

Vergaderjaar 2008–2009

22 026

Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs en Utrecht–Arnhem–Duitse grens

Nr. 288

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2009

Tijdens het algemeen overleg van 20 november 2008 over de 23e voortgangsrapportage over de HSL-Zuid heb ik u gemeld dat ik met de NS/HSA in gesprek was over een aantal maatregelen om de positie van HSA als vervoerder over de HSL-Zuid voor de komende jaren zeker te stellen. In deze brief zal ik u informeren over de uitkomsten van deze gesprekken.

1 De positie van de vervoerder HSA

Na de Europese aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid (gedurende 2000 en 2001) heeft de combinatie NS en KLM het recht verworven om vervoer over de HSL-Zuid uit te voeren. Het ging daarbij om het exclusieve recht om binnenlands hogesnelheidsvervoer uit te voeren, en het (niet exclusieve) recht om de internationale hogesnelheidsdiensten samen met de NMBS en de SNCF uit te voeren. In ruil voor deze rechten betalen NS en KLM aan de Staat vanaf de Aanvangsdatum Vervoer¹ een jaarlijkse vergoeding van € 148 miljoen (prijspeil 2000).

Kort na het afsluiten van het contract met NS en KLM heeft HSA in 2002 verzocht om het opleggen van een tariefrestrictie conform het daartoe in de concessieovereenkomst opgenomen artikel. Mijn ambtsvoorgangers hebben dit toen onderzocht maar geconcludeerd niet tot tariefrestrictie over te gaan. Dit is indertijd uitgebreid met uw Kamer besproken.²

In 2004 gaf HSA aan het departement aan dat de prognose van de financiële resultaten van het HSL vervoer negatief waren en dat daarmee de continuïteit van HSA niet gewaarborgd kon worden en een faillissement niet ondenkbeeldig was.

In juni 2004 is op grond van een overleg tussen mijn ambtsvoorganger, de minister van Financiën en de directie van HSA en haar aandeelhouder NS gezamenlijk geconcludeerd dat aanpassing van de concessieovereenkomst op dat moment niet aan de orde was:

- er was sprake van prognoses;

¹ In de eerste vier jaar is een kortingsregeling van toepassing wegens de ingroei van het vervoer van resp. 60%, 45%, 30% en 15%.

² Brief van 27 augustus 2002, 22 026, nr. 170 en brief van 2 oktober 2002, nr. 173

- het zou op dat moment nog geruime tijd duren voordat het daadwerkelijke vervoer zou starten.

Afgesproken werd na de start van het vervoer te kijken of de behaalde resultaten aanleiding konden zijn voor contractuele wijzigingen.

In maart 2008 heeft HSA tijdens een overleg aangegeven dat sprake is van een reëel acuut faillissementsrisico als gevolg van de vertraging van de start van het HSL-vervoer voortvloeiend uit de ERTMS-problematiek.

2 De gevolgen van een eventueel faillissement van HSA

Volgens de concessieovereenkomst tussen de Staat en HSA vervalt de overeenkomst bij een faillissement van HSA. HSA en haar aandeelhouders hebben de verplichting om gedurende één jaar de vervoerdiensten over de HSL-Zuid te continueren, voor rekening en risico van de Staat. Daarna moet HSA meewerken aan de overdracht van haar treinen aan de nieuwe vervoerder. Het vinden van een nieuwe vervoerder die op korte termijn, met geschikt materieel én tegen een vergelijkbare vergoeding de diensten gaat uitvoeren, is een langdurig proces en in dat licht geen begaanbare weg.

Een mogelijk lagere vergoeding wordt voor deel veroorzaakt omdat nieuwe Europese regelgeving, bedoeld om vrije toegang tot de nationale spoorwegnetten voor internationale vervoerders te creëren, het verlenen van een exclusief recht op binnenlands gebruik van de HSL-Zuid aan een nieuwe vervoerder onmogelijk maakt. Dit zal bij een eventueel faillissement van HSA belangrijke negatieve financiële consequenties hebben voor de Staat. In de Europese regelgeving is een uitzondering gemaakt voor contracten die al waren aangegaan voordat de regelgeving werd opgesteld. Het huidige contract tussen de Staat en HSA maakt gebruik van die uitzondering.

Het is dus niet langer mogelijk, zoals in het huidige contract, gedurende 15 jaar de biedende partij de exclusieve toegang tot de hogesnelheidslijn te verlenen voor wat betreft het binnenlands gebruik. Dit binnenlands gebruik van de HSL-Zuid, met name op het traject Amsterdam–Schiphol–Rotterdam geldt als financieel aantrekkelijker dan het internationale gebruik en zal ongeveer 60% van de opbrengsten genereren. Dit verklaarde de hoogte van de biedingen in 2000–2001.

Maar het belangrijkste nadelig effect van een faillissement van HSA zal worden ondervonden door de reizigers. Het publieke belang wordt geschaad, omdat een miljardeninvestering onbenut blijft en het vervoer over de HSL-Zuid voor een langere periode zal worden onderbroken.

3 Memorandum van overeenstemming

Vanaf maart tot in de zomer van 2008 is in een gezamenlijke werkgroep door V&W, Financiën en HSA, in aanwezigheid van de Landsadvocaat, in kaart gebracht welke mogelijkheden er zijn om de financiële problematiek van HSA op te lossen. De Landsadvocaat was betrokken om te borgen dat de oplossingen zouden passen binnen het contractuele kader van de vervoersconcessie uit 2001 en de regels inzake staatssteun en aanbestedingsrecht.

Gebleken is dat deze kaders de juridische mogelijkheden om HSA tegemoet te komen drastisch inperken. Zo is het, los van de politieke wenselijkheid, niet mogelijk om de lange termijn problematiek van HSA te adresseren zonder het reële risico dat een aanpassing van de contractvoorwaarden zou moeten worden aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun.

Maatregelen die betrekking hebben op aanpassing van de financiële kaders van de concessieovereenkomst vereisen in dit geval dat er ten minste sprake is van een reëel faillissementsrisico voor HSA en de vervoerdiensten over de HSL-Zuid. Het gaat hierbij om maatregelen die de gevolgen van de externe oorzaak moeten mitigeren, niet om de rentabiliteit van de onderneming op een hoger plan te brengen. Tegenvallende vervoersresultaten worden beschouwd als een regulier ondernemersrisico en zijn voor rekening van het bedrijf.

Op 20 november 2008 is overeenstemming bereikt met HSA en NS. Deze overeenstemming is vastgelegd in een memorandum van overeenstemming dat op 18 december 2008 is ondertekend door de betrokken partijen. Dit memorandum treft u als bijlage bij de brief aan.¹ Het gaat daarbij om de volgende afspraken:

1. De Staat stelt de Aanvangsdatum Vervoer definitief vast op 1 juli 2009;
2. De Staat verleent HSA uitstel van betaling van de gebruiksvergoeding gedurende 3 of 4 (indien nodig) jaar vanaf 1 juli 2009;
3. HSA ziet af van de zgn. TSI-claim tegen de Staat. Deze claim omvat de schade die HSA heeft geleden/zal lijden in verband met de latere levering van het AnsaldoBreda- en Thalysmaterieel. HSA is van mening dat die vertraging deels is terug te voeren op het niet tijdig beschikbaar zijn van ERTMS specificaties. Dit wordt door de Staat betwist;
4. Er zijn procedurele afspraken gemaakt om bij een reëel faillissementsrisico op de lange termijn, na verificatie, alsnog over te gaan tot een structurele verlaging van de gebruiksvergoeding, mits is voldaan aan de eisen inzake reëel risico en externe oorzaak, zoals is beschreven in artikel 15 van de Concessieovereenkomst;
5. Mocht de beschikbaarheid van Lijn 4 in België vertraagd zijn, dan krijgt HSA een tijdelijke korting van 40% van de verschuldigde gebruiksvergoeding tot het moment dat er wel sprake is van beschikbaarheid.

Ad 1.

De concessieovereenkomst bevat geen andere beperking aan de vaststelling van de Aanvangsdatum dan dat HSA gedurende 20 weken vóór Aanvangsdatum zonder beperkende voorwaarden toegang moet krijgen tot de HSL-Zuid infrastructuur voor testdoeleinden. Oplevering van het Nederlandse deel van de infrastructuur inclusief de grensovergang met België heeft op 9 oktober 2008 plaatsgevonden. Daarnaast is tevens de verwachte oplevering van de infrastructuur in België tussen de grens en Antwerpen in aanmerking genomen. Contractueel is HSA verplicht diensten naar Brussel aan te bieden.

Ad 2.

De Staat heeft uitstel van betaling van de gebruiksvergoeding verleend tot in principe 3 jaar na Aanvangsdatum. Deze periode is gekozen op grond van de afleverplanning van de treinen van HSA. Er is afgesproken dat het uitstel van betaling kan worden verlengd tot maximaal 4 jaar als daar aanleiding voor is. HSA moet de gebruiksvergoeding waarvoor uitstel is verleend uiterlijk in de laatste 3 jaar van de concessieperiode alsnog terugbetalen verhoogd met rente. Het percentage aan rente is het tarief dat geldt voor 10 jarige staatsobligaties.

Ad 3.

HSA meende een claim te hebben tegen de Staat omdat de Staat de specificaties van het ERTMS beveiligingssysteem niet tijdig aan HSA ter beschikking zou hebben gesteld. De Staat betwist dat hem hiervan enig verwijt kan worden gemaakt en als onderdeel van de nu gemaakte afspraken ziet HSA af van het indienen van haar claim.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ad 4.

Omdat HSA geen gedetailleerd inzicht wilde bieden in haar lange termijnprognoses en verwachtingen over toekomstige ontwikkelingen met veel onzekerheden zijn omgeven, kon de Staat geen afspraken maken over de lange termijn. Afgesproken is dat HSA, zodra zich in de toekomst een reëel faillissementsrisico voordoet als gevolg van een externe oorzaak, dit kan aangeven bij de Staat die vervolgens met inzage in alle benodigde bescheiden van HSA kan verifiëren of er inderdaad sprake is van een reëel probleem en een externe oorzaak (conform het gestelde in artikel 15 van de Concessieovereenkomst) en in welke mate. Bij een bevestigend antwoord zal de Staat overgaan tot het structureel verlagen van de gebruiksvergoeding. NS zal vanaf het moment dat zij haar onderbouwing ter inzage stelt een tijdelijk overbruggingskrediet van € 50 miljoen aan HSA verstrekken in de vorm van een preferente lening om faillissement op dat moment te voorkomen.

Ad 5.

Mocht de Belgische infrastructuur van de grens tot Antwerpen op de Aanvangsdatum niet tijdig beschikbaar zijn dan krijgt HSA gedurende deze periode een korting (van 40%) op de verschuldigde gebruiksvergoeding, vanwege het feit dat zij nog niet in staat is internationale treindiensten uit te voeren. HSA is dan alleen in staat binnenlands vervoer te verzorgen.

De Dienst Veiligheid en Interoperabiliteit van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer heeft op 23 december 2008 de toelating tot ingebruikname verleend van de infrastructuur van de hogesnelheidslijn Antwerpen–Nederlandse grens (Lijn 4). Dit met het voorbehoud dat het veiligheidsniveau van de baaninfra pas daadwerkelijk beoordeeld kan worden op grond van toegelaten en gecertificeerde treinapparatuur. De daadwerkelijke start van een treindienst op Lijn 4 zal mogelijk zijn zodra ook het rollend materieel de toelating tot ingebruikname heeft gekregen en de daarvoor nodige integratietesten zijn uitgevoerd.

4 Financiële gevolgen

Verschuiving Aanvangsdatum Vervoer

Om contractuele redenen zal mijn departement als gevolg van de verschuiving van de Aanvangsdatum van 1 oktober 2008 naar 1 juli 2009 aan HSA een schadevergoeding moeten betalen.

Ook bij de eerdere verschuiving van de Aanvangsdatum naar 1 oktober 2008 is een dergelijke schadevergoeding aan HSA betaald. Voor de vaststelling van de hoogte van de claim zal een externe accountant worden ingeschakeld. Op basis van de eerdere schadevergoeding, wordt voorlopig uitgegaan van een bedrag van € 19 mln. De definitieve hoogte zal op basis van nacalculatie worden vastgesteld.

De vaststelling van de Aanvangsdatum op 1 juli 2009 leidt tot een verschuiving van de concessieperiode ten opzichte van de oude situatie. De concessieperiode, en daarmee de periode waarin de Staat gebruiksvergoeding van HSA ontvangt verschuift van 1 oktober 2008–1 oktober 2023 naar 1 juli 2009–1 juli 2024. Het netto-effect is budgettair neutraal over de gehele concessieperiode. Voor de begrotingsperiode 2009–2013 betekent dit een verlaging van de opbrengsten ad € 131 mln. Dit zal worden gecompenseerd doordat de inkomsten van 1 oktober 2023 doorlopen tot 1 juli 2024.

Afgesproken is HSA tot minimaal 1 juli 2012 uitstel van betaling van de gebruikersvergoeding te verlenen. Het gevolg hiervan voor de begrotings-

periode 2009–2013 bedraagt € 265 mln. aan lagere opbrengsten. Dit uitgestelde bedrag wordt aan het einde van de concessieperiode terugbetaald inclusief de verschuldigde rente. Ook hier is budgettair het netto-effect voor de gehele concessieperiode neutraal.

Structurele verlaging van inkomsten Staat

Los van dit MOU speelt, zoals mijn ambtvoorganger u bij Voortgangsrapportage 14 (april 2004) voor het eerst meldde, een aantal andere onderwerpen. Langslepende onderwerpen waarover u middels de opeenvolgende VGR's op de hoogte bent gehouden. Recent is met de HSA overeenstemming over deze onderwerpen bereikt, aan de hand van een onderzoek door een externe accountant.

Het betreft de gevolgen van de reistijden in België die langer zijn dan destijds in het contract met HSA werd verondersteld. Daarnaast is het aantal treinen naar Parijs verminderd. Zoals in eerdere VGR's aangegeven zal dit een structurele verlaging van de gebruiksvergoeding tot gevolg hebben.

Deze structurele verlaging van de gebruiksvergoeding is bedoeld ter compensatie van de schade voor HSA. Een deskundig extern bureau heeft de berekening van de schade van HSA geverifieerd. HSA en de Staat zijn het eens met de uitkomsten van het onderzoek van het bureau dat de schade heeft vastgesteld op € 14 miljoen (p.p. 2000) per jaar. Op prijspeil 2008 gaat het om een jaarlijks bedrag van € 16,5 miljoen. Over de gehele concessieperiode gaat het om een verminderde opbrengst van € 224 miljoen (p.p. 2008). Op dit moment worden de laatste details inzake deze verlaging van de gebruiksvergoeding afgerond.

De verlaging vanwege de langere reistijden kan worden geëffectueerd nadat de samenwerkingsovereenkomst tussen HSA en de NMBS is afgerond en uw Kamer definitief heeft ingestemd met de afspraken die in 2005 zijn gemaakt tussen mijn ambtvoorganger en de toenmalige verantwoordelijke minister in België (zie motie Dijksma c.s. 22 026, nr. 28).

Budgettaire verwerking inclusief prijsaanpassingen van de bovenstaande aanpassingen van de begroting van VenW zal plaatsvinden in het reguliere begrotingsproces.

5 Stand van zaken vervoer HSL-Zuid

Zoals u weet is de implementatie van ERTMS een complexe, omvangrijke en risicovolle aangelegenheid. ERTMS is nog niet stabiel en in Europa hebben we dit met elkaar nog niet onder controle.

Op de HSL-Zuid bevinden wij ons in een fase waarbij infrastructuur en materieel thans worden geïntegreerd. Er zijn inmiddels veel issues verholpen.

HSA meldt mij dat de testen op het vervoersysteem op het noordelijke tracé onder level 1 verbeteringen laten zien, maar dat de effecten op de nagestreefde punctualiteit pas in de komende weken duidelijk zullen worden. Door gestructureerd te werken aan het oplossen van een aantal probleemcategorieën wordt de prestatie stapsgewijs naar een kwalitatief voldoende niveau gebracht.

In dat kader is noodzakelijk gebleken om onder andere een nieuwe versie van de ERTMS software in de Traxx locomotief (level 1) te implementeren. Deze moet opnieuw worden gecertificeerd en wordt naar verwachting eind april vrijgegeven. Vervolgens beoordeelt HSA of met de laatste fase van voorbereidingen kan worden gestart ter voorbereiding van het commerciële vervoer. Naar huidige inzichten van HSA zal het vervoer

Amsterdam–Rotterdam niet voor de zomer 2009 gaan plaatsvinden. Gegeven de vele onzekerheden wil HSA zich vooralsnog niet vastleggen op een exacte datum voor de start van het vervoer.

Voor wat betreft het rijden met hoge snelheid werken alle betrokken partijen samen aan een plan voor het ingroeien op de HSL. Met de huidige inzichten en de planning van SNCF betreffende de ombouw van Thalys treinen, verwacht HSA niet vóór eind 2009 met hoge snelheid te kunnen rijden.

6 Terugvalopties

Op dit moment moet ik vaststellen dat de oplevering van de infrastructuur in Nederland en België goed is verlopen. Wel zijn er nog steeds problemen met de trein-baan integratie en de tijdige beschikbaarheid van het hogesnelheidsmaterieel in relatie tot ERTMS. Hoewel er op dit moment nog geen directe aanleiding voor is acht ik het toch verstandig dat de Staat, zowel op het terrein van het materieel als de infrastructuur, terugvalopties onderzoekt. Ik heb dat in het overleg met uw Kamer van 20 november 2008 reeds aangekondigd. Ik wil beschikken over terugvalopties als mocht blijken dat de huidige problemen niet binnen een redelijke termijn kunnen worden opgelost en daardoor de start van het vervoer op de lange baan dreigt te schuiven.

Tijdelijk vervoer

Op de korte termijn speelt de voorgenomen start van het tijdelijke vervoer op het noordelijke tracé van de HSL-Zuid. Zoals bekend is daar sprake van problemen met ERTMS in het treinmaterieel (TRAXX).

Op dit moment laat ik onderzoeken hoe de inzetbaarheid is van de Siemens BR-189E locomotief op de HSL-Zuid. Deze trein beschikt over een OBU en STM van Alstom, die echter niet voorzien is van de voor de HSL-Zuid benodigde ERTMS-versie 2.3.0 Corridor. De locomotief is bestemd voor goederenvervoer en toegelaten op de Betuweroute (alleen level 2) en het conventionele net. De maximum snelheid van de locomotief bedraagt 140 km/u.

Voor gebruik met passagiers op de HSL-Zuid zal nog wel een aantal technische aanpassingen noodzakelijk zijn zoals centrale deurbediening. Tevens zullen er aanpassingen van het beveiligingssysteem nodig zijn om deze locomotief geschikt te maken voor gebruik op het conventionele Belgische spoornet op het traject naar Antwerpen.

De eerste testen met deze locomotief zijn succesvol verlopen. De komende maanden zullen besteed worden aan vrijgave en certificering van dit materieel in Nederland en België zodat de loc op de HSL-Zuid en Lijn 4 ingezet kan worden. Tevens zal duidelijk moeten worden wat de gevolgen van de noodzakelijke aanpassingen zijn en in hoeverre dit materieel tijdig beschikbaar is.

Op dit moment is er grote vraag naar dit type locs uit de goederensector. De beslissing over de daadwerkelijke inzet is overigens een zaak van de vervoerder HSA. Ik hoop, samen met HSA, voor de zomer een goed beeld te hebben van de inzetbaarheid van de Siemens BR 189E.

Tevens heeft uw Kamer geïnformeerd naar de mogelijke inzet van treinmaterieel dat door Infrasppeed wordt gebruikt. Infrasppeed heeft destijds voor het testen van de ERTMS in de infrastructuur gebruik gemaakt van een locomotief waarin een On Board Unit met een laboratorium-uitvoering op het juiste ERTMS-niveau aanwezig was.

Deze trein was niet geschikt of toegelaten voor toepassing in commercieel (reizigers-) vervoer onder ERTMS 2.3.0-corridor.

Daarnaast beschikt de onderhoudsorganisatie van Infrabeed over 2 multi purpose onderhoudsvoertuigen waarvan de ERTMS (leverancier Alstom) nog niet vrijgegeven is. Deze voertuigen worden op dit moment alleen gebruikt op buitendienst gesteld spoor. Ik zal de mogelijkheden van het treinmaterieel van Infrabeed de komende maanden verder laten onderzoeken.

Hogesnelheidsvervoer

Op dit moment vindt een extern onderzoek plaats naar de mogelijkheden om alsnog een (tijdelijke) alternatief beveiligingssysteem te introduceren in plaats van ERTMS. De vraagstelling van het onderzoek is zo breed mogelijk geformuleerd, met als doel realistische alternatieven voor de huidige situatie in kaart te brengen welke binnen 1 of 2 jaar toepasbaar zouden zijn. Er zal van «proven technology» worden uitgegaan. In dit onderzoek zullen ook de gevolgen voor planning en kosten inzichtelijk worden gemaakt. Ik verwacht begin mei 2009 over de uitkomsten te kunnen beschikken.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings