

Vergaderjaar 2010–2011

22 026

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

Nr. 327

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2011

Inleiding

Tijdens het Algemeen Overleg inzake de HSL-Zuid op 8 december 2010 (kamerstuk 22 026, nr. 325) heb ik uw Kamer toegezegd dat ik de Kamercommissie graag wil meenemen in mijn gesprekken met HSA en haar aandeelhouders (NS en KLM) over de nieuwe business case van HSA. Op 26 januari j.l. heb ik u hierover in een vertrouwelijke briefing nader geïnformeerd en toegezegd u hierover een brief te zullen sturen.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de hoofdlijnen van de HSA business case. Ik ga ik hierbij in op:

1. de periode tussen aanbesteding van het vervoer op de HSL-Zuid en de ontvangst van de nieuwe business case 2010;
2. de inhoud van de business case 2010 van HSA;
3. de verschilanalyse tussen de business case 2010 van HSA en de business case 2000 van HSA;
4. het vervolgproces.

1: de periode tussen aanbesteding van het vervoer op de HSL-Zuid en de ontvangst van de nieuwe business case 2010

Onderstaande chronologisch overzicht is in belangrijke mate gebaseerd op het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (TCI), ofwel de commissie Duivesteijn uit 2004.

Tijdens een aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid in 2000 en 2001 hebben drie partijen een bod uitgebracht. De biedingen vonden plaats op basis van een door de Staat uitgeschreven Invitation to Tender (ITT). De drie partijen die een formeel bod hebben gedaan baseerden hun bieding op door hen zelf opgestelde business cases die bij de Staat onbekend zijn. De combinatie NS/KLM (verhouding in aandelen destijds

90%/10%, nu 95%/5%) verenigd in HSA Beheer N.V. (High Speed Alliance) heeft de aanbesteding gewonnen met een bod voor de concessiefte dat destijds uiteindelijk is vastgesteld op ca. € 148 miljoen per jaar (prijspeil 2000, Kamerstuk 22 026, nr. 145). De gunning van de opdracht aan HSA resulteerde in een exclusief recht voor HSA om gedurende 15 jaar binnenlands hogesnelheidsvervoer uit te voeren, en het (niet-exclusieve) recht om de internationale hogesnelheidsverbindingen samen met NMBS en SNCF uit te voeren.

Op 5 december 2001 ondertekenen HSA, lenM (destijds VenW) en Financiën de Concessieovereenkomst waarin bovenstaande concessiefte inclusief de rechten en plichten van partijen ten aanzien van het hogesnelheidsvervoer zijn vastgelegd. Tevens stelden de aandeelhouders NS en KLM van HSA zich garant voor € 200 miljoen en verschaften zij HSA een startkapitaal van € 44 miljoen (beide prijspeil 2000, zie bv het Memorandum van Overeenstemming of «MoU» dat via Kamerstuk 22 026 nr. 288 aan uw Kamer is gezonden), opgeteld en geïndexeerd € 298 mln (prijspeil 2010).

In de zomer van 2002 is op verzoek van HSA uitgebreid gesproken over de mogelijkheden van een tariefrestrictie, die HSA aanspraak zou hebben gegeven op bijstelling van de concessiefte. Gezien het feit dat onvoldoende inzicht bestond in de cijfers van HSA is mijn ambtvoorganger van destijds niet tot een tariefrestrictie overgegaan. Uw Kamer is hierover op 27 augustus 2002 (Kamerstuk 22 026, nr. 170) en op 2 oktober 2002 (Kamerstuk 22 026, nr. 173) geïnformeerd.

In 2004 heeft HSA mijn departement opnieuw benaderd en gemeld dat de prognose en daarmee de financiële resultaten van het vervoer over de HSL-Zuid minder goed waren dan in haar business case 2000 was verondersteld en dat de continuïteit van HSA niet gewaarborgd was. In het voorjaar van 2004 is, na overleg tussen mijn voorganger, de minister van Financiën, HSA en haar aandeelhouder NS, geconcludeerd dat aanpassing van de Concessieovereenkomst niet aan de orde was. Argument was dat het prognoses betrof voor de verre toekomst en het nog geruime tijd zou duren voor het hogesnelheidsvervoer op de HSL-Zuid zou starten. Een ander argument was dat de prognoses van HSA slechts op hoofdlijnen bekend waren gemaakt. Partijen hebben toen afgesproken om de start van de treindiensten op de HSL-Zuid af te wachten.

In maart 2008 meldde HSA aan lenM en Financiën dat er een reëel en acuut faillissementsrisico zou zijn als gevolg van de latere start van het vervoer door de ERTMS-problematiek (het nieuwe Europese treinbeveiligingssysteem). Bij Memorandum van Overeenstemming (MoU) van 18 december 2008 hebben de Staat, HSA en NS een uitstel van betaling van de concessiefte voor drie of vier jaar afgesproken (Kamerstuk 22 026, nr. 288). De Kamer is hierover via genoemde AO's op 4 en 7 februari 2009 geïnformeerd door mijn ambtvoorganger.

De Aanvangsdatum van het vervoer op de HSL-Zuid is met het MoU vastgesteld op 1 juli 2009. HSA is door de Staat in haar operationele kosten schadeloos gesteld voor het verschuiven van de Aanvangsdatum van 1 april 2007 naar 1 juli 2009. Deze vergoeding is betaald op basis van een daartoe strekkende bepaling in de Concessieovereenkomst.

Op 16 juni 2009 is de Regeling HSL-heffing van kracht geworden (Staatscourant nr. 117 d.d. 29 juni 2009), waarin de jaarlijks door HSA te betalen concessiefte (HSL-heffing + reguliere gebruiksvergoeding) is vastgesteld op € 164,5 mln per jaar. Op prijspeil 2010 bedraagt de

concessiefte € 166,5 mln per jaar. Dat is het eerdergenoemde bedrag van € 148 mln geïndexeerd en inclusief een korting van ca. € 17 mln p/jr (de zogenaamde compensatieregeling, zie eveneens de Regeling) voor het lagere aantal treinen naar Parijs en de langere reistijden in België dan tijdens de aanbesteding was voorzien.

De Concessieovereenkomst uit 2001 is omgezet in een publiekrechtelijke vervoerconcessie voor het hogesnelheidsnet, die op 1 juli 2009 in werking is getreden. HSA rijdt sinds 7 september 2009 met passagiers over de HSL-Zuid en maakt daarbij gebruik van tijdelijk materieel in afwachting op het V250 hogesnelheidsmaterieel. Sinds 13 december 2009 rijden de Thalystreinen tussen Amsterdam en Parijs over de HSL-Zuid.

In het najaar van 2009 meldde NS zich bij lenM met de boodschap een aanzienlijke impairment (i.e. boekhoudkundig verplichte afwaardering van een verlieslatend contract) te moeten verwerken in verband met de negatieve resultaten van HSA. NS heeft dit in het jaarverslag van de NV NS over 2009 gemeld. HSA heeft vervolgens in de zomer van 2010 gemeld haar business case te gaan actualiseren. Mijn ambtvoorganger en ik hebben voor het praten over een oplossing twee voorwaarden gesteld: volledige transparantie over de cijfers door HSA en NS en het opleveren van een business case die vergelijkbaar is met de business case die ten grondslag aan de oorspronkelijke bieding. HSA heeft haar business case 2010 hierop rond 1 november 2010 aan lenM en Financiën beschikbaar gesteld.

2: de inhoud van de business case 2010 en de business case 2000 van HSA

Een business case is feitelijk een projectplan dat de verwachte opbrengsten, kosten, rendementen en risico's over een periode in kaart brengt. De aandeelhouders NS en KLM van de HSA hebben in 2000 hun business case opgesteld en op basis daarvan hun bieding opgesteld.

Zoals eerder gesteld is deze business case in 2004 op hoofdlijnen gedeeld met mijn ambtvoorganger van destijds. In het in december 2008 gesloten MoU is bepaald dat, zodra HSA vaststelt dat de continuïteit van de HSL-diensten wordt bedreigd, de Staat inzage krijgt in de onderbouwing en de bijbehorende bescheiden van HSA en er met de Staat gesproken kan worden over het voorkomen van die discontinuïteit. Dit alles binnen de grenzen van de in de concessieovereenkomst overeengekomen wijzigingsprocedure. In lijn met het MoU is door lenM steeds gemeld dat pas over nieuwe tegenvallers bij HSA kan worden gesproken na overlegging van een herziene business case en volledige transparantie van NS en HSA over deze en de oorspronkelijke business case uit 2000. Die herziene business case zou vergelijkbaar moeten zijn met de oorspronkelijke business case. Medio 2010 heeft NS (als aandeelhouder van HSA) er voor gekozen om hieraan te voldoen. NS heeft vervolgens een externe adviseur aangesteld om een volledig nieuwe business case op te stellen.

De business case 2010 valt grofweg uiteen in vier onderdelen: verwachte kosten, verwachte vervoeropbrengsten en een hieruit resulterend bedrijfsresultaat en cash flow. HSA en NS constateren dat weliswaar de gehanteerde veronderstellingen uit de business case 2000 nog beschikbaar zijn maar dat belangrijke onderliggende data op basis waarvan deze veronderstellingen tot stand zijn gekomen zoals bijvoorbeeld de reizigers-groeiprognoses niet meer beschikbaar zijn. De NS-directie en de HSA-directie hebben mij verklaard er alles aan gedaan te hebben deze informatie boven tafel te krijgen, maar dat deze niet meer te achterhalen is.

Er zijn belangrijke verschillen tussen de nieuwe business case 2010 en de business case 2000 van HSA:

- De verwachte omzet voor de 15-jarige concessieperiode ligt significant lager dan in 2000 geraamd.
- De business case 2000 werd vooral bepaald door het binnenlands vervoer. De business case 2010 ziet een veel minder groot aandeel aan binnenlands vervoer. Het omzetverschil nationaal wordt vooral veroorzaakt door lagere reizigersaantallen maar ook door een lagere tarief toeslag dan waarmee voorheen werd gerekend.
- In de business case 2000 werd beperkt rekening gehouden met een ingroeiperiode.
- De kosten zijn voor de gehele concessieperiode iets lager dan verwacht. Dat wordt o.a. veroorzaakt door de ingroei van de dienstregeling.
- Het verwachte bedrijfsresultaat voor belasting en rentebetalingen (EBIT) ligt significant lager dan begroot in de business case 2000.

3: samenvatting externe toets van de business case 2010 van HSA en de verschillen met de business case 2000 van HSA

Het doorrekenen van business cases is een specialistische aangelegenheid. In het specifieke geval HSA komt dit sterk naar voren. De HSA business case betreft namelijk:

- een lange termijnhorizon van 15 jaar met een lange ingroeiperiode;
- een grote vaste kostencomponent (waardoor kleine afwijkingen aan de opbrengstkant een aanmerkelijke impact hebben); en
- een uniek product (hogesnelheidstreinvervoer over een relatief korte afstand met parallelle reismogelijkheden op het gewone spoor).

Daarom heb ik de business case 2010 van HSA door een extern bureau laten controleren. Ik heb The Boston Consulting Group (hierna BCG) onder andere gevraagd:

- Hoe verhoudt de nieuwe 2010 business case van HSA zich tot de reconstructie van de initiële 2000 business case van HSA? Waar zitten de verschillen en waar worden deze door gedreven?
- Voer een «toets van waarde» uit op de 2010 business case op gebied van de gebruikte methodologie (o.a. prognose- en modeltechnieken) en gebruikte aannames en gegevens voor o.a. vervoerwaarde, economische en demografische ontwikkeling, reizigersgroei, kaartverkoop en marketing.

Onderstaand presenteer ik u de hoofdconclusies van BCG. Zodra het rapport is afgerond zend ik uw Kamer uiteraard vertrouwelijk een afschrift.

3a Verschilanalyse business cases 2000 vs 2010

De door HSA onder hoofdstuk 2 van deze brief geconstateerde verschillen tussen de business case 2000 en de business case 2010 zijn door BCG gevalideerd. BCG heeft daarbij de verschilanalyse op basis van het beschikbare materiaal zo diepgravend mogelijk uitgevoerd.

BCG concludeert evenals HSA dat het verschil van de inschatting van de kosten tussen de business cases 2000 en 2010 relatief beperkt is. Voor de batenkant constateert BCG dat HSA verschillende methodieken voor nationaal vervoer en vervoer naar België en Parijs hanteert. Voor het nationaal vervoer is het prognosemodel voor het hoofdtrainnet van NS leidend en worden vervolgens nog de factoren reistijd en tariefverschil daarin verwerkt. Voor de reizen naar België wordt samen met NMBS afgegaan op prognoses die door een extern bureau zijn opgesteld, en die

momenteel worden herijkt. Voor de verbinding met Parijs wordt uitgegaan van prognoses van Thalys.

Het nationaal vervoer wordt voorspeld op basis van treinsubstitutie, autosubstitutie en generatie (i.e. creatie van nieuwe reizen). BCG constateert dat HSA haar prognoses per jaar aanzienlijk naar beneden heeft bijgesteld. Op basis van de in 2000 beschikbare prijselasticiteiten van NS heeft HSA in haar business case 2000 gerekend met een behoorlijk hoge prijsopslag voor HSA-kaartjes ten opzichte van HRN-kaartjes. In de business case 2010 rekent HSA met ongeveer een halvering hiervan. De prognose voor de totale binnenlandse omzet daalt significant ten opzichte van de business case 2000.

In totaal constateert BCG dat HSA, als gevolg van de naar beneden bijgestelde omzetverwachting, een zeer significante daling van het bedrijfsresultaat voor belasting en rentebetalingen (EBIT) na betaling van de concessiefee voorziet in haar business case 2010 ten opzichte van die uit 2000.

3b Validatie business case 2010

Voor de beoordeling van de validiteit van de business case 2010 heeft BCG alle gevraagde samenwerking van HSA gekregen. In algemene zin concludeert BCG na een grondige validatie van de business case 2010 van HSA dat deze behoorlijk goed is. BCG heeft de validatie uitgevoerd op basis van de volgende onderzoeksvragen:

- a. Zijn de juiste methodieken toegepast?
- b. Is daarbij sprake van voldoende verfijning?
- c. Zijn de methodieken correct doorgerekend?
- d. Zijn daarbij de juiste aannames gebruikt?

Deze vragen zijn toegepast op de 9 belangrijkste bouwstenen voor de business case van HSA, te weten treinsubstitutie, autosubstitutie, generatie, autonome groei, tarief, lijngroei en correcties, België, Frankrijk en kosten.

Aangezien de beoordeling met name vanwege de informatie over het reizigersvolume naar België nog niet volledig is afgerond schets ik hieronder de hoofdconclusies:

- Ad a. BCG stelt dat voor de meeste bouwstenen de juiste methodieken zijn toegepast al vindt zij de methodiek voor bepaling van autosubstitutie echter niet geheel adequaat.
- Ad b. Volgens BCG had voor een aantal bouwstenen meer verfijning kunnen worden toegepast.
- Ad c. Op verwaarloosbare uitzonderingen na zijn alle methodieken volgens BCG goed doorgerekend.
- Ad d. Volgens BCG lijken voor enkele bouwstenen de aannames niet geheel juist.

BCG heeft de 2010 business case dus uitgebreid ontleed, gecontroleerd en inhoudelijk getoetst. Daarbij zijn zowel volledigheid, methodologische gedegenheid als plausibiliteit van aannames beoordeeld. Uit deze beoordeling is gebleken dat HSA business case alle relevante omzet- en kostenposten bevat, en dat deze merendeels adequaat zijn ingeschat en doorgerekend. Op een aantal gebieden zijn echter aanscherpingen mogelijk die positieve en negatieve effecten op de business case hebben. In totaal hebben de door BCG voorgestelde aanpassingen maximaal een zeer beperkte positieve impact en maakt dit het probleem van HSA nauwelijks kleiner. De business case van HSA beoordeel ik daarmee met de kennis van nu als behoorlijk betrouwbaar maar het tekort blijft groot.

4: vervolgproces

Gezien de situatie is een actie van mijn kant noodzakelijk. Er is momenteel nog geen sprake van een acuut faillissementsgevaar. Bovendien is om continuïteit van het vervoer voor de reiziger te verschaffen in de Concessieovereenkomst afgesproken dat HSA verplicht is om na een insolventie één jaar voor rekening en risico van de Staat door te rijden. Ik heb dus tijd om naar een oplossing te zoeken en deze neem ik ook. Ik zal dit proces zorgvuldig doen.

Op basis van haar bieding tijdens de aanbesteding van het treinvervoer uit 2001 is ervan uitgegaan dat HSA tijdens de concessieperiode ca € 2,4 miljard (prijspeil 2010, bestaande uit ca € 2,2 mld concessiefee en ca € 0,15 mld rente op de uitgestelde betaling) aan concessiefee zou betalen. Deze inkomsten zijn reeds als ontvangsten in de begroting opgenomen en vormen dus dekking voor het infrastructuurprogramma van lenM tot en met 2024.

Ik heb alle baat bij een oplossing en wil die samen met HSA, haar aandeelhouders KLM en NS alsmede de minister van Financiën zoeken. Dat is niet alleen met het oog op de investering in de aanleg van de HSL-Zuid maar vooral ook met het oog op het product voor de reizigers. Daarnaast is een oplossing van belang om de voorgenomen infrastructuurinvesteringen uit het infrastructuurprogramma zo min mogelijk te raken.

Ik zal uw Kamer uiteraard betrekken bij mijn zoektocht naar een oplossing. U kunt er op vertrouwen dat ik de belangen van de reizigers en belastingbetaler daarbij centraal stel.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus