

Vergaderjaar 2006–2007

22 026

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

Nr. 260

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2007

Bij brief van 19 december 2006 heb ik u geïnformeerd over de vertraging bij de start van het commerciële vervoer over de HSL-Zuid. (Kamerstuk 22 026, nr. 259) Tijdens het algemeen overleg met uw Kamer op 20 december over de Betuweroute en de HSL-Zuid heb ik inzake de HSL-Zuid toegezegd u nader te informeren over de financiële consequenties die samenhangen met het verschuiven van de contractuele Aanvangsdatum van 1 april 2007 naar 1 oktober 2008. Bij brief van 9 januari (kenmerk 07-VW-B-001) heeft u aanvullende vragen gesteld.

Op dit moment wordt binnen mijn ministerie hard gewerkt aan een volledige reconstructie van gebeurtenissen rond de ERTMS-migratie en de gevolgen daarvan op de aanvang van het vervoer op de HSL-Zuid. Inmiddels hebben de betrokken diensten uitgebreide feitenreconstructies opgesteld.

Ik heb de Departementale Auditdienst (DAD) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar deze feitenreconstructies. De Auditdienst zal daarbij vooral kijken naar:

- De correctheid van de genoemde feiten;
- De volledigheid van de geconstateerde feiten;
- De binnen VenW over ERTMS gemaakte afspraken en de werking van deze afspraken;
- Het tijdstip waarop er sprake was van een verhoogd risico (tijd en geld) rond ERTMS en de wijze waarop dit risico is behandeld;
- Het tijdstip en de wijze waarop intern is gerapporteerd;
- Het tijdstip en de wijze waarop de Kamer is geïnformeerd.

Het onderzoek van de Auditdienst bevindt zich momenteel in de afrondende fase.

Belangrijk is dat het beeld dat uit de feitenreconstructies naar voren komt wordt gedeeld met Infrasppeed en HSA. Hier zal nog enige tijd voor benodigd zijn.

Over de uitkomsten van de feitenreconstructies, mijn kijk op de gang van zaken en de uitkomsten van het onderzoek van de Auditdienst zal ik u begin februari via een brief op de hoogte brengen. Daarbij zal ik ook ingaan op de door u op 9 januari jl. gestelde vragen. Tevens zal ik dan aangeven welke maatregelen worden getroffen om de in deze brief vermelde risico's beheersbaar te maken.

In onderhavige brief zal ik ingaan op de financiële consequenties die samenhangen met het verschuiven van de contractuele Aanvangsdatum. Tevens ga ik in op de (financiële) risico's zoals ik die op dit moment onderken.

Conclusies financiële consequenties

Het wijzigen van de Aanvangsdatum leidt tot de volgende financiële effecten:

Vertraagde ontvangsten

Door de vertraging van de ontvangsten ontstaat er een aanzienlijke kasproblematiek in deze begrotingsperiode (€ 205 mln t/m 2011) als gevolg van vertraagde ontvangsten. Tussen 2012 en 2020 loopt dit effect nog op met € 17 mln tot € 222 mln.

Dit kaseffect is na de gehele looptijd van de concessie (t/m 2023) verdwenen. De Aanvangsdatum verschuift weliswaar maar de concessieperiode blijft onveranderd (15 jaar).

Dit financiële knelpunt binnen het Infrastructuurfonds zal ik als volgt oplossen (zie onderstaande tabel):

- a) *ramingsbijstellingen*: los van de wijziging van de aanvangsdatum dient een aantal ramingen van de HSA-ontvangsten te worden bijgesteld. Deze bijstellingen verkleinen de gevolgen van de vertraging van de ontvangsten. Voor een toelichting op deze bijstellingen verwijs ik naar de toelichting.
- b) *vermindering FES-afdracht*: op grond van de FES-wet moet V&W meeropbrengsten van de HSL afdragen aan het FES. In de cijfers was reeds rekening gehouden met een afdracht van ca € 95 mln in de periode vanaf de oorspronkelijke aanvangsdatum tot en met 2020. De vertraging van de aanvangsdatum leidt ertoe dat deze afdracht later start (na 2020).
- c) *Restproblematiek*: de budgettaire gevolgen voor het Infrastructuurfonds komen daarmee per saldo op € 38 mln. voor de totale planperiode van de Nota Mobiliteit tot en met 2020. Ik zal bij de begrotingsvoorbereiding 2008 nader aangeven hoe ik met het dekkingprobleem van € 38 mln binnen het spoorartikel in het Infracfonds en de noodzakelijke kasverschuivingen van € 239 mln in de periode t/m 2020 binnen het Infrastructuurfonds zal omgaan.

Dit leidt tot het onderstaande beeld:

<i>Mutaties Ontvangsten HSA (x 1 mln euro)</i>	Begrotings- periode 2007–2011	Periode 2012–2020	NoMo periode 2007–2020	Concessie- periode 2007–2023
Benodigd:				
Verschuiving Aanvangsdatum	- 205	- 17	- 222	0
Dekking:				
a. ramingsbijstellingen	- 34	123	89	127
b. vermindering FES afdracht		95	95	pm
c1. dekking uit IF		38	38	
c2. Kasschuif binnen IF	239	- 239	0	0
Saldo:	0	0	0	pm

Meerwerk

Daarnaast is sprake van meerkosten van totaal € 31 mln voor de aanleg (contract meerwerk en kosten HSL-organisatie). Voor deze meerkosten verzoek ik de Kamer in te stemmen met de onttrekking uit de risico-reservering voor de HSL en Betuweroute. Voor een toelichting op het meerwerk verwijst ik naar de toelichting.

Toelichting

Vertrekpunt: de financiële afspraken rond de HSL

Voor de aanleg van de bovenbouw van de HSL-Zuid is een DBFM-contract voor 25 jaar afgesloten met Infrasppeed. De Staat betaalt jaarlijks een beschikbaarheidsvergoeding aan Infrasppeed voor de beschikbaarheid van de infrastructuur. Daarnaast heeft de Staat voor het vervoer High Speed Alliance (HSA) een concessie verleend voor 15 jaar voor -1- het exclusieve recht om binnenlands vervoer aan te bieden op de HSL-Zuid en -2- het daadwerkelijke gebruik van de infrastructuur. Hiervoor betaalt HSA een jaarlijkse gebruiksvergoeding aan de Staat. Op grond van artikel 2, lid 1, sub c van de FES-wet wordt, indien er cumulatief een positief saldo tussen de opbrengst uit het vervoer en uitgaven aan de beschikbaarheid ontstaat, dit saldo aan het FES afgedragen. Bij de totale financiering van de Nota Mobiliteit (NoMo) werd uit hoofde hiervan reeds rekening gehouden met een bijdrage aan het FES in de periode tot en met 2020 van in totaal ca. € 0,1 mld (zie PKB-1 van de Nota Mobiliteit, pag. 129, voetnoot 31).

Wijzigingen van de uitgaven

De beschikbaarheidsvergoeding die de Staat jaarlijks aan Infrasppeed moet betalen voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur wijzigt niet als gevolg van de vergraving van de Aanvangsdatum van het commercieel vervoer over de HSL-Zuid. Deze betalingen zijn gerelateerd aan de oplevering van de HSL-infrastructuur zoals overeen gekomen in het contract met Infrasppeed en zijn gaan lopen na het verlenen van de Certificates of Availability.

De vergraving van de Aanvangsdatum is het gevolg van meerwerk (aanpassing van het beveiligingssysteem ERTMS) dat ten opzichte van het met Infrasppeed gesloten contract moet worden uitgevoerd. Met Infrasppeed wordt een aanvullend contract afgesloten voor het uitvoeren van dit meerwerk. Er is tussen partijen overeenstemming over de concept-overeenkomst. Over de mijlpalen uit de planning worden geen garanties door Infrasppeed gegeven. Infrasppeed acht de risico's daarvoor te groot. De kosten bedragen € 25,1 mln. Een deel van dit bedrag wordt uitgekeerd als bonus als de mijlpalen tijdig worden bereikt. Voor dit bedrag verzoek ik de Kamer in te stemmen met de onttrekking uit de risicoreservering voor de HSL en Betuweroute. Voor de implementatie van ERTMS is een Europees subsidiefonds. Ik onderzoek de mogelijkheid om hier (voor een deel van de kosten) een beroep op te doen.

Door de latere Aanvangsdatum zal VenW de HSL-projectorganisatie langer in stand moeten houden. Ik verzoek de Kamer in te stemmen met onttrekking van de benodigde € 6 mln. uit de risicoreservering HSL/Betuweroute.

Wijzigingen van de ontvangsten

Wijziging van de aanvangsdatum

De Staat heeft HSA een concessie verleend van 15 jaar. De concessieduur wijzigt niet door de aanpassing van de Aanvangsdatum maar schuift wel

op van april 2007–april 2022 naar oktober 2008–oktober 2023. Ook de jaarlijkse gebruiksvergoeding die HSA moet betalen op grond van de concessie wijzigt niet. De opbrengsten die de Staat over de gehele concessieperiode ontvangt, zullen door de wijziging van de Aanvangsdatum niet wijzigen. De opbrengsten komen echter wel later binnen. Het negatief effect hiervan in de begrotingsperiode (2007–2011) is € 205 mln ten opzichte van de stand begroting 2007 (zie pag. 55 IF), het negatief effect in de planperiode NoMo (t/m 2020) is € 222 mln. Na 2020 wordt dit weer ingehaald; de opbrengst over de totale concessieperiode blijft immers gelijk.

Vóór de start van het vervoer met 300 km/uur kan al wel vervoer plaatsvinden met 160 km/uur. HSA heeft toegezegd vanaf december 2007 te starten met commerciële diensten. Over de voorwaarden en invulling van de diensten met 160 km/uur zal met HSA worden onderhandeld. Bij deze onderhandelingen zal het betalen van een concessievergoeding door HSA voor dit tijdelijke vervoer worden meegenomen. Deze eventuele ontvangsten zijn in de bovenstaande tabel nog niet verwerkt.

Ramingsbijstellingen

In de ontwerpbegroting 2008 zal nog een aantal mutaties worden verwerkt die los staan van de wijziging van de Aanvangsdatum. Deze mutaties leiden wel tot een wijziging van de totale opbrengst. Het gaat om de volgende mutaties:

- Aanpassing van het prijspeil van de HSA-ontvangsten van 2001 naar 2006. De opbrengsten zijn in de begroting 2007 nog opgenomen in prijzen 2001 en zijn geactualiseerd naar prijzen 2006. Dit verkleint het tekort;
- Verwerken van de kosten die Prorail in rekening brengt aan HSA voor het gebruik van het gemengde net door HSA-treinen. Dit leidt tot lagere afdracht door Prorail aan V&W van de HSA-ontvangsten;
- Aanpassing van het ingroeitempo ontvangsten. Op grond van het contract hoeft HSA niet meteen het eerste jaar de volledige gebruiksvergoeding te betalen. Dit wordt geleidelijk opgebouwd. Deze zogenaamde ingroei was niet correct verwerkt in de begroting 2007 en is aangepast. Dit leidt tot lagere ontvangsten.

Ramingsbijstellingen (x 1 mln euro)	Begrotings- periode 2007–2011	Periode 2012–2020	NoMo periode 2007–2020	Concessie- periode 2007–2023
Aanpassing ingroeitempo	– 59	0	– 59	– 59
Aanpassing prijspeil	45	213	258	324
Kosten ProRail	– 20	– 90	– 110	– 138
Totaal ramingsbijstellingen	– 34	123	89	127

Door alle mutaties zal, op grond van de eerder geschetste financiële afspraken in het kader van de HSL in de periode tot en met 2020 geen afdracht richting het FES zal plaatsvinden. Eventuele afdrachten naar het FES ná 2020 zijn vooralsnog op PM gesteld, aangezien dit afhankelijk is van het verschil tussen de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding en de jaarlijkse ontvangsten na afloop van deze concessieperiode in 2023.

Als bijlage bij deze brief is een meer gedetailleerde tabel toegevoegd.¹

Risico's

Hieronder ga ik achtereenvolgens in op de volgende risico's:

1. Risico verdere vertraging ten opzichte van de nieuwe Aanvangsdatum
2. Risico's ten aanzien van de start van het vervoer naar België

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

3. Financiële risico's met betrekking tot het contract met HSA

ad 1: Risico verdere vertraging ten opzichte van de nieuwe Aanvangsdatum

Door het grote aantal betrokken partijen, die elk tijdig hun aandeel moeten leveren en intensief moeten samenwerken om de grensoverschrijding met 300 km per uur mogelijk te maken, is er een reëel risico van verdere vertraging.

Aan de uitvoering van het meerwerk (aanpassing van het beveiligingssysteem ERTMS) zijn planningsrisico's verbonden die zich kunnen vertalen in verdere verschuiving van de Aanvangsdatum hetgeen gepaard gaat met financiële gevolgen.

De volgende risico's worden op dit moment onderkend:

- Het migratieprogramma vereist een groot aantal buitendienststellingen. De Staat draagt het risico van het niet toekennen van deze buitendienststellingen. Het is op dit moment onzeker of de benodigde buitendienststellingen gehonoreerd zullen worden. Ik zal binnen mijn mogelijkheden met ProRail tot een oplossing komen.
- Het kunnen testen van ERTMS 2.3.0 versie in de tweede helft van 2007 is volledig afhankelijk van de beschikbaarheid van een On Board Unit (versie 6.3). Volgens de interne Siemens planning komt deze in november 2007 beschikbaar. Vertraging zal een direct gevolg hebben op de operationele beschikbaarheid. Momenteel wordt in overleg met de Belgische Infrabeheerder (Infrabel) onderzocht of het mogelijk is om gemeenschappelijk gebruik te maken van een Alstom OBU en testtrein die wellicht eerder beschikbaar zijn.
- Siemens heeft aangegeven dat het verwerven van een aantal grote projecten een claim legt op beschikbare schaarse specialistische resources. Siemens sluit niet uit dat de belangen van andere projecten zwaarder wegen dan het HSL-Zuid project, wat vertraging kan veroorzaken in behalen van de mijlpalen.
- In december 2007 zal worden gestart met testprogramma van de 2.3.0 upgrade en de level 2–300 km/u grensovergang. Dat programma zal worden uitgevoerd in een 12 uren shift in de avond/nacht uren; gedurende de daguren zal commercieel operationeel vervoer mogelijk zijn gebruikmakend van ERTMS level 1 (160 km/u). Het is nog onzeker of tijdelijk vervoer mogelijk is. Dit is afhankelijk van de medewerking van de betrokken partijen. Met HSA, ProRail en IVW zal de voorgestane aanpak worden besproken.
- In de nog te ondertekenen overeenkomst met Infrasppeed wordt vastgelegd dat Infrasppeed een inspanningsverplichting heeft voor het beschikbaar stellen van het benodigde materieel voor het kunnen uitvoeren van dynamische testen. Indien Infrasppeed daaraan niet kan voldoen – veel materieel moet worden betrokken bij derde partijen – dan ligt het risico bij de Staat. Met de betrokken partijen zal samenwerking gezocht worden om dit risico te beheersen.

Uit bovenstaande blijkt dat de uitvoering van de ERTMS migratie in hoge mate afhankelijkheid is van de samenwerking tussen de betrokken partijen (Infrasppeed, ProRail, IVW, Infrabel en RWS). De planning vraagt door het grote aantal betrokken partijen continu de aandacht. Het is van groot belang dat met genoemde partijen zo spoedig mogelijk overeenstemming wordt bereikt over hun bijdrage aan de realisatie van de ERTMS-migratie. De financiële gevolgen van bovengenoemde planningsrisico's worden op dit moment in beeld gebracht. Ik zal alles in het werk stellen om een verdere vertraging van de ERTMS migratie tegen te gaan, rekening

houdend met een zo snel als mogelijke start van het commerciële vervoer tegen zo gering mogelijke budgettaire schade.

Bij vertraging zal langer dan thans is voorzien bij de grens 160 km per uur moeten worden aangehouden.

Ad 2: Risico's ten aanzien van de start van het vervoer naar België

Ten aanzien van de start van het vervoer naar België bestaan ook nog risico's. Ondanks de in 2005 met de toenmalig federale Belgische minister Vande Lanotte bereikte overeenstemming over de diensten tussen Den Haag en Antwerpen en Brussel is de samenwerkingsovereenkomst tussen HSA en NMBS nog steeds niet tot stand gekomen.

Conform de met de heer Vande Lanotte gemaakte afspraak is de overeengekomen oplossing inzake reistijden in België en de bediening van Breda en Den Haag van de baan als de vervoerders die oplossing niet vastleggen in de samenwerkingsovereenkomst. Op korte termijn zal over de ontstane situatie overleg plaatsvinden met de Belgische overheid. Over de uitkomsten hiervan en de eventuele consequenties voor het vervoer over de HSL-Zuid zal ik U zo spoedig mogelijk informeren.

Ad 3: Financiële risico's m.b.t. contract HSA

Het betreft de volgende risico's:

- Er loopt een bindend adviesprocedure inzake de rijtijden in België en de bediening van Breda en Den Haag. Pas na een definitieve uitspraak kan worden vastgesteld of de uitspraak financiële consequenties zal hebben.
- Een tweede bindend adviesprocedure heeft betrekking op de verantwoordelijkheid voor de vertraging van de beschikbaarheid van het HSA V250 materieel. In deze procedure wordt niet voor de zomer van 2007 een uitspraak verwacht. Als de Staat in de procedure in het ongelijk zou worden gesteld, bestaat het risico dat de kosten voor het leasen van tijdelijk materieel (deels) voor rekening van de Staat komen. Met dit risico is in de begroting geen rekening gehouden.
- Contractueel heeft HSA het recht bij verschuiving van de Aanvangsdatum onvermijdbare schade als gevolg van de verschuiving op de Staat te verhalen. HSA heeft aangegeven dat zij de onvermijdbare schade op de Staat zal verhalen.
- Het is nog onduidelijk of de HSL-ontvangsten BTW-plichtig zijn. Voor de begroting 2007 is er vanuit gegaan dat over de ontvangsten geen BTW hoeft te worden afgedragen. Hierover zal een uitspraak worden gevraagd van de Belastinginspecteur.
- Een nieuwe Europese Richtlijn in het kader van de vrije toetreding op het spoor verbiedt het verlenen van concessies met exclusieve gebruiksrechten. In de concepttekst van de richtlijn is een uitzondering gemaakt voor reeds afgesloten contracten. Het Europees Parlement heeft op 18 januari jongstleden een voorstel om dergelijke uitzonderingen uit de richtlijn te halen verworpen. Hiermee is voorkomen dat het contract met HSA ontbonden moet worden. Echter, definitieve stemming over de richtlijn moet nog plaatsvinden; er bestaat derhalve nog een zeer gering risico dat de uitzonderingspositie voor bestaande contracten alsnog wordt afgewezen.

Betuwerroute

Tijdens het algemeen overleg op 20 december 2006 heb ik toegezegd u in januari nader te informeren over de ingebruikname en de exploitatie van de Betuwerroute (Kamerstuk 22 589/22 026, nr. 282). Zodra de planning van

de resterende werkzaamheden door ProRail is geactualiseerd zal ik u hierover zo spoedig mogelijk inlichten.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs