

Vergaderjaar 2013–2014

22 026

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

Nr. 430

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2013

Inleiding

Bij brief van 7 juni 2013¹ zegde ik toe, uw Kamer uiterlijk 1 oktober te zullen informeren over een geconcretiseerd voorstel van de Nederlandse Spoorwegen (NS) en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS) voor de HSL-Zuid. Aan die toezegging voldoe ik bij dezen. Voordat ik het voorstel van NS en NMBS toelicht, roep ik kort de aanleiding in herinnering.

Op 9 december 2012 zijn HSA en NMBS gestart met de Fyra-verbinding Amsterdam – Brussel met nieuw V250-materieel van de Italiaanse treinenbouwer AnsaldoBreda over de HSL-Zuid. Op 17 januari 2013 heeft HSA echter besloten dit V250-materieel uit dienst te halen. Aanleiding was een incident waarbij één van de V250-treinen door ijsvorming een bodemplaat was verloren en aanhoudende storingen met de treinen. Vóór de zomer hebben NS en NMBS besloten om te stoppen met de V250. Van deze besluiten heb ik uw Kamer op de hoogte gesteld bij brieven van 31 mei² en 3 juni³.

Met die situatie werd duidelijk dat NS en NMBS geen uitvoering konden geven aan het bedieningspatroon op de verbindingen Amsterdam – Brussel en Breda – Antwerpen, waartoe zij op grond van de vervoerconcessie op het hogesnelheidsnet, respectievelijk de overeenkomst van 3 december 2012 gehouden zijn. NS en NMBS hebben toen allebei verzekerd hun verplichtingen te willen nakomen en zo spoedig mogelijk een oplossing te willen bewerkstelligen waar alle betrokkenen zich in kunnen vinden.

¹ Kamerstuk 22 026, nr. 403.

² Kamerstuk 22 026, nr. 401.

³ Kamerstuk 22 026, nr. 402.

Omdat ik zo spoedig mogelijk een adequate oplossing voor de reiziger wil, heb ik NS en NMBS in de gelegenheid gesteld om met een volwaardig alternatief voor hun verplichtingen te komen.⁴ Ik heb hierover op 19 juni met uw Kamer van gedachten gewisseld en ik heb daarbij aangegeven dat ik de definitieve uitwerking

zal toetsen langs de volgende drie lijnen:

- Wat is de waarde voor de reiziger?
- Is de oplossing financieel acceptabel en marktconform?
- Is de oplossing juridisch toelaatbaar?

Deze zomer hebben NS en NMBS mij een voorstel gedaan. De Minister van Financiën en ik hebben dit voorstel getoetst zoals hierboven vermeld. Daarbij heb ik goed geluisterd naar alle wensen die door consumentenorganisaties, door regionale en lokale overheden en niet in de laatste plaats door uw Kamer geuit zijn voor een oplossing en ik heb gekeken of het voorstel van NS en NMBS hieraan tegemoet komt.

In deze brief licht ik – mede namens de Minister van Financiën – het voorstel van NS en NMBS toe. Vervolgens geef ik aan hoe ik getoetst heb of het voorstel volwaardig is en welke alternatieve scenario's ik heb verkend. Tot slot informeer ik u over het standpunt dat het kabinet inneemt over het voorstel van NS en NMBS.

Voorstel

NS en NMBS hebben gezamenlijk een voorstel gedaan voor internationale verbindingen tussen Nederland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Aanvullend daaraan heeft NS een voorstel gedaan voor de binnenlandse verbindingen die oorspronkelijk met het V250-materieel zouden worden bediend. Uit de voorstellen van NS en NMBS maak ik op dat beide partijen zich hebben ingespannen om gegeven de onvoorziene omstandigheden met een passend alternatief te komen, met als randvoorwaarde zo veel mogelijk in lijn met de oorspronkelijke afspraken te zijn.

In bijlage 1 treft u een overzicht aan van de lijnvoering van deze voorstellen⁵. In bijlage 2 en 3 treft u de brieven van NS en NMBS aan waarin zij hun uiteindelijke voorstel voor het vervoersaanbod inclusief ingroeiperiode en materieelinzet nader beschrijven⁶.

Onderstaande tabel vergelijkt het eindbeeld van de voorstellen van NS en NMBS met het eerder voorziene vervoersaanbod over de HSL-Zuid. Enkele verbindingen zullen een ingroeiperiode kennen.⁷ Dit heeft te maken met de beschikbaarheid van materieel, infrastructuur en treinpaden en met de noodzakelijke toelatingsprocedures voor materieel. Dit jaar worden de frequenties van de tijdelijke treindienst naar Brussel («de Benelux-trein») verhoogd en gaat de Thalys met meer treinen rijden. Vanaf volgend jaar zal het aanbod verder toenemen.

⁴ Zoals gemeld in Kamerstuk 22 026, nr. 403.

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁷ De ingroeiperiode is weergegeven in bijlage 1.

Internationale verbindingen*		Oorspronkelijke afspraken	Voorstel (eindbeeld)
Hogesnelheidsverbindingen			
Thalys	Amsterdam – Brussel – Parijs/Lille	10	14/16**
Eurostar	Amsterdam – Brussel – Londen	0	2
V250	Amsterdam – Brussel	16	Vervalt
V250	Breda – Antwerpen	8	Vervalt
Intercityverbinding			
Benelux+	Amsterdam – Schiphol – Den Haag – Rotterdam – Breda – Antwerpen – Zaventem – Brussel	0	16
Stoptreinverbinding			
Stoptrein	Roosendaal – Antwerpen	16	16
Nationale verbindingen (deels) over HSL*			
	Amsterdam – Rotterdam	20	32
	Amsterdam – Breda	32	32
	Den Haag – Eindhoven	0	32

* Het genoemde aantal verbindingen betreft verbindingen per richting per dag

** Doorgroei naar 16x Thalys is afhankelijk van de marktontwikkeling;
9 x Amsterdam - Parijs, 2 x Amsterdam - Lille, 3/5 x Amsterdam - Brussel

Toetsing

Uiteraard moet bovenstaand voorstel voldoen aan de condities die aan de structurele oplossing zijn gesteld.⁸ Het voorstel moet marktconform zijn, de financiële gevolgen moeten acceptabel zijn, de reiziger mag er niet op achteruit gaan en het voorstel moet juridisch houdbaar zijn. Hierop heb ik het voorstel van NS en NMBS de afgelopen periode met behulp van een aantal externe bureaus zorgvuldig getoetst. In de bijlagen treft u de achterliggende rapportages van de toetsen.⁹ Een aantal van deze documenten worden vertrouwelijk aan uw Kamer beschikbaar gesteld in verband met de bedrijfs- en concurrentiegevoelige inhoud. Tevens treft u in de bijlagen een overzicht van de rapportages die vóór de zomer (vertrouwelijk) ter beschikking zijn gesteld aan uw Kamer.¹⁰ Dit betreft rapportages inzake het besluit te stoppen met het V250-materieel.

Waarde voor de reiziger

In het beoordelen van de waarde voor de reiziger heb ik het door NS en NMBS geschetste eindbeeld vergeleken met het oorspronkelijke afgesproken vervoersaanbod.

Er wordt in het eindbeeld van dit voorstel met minder hogesnelheidsmaterieel over de HSL-Zuid gereden. Voor de reiziger levert het echter een breed en gevarieerd pakket aan verbindingen op. De reiziger tussen Nederland en België kan kiezen uit een hogesnelheidsverbinding, een

⁸ Zoals gemeld in Kamerstuk 22 026, nr. 398 en in Kamerstuk 22 026, nr. 403.

⁹ Zie bijlagen: 6, 6a, 7, 7a, 8, 9, 12 en 13. De bijlagen met nrs. 6a,7a, 8 en 9 zijn ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer, de bijlagen met nrs. 6,7,12 en 13 zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

¹⁰ Zie bijlage 14, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

intercityverbinding of een stoptreinverbinding en uit een aantal nieuwe bestemmingen. Een aantal Nederlandse steden worden met dit voorstel direct verbonden met België en de binnenlandse reiziger krijgt meer aansluitingen op steden als Rotterdam en Breda. Door de keuze van NS en NMBS om een mix aan typen verbindingen aan de reiziger te bieden, betekent dit wel dat de rijtijden iets kunnen verschillen met de oorspronkelijke afspraken.

Per saldo wijst de toetsing voor de waarde van de reiziger uit dat die er in het eindbeeld niet op achteruit gaat en dat de wensen voor de reiziger die geuit zijn voor een belangrijk deel zijn meegenomen in het nieuwe vervoersaanbod van NS en NMBS.

Hieronder ga ik nader in op de gevolgen van het voorstel van NS en NMBS voor de reiziger.

– *Bestemmingen en frequenties:*

Het aantal direct bereikbare internationale bestemmingen neemt in dit voorstel toe. De steden Lille, Londen, en de luchthaven Zaventem zijn als bestemming toegevoegd. Daarnaast worden Den Haag en Breda rechtstreeks verbonden met Brussel. Eindhoven en Tilburg krijgen een rechtstreekse verbinding (deels over de HSL) naar Den Haag en hiermee wordt het voor de reiziger eenvoudiger om (via Breda) naar België te reizen.

Het totaal aantal grensoverschrijdingen over de HSL-Zuid is in de basis net lager dan in de bestaande afspraken (32 in plaats van 34 per dag). De ontwikkeling van het aantal Thalys verbindingen tussen Amsterdam en Brussel speelt hierbij mee. In het voorstel stijgt het aantal Thalysen naar 14 treinen per dag. Dit aantal kan verder stijgen naar 16 treinen per dag als er voldoende reizigers zijn. Op dat moment is het aantal grensoverschrijdingen per dag gelijk aan de oorspronkelijke afspraken (34). Voor de nationale verbindingen neemt het aantal frequenties toe. De frequentie van een trein over de HSL tussen Amsterdam – Rotterdam neemt toe tot een kwartiersdienst (32 treinen Amsterdam – Rotterdam plus 32 treinen Amsterdam – Breda via Rotterdam per dag). Dit geldt ook voor de verbinding tussen Rotterdam en Breda. Ten slotte worden er in dit voorstel 32 treinen tussen Den Haag en Eindhoven gereden.¹¹

In het eindbeeld van het voorstel worden in totaal (internationaal en nationaal) meer treinen gereden over de HSL-Zuid. Er worden daarvoor echter minder hogesnelheidstreinen ingezet dan oorspronkelijk was voorzien. Dit komt doordat NS en NMBS voor de internationale verbindingen kiezen voor een mix aan typen verbindingen: een hogesnelheidsverbinding, een intercityverbinding en een stoptreinverbinding. Verder heeft NS voor de bediening van de nationale corridors niet gekozen voor de inzet van nieuw hogesnelheidsmaterieel. NS heeft gekozen om het binnenlandse vervoersaanbod vooreerst te rijden met Traxx/Prio-materieel, van hetzelfde type dat nu reeds rijdt en dat vanaf 2021 zal worden vervangen door sneller intercitymaterieel (200 km/h). Deze keuze heeft NS gebaseerd op een brede bedrijfseconomische afweging, waarin ook de mogelijkheden, die er in de markt zijn voor het aantrekken van nieuw materieel, zijn meegenomen. NS heeft bij haar brief van 25 september jl. aan het Ministerie van IenM vertrouwelijk de onderlig-

¹¹ Deze verbinding vervangt de intercityverbinding tussen Den Haag en Venlo.

gende rapportage verstrekt, die nu vertrouwelijk voor uw Kamer beschikbaar is (zie bijlage 4¹²).

– *Beneluxtrein:*

Uw Kamer heeft verzocht om de frequentie van de tijdelijke treindienst van Den Haag naar Brussel zo spoedig mogelijk te verhogen naar 16 treinen per dag en het liefst door te trekken naar Amsterdam, zoals de oude Beneluxtrein.¹³ NS en NMBS hebben zich ingespannen om de terugkeer van een dergelijke trein te realiseren. De uitkomst hiervan is een intercityverbinding over het conventionele spoor naar Brussel, die in oktober 10 keer per dag zal rijden vanaf Den Haag en eind dit jaar 12 keer.¹⁴ Vanaf eind volgend jaar zal deze verbinding 16 keer per dag vanaf Amsterdam via Den Haag naar Brussel rijden. Vanaf december 2016 zal deze trein ook gedeeltelijk over de HSL rijden via Breda (de zogenaamde Beneluxplus-trein). Het is volgens NS en NMBS niet mogelijk om de treindienst eerder naar 16 treinen per dag vanaf Amsterdam te verhogen. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met noodzakelijke aanpassingen aan de infrastructuur bij Hoofddorp en de beschikbare capaciteit op het Nederlandse spoor en op het Belgische spoor. Vanaf Den Haag kan niet eerder 16 keer worden gereden doordat het rangeerterrein waar de treinen moeten keren niet ingericht is op 16 frequenties.

Omdat deze trein onderdeel is van een nieuw totaalpakket voor de reizigers, heb ik met NS afgesproken de frequentie van 16 keer per dag te evalueren.¹⁵ In die evaluatie wordt gezien in hoeverre de intercityverbinding in de behoefte van de reiziger voorziet.

– *Rijtijden:*

NS en NMBS hebben in hun voorstel voor de internationale hogesnelheidsverbindingen ervoor gekozen om samen te werken met Thalys en Eurostar, partijen met een bewezen staat van dienst op het gebied van hogesnelheidstreindiensten. Hiermee worden de rijtijden voor de internationale hogesnelheidsverbindingen naar Brussel en Parijs enkele minuten langer dan de oorspronkelijke afgesproken rijtijden. De rijtijden komen wel overeen met de rijtijden van de huidige hogesnelheidsverbindingen.

NS gaat voor het binnenlandse vervoersaanbod nieuw intercitymaterieel verwerven dat 200 kilometer per uur kan rijden. Dit materieel is geschikt voor conventioneel spoor en zal ook kunnen rijden over de HSL-Zuid. Voor dit materieel zal NS functionele specificaties stellen, waardoor het materieel zal voldoen aan de eisen voor toegankelijkheid. NS verwacht dat dit materieel vanaf 2021 zal instromen. Dit betekent dat de reiziger die gebruik maakt van het binnenlandse hogesnelheidsvervoer, er de komende jaren enkele minuten langer over zal doen om van Amsterdam naar Rotterdam of van Amsterdam naar Breda te reizen dan in het oorspronkelijke vervoersaanbod was voorzien. Maar vanaf het moment dat NS met de nieuwe intercity's gaat rijden zal dit weer in lijn komen met de oorspronkelijke afspraken.

¹² Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹³ Kamerstuk 22 026, nr. 385 en Kamerstuk 22 026, nr. 392.

¹⁴ Voor de verhoging naar 12 frequenties moet NS een aantal maatregelen treffen.

¹⁵ De evaluatie vindt plaats nadat er twee jaar lang 16 treinen per dag per richting hebben gereden.

In bijlage 5 treft u een overzicht van de verschillende rijtijden voor alle verbindingen¹⁶. Hierin worden de rijtijden van dit voorstel vergeleken met de rijtijden uit de oorspronkelijke afspraken.

– *Tarieven (toeslag en reserveringsplicht):*

Bij het vervoer tussen Amsterdam en Brussel heeft de reiziger in dit voorstel de keuze tussen hogesnelheidstreinen met een commercieel tarief en intercity treinen met reguliere tarieven. Het tarief voor de intercityverbinding naar Brussel is vergelijkbaar met het tarief van de «oude Beneluxtrein».¹⁷ Hiermee is het voor de reiziger mogelijk om zonder reservering, met gebruik van een abonnement of kortingskaart op het binnenlandse traject te reizen. De hogesnelheidsdiensten van Thalys en Eurostar zullen volgens de huidige tariefstructuur, zoals deze nu ook al voor Thalys gehanteerd wordt, voort blijven bestaan. Onderdeel hiervan is de zitplaatsgarantie door de reserveringsplicht.

Voor de binnenlandse treinen over de HSL zullen de reguliere tarieven gehanteerd worden.¹⁸ Op het traject tussen Schiphol en Rotterdam zal een toeslag gelden. Reizigers op dit traject hebben de keuze uit meerdere verbindingen over het conventionele spoor voor het binnenlandse tarief en over het hogesnelheidsspoor met toeslag. De toeslag is op dit moment verlaagd van de toegestane 30%¹⁹ naar 20%. In het voorstel blijft de toeslag 20% van de ritprijs tot het nieuwe intercity materieel (IC200) op dit traject wordt ingezet.

Financiële gevolgen

Verschillende deskundigen hebben het voorstel van NS en NMBS uitgebreid financieel getoetst. Hierbij heb ik als concessieverlener de financiële gevolgen voor de begroting van lenM geanalyseerd en heeft de Minister van Financiën de financiële gevolgen voor de aandeelhouder (o.m. de waarde-, vermogens- en rendementsontwikkeling van NS als onderneming) en de Rijksbegroting in kaart gebracht.

– *Marktconformiteitstoets:*

De Minister van Financiën en ik hebben het Europees onderzoeksbureau Oxera een marktconformiteitstoets (zgn. MEIP/PSO-toets) laten uitvoeren, om te voorkomen dat ik – door akkoord te gaan met dit voorstel – als concessieverlener ongeoorloofde staatssteun aan NS zou geven. Ook moet het voorstel voldoen aan de eisen die het Europese recht stelt aan onderhands gegunde openbare dienstencontracten. Oxera concludeert in zijn rapport *«that, from a comparator perspective, the decision of the Ministry is MEIP-compatible»*²⁰. *This assumes that the analysis of alternatives by the Ministry and its advisors is robust. Oxera considers that the overall risk of failing the economic and financial tests of the MEIP is relatively low, subject to the legal instructions given to Oxera. Oxera's finding is that the expected return according to the Venus*²¹ *(NS) proposal is in line with the relevant benchmarks. The financial analysis underpinning this conclusion is the same as described above for the MEIP. This indicates compliance with Regulation 1370, which is the relevant legal framework for the PSO test. Oxera therefore considers that the overall risk*

¹⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹⁷ NRT-tarief: Non-integrated Reservation ticket, vervoerbewijs zonder geïntegreerde reservering.

¹⁸ NRT-tarief: Non-integrated Reservation ticket, vervoerbewijs zonder geïntegreerde reservering.

¹⁹ Zie Kamerstuk 22 026, nr. 343 van 18 november 2011.

²⁰ MEIP staat hier voor Market Economy Investor Principle.

²¹ «Venus» is de werktitel van het voorstel van NS.

of failing the economic and financial tests of Regulation 1370 is also low, subject to the legal instructions given to Oxera.» De conclusies op hoofdlijnen van Oxera zijn opgenomen in bijlage 6²². De volledige rapportage met de hoofdconclusies wordt vertrouwelijk aan uw Kamer ter beschikking gesteld (zie bijlage 6a²³).

– *Review NS business case »Venus«*:

Met het wegvallen van het V250-materieel en het voorstel van NS en NMBS zijn kosten en financiële risico's gemoeid. Deze komen tot uitdrukking in de business case van NS. De Minister van Financiën heeft op deze onderliggende business case een onderzoek laten uitvoeren naar prognoses en onderliggende aannames aangaande inkomsten uit operationele activiteiten en de daarmee samenhangende uitgaven en investeringen, inclusief het in beeld brengen van risico's en het uitvoeren van een stress test. Hiertoe heeft het onderzoeksbureau American Appraisal in samenwerking met het bureau Railistics gekeken naar de financiële risico's, het effect van deze risico's op de financiële gezondheid en de waardeontwikkeling van NS, en een stress test gedaan op de business case. American Appraisal concludeert dat de business case «solide en plausibel» is en dat zowel de omzetprognose als de kostenprognose door NS op aannemelijke wijze zijn onderbouwd. In bijlage 7 treft u een samenvatting van de bevindingen van American Appraisal²⁴. Het rapport van American Appraisal wordt vertrouwelijk en geschoond van concurrentiegevoelige informatie aan uw Kamer ter beschikking gesteld (zie bijlage 7a²⁵).

– *Rijksbegroting*:

Op basis van de afspraken in november 2011 staat NS garant²⁶ voor HSA en zijn de concessievergoedingen, die NS aan mijn Ministerie betaalt, vastgelegd. Dit blijft met dit alternatieve voorstel gehandhaafd. Tegelijkertijd leiden het uitvallen van de Fyra en de ingroeiperiode van dit voorstel tot een forse inkomstenderving bij NS. Dit leidt tot een vermindering aan maatschappelijk vermogen bij de NS ad. € 340 mln. in de periode van 2013 tot en met 2024. Dit is met inachtneming van twee elementen die in 2011 met NS zijn afgesproken. Ten eerste is er een reservering op de begroting van lenM²⁷, die zou worden ingezet voor NS als het resultaat van NS zou tegenvallen. Hiervan is nu sprake, zodat deze reservering voor € 103 mln. moet worden ingezet. Ten tweede is er een afspraak met NS over een compensatie die lenM zou krijgen bij meevallers in de energiekosten²⁸. In het Infrastructuurfonds is geen rekening gehouden met deze compensatie. Randvoorwaarde is namelijk dat er voldoende rendement bij NS is. Omdat dit zich nu niet voordoet, zal er geen betaling van NS aan lenM plaatsvinden. Hierdoor is er geen meevaller in de inkomsten van lenM ter hoogte van € 161 mln.

De NS heeft hiernaast -zoals de accountancyregels voorschrijven- een voorziening opgenomen met het oog op de juridische afwikkeling van het V250-materieel met AnsaldoBreda.

²² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²³ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²⁵ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²⁶ Zie Kamerstuk 22 026, nr. 343.

²⁷ Zie Kamerstuk 33 280 A, nr. 3.

²⁸ Zie Kamerstuk 22 026, nr. 355.

De waardevermindering van NS van € 340 mln. leidt via het dividend voor de aandeelhouder tot verminderde inkomsten op de Rijksbegroting ter hoogte van € 119 mln. (35% van € 340 mln.). Ik zal ter compensatie van de directe dividendderving de uitgaven in het Infrastructuurfonds met € 119 mln. verlagen. Daarnaast is er een verlaagde vermogensopbouw a.g.v. lagere winst van de NS. Over hoe hiermee zal worden omgegaan zullen nadere afspraken worden gemaakt. De Minister van Financiën en ik zullen het gesprek met NS aangaan over concrete maatregelen ter verbetering van de efficiency en doelmatigheid met als doel de vermogensverliezen verder te mitigeren. De verwerking van de budgettaire afspraken zal plaatsvinden bij Voorjaarsnota 2014.

Juridische gevolgen

Ten slotte heb ik getoetst of de uitwerking minstens voldoet aan de volgende condities: het wettelijk kader (o.a. Wp2000, Spoorwegwet, Aanbestedingsrecht en PSO-Verordening), de bestaande contractuele relaties (waaronder de overeenkomst van 3 december 2012 met NMBS), de concessie en marktconformiteit. Op basis hiervan concludeer ik dat de voorgestelde oplossing voldoet aan de nationale regelgeving. Voor de aspecten van staatssteunrecht en de PSO-Verordening zijn, als onderdeel van de marktconformiteitstoets, analyses opgesteld door het bovengenoemde Europees onderzoeksbureau Oxera. Op grond van de bevindingen van Oxera en een gemaakte juridische analyse ben ik van mening dat de uitwerking voldoet aan de PSO-Verordening en dat er geen sprake is van staatssteun.

Hiermee zal ik het alternatieve voorstel van NS en NMBS juridisch vastleggen en erop toe zien dat het onverkort wordt uitgevoerd. Met ingang van 2015 zullen de afspraken met NS worden opgenomen in de voor 2015–2025 te verlenen hoofdtrainnetconcessie.

Alternatieve scenario's

Voor het geval dat het door NS en NMBS gedane voorstel niet zou kwalificeren als een volwaardig alternatief, heb ik de afgelopen periode een aantal alternatieve scenario's verkend. Het betreft de volgende varianten:

- a. De bediening van de internationale diensten over de HSL overlaten aan de markt (vrije concurrentie);
- b. De bediening van de internationale diensten over de HSL openbaar aanbesteden;
- c. De bediening van de nationale én internationale diensten over de HSL als pakket openbaar aanbesteden
- d. De bediening van de nationale diensten over de HSL openbaar aanbesteden en de bediening van de internationale diensten over de HSL overlaten aan de markt;
- e. De bediening van alle diensten over het HRN én de nationale diensten over de HSL als pakket openbaar aanbesteden. Daarnaast de bediening van de internationale diensten over de HSL overlaten aan de markt;
- f. De bediening van alle diensten over het HRN, de nationale én de internationale diensten over de HSL als pakket openbaar aanbesteden.

In tabelvorm:

	HSL		HRN
	Internationaal	Nationaal	
Vrije markt	a, d, e		
Aanbesteden	b, c, f	c, d, e, f	e, f

In bijlagen 8 en 9 treft u een analyse van de alternatieve scenario's en een financiële analyse van een extern bureau. Deze rapportages worden vertrouwelijk aan uw Kamer ter beschikking gesteld²⁹.

Analyse van de verschillende varianten leidt tot verschillende conclusies. Analyse van het scenario waarin het internationale vervoersaanbod via vrije concurrentie aan de markt wordt overgelaten toont aan dat dit scenario tot lagere concessieopbrengsten leidt dan het door NS en NMBS gedane voorstel. Bovendien kent dit scenario aanzienlijk meer onzekerheden, waardoor dit scenario kan leiden tot lagere financiële opbrengsten voor de Staat, maar in welke mate is hoogst onzeker. Juridisch zou het overigens wel mogelijk zijn. Feit is daarnaast dat het overlaten van het vervoersaanbod aan de vrije markt leidt tot onzekere uitkomsten voor de reiziger. De Staat kan dan immers geen eisen voor de reiziger stellen wat betreft omvang en kwaliteit van het geboden vervoer. Deze variant heeft daarom niet mijn voorkeur.

Openbare aanbesteding van (verschillende) vervoersconcessies vereist – zo leert de ervaring – minimaal twee jaar, vaak langer, waarna de geselecteerde vervoerder(s) veelal nog treinen moet(en) gaan verwerven, getest en toegelaten moeten worden. Bovendien bieden deze opties geen zicht op een beter financieel resultaat voor de Staat dan het voorstel van NS en NMBS en gelden er bij aanbesteding allerlei bezwaren van inhoudelijke en financiële aard. Het is immers de verwachting dat een alternatieve vervoerder niet dezelfde concessievergoeding zal willen betalen bij een (her)aanbesteding. In juridisch opzicht zijn de verkende scenario's in beginsel toelaatbaar, maar zij kennen een eigen toetsingskader en procedurele randvoorwaarden. Geheel vrij van juridische risico's zijn deze opties daarom niet.

Daarnaast zou een aantal van deze opties een belangrijke omslag betekenen in de organisatie van het spoorvervoer in Nederland. Dat geldt vooral voor de optie om het dienstenaanbod over te laten aan de markt en voor de optie om het HRN aan te besteden. Daarmee is in Nederland nog geen enkele ervaring opgedaan. De huidige situatie vraagt zo snel en zo betrouwbaar mogelijk om een alternatief voor de V250 voor de reiziger. Deze opties hebben daarom niet mijn voorkeur.

Van verschillende zijden is mij de suggestie gedaan om te onderzoeken of er andere partijen in de markt bereid zouden zijn om het HSL-vervoer geheel of gedeeltelijk over te nemen (marktconsultatie). Dit heb ik met uw Kamer besproken in het debat van 19 juni jl. Zoals daar aan de orde is geweest, heb ik daartoe niet besloten. Aan een min of meer vrijblijvende indicatie van andere vervoerders zou ik onvoldoende hebben gehad om een zinvolle afweging te kunnen maken. Bij een marktconsultatie zou het nodig zijn om van hen een concreet en bindend voorstel te vragen. De ervaring met de selectieprocedure voor de HSL in de jaren 1998 tot 2001

²⁹ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

heeft geleerd dat dit een uitvoerig proces is. Alle gegadigden moeten studies uitvoeren naar ondermeer de vervoersmarkt, de vervoersoperatie en de beschikbaarheid van rollend materieel, en vervolgens een business case ontwikkelen. Pas dan zouden zij met een concreet aanbod kunnen komen. Als ik daarom vraag moet ik een periode van minimaal twee jaar uittrekken en een Europese aanbestedingsprocedure volgen.

Implementatie voorstel NS en NMBS

Uiteraard blijft de implementatie een complexe operatie en vereist de uitvoering van het voorstel van NS en NMBS de medewerking van andere betrokken partijen (zoals Thalys, Eurostar, ProRail, Infrabel). Zo moet nieuw materieel worden aangeschaft en in gebruik worden genomen. In het verleden is gebleken dat deze en vergelijkbare risico's niet moeten worden onderschat. Tegenvallers op het hier gepresenteerde alternatief kunnen nooit worden uitgesloten. Vergelijkbare risico's kunnen zich echter in iedere variant voordoen. Omdat in deze variant vooral gebruikt wordt gemaakt van bewezen techniek zouden de risico's beheersbaar moeten zijn bij een goede samenwerking tussen alle betrokken partijen.

Oordeel

Met het wegvallen van het V250-materieel is een situatie ontstaan waar een oplossing voor moest en moet komen. Het kabinet is van mening dat NS en NMBS met dit pakket gezien de onvoorziene omstandigheden passende en volwaardige oplossingen bieden. Er zal minder hogesnelheidsmaterieel rijden, maar de wensen van de reiziger, van regionale en lokale overheden en, niet in de laatste plaats, van de Kamer komen waar mogelijk terug in het vervoersaanbod. Met dit vervoersaanbod wordt nagenoeg aan alle verzoeken van uw Kamer inzake de Fyra problematiek invulling gegeven.³⁰ Nederland is met dit voorstel direct verbonden met belangrijke internationale bestemmingen en biedt reizigers diverse typen verbindingen. Dit voorstel is naar het oordeel van het kabinet een goed alternatief en wordt derhalve door het kabinet ondersteund.

Tot slot

Ik ben voornemens het alternatieve voorstel juridisch vast te leggen en erop toe te zien dat het onverkort wordt uitgevoerd. Dit betekent dat het proces zoals weergegeven in het beleidsvoornemen om de concessies voor het hoofdrailnet en het vervoer op de HSL-Zuid vanaf 2015 te integreren, wordt voortgezet. Ik ga dan ook verder met de concrete uitwerking van de concessie. Conform de toezegging in mijn brief van 2 juli 2013³¹ informeer ik u hierbij over de planning van de geïntegreerde concessie.³² Ik verwacht in het eerste kwartaal van volgend jaar een volledig concept van de ontwerpconcessie voor advies te verzenden aan onder meer de consumentenorganisaties. Deze versie verstuur ik ook aan uw Kamer.

Vervolgens is het mijn streven om de ontwerpconcessie, die naar aanleiding van de consultatie is aangepast, voor het zomerreces van 2014 aan de Eerste en Tweede Kamer te sturen voor de formele voorhangprocedure.

³⁰ Zie hiervoor het overzicht in bijlage 10, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³¹ Zie opgenomen in Kamerstuk 29 984, nr. 420.

³² Hierbij geef ik tevens invulling aan een motie van uw Kamer (Kamerstuk 22 026, nr. 420) om u te informeren over de samenhang met de planning van de nieuwe concessie.

Mede namens de Minister van Financiën,

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld