

Vergaderjaar 1997–1998

22 026

Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs

22 589

Betuweroute

Nr. 78

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 januari 1998

Met deze brief willen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën u informeren over de wijze waarop binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vorm wordt gegeven aan de private participatie bij aanleg en exploitatie van de Betuweroute en de HSL-Zuid.

In deze nota wordt aandacht besteed aan Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur en haar gewijzigde taken. Daarnaast wordt ingegaan op de aanpak van de private participatie bij de Betuweroute en HSL-Zuid. In een separaat bijgevoegde brief wordt u op de hoogte gebracht van de plannen ten aanzien van de private participatie bij de HSL-Zuid (22 026, nr. 77).

1 Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur (SPRI)

1.1 Korte terugblik

In 1990 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat een stuurgroep ingesteld die zich met privatisering van de Betuweroute en de HSL-Zuid ging bezighouden. Deze Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur (SPRI) stond onder leiding van een externe voorzitter.

In de loop der jaren is de samenstelling van de stuurgroep enkele malen gewijzigd. In de laatste samenstelling was ook het Ministerie van Financiën vertegenwoordigd. De NS maakte sinds de verzelfstandiging in 1995 niet langer deel uit van de SPRI.

De SPRI had als taak onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden tot privatisering van de beide railprojecten. Tot voor enkele jaren lag daarbij de nadruk op de private financiering van beide projecten. Voor de ontwikkeling van modellen, het aanduiden van noodzakelijke beleidsinstrumenten en het aftasten van de «markt» heeft de SPRI een nuttige rol vervuld. De SPRI heeft een aanzet gegeven tot de ontwikkeling van beleidsmaatregelen die van belang zijn voor een succesvolle private participatie bij railprojecten. Tevens heeft de SPRI twee marktsonderingen

voor de Betuweroute uitgevoerd. Hieruit kwam naar voren dat er voldoende belangstelling bestaat voor private deelname aan dit project. Op dit moment is een herbezinning over de taak en werkwijze van de SPRI op zijn plaats.

1.2 Oprichting Stuurgroep Privatisering Infrastructuur

De Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën hebben besloten de Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur te vervangen door een nieuwe stuurgroep met een gewijzigde taakomschrijving: de Stuurgroep Privatisering Infrastructuur. Aan deze wijziging liggen twee redenen ten grondslag.

De realisatie van de projecten Betuweroute en HSL-Zuid is dermate vergevorderd, dat het vraagstuk van de private participatie niet los gezien kan worden van aanleg en toekomstige exploitatie. Vanuit de optiek van een integrale aanpak heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat besloten de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de private betrokkenheid (samen met de aanleg van de projecten) bij de beleids-DG's onder te brengen en daarvoor niet de SPI te gebruiken. De SPI zal een advies- en toetsings («audit») functie gaan vervullen ten aanzien van concrete privatiseringsvoorstellen van de projectdirecties.

In het kader van de inventarisatie van de ambitieuze investeringsprogramma's van de overheid is het, naast deze twee projecten, zinvol om nadere verkenningen te gaan uitvoeren naar de mogelijkheden om private partijen hierbij te betrekken. Er kunnen potentieel aanzienlijke voordelen worden behaald door publiek-private samenwerking bij investeringen in infrastructuur. Om te komen tot een meer systematische aanpak ten aanzien van PPS-constructies op de diverse beleidsterreinen, is er behoefte aan een centraal kenniscentrum, waar PPS-beleid en een toetsingskader worden ontwikkeld en ervaring gebundeld kan worden. De Minister van Financiën onderneemt op dit vlak initiatieven en zal u in het voorjaar van 1998 nader informeren over de aanpak van de publiek-private samenwerking.

In dit kader zal de SPI binnen V&W een initiërende en stimulerende rol gaan vervullen en onderzoek gaan verrichten naar mogelijkheden om private betrokkenheid te bewerkstelligen bij diverse projecten op het terrein van de transportinfrastructuur. Deze taak behelst een verbreding van het taakveld van de SPI.

In haar functioneren zal de SPI nauw gaan samenwerken met het Ministerie van Financiën. Vertegenwoordigers van Financiën hebben reeds zitting in diverse werkgroepen binnen de projectdirecties en zullen ook in het kader van de werkzaamheden van de SPI betrokken worden. De SPI zal onder leiding staan van een externe voorzitter die met name op het financiële vlak, in het bedrijfsleven, ervaring en expertise heeft. Op korte termijn denkt de Minister van Verkeer en Waterstaat een zeer geschikte kandidaat te kunnen benoemen. Daarnaast hebben de directeur Financieel-Economische Zaken, de beide projectdirecteuren en een vertegenwoordiger van Financiën zitting en zullen twee onafhankelijke deskundigen worden aangetrokken.

2 Aanpak van de private participatie bij de Betuweroute en HSL-Zuid

2.1 Inleiding

Zoals al eerder aangegeven is de realisatie van de private betrokkenheid in handen gelegd van de beleids-DG's en de projectdirecties. De SPI is niet

langer «trekker», maar zal een adviserende en toetsende rol gaan vervullen ten aanzien van de projecten.

Voor Betuweroute en de HSL-Zuid wordt op het terrein van de private participatie een verschillende koers gekozen.

Bij de Betuweroute zal een verdere uitwerking van exploitatiemodellen plaatsvinden en zullen op basis daarvan de marktpartijen worden benaderd voor hun inbreng in de exploitatie.

Bij de HSL-Zuid zal op korte termijn de markt worden betrokken bij de realisatie van het project, alsmede in de exploitatiefase. De realisatiefase van de HSL-Zuid bevindt zich nog in het beginstadium. Dit geeft de mogelijkheid vrijmoedig naar nieuwe mogelijkheden voor de realisatiefase van het project te kijken. Private partijen zullen zoveel mogelijk al bij het ontwerpen van het project worden betrokken.

Het verschil in aanpak wordt verklaard door de fasering waarin beide projecten zich bevinden. Het project Betuweroute is al ver gevorderd met de totstandkoming van haar definitief ontwerp. Private betrokkenheid bij het ontwerp en de bouw is daar op dit moment niet aan de orde. De bouw wordt in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat door NS-Railinfrabeheer (RIB) uitgevoerd. De private betrokkenheid in het kader van de Betuweroute wordt gericht op de toekomstige exploitatie van de Betuweroute.

Voor beide projecten geldt dat in de komende periode een intensieve wisselwerking met marktpartijen gewenst is. Bij beide projecten zal in nauwe samenwerking met de marktpartijen een exploitatiemodel worden ontwikkeld.

Hieronder zal worden in het kort een nadere uiteenzetting gegeven over de stand van zaken ten aanzien van de private betrokkenheid bij de projecten.

2.2 Stand van zaken private participatie Betuweroute

Het Kabinet heeft op 21 april 1995 mede naar aanleiding van de Commissie Betuweroute (Commissie Hermans) het Kabinetsstandpunt over de Betuweroute uitgebracht. Daarin heeft het Kabinet gekozen voor private participatie in de Betuweroute. Het Kabinet is voorstander van private participatie omdat dit de commerciële exploitatie bevordert, het gebruik van de Betuweroute stimuleert en op die manier tot meer vervoer over het spoor leidt. Benadrukt moet worden dat private financiering dus niet uit louter budgettaire overwegingen voortkomt. Hierover heeft in mei en juni 1995 reeds overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden. De vervoersdoelstellingen van het project Betuweroute staan centraal; juist ook met betrekking tot de private participatie. Een en ander op zodanige wijze dat vanuit de exploitatie van de Betuweroute een optimale private bijdrage kan worden gegenereerd.

Ten aanzien van de ontwikkelingen van de railgoederenmarkt is het van belang enkele aspecten die in de PKB zijn verwoord opnieuw onder uw aandacht te brengen:

- onder andere de Commissie Hermans heeft er op gewezen dat voor het verwezenlijken van een van de hoofddoelstellingen van de Betuweroute – terugdringing van de groei van het wegvervoer ten gunste van spoor en water – diverse (forse) maatregelen nodig zijn. Door het kabinet is hier een eerste invulling aan gegeven in de nota Transport in Balans. Ook bij de berekening van de bedrijfseconomische rentabiliteit is van flankerend overheidsbeleid uitgegaan, maar ook van efficiëncymaatregelen in en kwaliteitsverbeteringen van het spoorvervoer. Op termijn zal blijken in hoeverre de in de nota Transport in

Balans voorgestelde maatregelen toereikend zullen zijn voor de totstandkoming van de gewenste modal-shift. De groeicijfers van het goederenvervoer over het spoor in de periode 1994–1997 laten in ieder geval een bemoedigend beeld zien.

- goede internationale aansluiting van de Betuweroute is van doorslaggevende betekenis voor de ontwikkeling van het railgoederenvervoer in Nederland. Binnen de Europese Unie zal de Minister van Verkeer en Waterstaat beleidsontwikkelingen stimuleren om reële – en noodzakelijke – concurrentie op het railgoederennet te kunnen waarborgen. In dit licht is het initiatief genomen tot een pilot in het kader van de zogenaamde Noord-Zuid Trans European Rail Freight Freeways. Tevens wordt bezien in hoeverre in het buitenland in voldoende mate (ook private) inspanningen worden geleverd ten gunste van het railgoederenvervoer;
- spoorwegbeheer, verkeersleiding en capaciteitsmanagement zijn cruciale functies voor (commerciële) exploitatie van de railinfrastructuur. Voor het bestaande spoorwegnet liggen deze functies bij de taakorganisaties binnen de Nederlandse Spoorwegen. Naar verwachting zal er na de evaluaties van onderdelen van het contract over de Verzelfstandiging van de NS van juni 1995 sprake zijn van veranderende posities van deze taakorganisaties.

Om tot een intensief gebruik van de Betuweroute te komen, zullen grote inspanningen moeten worden geleverd. Zowel door de overheid als door private partijen. Het exploitatiemodel van de Betuweroute dat wij thans aan het ontwikkelen zijn, dient richting te geven aan deze publieke en private inspanningen. Het te ontwikkelen model moet de basis vormen voor een door private partijen nader uit te werken ondernemingsplan.

Met betrekking tot het exploitatiemodel zijn de volgende zaken van belang:

- Zoals weergegeven in de planologische kernbeslissing Betuweroute is het Kabinet van mening, dat de groei van het goederenvervoer per spoor zo weinig mogelijk beperkingen moet ondervinden. Daarom is reeds in de planologische kernbeslissing vastgesteld dat – tot het moment van ingebruikname van de Betuweroute – het goederenvervoer zo nodig op het spoornetwerk op nader te bepalen baanvakken en tijdstippen prioriteit zal krijgen boven het reizigersvervoer. Dit is nog eens bevestigd in het Kabinetsstandpunt over de Betuweroute van april 1995.
- Mede afhankelijk van de ontwikkeling van het railgoederenvervoer op termijn, het uiteindelijk te kiezen exploitatiemodel en de interesse van marktpartijen om te participeren in de Betuweroute zal bepaald worden welke vorm van private participatie het meest opportuun is. Uitgangspunt is daarbij dat de risico's bij die partijen komen te liggen die bepaalde risico's ook werkelijk kunnen inschatten en beheersen.
- Thans is in de begroting een totale private bijdrage van f 1,6 mlrd. opgenomen voor de laatste jaren van de bouwperiode. Bij de uiteindelijke keuze voor de vorm van de private bijdrage wordt gezocht naar een voor de belastingbetaler zo voordelig mogelijke financieringsconstructie;
- Voor de toekomstige exploitant van de Betuweroute is de toegevoegde waarde die op de (multimodale) knooppunten van de Betuweroute (rail servicecentra, container uitwisselpunt, terminals) wordt gegenereerd van groot belang. In het exploitatiemodel zal ook worden ingegaan op de betrokkenheid van de toekomstige exploitant bij deze knooppunten;
- In het verlengde van het exploitatiemodel – en tegen de achtergrond van de uiteindelijke positionering van de taakorganisaties – is gekeken naar het onderbrengen van het eigendom van de Betuweroute (juridisch en economisch eigendom en het uitbatingsrecht). Er is

besloten dat de eigendom bij de Staat of bij een door de Staat op te richten rechtspersoon wordt geplaatst; e.e.a. met het doel om voor het bedrijfsleven maximale kansen voor betrokkenheid bij de exploitatie van het project te creëren (dit geldt overigens ook voor de HSL-Zuid, waar het eigendom nu reeds bij de Staat wordt gelegd).

In het voorjaar van 1998 zal het projectprogramma en exploitatiemodel voor de Betuweroute gereed zijn. Aansluitend zult u nader geïnformeerd worden over de voortgang met betrekking tot de private participatie in de Betuweroute. Het projectprogramma dient aan te geven hoe de private participatie zal worden bewerkstelligd. Het biedt dus in ieder geval inzicht in (meerdere varianten van) het exploitatiemodel, de wijze van aanbesteden, randvoorwaarden vanuit het overheidsbeleid, eventueel noodzakelijke nieuwe beleidsontwikkelingen en de bijbehorende planning.

2.3 Stand van zaken private participatie HSL-Zuid

Bijgevoegd treft u een separate brief over de private participatie HSL-Zuid aan.

3 Financiële belangen

Zowel in de PKB Betuweroute als in de PKB HSL-Zuid is door het Kabinet een indicatie gegeven van de te verwachte opbrengst uit de private participatie bij de beide projecten. Voor de Betuweroute gaat de Minister van Verkeer en Waterstaat uit van een opbrengst van f 1,6 mlrd. Voor de HSL-Zuid staat in de begroting een bedrag van f 1,8 mlrd. opgenomen. Ten aanzien van de «hardheid» van deze bedragen kan geen uitspraak worden gedaan. Hierover zal meer duidelijkheid ontstaan naarmate meer informatie beschikbaar komt over de te hanteren exploitatiemodellen. Met de vormgeving van de private participatie zijn aanzienlijke bedragen gemoeid. In het voorjaar zult u worden geïnformeerd over de kosten bij het project Betuweroute.

Ten aanzien van de HSL-Zuid worden de totale kosten (extern en intern) over de gehele looptijd van het project op maximaal f 70 mln. geraamd. De verplichtingen zullen in tranches worden aangegaan en afhankelijk zijn van tussentijdse beoordelingen van de voortgang van het project. De Minister van Verkeer en Waterstaat zal hiervoor de benodigde middelen in de begroting gaan vrijmaken. U zult hierover bij Voorjaarsnota op de hoogte worden gebracht.

In het vertrouwen u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd,

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Financiën,
G. Zalm