remkes reeds voor het najaar toegezegde nota is er nog steeds niet. Straks rijdt er een hogesnelheidstrein door Rotterdam waar niemand in- of uit kan stappen doordat sporen en perrons niet zijn aangepast. Wie daarvoor verantwoordelijk is is nog niet duidelijk. De transferstudie Rotterdam moet zo snel mogelijk worden uitgevoerd. Hij overwoog het indienen van een motie hierover.

Ten slotte vroeg de heer Bos in hoeverre al iets gezegd kon worden of de voorziene aanbestedingsconstructie ook model zou kunnen zijn voor projecten als de Betuwelijn, de Hanzelijn of een eventuele Zuiderzeespoorlijn.

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) achtte het alleen mogelijk dat de HSL de concurrentie met luchtverkeer aangaat als maatregelen als kerosineheffingen, BTW en eventueel stoelbelastingen op het vliegverkeer worden doorgevoerd. Hij vernam graag wanneer die flankerende maatregelen er komen.

Eerdere ervaringen met PPS bij landelijke projecten zijn over het algemeen negatief geweest. De heer Van der Steenhoven was in dit geval uit de stukken nog niet duidelijk welke risico's en meerwaarden er zijn, vooral ten opzichte van de aanbesteding. Een financiering door een private partij totdat de lijn in gebruik is is duurder dan wanneer de overheid zelf geld leent. De ambtelijke kosten van een PPS zijn 70 mln. Een eventuele contractsherziening zal ook veel geld kosten. Onduidelijk is wie het risico van tegenvallend vervoer draagt. De voorgestelde constructie lijkt erg op die welke gebruikt is voor de bouw van gevangenissen en gerechtsgebouwen. De kosten daarvan vielen hoger uit en de tijdswinst was gering. Voorts vroeg hij waar de minister haar optimisme over efficiencywinst op baseert, hoeveel er gedurende 30 jaar wordt terugbetaald in de vorm van een beschikbaarheidsvergoeding, hoe hoog de gebruikersheffing wordt en welke consequenties die heeft voor de prijs van het treinkaartje.

De HSL-Zuid en de HSL-Oost konden naar de mening van de heer Van der Steenhoven zeer positieve effecten hebben op de stations waar de treinen stoppen. Hij zag voordelen door efficiënt ruimtegebruik, voor het milieu en voor het openbaar vervoer. Als bedreigingen zag hij de mogelijkheid van corridors, waarover nog moet worden gediscussieerd en het gebrek aan draagvlak onder de bevolking. Vele steden doen voorstellen om de stationslocaties verder te ontsluiten voor het autoverkeer. Hij vreesde dat daardoor veel overlast zal worden veroorzaakt. De sterke kant van de sleutelprojecten is juist dat het knooppunten van openbaar vervoer zijn. Automobilisten zouden aan de rand van de stad moeten overstappen. Hij was benieuwd hoe de ontwikkeling van stationslocaties zich verhoudt tot een landelijke regie voor de HSL. Is er overleg met de betrokken steden? De heer Van der Steenhoven zag ook een heel duidelijke functie voor de HSL in het binnenlandse intercitynet. Die moet leiden tot sneller vervoer in Nederland, van meer reizigers. Dat moet het uitgangspunt zijn voor de vervoerder die de HSL gaat berijden, zijns inziens de NS.

Hoewel GroenLinks voorstander was van gebruikmaking van de bestaande spoorlijnen, wenste de heer Van der Steenhoven nu vooral speed, om een alternatief te kunnen bieden voor vlieg- en autoverkeer. Als er door een andere tunnel te gebruiken voordelen zijn te behalen zonder tijdverlies, juichte hij dat toe. Hij zou die voordelen ook willen gebruiken om knelpunten in de HSL elders op te lossen.

De heer **Van Bommel** (SP) vroeg zich af wat de gevolgen voor de planning en de kosten zijn van de omstandigheid dat grondverwerving en onteigening meer tijd kosten dan verwacht werd. Hij vreesde een kettingreactie, met meer gevolgen.

De SP is geen voorstander van de financiering van infrastructuur via het instrument van publiek-private financiering. Maatschappelijke doelen zoals de beschikbaarheid van openbaar vervoer en milieudoelen kunnen daardoor botsen met commerciële belangen. Wanneer de overheid te lang wacht is de private betrokkenheid minder waarschijnlijk, maar wanneer zij te vroeg is kan zij de publieke doelen minder realiseren. De SP kiest liever voor publieke financiering. Ook bij andere fracties proefde de heer Van Bommel problemen met de PPS in dit project. Het project is ingewikkeld en de uitkomst is allesbehalve zeker. Hij betwijfelde of het hoorde bij het «laaghangend fruit». Hij vroeg zich af of de concurrentiestrijd met vliegtuig en auto alleen kan worden gewonnen met de inzet van het bedrijfsleven. De minister vindt het gunstig dat het risico van het onvoldoende beschikbaar zijn van de treinbaan wordt overgedragen aan

een partij die dat beheersen kan en moet. Hij erkende dat een bedrijf om bedrijfseconomische redenen moet zorgen voor een maximale beschikbaarheid, maar indien dat niet lukt mislukken de vervoersdoelstellingen, de milieudoelstellingen enz. van de overheid. Die hoeft dan weliswaar niet te betalen, maar krijgt ook niet wat zij wenste. Hij zette vraagtekens bij de positieve verwachting, dat meer reizigers de trein in gelokt kunnen worden.

De termijn van het contract is lang. De beleidsruimte tijdens het contract wordt beschreven. De heer Van Bommel was niet duidelijk wat er gebeurt aan het eind van de periode, wanneer de onderhandelingspositie van de overheid uiterst zwak zal zijn. Het bedrijfsleven zal de kosten willen minimaliseren. Wat kunnen de gevolgen daarvan zijn voor efficiency en onderhoud? Hem was niet duidelijk wat, behalve het geringere risico, de meerwaarde van de PPS is voor de reiziger en de overheid. Als er zoveel geld te verdienen is met het vervoer over de HSL-Zuid, is het verstandiger om dat in handen van de overheid te houden.

De heer Van Bommel vroeg wanneer besluitvorming over een alternatief voor de boortunnel mogelijk zou zijn en wat dat betekent voor de voortgang van het proces.

De heer **Stellingwerf** (RPF) informeerde of bij een verkorte boortunnel extra grondverwerving nodig is en of dat tot complicaties zal leiden. In hoeverre is de komende wijziging van de Tracéwet nog relevant voor de HSL? Heeft dit gevolgen voor de planning? Wordt er terecht geen rekening gehouden met vertragingen in het aanbestedingstraject? Dekt de minister zich met het hoge inflatiepercentage waarmee zij rekent, 2,75%, wellicht in tegen mogelijke tegenvallers? Moeten de 70 mln. voorbereidingskosten uit de begroting voor de HSL komen?

Het kwam de heer Stellingwerf logisch voor voor een overkoepelende welstandscommissie voor de HSL-Zuid te kiezen. Hij verbond daaraan de vraag waarom de regering niet kiest voor een permanente landelijke welstandscommissie, voor allerlei vergelijkbare grootschalige infrastructuurprojecten.

De Kamer is wat de aanbestedingsprocedure voor de infrastructuur betreft voor een voldongen feit gesteld. De heer Stellingwerf beschouwde de zorg voor en instandhouding van publieke infrastructuur als een primaire overheidsverantwoordelijkheid. Nu het niet zo gaat, ging hij ervan uit dat de risico's daarvan voldoende door de private partijen worden opgevangen en dat dit wordt doorberekend in de totale kosten. Per saldo is het resultaat dan misschien wel neutraal. Volgens het Nederlands economisch instituut (NEI) is de gekozen aanpak echter financieel gunstiger voor de overheid en zijn bovendien de maatschappelijke economische effecten gunstiger. Belangrijke voorwaarden zijn dan dat de investeringskosten lager zijn en de efficiencyvoordelen groter. Hij vroeg welke garantie er is dat dit ook het geval zal zijn en dat een tweede Wijkertunnelfiasco wordt voorkomen.

De heer Stellingwerf vroeg of de regering het denkbaar acht, dat in het contract met de infraprovider wordt vastgelegd, dat de overheid om een hogere vergoeding gevraagd kan worden als er forse tegenvallers zijn bij de aanleg van de infrastructuur. Het is een creatieve gedachte om met het oog op de lange contractduur een afkoopoptie voor de overheid in te bouwen, maar dat drijft wellicht de prijs van het contract fors op. Over de private deelname in het vervoer moet nog een beleidsafweging worden gemaakt. De discussie over marktwerking en vervoer per spoor is bij lange na nog niet afgerond. Hij zou deze discussie willen voeren in het kader van de brede discussie over concurrentie op of om het spoor, maar het kabinet wil de besluitvorming op dit onderdeel al in het voorjaar afronden. Het leek hem wat te veel van het goede, als de overheid hierbij ook nog de concessieverlening voor gecombineerd binnenlands en

internationaal vervoer zou betrekken. Hij vroeg wanneer de Kamer hierbij wordt betrokken.

De nieuwe richtlijnen van de Europese Commissie kunnen de toepassing van bepaalde boortechieken voor de tunnels onmogelijk maken. De heer Stellingwerf pleitte ervoor eventuele besparingen ten gevolge van een alternatieve tunnel in te zetten voor het knelpunt met de A4 bij Leiderdorp, hoewel dat formeel is losgekoppeld van de HSL.

De heer **Van den Berg** (SGP) constateerde dat de vierde voortgangsrapportage nogal gedateerd is: tot oktober 1998. Hij vroeg of er nog veranderingen zijn gekomen in het patroon van de ontwikkelingen, vooral van de vertragingen. Hij verwachtte dat de wijziging van de Tracéwet meer tijd zal vergen dan de regering voor ogen stond bij de indiening. Het bevreesde hem dat de lagere inflatieverwachting bij het MIT tot de aanname leidde dat er meer budgettaire ruimte is, maar bij de HSL niet. Het vorig jaar werd nog gesteld dat de voorbereidingskosten voor de PPS niet uit het HSL-budget zouden worden betaald, maar dat begrotingsmiddelen zouden worden vrijgemaakt.

De fractie van de SGP staat in het algemeen kritisch tegenover PPS-constructies. De heer Van den Berg was erg beducht voor onduidelijke vermengingen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De verantwoordelijkheden van de overheid en de private sector moeten scherp worden afgescheiden en dat is nog onvoldoende gebeurd. Hij betreurde het dat er nog steeds geen volstrekte duidelijkheid is over de marktwerking in het openbaar vervoer. Een goed wetgevend kader daarvoor ontbreekt. Hij vroeg of de PPS-constructie waarnaar wordt gestreefd binnen de wettelijke kaders past.

De publieke hoofdinfrastructuur zou naar het oordeel van de heer Van den Berg in beginsel publiek beheerd en bij voorkeur publiek gefinancierd moeten worden. De onderverdeling in infrastructuur is ingenieus bedacht, maar misschien ook erg gekunsteld. Er is een grote verwevenheid, maar er is eigenlijk alleen een uitgewerkte visie op de beschikbaarheid van de infrastructuur. Het publieke beheer van de infrastructuur bedoelde hij in de vorm die bekend is uit de waterstaatswetgeving. In het algemeen is daar het adagium dat onderhoud, beheer en eigendom in één hand zijn. Bij de HSL kan het beheer echter geprivatiseerd worden, krijgt het onderhoud in ieder geval een privaat karakter en is de eigendom tot nu toe helemaal nog niet geregeld. Hij vroeg hoe het primaat van de politiek en de publieke zeggenschap over de infrastructuur in dit geval worden gegarandeerd. Hij nam aan dat afspraken met de verschillende private participanten privaatrechtelijk worden geregeld. In de notitie is heel onhelder hoe de overheid haar verantwoordelijkheid op allerlei punten moet waarmaken. Er is een beleidskader voor PPS waarin staat, dat het bij uitstek een taak van het parlement is om aan te geven hoever onderhandelende bewindslieden mogen gaan met het maken van afspraken over zaken die de publiekrechtelijke rol van de overheid raken. Politiek bepaalde randvoorwaarden moeten reeds vooraf in het onderhandelingsproces worden ingebracht. Hij vroeg of het parlement daartoe in dit geval ook in staat wordt gesteld.

Vervolgens vroeg de heer Van den Berg wie er aansprakelijk is voor de schade die eventueel door België wordt geleden indien Nederland de aansluiting op het Belgische HSL-net niet tijdig realiseert en voor de schade in het omgekeerde geval. Hij veronderstelde dat PPS bij de HSL niet alleen zou leiden tot een wijziging in het tijds patroon van opbrengsten en kosten, maar ook als gevolg zou hebben dat de overheid misschien wel duurder uit zou zijn dan anders. Hij miste de uitwerking van de vervoerexploitatie. Hij meende dat de HSL een essentieel onderdeel zal gaan uitmaken van het totale intercitynet. Hij kon zich niet voorstellen dat de NS er buiten zou worden gehouden. Het was hem niet helder in

hoeverre er een wederzijdse beïnvloeding van de ontwikkelingen rond HSL-Zuid en Betuwelijn is.

De heer Van den Berg wilde de mogelijkheid om te bezuinigen op de tunnel door het Groene Hart zeker niet verbinden aan onmogelijk te vervullen randvoorwaarden, zoals vormen van medewerking door medeoverheden. Hij achtte het bespreekbaar als de gereedkoming van de HSL bij de bouw van een alternatieve tunnel bijvoorbeeld een jaar moet worden uitgesteld.

Mevrouw **Giskes** (D66) zou een andere oplossing voor het Groene Hart kunnen accepteren, maar vertraging van de aanleg niet. Zij vernam graag waarom de minister nu toch nieuwe mogelijkheden ziet. Als er extra gelden door vrijkomen, gaf zij de voorkeur aan aanleg van de noordoosttak van de Betuwelijn en aan extra natuurontwikkeling, ook van natte natuur. Zij vroeg of over hetgeen werd gemeld in de vierde voortgangsrapportage over een combinatie van de uitvoering van de werken bij de A4 en de A16 al meer was te zeggen. Ook vroeg zij of nog iets was gedaan met het gestelde in dezelfde voortgangsrapportage dat jongeren kennelijk niet geloven in de hoge snelheid die kan worden bereikt met de hogesnelheidslijn. Zij hoopte ervan uit te kunnen gaan dat de goede ontwikkelingen in het overleg met de regio Breda worden doorgetrokken.

In een eerder stadium had mevrouw Giskes al eens gezegd, dat er soms wel erg simpel gedacht wordt over de zaligmakende werking van de PPS. Zij stemde in met het onderzoek van de mogelijkheden, maar haar verwachtingen waren vooralsnog getemperd. Ook als de PPS niet totstandkomt, moet het HSL-project doorgaan. Zij begreep overigens de houding van de heer Leers, altijd een groot voorstander van de PPS, nu niet helemaal. Zij bepleitte dat de minister zichzelf geen gevangene zou maken van de geïnteresseerde private partijen, door duidelijk te maken dat PPS niet per se noodzakelijk is.

Mevrouw Giskes vreesde dat er kansen gemist gaan worden door het maken van een scherp onderscheid tussen onderdelen van het project bij de aanbesteding. Een gewenste stationsontwikkeling kan bijvoorbeeld een verdiepte of verhoogde spooraanleg noodzakelijk maken, terwijl de faciliteiten op een station weer mede een rol kunnen spelen bij het aantrekken van passagiers.

Mevrouw Giskes kon zich niet goed een voorstelling maken van de criteria voor beschikbaarheidsvergoedingen voor onderbouw en bovenbouw. Wordt er bij het maken van afspraken rekening mee gehouden dat allerlei situaties in een periode van 30 jaar aanzienlijk kunnen wijzigen? Zij was voorts van oordeel dat de overheid opbrengsten die kennelijk zijn te genereren ook zelf kan ontvangen. Het inverteerend effect kan dan weer verder worden gebruikt voor andere investeringen.

De onderhoudskosten van de HSL-Zuid worden kennelijk niet langer geboekt op het onderhoudsartikel in het infrastructuurfonds, maar gedekt uit de indexering van dat fonds. Mevrouw Giskes begreep deze constructie niet. De indexering van het fonds leek haar al noodzakelijk voor de andere posten.

Mevrouw **Verbugt** (VVD) verzocht de minister de resultaten van het overleg met de regio Breda aan de Kamer over te leggen.

Mevrouw Verbugt was van oordeel dat de stap naar private financiering van de HSL-Zuid in principe al gezet was toen het besluit werd genomen over de aanleg van het tracé. De intentie tot benadering van de markt voor de financiering was steeds het uitgangspunt voor haar fractie. Uit eerdere ervaringen, bijvoorbeeld met de Wijkertunnel en de huisvesting van justitiële diensten, kan lering worden getrokken hoe het niet moet. Hoewel haar grondhouding positief is, wilde zij niet voorbijgaan aan een recent rapport van de Algemene Rekenkamer over PPS. Het maatschappelijk



debat van de afgelopen twee jaar heeft veel nieuwe ideeën opgeleverd, maar nu moet een concreet uitvoeringsmodel totstandkomen. Zij had begrepen dat inmiddels 130 bedrijven of partijen interesse hebben getoond. Zij was van mening dat nu het juiste moment is aangebroken om tot keuzes over te gaan, omdat de meest gewenste vorm van participatie pas aan te geven is als de markt gewerkt heeft en bekend is wat de markt vermag binnen de verschillende scenario's. Dat hoefde niet eerder te gebeuren. Ingezet moet worden op risicodragende participatie door private partijen, efficiencywinst en het bereiken van toegevoegde waarde. Zij zag het voorstel van de regering als een proeve van creativiteit en innovatief vermogen.

Doordat het om een proefproject gaat, ademt het voorstel wel de dynamiek van vernieuwing, maar het heeft niet de rijpheid van ervaring. Mevrouw Verbugt beschouwde private financiering als een middel om tot maatschappelijk rendement te komen. Het moet de belastingbetaler iets opleveren en het product moet meerwaarde krijgen. Zij realiseerde zich dat de financieringskosten van de private partijen hoger zijn dan wanneer de overheid zelf leent en dat de private partijen risico's moeten verdisconteren. Private partijen kunnen echter efficiënter werken. Zij zou die efficiencywinst gekwantificeerd willen zien. Ergens in het proces, nog voordat de contracten op basis van de offertes gegund worden, moet er een soort toets komen van het te verwachten nettovoordeel voor de schatkist. Hoewel haar grondhouding positief is, wilde zij niet voorbijgaan aan een recent rapport van de Algemene Rekenkamer over PPS. In feite komt het voorstel erop neer, dat een betaling door het Rijk vooraf van 1 mld. tot 1,5 mld. wordt omgezet in een betaling achteraf, door tussenkomst van een private infraprovider. Zij vroeg zich af of de positie van de overheid in de komende onderhandelingen wel versterkt wordt als zo'n bedrag vooraf al wordt ingeboekt. Kunnen de contracten in geval van tegenvallende prestaties of resultaten zonder meer overboord gezet worden, zoals wordt gesuggereerd in de brief van 15 januari?

Ook mevrouw Verbugt vroeg zich af hoe de exploitatie van de HSL te scheiden is van die van het overige spoorwegnet. Zij zag bij de ontwikkeling van stationslocaties interessante perspectieven voor de private partijen. Zij vroeg hoe de minister de relatie zag tussen de NS, de eigenaar van de stations, en het stationsmanagement.

In het huidige voorstel komen alle fasen van de investeringen in de bovenbouw van de infrastructuur in één hand. Mevrouw Verbugt vroeg of dit conform de Europese regels is. Is er overleg geweest met Brussel? Hoe is de reciprociteit geregeld? Krijgt NS toegang tot het Franse spoorwegennet als de SNCF de snelle trein gaat exploiteren? Van diverse Franse overheden hoorde zij enkele weken geleden dat dit nooit het geval zal zijn. De Europese regels schrijven een scheiding tussen infrastructuur en exploitatie voor.

De PPS zou ertoe kunnen leiden dat in de periode 2001–2005 een bedrag van 1 mld. à 1,5 mld. vrijvalt. Daarmee zouden andere railprojecten kunnen worden gerealiseerd. Mevrouw Verbugt dacht daarbij vooral aan de afspraken met Duitsland, over de noordtak van de Betuwelijn en de HSL-Oost.

Het verheugde mevrouw Verbugt zeer, dat de regering is ingegaan op het voorstel of op de aanleg van een tunnel in het Groene Hart een kostenbesparing mogelijk is. Zij was ook blij met de brede steun daarvoor in de Kamer. Iedereen heeft kennelijk al plannen voor de besteding van het vrijkomende geld.

Als straks de kosten worden ingeschat en de risico's worden verdeeld, mogen er geen fouten worden gemaakt. Voorwaarde was voor mevrouw Verbugt, dat dan geen financiële problemen worden verschoven naar de toekomst. Zij pleitte ervoor zoveel mogelijk gebruik te maken van ervaringen die elders met private financiering zijn opgedaan. Zij vroeg of

met de modellen die waren voorgesteld ervaringen elders zijn opgedaan. Zij stelde zich verder open voor een constructieve dialoog.

### **Antwoord van de regering**

De **minister** zegde toe dat vragen die in de haar resterende tijd niet beantwoord zouden worden later schriftelijk worden beantwoord. Aan het einde van de begrotingsbehandeling had de minister al opgemerkt, dat zij bij nader inzien het gevoel had dat het mogelijk zou zijn, via de aanbestedingsprocedures, met handhaving van de PKB-inspraak en met een geboorde tunnel als uitgangspunt nog tot wijziging in de plannen te komen. Zij zou dat verder bekijken. Zij had de onderhavige brief eerst aan het kabinet voorgelegd. In juni is hopelijk duidelijk of het alternatief van een verkorte boortunnel reëel is. Absolute randvoorwaarde is dat dit niet leidt tot vertraging. In de afspraken met België zijn boeteclausules opgenomen. Er is ook een groot financieel belang mee gemoeid om op tijd klaar te zijn met de aanleg van de HSL-Zuid. De medewerking van andere overheden en van milieuorganisaties is essentieel om de termijnen te halen. De tunnel door het Groene Hart is heel duur, maar de milieuorganisaties lijken er niet eens gelukkig mee. De PKB zou moeten worden herzien. De PKB-procedure gaat meteen van start. Varianten zijn in de vroegere PKB-procedures al aan de orde geweest. Kiezen voor boren heeft toen geleid tot vergroting van het draagvlak. Verdiepte aanleg zou nu veel meer procedurele consequenties hebben. Er wordt al enige tijd met aannemers gesproken over boren. Omdat het onderzoek van een kortere boortunnel nog een race tegen de klok wordt, wordt de creativiteit beperkt. Alle andere alternatieven zouden zeker tot vertraging leiden. Het was voor de minister bovendien zeer de vraag of een lange gegraven tunnel kostenbesparend zou zijn. De risico's ervan zijn veel groter, bijvoorbeeld doordat meer onteigeningsprocedures nodig zijn.

De heer **Leers** (CDA) verzocht de minister dit schriftelijk toe te lichten, want hij vond dat de argumenten van de minister rammelden.

De heer **Stellingwerf** (RPF) zag ook graag de consequenties van een totale gegraven tunnel in een eventuele PKB-wijziging meegenomen.

De **minister** beklemtoonde dat de opbrengst van een gegraven tunnel te gering zou zijn en dat de procedures veel ingewikkelder worden. De enige optie die zij zag is een verkorte geboorde tunnel. Zij waarschuwde tegen een permanent ter discussie stellen van het hele tracé, want dat kan dan onmogelijk in 2005 gerealiseerd zijn. Als blijkt dat een alternatief tot besparingen leidt, kan bekeken worden wat met de opbrengst van die besparingen wordt gedaan.

Het door de minister gehanteerde inflatiepercentage van 2,5 is correct en gold voor vorig jaar; in de komende voortgangsrapportage zal het dus anders zijn. Zij had met enige verbazing geluisterd naar de discussie over de PPS. Nog niet zo lang geleden is zij, samen met de ministers Zalm en Jorritsma, stevig aan de tand gevoeld. Al leefde de gedachte dat juist Verkeer en Waterstaat op dit punt heel anders moest gaan denken niet Kamerbreed, dit was toch een belangrijke teneur. Naar haar gevoel was in het voorstel een goede balans gevonden voor de verdeling van risico's en de inspanningsverplichtingen. De infraprovider wordt van het begin af aan bij concept en bouw betrokken. Getracht wordt tot een onderhoudsarm ontwerp te komen.

Er is gekozen voor een periode van 30 jaar, om ervoor te zorgen dat de provider zelf belang houdt bij steeds investeren in en in goede staat houden van de infrastructuur. De minister meende dat infrastructuur en het vervoer zelf twee verschillende domeinen zijn, waarin verschillende

beslissingen kunnen worden genomen. Zij achtte het duidelijk, dat nieuwe spoorwetgeving niet tijdig klaar kon zijn voordat met de aanleg van de HSL-Zuid zou worden begonnen. Het is de bedoeling dat het bestaande kernnet nog tien jaar aan de NS wordt gegund. De overheid moet dan de infrastructuur in handen krijgen. Die wordt dan beschikbaar gesteld aan een vervoerder. De HSL is echter een nieuw product. De overheid zal onder een groot aantal condities voor 30 jaar de rechten daarop aanbesteden. Daarna komt de vraag aan de orde wie daarop gaat rijden en onder welke voorwaarden. Er worden geen nieuwe stations aangelegd. Er worden wel stations verbeterd. Dat worden sleutelprojecten, waarbij VROM het voortouw heeft. De stations zijn nu eigendom van de NS. Ook het beheer van de stations zal straks bij wet goed moeten worden geregeld. Passagiers moeten natuurlijk kunnen uitstappen, ook in Rotterdam. De rijksoverheid heeft bemoeienis met de sleutelprojecten, maar daarin spelen gemeenten en bedrijven ook een belangrijke rol. VROM zal natuurlijk steeds rapporteren.

De minister betreurde het dat de Kamer al uitdrukkelijk posities betrok met betrekking tot de gewenste vervoerder. Zij hoorde voortdurend dat zij vooral moest zorgen dat investeringen in megaprojecten, Zuiderzeespoorlijn, noordoosttak van de Betuwelijn en HSL-Oost, ook tot opbrengsten leiden, want die zijn van groot belang om de investeringen terug te verdienen. Dat streven wordt bemoeilijkt als tevoren al vaststaat wie de partner moet zijn. Het MIT-fonds heeft nog een dip voor de jaren 2003–2005. Voor die drie jaren zijn hogere investeringsuitgaven voorzien dan inkomsten uit het FES. In tegenstelling tot vroeger zijn de totale investeringsbedragen nu wel ingeboekt in het MIT. Zij had met de minister van Financiën afgesproken, dat de tekorten worden aangevuld met eventuele opbrengsten van de privatiseringsoperaties, die teruggaan naar het FES. Hoe die dan weer besteed worden, wordt separaat besloten. Als de overheid nu te snel positie kiest, staat zij in de onderhandelingen straks zwak. Om de marktwerking goed tot haar recht te laten komen, moet de overheid soms terughoudend zijn. De minister vond de vraag over een wettelijk kader voor de onderhandelingen terecht, maar zij vroeg de Kamer haar wat de keuze van vervoerders betreft niet te veel voor de voeten te lopen. Zij achtte het wel degelijk mogelijk, dat er verschillende kandidaten zouden zijn, zoals dat ook het geval is in het stads- en streekvervoer. Als één partij meent onmisbaar te zijn, wordt die partij niet geprikkeld om zo efficiënt mogelijk te werken.

Het tracé dat wordt aangelegd zal te zijner tijd, als het HSL-systeem uit de tijd raakt, ook bruikbaar zijn voor allerlei nieuwe technologieën.

De minister deelde de indruk van mevrouw Verbugt over de bereidheid van de Franse autoriteiten om reciprociteit toe te staan. In de Europese regelgeving is reciprociteit geregeld voor de energiesector, maar niet in de sector van het treinvervoer. De ingewikkelde situatie leidt ertoe, dat zij de Kamer de nota derde eeuw spoor nog niet kon toesturen. De aanleg van de HSL is nu de eerste prioriteit. Wie vervolgens daarop gaat rijden, is een eigenstandig besluit.

De minister had geschetst hoe onderhandelingen om tot PPS te komen zouden moeten worden gevoerd. De uitkomst wordt straks weer aan de Kamer voorgelegd, waarbij zij natuurlijk niet in het openbaar informatie kan geven over bedrijfsgegevens, maar wel over het belang van de overheid. Omdat de vorming van het FES nog niet verloopt zoals gehoopt, zag zij een groot belang om tot PPS te komen. Die zou immers 1 mld. tot 1,5 mld. kunnen opleveren. Dat bedrag mag niet verward worden met de 1,8 mld. voor het vervoer. Indien er geen infraprovider kan worden gevonden, is er ruimte om op een andere manier te financieren. Bij PPS is het niet nodig, meteen een bedrag à fonds perdu uit te geven. Dan wordt ieder jaar een bedrag beschikbaar gesteld opdat de infraprovider goed onderhoud kan plegen, onder van tevoren afgesproken condities. Over de mogelijkheid om tot tussentijdse herzieningen te komen moeten

contractuele afspraken worden gemaakt. Allerlei zaken moeten goed worden geregeld, bijvoorbeeld dat de railinfrastructuur aan de overheid vervalt indien de provider onverhoopt failliet gaat. Er is nu een voorstel tot PPS, waartoe vroeger zo vaak de wens is uitgesproken, waarin het bedrijfsleven zeer geïnteresseerd is. Dat voorstel leek haar innovatief en slim.

Door het NEI zijn heel wat berekeningen gemaakt over de mogelijke inbreng van een provider en de verplichtingen die daaruit voor de overheid kunnen voortvloeien. De minister stelde voor door middel van een briefing of anderszins een technische uitleg te geven: wie doet wat, wat zijn de voordelen voor de overheid, welke spanningsvelden zijn er? De beschikbaarheid en het onderhoud van het kernnet is een wezenlijk andere zaak, omdat het daarbij gaat om bestaande infrastructuur. De HSL moet nog worden aangelegd, waarbij een deel van het ingewikkelde management en het onderhoud aan een ander kunnen worden gedelegeerd. Als PPS dáár niet mogelijk is, zou zij niet weten waar wel. De overheid moet echter niet met de pet in de hand bij private partijen langs gaan. Dat is ook precies de reden waarom de volledige investeringen in het MIT zijn opgenomen.

De voorzitter van de commissie,  
Blaauw

De waarnemend griffier van de commissie,  
Floor