



Aan
De minister

Classificatie

-

cc. SG

Contactpersoon
Van Straten
Datum
5 augustus 2008
Ons kenmerk
RWS nummer
Onderwerp
Financiële problematiek HSA

Doorkiesnummer

6539

Bijlage(n)

1

Uw kenmerk

-

Getipt door/paraaf
Van Straten
Vergeleken door/paraaf
-
Verzonden door/paraaf
RWS
Ondertekening door/paraaf
DG-RWS
Medewerking van/paraaf
RWS/HSL
Gijsbers

Vervolg op

-

Rappeldatum

-

Verzenddatum

-

Verzendwijze

-

Na verzending retour aan

Van Straten

Afschrift aan
Div.
Secretariaat Spoor
DG-Mo
DG-RWS
Gijsbers
Zoetewij
Geluk
Van Vulpen
Van Straten

Adres

-

Nota

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Mobiliteit

Aan
De minister

cc. SG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
Van Straten	6539
Datum	Bijlage(n)
5 augustus 2008	1
Ons kenmerk	Uw kenmerk
RWS nummer	-
Onderwerp	
Financiële problematiek HSA	

Geachte minister,

Op 9 juli jl. heeft u gesproken met HSA en haar aandeelhouder NS over de financiële problemen waarmee HSA zou kampen. Tijdens dit gesprek heeft u aangeboden deze zomer te gebruiken om mogelijke oplossingen voor de vermeende problematiek in kaart te brengen en deze op 18 augustus aanstaande met HSA en NS te bespreken.

Op 13 augustus wordt u voorbereid op het gesprek van 18 augustus aanstaande met HSA en haar aandeelhouder NS. Bij deze ontvangt u hiervoor een nota met een overzicht van de actuele stand van zaken ten aanzien van de infrastructuur en de beschikbaarheid van de HSA treinen. Daarnaast bevat de nota een advies over de te volgen koers om de vermeende financiële problematiek bij HSA op te lossen. Als bijlage bij deze nota is een overzicht gevoegd met de inventarisatie van oplossingsrichtingen voorzien van consequenties en een indicatieve kosteninschatting.

In hoeverre de vermeende financiële problematiek bij HSA reëel is, en of de beschreven oplossingen passen bij de omvang van die problematiek is niet bekend aangezien HSA en NS tot dusver weigeren inzicht te bieden in de businesscase van HSA. Zonder dit inzicht is het toepassen van de meeste oplossingen juridisch niet mogelijk. Mocht uit het inzicht in de businesscase blijken dat geen sprake is van een reëel faillissementrisico of dat dit risico het gevolg is van een te hoge bieding van NS/KLM tijdens de aanbestedingsprocedure dan is het toepassen van veel oplossingen juridisch ook niet mogelijk. Dit geldt ook als uit de geactualiseerde prognoses zou blijken dat er minder passagiers komen en dus minder inkomsten door HSA worden gegenereerd (ondernemersrisico).

Directeur-Generaal
Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6

Telefoon +31 70 351 7176
Fax +31 70 351 6007

1. Samenvatting en advies

Op grond van de staat van de infrastructuur is het vaststellen van de Aanvangsdatum op 1 maart 2009 juridisch te verdedigen. De Traxx locomotieven van HSA kunnen per 1 januari 2009 gaan rijden terwijl de Thalystreinen vanaf de zomerdienstregeling 2009 (juni/juli) de dienst tussen Amsterdam en Parijs via de HSL-Zuid kunnen uitvoeren.

HSA en NS geven aan dat er een faillissementsrisico bestaat voor HSA. Zonder inzicht in de businesscase van HSA is niet na te gaan of dit risico reëel is. Een faillissement van HSA is voor zowel NS als de Staat onwenselijk.

Als na inzicht in de businesscase blijkt dat er een reëel risico op faillissement bestaat hangt het van de aard en omvang van dit risico af wat de mogelijkheden zijn. Er zijn twee opties;

1. Als het gaat om tijdelijke liquiditeitsproblemen in de eerste jaren van exploitatie dan kunnen NS en de Staat deze oplossen binnen de contractuele verhoudingen. Het gaat dan om het vergroten van het garantiekapitaal door NS, het toepassen van een tijdelijk uitstel van betaling van de gebruiksvergoeding, of het later vaststellen van de Aanvangsdatum.
2. Als het gaat om een structureel probleem (te hoge bieding NS/KLM, te hoge reizigersprognoses e.d.) met de businesscase dan kan de Staat daar weinig aan doen. Substantiële verlaging van de gebruiksvergoeding is juridisch niet mogelijk. Het effect van een tariefrestrictie werkt slechts ter compensatie van lagere opbrengsten en zal de businesscase van HSA niet structureel verbeteren. De kosten voor de Staat kunnen bij een tariefrestrictie oplopen tot € 1 miljard aan gemiste inkomsten uit de gebruiksvergoeding. NS zal bij een structureel probleem met de businesscase haar ondernemersrisico moeten accepteren en vanuit haar verantwoordelijkheid als maatschappelijke onderneming HSA moeten voorzien van extra garantiekapitaal.

Als HSA en NS geen inzicht in de businesscase willen geven moeten we ervan uit gaan dat het dreigen met een faillissementsrisico tactiek is om een financieel gunstigere positie ten opzichte van de Staat te krijgen.

Blijkt uit het inzicht in de businesscase dat er een faillissementsrisico bestaat vanwege liquiditeitsproblemen in de eerste jaren van exploitatie (ad 1.) dan kan dit worden toegeschreven aan de Europese ERTMS problematiek die vertraging heeft veroorzaakt bij zowel de oplevering van de infrastructuur als bij de beschikbaarheid van de HSA treinen. Gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Staat en NS voor ERTMS ligt een oplossing in dit geval waarbij de pijn wordt verdeeld tussen de Staat en NS in de rede.

Om te voorkomen dat in de toekomst bij nieuwe ontwikkelingen wederom discussie ontstaat over verantwoordelijkheden tussen de Staat en NS is het raadzaam tot een finale overeenstemming met NS te komen.

Ervan uitgaande dat er een reëel faillissementsrisico bestaat door liquiditeitsproblemen adviseer ik u de volgende koers te kiezen;

1. Vaststellen van de Aanvangsdatum op 1 maart 2009;
2. Verlagen van de gebruiksvergoeding vanwege de langere reistijden in België en het mindere aantal treinen naar Parijs met maximaal € 250 miljoen;
3. Vergroting van de financiële buffer door aandeelhouder NS met € 200 miljoen;
4. (zodanig) inzetten extra instrument uitgestelde betaling gebruiksvergoeding.

De maximale totale kosten voor uitvoering van bovenstaande oplossing komen voor de Staat op € 383 miljoen en voor NS op € 200 miljoen.

In het vervolg van deze nota worden de mogelijkheden nader toegelicht.

2. Stand van zaken infrastructuur

De in de brief van 1 april 2008 aan de Tweede Kamer voorziene datum van 1 april 2008 voor het gereed zijn van de baaninfrastructuur is niet gehaald. De ISA- en NoBo-verklaringen ten aanzien van de infrastructuur (inclusief de grens) zijn op respectievelijk 13 juni en 8 juli 2008 ontvangen. Inmiddels is het werk aan de infrastructuur zo goed als afgerond. De resterende werkzaamheden hebben betrekking op:

- de hogesnelheidsritten door de Tunnel Groene Hart ter verificatie dat het stof geen hinder meer oplevert;
- maatregelen op het gebied van elektromagnetische compatibiliteit, waarmee het (na het ingroeschema van de HSA) mogelijk wordt meerdere treinen tegelijk in één baanvak te laten rijden;
- het testen en procedureel inregelen van het hotbox-detectiesysteem (alleen nodig voor hogesnelheidstreinen);
- het testen en procedureel inregelen van het windwaarschuwingssysteem bij de Brug Hollandsch Diep;
- de Toestemming voor Gebruik van de transities voor commercieel vervoer door Prorail Treinbeveiliging per 1 september 2008;
- het afronden van de Integrale Safety Case voor het grensoverschrijdend hogesnelheidsvervoer.

Voorzien wordt dat deze onderwerpen per 1 oktober 2008 zijn afgerond. Voor zowel het tijdelijk vervoer als het grensoverschrijdend vervoer worden vanuit de infrastructuur geen belemmeringen meer gezien voor test- en proefbedrijf van het vervoer en de commerciële exploitatie.

Vanwege de vertraging bij het verstrekken van de ISA- en NoBo-verklaringen is HSA, conform advies van de landsadvocaat, op 30 juni in kennis gesteld van het verschuiven van de Aanvangsdatum van 1 oktober 2008. Een nieuwe Aanvangsdatum is nog niet vastgesteld. De vroegst mogelijke Aanvangsdatum is 18 november 2008 (3 maanden na het gesprek met HSA/NS op 18 augustus). Vaststelling op deze datum wordt door de juristen (intern en Landsadvocaat) kwetsbaar geacht omdat de infrastructuur op de grensovergang met België nog niet volledig te gebruiken is.

Vaststelling van de Aanvangsdatum op 1 maart 2009 wordt juridisch minder kwetsbaar geacht. Deze datum valt 20 weken na het afgeven van een verklaring door IVW en het Belgische DVIS dat de infrastructuur op de grensovergang veilig gebruikt kan worden voor commercieel vervoer met 300 km/uur.

Ik adviseer u dan ook 1 maart 2009 als nieuwe Aanvangsdatum vast te stellen.

3. Stand van zaken beschikbaarheid HSA treinen

HSA zal drie soorten treinen inzetten: de tijdelijke Traxx locomotieven van Bombardier, de omgebouwde Thalystreinen voor de treindienst naar Parijs, en de V250 treinen van AnsaldoBreda.

Volgens de huidige inschatting zijn er per 1 januari 2009 voldoende inzetbare Traxx locomotieven beschikbaar om te starten met de tijdelijke treindienst tussen Amsterdam Centraal, Schiphol, en Rotterdam Centraal. De omgebouwde Thalystreinen worden in april/mei 2009 verwacht. Vanaf de zomerdienstregeling 2009 (juni/juli 2009) kan de treindienst Amsterdam – Parijs via de HSL-Zuid worden uitgevoerd. De Traxx locomotieven kunnen dan aanvullende diensten uitvoeren tussen Amsterdam en Rotterdam en Amsterdam en Breda. De V250 treinen van AnsaldoBreda worden officieel nog steeds eind 2009 verwacht, maar informeel geeft HSA aan dat de treinen niet voor 2010 zullen instromen. De werkelijke datum waarop deze treinen inzetbaar zijn is niet te voorspellen, daarvoor ontbreekt (ook bij HSA) voldoende inzicht in de voortgang bij de bouw van deze treinen. Ervaringen met AnsaldoBreda in Denemarken wijzen uit dat na aflevering van de treinen nog aanpassingen nodig zijn voor de treinen inzetbaar zijn.

4. Financiële problematiek HSA

Uitgaande van de Aanvangsdatum 1 maart 2009 en het afleverschema van de treinen is er sprake van een periode waarin er door HSA wel gebruiksvergoeding moet worden betaald terwijl er nog niet of nauwelijks inkomsten kunnen worden gegenereerd. Deze situatie levert volgens HSA en NS een faillissementsrisico voor HSA op. Dit risico is volgens HSA en NS niet alleen het gevolg van het gat tussen Aanvangsdatum en de inzetbaarheid van de treinen, maar ook het gevolg van een structureel te hoge gebruiksvergoeding. Bij de bespreking van mogelijke oplossingen voor de financiële problematiek van HSA is het van belang te beseffen dat aan een structureel te hoge gebruiksvergoeding door de Staat niets kan worden gedaan. De hoogte van de gebruiksvergoeding is gebaseerd op het bod dat NS/KLM in 2000 heeft uitgebracht in de aanbestedingsprocedure voor het vervoer over de HSL-Zuid. Het structureel verminderen van de gebruiksvergoeding uitsluitend om HSA financieel tegemoet te komen is op grond van de aanbestedingsregels niet mogelijk.

HSA en NS geven aan dat de vermogenspositie van HSA niet sterk genoeg is om de periode tussen de Aanvangsdatum en de inzetbaarheid van de HSA treinen te kunnen overbruggen. HSA is door NS gefinancierd met € 44 miljoen aan werkkapitaal, dit is inmiddels door HSA verbruikt. Daarnaast is NS/KLM verplicht een aanvullende € 239 miljoen aan garantiekapitaal beschikbaar te stellen, te gebruiken vanaf Aanvangsdatum. Omdat HSA inmiddels het werkkapitaal heeft verbruikt is zij aanvullende leningen aangegaan bij NS. De exacte omvang van deze leningen, noch de precieze voorwaarden

ervan zijn bij de Staat bekend. HSA heeft eerder informeel aangegeven dat het om ongeveer € 100 miljoen aan leningen zou gaan die op Aanvangsdatum volledig aan NS moeten worden afgelost. Hiermee zou op Aanvangsdatum reeds ongeveer de helft van het garantiekapitaal zijn verbruikt.

De vraag of er een reëel risico bestaat dat HSA in de eerste jaren van exploitatie failliet gaat is zonder inzicht in de financiële situatie van HSA of haar businesscase niet goed te beantwoorden. Een inschatting op basis van een 'worst-case' scenario, en de genoemde vermoedens omtrent de vermogenspositie van HSA levert het volgende beeld op.

5. Worst-case scenario

De aanvangsdatum wordt vastgesteld op 18 november 2008, de Traxx locs gaan rijden per 1 januari 2009 en de Thalystreinen starten per 1 juli 2009. De V250 treinen gaan per 1 juli 2010 rijden. Alle genoemde bedragen zijn op prijspeil 2008.

Gedurende 1,5 maand moet HSA gebruiksvergoeding betalen zonder dat er enige inkomsten worden gegenereerd. 6 maanden lang moet HSA gebruiksvergoeding betalen met alleen Traxx inkomsten uit de dienst Amsterdam – Rotterdam. 12 maanden lang moet HSA gebruiksvergoeding betalen met inkomsten uit de Thalysdienst naar Parijs en aanvullende Traxx diensten tussen Amsterdam en Rotterdam en Amsterdam en Breda. 19,5 maand na Aanvangsdatum beschikt HSA over al haar treinen.

In het eerste jaar na Aanvangsdatum moet HSA € 70,9 miljoen aan gebruiksvergoeding betalen. In het tweede jaar moet HSA € 97,5 miljoen betalen. In de 19,5 maand dat HSA niet al haar treinen inzetbaar heeft moet zij in totaal € 136,8 miljoen gebruiksvergoeding betalen. Hier komen vaste kosten voor de inzet van de treinen en de eigen organisatie bij. Deze zijn echter beperkt omdat voor nog niet afgeleverde treinen ook geen leasetermijnen hoeven te worden afgedragen. Ervan uitgaande dat er € 100 miljoen aan leningen op Aanvangsdatum vanuit het garantiekapitaal aan NS moeten worden afgelost blijft € 139 miljoen aan garantiekapitaal beschikbaar. Dit betekent dat er gedurende de eerste 19,5 maand van exploitatie zeker geen faillissement van HSA zal optreden.

Een eventueel faillissement van HSA is vanaf het derde jaar van exploitatie aan de orde. De gebruiksvergoeding stijgt in het derde jaar naar € 124,1 miljoen, in het vierde jaar naar € 150,7 miljoen, en vanaf het vijfde jaar wordt dit € 177,3 miljoen. Of deze bedragen opgebracht kunnen worden door HSA, inmiddels voorzien van al haar treinen, is alleen met inzicht in de businesscase van HSA goed in te schatten. Dit hangt af van de reizigersprognoses, tariefstelling, en de kosten van HSA. Momenteel zijn de opbrengsten bij de Thalysdienst naar Parijs groot en zijn er fors stijgende reizigersaantallen in het personenvervoer per spoor. De gebruiksvergoeding die HSA jaarlijks moet betalen neemt verder af vanwege de langere reistijden in België en het mindere aantal treinen naar Parijs. De gebruiksvergoeding van € 177,3 miljoen zal hierdoor met ongeveer € 21 miljoen per jaar afnemen.

Kortom, een faillissement van HSA in de periode dat zij nog niet kan beschikken over al haar treinen lijkt niet waarschijnlijk. Vanaf het derde jaar van exploitatie, en alleen als er

inderdaad € 100 miljoen aan leningen aan NS op Aanvangsdatum moet worden afgelost, is er kans op een reëel faillissementsrisico voor HSA. De omvang van een eventueel faillissementsrisico als gevolg van de vertraging in de aflevering van de treinen is relatief beperkt. In bovenstaand 'worst-case' scenario kan het faillissement al worden voorkomen door een herstructurering van de leningen aan NS. In plaats van alle leningen aflossen op Aanvangsdatum, een uiterst merkwaardige conditie, kan NS met HSA afspreken dat de leningen gedurende de gehele concessieperiode worden afgelost.

De stelligheid waarmee HSA en NS aangeven dat er sprake is van een faillissementsrisico kan erop wijzen dat zij verwachten dat ook met volledige inzet van alle treinen er geen rendabele exploitatie van de HSL-Zuid mogelijk is zonder structurele verlaging van de gebruiksvergoeding. De vertraging bij de aflevering van de treinen wordt dan gebruikt om te verbloemen dat er structureel te hoog geboden is door NS/KLM in de aanbesteding van het vervoer.

In onderstaande beschrijving van mogelijke oplossingen wordt geen expliciet onderscheid gemaakt tussen een faillissementsrisico als gevolg van de vertraging in de beschikbaarheid van de treinen en een faillissementsrisico als gevolg van een te hoge bieding van NS/KLM. Juridisch is een tegemoetkoming aan HSA vanwege een te hoge bieding van NS/KLM niet mogelijk, NS zal in dit geval haar verlies moeten nemen en HSA gedurende de duur van de concessie periodiek moeten voorzien van extra garantiekapitaal. Een faillissement van HSA vanwege de te hoge bieding geeft de Staat een grondslag voor claims tegen NS/KLM, maar dit weegt niet op tegen de maatschappelijke schade die een faillissement van HSA zou opleveren.

6. Oplossingen

In de werkgroep van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Financiën, en HSA die in het leven is geroepen na uw gesprek met HSA en NS op 21 maart 2008 zijn de mogelijke oplossingen voor een faillissement van HSA binnen de bestaande contractuele verhoudingen in kaart gebracht. In aanvulling op die inventarisatie is deze zomer ambtelijk ook gekeken naar scenario's waarbij de contractuele verhoudingen veranderen. In bijlage 1 staat het geheel van varianten beschreven inclusief consequenties en een indicatieve inschatting van de kosten voor de Staat en NS. Het gaat hierbij om de volgende zes varianten;

1. Aanvangsdatum vaststellen en afwachten;
2. Optimum vinden voor Aanvangsdatum in relatie tot de treinen;
3. HSA problemen oplossen binnen de contractuele verhoudingen:
 - a. Uitgestelde betaling gebruiksvergoeding;
 - b. Niet wezenlijke verlaging gebruiksvergoeding;
 - c. Uitstellen Aanvangsdatum totdat de treinen beschikbaar zijn;
 - d. Opleggen tariefrestrictie;
 - e. Vergroten financiële buffer van HSA;
4. Ontbinding concessieovereenkomst door NS;
5. Ontbinding concessieovereenkomst door de Staat;
6. Overname aandelen HSA door de Staat.

6.1 Juridisch voorbehoud

Bij een beoordeling van de varianten uit bijlage 1 is het van belang te beseffen dat deze deels alleen mogelijk zijn onder strikte juridische voorwaarden. Uitstel van betaling van de gebruiksvergoeding is alleen mogelijk als het gaat om tijdelijk uitstel die nodig is om een aantoonbaar faillissementsrisico van HSA veroorzaakt door een externe oorzaak te voorkomen. Uitstel dat verder gaat dan nodig om een faillissement te voorkomen, bijvoorbeeld om een te hoge bieding van NS/KLM te compenseren, zal succesvol door de EC of afgefallen biedende partijen als Arriva/DB worden bestreden. Om een juridisch houdbare oplossing te vinden moet HSA door inzicht te bieden in haar businesscase aantonen dat er sprake is van een faillissementsrisico, en dat dit risico het gevolg is van een externe oorzaak (zoals de ERTMS problematiek). Tot dusver heeft HSA geweigerd inzicht te geven in haar businesscase en heeft zij de verantwoordelijkheid voor ERTMS volledig bij de Staat gelegd.

6.2 De extreme mogelijkheden

De zes varianten uit bijlage 1 zijn onder te verdelen in extreme mogelijkheden en realistische mogelijkheden. De extreme mogelijkheden zijn 1) ontbinding concessieovereenkomst door NS, 2) ontbinding concessieovereenkomst door de Staat, en 3) overname aandelen HSA door de Staat.

De mogelijkheid dat NS kiest voor ontbinding van de concessieovereenkomst acht ik klein. Niet alleen levert een dergelijke actie grote reputatieschade voor NS op, ook is NS kwetsbaar voor een omvangrijke claim van de Staat. Het ministerie van Financiën kan als aandeelhouder van NS nagaan of NS wel als maatschappelijke onderneming opereerde ten aanzien van HSA. De oorspronkelijke reden waarom NS tegen elke prijs de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid wilde winnen is nog altijd actueel. Het biedt NS de mogelijkheid nog 15 jaar het exclusieve recht op binnenlands hogesnelheidsvervoer te behouden. Bij ontbinding van het contract verdwijnt dat exclusieve recht en kunnen ook buitenlandse concurrenten van NS diensten over de HSL aanbieden.

De varianten waarbij de Staat de concessieovereenkomst laat ontbinden of de aandelen van HSA bij ontbinding overneemt leveren dusdanige negatieve consequenties op dat deze niet zijn aan te bevelen. In beide gevallen is de kans op juridische procedures van NS groot. Daarbij komt dat de Staat de verantwoordelijkheid op zich neemt voor het vervoer over de HSL-Zuid zonder dat zij daarvoor beschikt over de noodzakelijke deskundigheid en materiaal (treinen en personeel). De politieke afbreukrisico's zijn groot.

6.3 Realistische mogelijkheden

Naast de drie extreme mogelijkheden zijn er ook drie realistische mogelijkheden. Deze zijn 1) het vaststellen van de Aanvangsdatum en afwachten, 2) een optimum vinden voor de Aanvangsdatum in relatie tot de treinen, en 3) het oplossen van de problemen van HSA binnen de contractuele verhoudingen door de inzet van een mix aan instrumenten.

1) Het vaststellen van de Aanvangsdatum op 1 maart 2009 en afwachten is feitelijk de nul-variant. Uitgaande van een juridisch veilige vaststelling van de Aanvangsdatum op 1 maart 2009 (20 weken na de definitieve vrijgave van de infrastructuur op de

grensovergang op 1 oktober 2008), zal HSA na deze datum gebruiksvergoeding moeten betalen. HSA rijdt vanaf Aanvangsdatum met haar Traxx locomotieven en na 4 maanden (1 juli 2009) komen ook de Thalystreinen naar Parijs in dienst. De kans op een faillissement is de eerste 2 jaar niet aanwezig, maar kan actueel worden in het derde of vierde jaar van exploitatie. Als dit risico zich voordoet kan het instrument van de uitgestelde betaling worden ingezet om een faillissement te voorkomen. In deze variant kan NS proberen juridisch te voorkomen dat de Aanvangsdatum wordt vastgesteld op een datum voordat de HSA treinen beschikbaar zijn. NS kan ERTMS aangrijpen om de Staat proberen te dwingen tot verschuiving van de Aanvangsdatum naar 2010. Daarnaast zal HSA de Staat aansprakelijk kunnen stellen voor de vertraging van haar treinen vanwege de onduidelijkheid over ERTMS specificaties en hiervoor een schadevergoeding (+/- € 200 miljoen) eisen. De kans op succes voor HSA bij met name een claim over de ERTMS specificaties is aanwezig.

Er is sprake van reputatieschade voor zowel NS als de Staat als er meerdere langdurige juridische procedures worden gevoerd. Deze variant is dan ook alleen wenselijk als met HSA en NS kan worden afgesproken dat in ruil voor de toezegging dat zonodig wordt overgegaan tot uitgestelde betaling van de gebruiksvergoeding de Aanvangsdatum niet juridisch wordt aangevochten en er geen ERTMS claim van HSA komt. Als HSA en NS dit weigeren of weigeren inzicht te verschaffen in de HSA businesscase is deze variant onvermijdbaar.

2) *Het vinden van een optimum voor de Aanvangsdatum in relatie tot de treinen* verschilt van de eerste variant doordat bij de vaststelling van de Aanvangsdatum niet alleen wordt gekeken naar het eerst mogelijke juridisch houdbare moment, maar er ook wordt gekeken naar het moment waarop de treinen beschikbaar komen. Uitgaande van de huidige planning komt dan een Aanvangsdatum in beeld die samenvalt met de ingang van de zomerdienstregeling 2009 (juni/juli 2009). Dit moment is met enige moeite nog terug te herleiden tot de staat van de infrastructuur en de concessieovereenkomst met HSA waarin wordt gerefereerd aan incomptabiliteit tussen de infrastructuur en Thalystreinen. De Thalystreinen komen in mei/juni 2009 beschikbaar, vlak voor de ingang van de zomerdienstregeling 2009, en dit betekent dat HSA vanaf Aanvangsdatum de kosten van de gebruiksvergoeding (deels) kan dekken uit de opbrengsten van de diensten met de Traxx locomotieven en de treindienst met de Thalystreinen naar Parijs. De kans op een faillissement van HSA in het derde of vierde jaar van exploitatie wordt daardoor kleiner. Zonodig kan een resterend faillissementsrisico worden weggenomen met een beperkte uitgestelde betaling van de gebruiksvergoeding in de eerste jaren van exploitatie.

Het nadeel van deze variant is dat de 'schuld' voor de vertraging van de ingebruikname van de HSL-Zuid bij de Staat wordt gelegd. De Aanvangsdatum is immers verbonden aan de staat van de infrastructuur. Een keuze voor deze variant moet dan ook gekoppeld worden aan een afspraak met NS dat gezamenlijke communicatie plaatsvindt over ERTMS als vertragende factor van zowel de infrastructuur als de treinen. HSA zal ook moeten toezeggen dat zij de nieuwe Aanvangsdatum niet juridisch ter discussie zal stellen, noch dat zij een schadeclaim voor ERTMS zal indienen. Als HSA en NS dit weigeren is in wezen sprake van variant 1 en heeft een 'gulle' vaststelling van de Aanvangsdatum geen zin.

3) *het oplossen van de problemen van HSA binnen de contractuele verhoudingen door de inzet van een mix aan instrumenten* is de variant waarin de Staat actief de problemen van HSA gaat oplossen binnen de mogelijkheden die het contract met HSA biedt. Het gaat daarbij om het uitstellen van de betaling van de gebruiksvergoeding gedurende de eerste jaren van exploitatie, het verlagen van de gebruiksvergoeding met een niet wezenlijk bedrag, het vaststellen van de Aanvangsdatum op het moment dat alle HSA treinen beschikbaar zijn (2011), het opleggen van een tariefrestrictie, of het vergroten van de financiële buffer van HSA.

Met uitzondering van het vergroten van de financiële buffer van HSA (door NS) komen de kosten voor het toepassen van deze mogelijkheden voor rekening van de Staat. Deze instrumenten kunnen afzonderlijk of in combinatie met elkaar worden toegepast mits aan de juridische voorwaarden (externe oorzaak en reëel faillissementsrisico) is voldaan. Alleen het opleggen van een tariefrestrictie is mogelijk zonder dat voldaan hoeft te worden aan deze juridische eisen. Daar staat tegenover dat, uitgaande van de voorgestelde tariefrestrictie uit 2002 die niet door ging omdat HSA weigerde inzicht te geven in haar businesscase, het opleggen van een tariefrestrictie voor de Staat duur is. Bij een tariefrestrictie tot 125% van het tarief op het conventionele net zou de jaarlijkse gebruiksvergoeding met een derde moeten worden verlaagd. Dat zou de Staat in totaal € 759 miljoen aan opbrengsten kosten. Daar komen de gemiste opbrengsten, in totaal € 250 miljoen, vanwege de verlaging van de gebruiksvergoeding als gevolg van de claims reistijden België en het mindere aantal treinen naar Parijs nog bij. In totaal zou het opleggen van een tariefrestrictie conform het voorstel uit 2002 de Staat (de begroting van V&W) dus ongeveer een miljard aan opbrengsten kosten. NS zou hierbij geen kosten maken.

In bijlage 1 is een tabel opgenomen met een overzicht van de kosten van de verschillende varianten. Deze inschatting van kosten is gedaan op basis van veronderstellingen die niet in de businesscase van HSA konden worden geverifieerd, maar de tabel geeft toch een redelijke beeld van de verschillende varianten om hen financieel met elkaar te kunnen vergelijken. De conclusie inzake de kosten van de verschillende varianten is dat de Staat in ieder geval € 250 miljoen opbrengsten zal missen als gevolg van de claims reistijden België en het mindere aantal treinen naar Parijs. Ervan uitgaande dat nog verdere actie nodig is om een faillissement van HSA te voorkomen, wat gezien het 'worst-case' scenario geen uitgemaakte zaak is, lopen de kosten voor de Staat op tot een kleine € 400 miljoen als gekozen wordt voor de goedkoopste oplossingen. Een tariefrestrictie opleggen is duur en heeft als extra risico dat dit onbeheersbaar kan worden in de Kamer als daar op grond van ideologische overwegingen over wordt gedebatteerd (bontjassentrein discussie).

HSA en NS leiden financieel geen pijn bij toepassing van de oplossingen, met uitzondering van de optie om NS de financiële buffer bij HSA te laten vergroten. NS kan door het aanpassen van de aflossingsvoorwaarden van de HSA leningen (niet meer alles op Aanvangsdatum hoeven aflossen) de financiële buffer van HSA met € 100 miljoen doen toenemen. Zonodig kan NS extra vermogen aan HSA ter beschikking stellen.

7. Advies

Op basis van de inventarisatie van de mogelijkheden en de kosten van de verschillende in te zetten instrumenten kom ik tot onderstaand advies over de te volgen handelswijze. Dit advies gaat uit van de volgende uitgangspunten;

- Een faillissement van HSA is niet in het publieke belang vanwege de daarmee verbonden hoge kosten en het wegvallen van de met HSA gemaakte afspraken over het dienstenpatroon op de HSL-Zuid en de kwaliteit daarvan;
- Het is juridisch niet mogelijk om HSA financieel te compenseren vanwege een structureel niet rendabele businesscase als gevolg van een te hoge bieding door NS/KLM tijdens de aanbestedingsprocedure voor het vervoer over de HSL-Zuid;
- Een faillissementsrisico als gevolg van een structureel onrendabel businesscase zal door NS/KLM moeten worden voorkomen door het beschikbaar stellen van aanvullend vermogen aan HSA. Het ministerie van Financiën kan hierop als aandeelhouder bij NS aandringen;
- Bij een faillissementsrisico als gevolg van de vertraging bij de beschikbaarheid van de HSA treinen hebben de Staat en NS meerdere mogelijkheden om dit risico te beheersen;
- Een dergelijk faillissementsrisico kan toegeschreven worden aan de Europese ERTMS problematiek die vertraging heeft veroorzaakt bij zowel de oplevering van de infrastructuur als bij de beschikbaarheid van de HSA treinen;
- Gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Staat en NS voor ERTMS ligt een oplossing waarbij de 'pijn' wordt verdeeld tussen de Staat en NS in de rede;
- Om te voorkomen dat in de toekomst bij nieuwe ontwikkelingen wederom een discussie ontstaat over verantwoordelijkheden tussen de Staat en NS is het aan te raden tot een omvattende finale overeenstemming met NS te komen.
- Bij de geadviseerde oplossing is ervan uitgegaan dat er sprake is van een reëel faillissementsrisico als gevolg van de vertraging in de beschikbaarheid van de HSA treinen. Een dergelijk reëel risico is tot dusver door HSA en NS niet aangetoond.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten adviseer ik u in te zetten op de volgende handelswijze;

1. Verlagen van de gebruiksvergoeding vanwege de langere reistijden in België en het mindere aantal treinen naar Parijs met maximaal € 250 miljoen

HSA heeft op basis van de uitspraak in de bindend adviesprocedure recht op een verlaging van de gebruiksvergoeding vanwege de langere reistijden in België. Ook het mindere aantal treinen naar Parijs levert voor HSA een dergelijk recht op verlaging op. HSA schat de noodzakelijke verlaging in op € 21,4 miljoen per jaar (totaal in concessieperiode € 250 miljoen). Toegezegd kan worden dat de Staat tegen deze gewenste verlaging niet zal procederen, mits de onderbouwing van de bedragen degelijk is en kan worden geverifieerd in de HSA businesscase. De financiële positie van HSA wordt hierdoor versterkt en een eventueel faillissementsrisico neemt substantieel af.

2. Vaststelling van de Aanvangsdatum op 1 maart 2009

Deze datum is juridisch houdbaar en te relateren aan de staat van de infrastructuur. HSA kan vanaf het moment waarop zij gebruiksvergoeding moeten gaan betalen deze (deels) dekken uit de opbrengsten van de treindiensten met de Traxx locomotieven. Na 3 maanden komen daar opbrengsten uit de treindienst Amsterdam – Parijs met de Thalystreinen bij. Een faillissement van HSA in de eerste vier jaar van exploitatie wordt hierdoor onwaarschijnlijk.

3. Vergroting van de financiële buffer van HSA door aandeelhouder NS met € 200 miljoen

NS dient de voorwaarden voor aflossing van de HSA leningen zodanig aan te passen dat HSA de leningen gedurende de gehele concessieperiode aflost in plaats van alles aflossen op Aanvangsdatum. Dit levert HSA ongeveer € 100 miljoen extra financiële buffer op. Daarbovenop dient NS een additionele € 100 miljoen ter beschikking te stellen als extra garantievermogen. Hiermee vult NS haar medeverantwoordelijkheid voor de ERTMS problematiek in en kan richting Kamer worden aangegeven dat de Staat niet als enige de lasten draagt van de oplossing van de financiële problemen van HSA.

4 (zonodig) inzetten extra instrument uitgestelde betaling gebruiksvergoeding

Toegezegd kan worden dat de Staat bereid is over te gaan tot gedeeltelijk uitstel van de betaling van de gebruiksvergoeding in het eerste drie jaar van exploitatie. De uitgestelde betalingen moeten door HSA later in de concessieperiode te worden voldaan. De rentekosten die hiermee gemoeid zijn (maximaal € 123 miljoen) dienen voor rekening te komen van HSA (of NS) en vormen een stimulans om zo spoedig mogelijk de uitgestelde betalingen te voldoen. Eventueel kan een verdeling van de rentekosten tussen de Staat en NS worden overeengekomen. Het uitstel van betaling komt alleen in beeld als de eerste drie acties niet leiden tot het wegnemen van het faillissementsrisico. Dit moet door HSA aangetoond worden via de businesscase. Een uitgestelde betaling is alleen bespreekbaar als HSA en NS toezeggen geen claim vanwege ERTMS specificaties in te zullen dienen.

Uitvoering van bovenstaand advies (inclusief uitgestelde betaling) zal de Staat maximaal € 383 miljoen kosten (vergeleken met de bedragen die momenteel in de begroting staan). € 250 miljoen claims reistijden en treinen naar Parijs, plus € 10 miljoen vanwege de vaststelling van de Aanvangsdatum op 1 maart 2009, plus € 123 miljoen rentekosten vanwege uitgestelde betaling (als 100% van de rentekosten voor rekening van de Staat komen). Met een gelijke verdeling van de rentekosten tussen de Staat en NS komen te totale kosten voor de Staat op € 322 miljoen.

De kosten voor NS zijn maximaal € 200 miljoen. € 100 miljoen extra garantiekapitaal, plus maximaal € 100 miljoen leningen (als NS HSA de leningen volledig kwijtscheld). Bij een verschuiving van de aflossing van de HSA leningen met 10 jaar kost het NS ongeveer € 50 miljoen aan rentekosten waardoor de totale kosten voor NS op € 150 miljoen komen.

8. Vervolg

Op 13 augustus vindt er een voorbespreking plaats waarbij ik u nader zal informeren. Tijdens deze bijeenkomst kan ook de strategie richting HSA en NS worden bepaald om tot overeenstemming te komen over de gewenste uitkomst. Een definitieve keuze uit de mogelijkheden zal ook tijdens het gesprek met HSA en NS op 18 augustus niet mogelijk zijn. Pas wanneer HSA inzicht heeft gegeven in haar businesscase en daarmee door de Staat is geverifieerd of inderdaad sprake is van een reëel faillissementsrisico kan met HSA en NS tot definitieve afspraken worden gekomen. Na 18 augustus zijn HSA en NS aan zet.

Met vriendelijke groet,

DE DIRECTEUR-GENERAAL RIJKSWATERSTAAT,

Ir. L.H. Keijts

Bijlage 1: varianten

Er zijn verschillende varianten/scenario's denkbaar. Te onderscheiden vallen varianten waarbij de bestaande contractuele verhoudingen in stand blijven (variant 1 t/m 3), en varianten waarbij de contractuele verhoudingen veranderen (variant 4 t/m 6).

Hieronder een korte opsomming van de varianten met een beschrijving van hun inhoud, de bijbehorende consequenties, en een inschatting van de financiële effecten voor de Staat en HSA/NS.

Niet opgenomen in de varianten is het aanpassen van de gebruiksvergoeding aan de HSA claims vanwege de langere reistijden in België en het minder aantal treinen naar Parijs. Deze aanpassing, een verlaging van de jaarlijkse gebruiksvergoeding met +/- € 21,4 mln. (in de concessieperiode € 250 mln.), als gevolg van een uitspraak van de bindend adviseurs moet in ieder geval plaatsvinden. Afronding van de aanpassing wacht nog op de onderbouwing van HSA en de verificatie van de cijfers uit de businesscase van HSA. Deze aanpassing draagt wel bij aan het voorkomen van een eventueel faillissement van HSA. De aanpassing is wel opgenomen in de tabel met totale kosten voor het oplossen van de problemen van HSA.

A) Binnen de bestaande contractuele verhoudingen

Variant 1 Aanvangsdatum vast stellen op grond van de staat van de infrastructuur en afwachten.

In deze variant houdt de Staat zich exact aan haar contractuele verplichtingen, maar neemt niet het initiatief om eventuele problemen bij HSA of NS op te lossen. De Staat is juridisch veilig ten aanzien van aanbestedingsrecht en staatssteun. Na de Aanvangsdatum heeft HSA en NS het probleem dat zij moeten betalen zonder dat er al genoeg treinen zijn. HSA kan via juridische procedures proberen de betalingen uit te stellen; ERTMS is daarvoor de beste optie. De kans op gedeeltelijk succes voor HSA is reëel. Dat zal resulteren in een lagere gebruiksvergoeding voor HSA of een forse schadevergoeding aan HSA. Als de financiële situatie van HSA slecht is bestaat de kans dat na de eerste jaren van exploitatie een faillissementsrisico ontstaat. Een faillissement kan voorkomen worden door tijdelijke verlaging van de gebruiksvergoeding.

Stappen:

- Vaststellen Aanvangsdatum door Staat op grond van de staat van de infrastructuur (1 maart 2009);
- Voor de periode tussen 1 oktober 2008 en nieuwe Aanvangsdatum moet de Staat HSA een schadevergoeding betalen;
- Afhankelijk van periode tussen Aanvangsdatum en beschikbaarheid treinen kan HSA de vaststelling van de Aanvangsdatum betwisten (bindend adviesprocedure);
- HSA kan de Staat aansprakelijk stellen voor vertraging treinen als gevolg van tekortschieten Staat bij levering ERTMS specificaties (bindend adviesprocedure);
- College van adviseurs stelt Aanvangsdatum vast en beslist over wel of geen verlaging gebruiksvergoeding of schadevergoeding vanwege ERTMS;
- Afhankelijk van (onzekere) uitkomst kan HSA exploitatie uitvoeren of dreigt faillissement voor HSA;
- Via tijdelijke verlaging gebruiksvergoeding kan faillissement worden voorkomen.

Consequenties:

- Periode van juridische procedures en bijbehorende verstoorde verhoudingen;
- Onzekere uitkomst procedures;
- Reputatieschade minister (geen regie) en HSA/NS;
- Schadevergoeding verschuiven Aanvangsdatum < 10 mln (5 maanden verschuiving a 2 mln per maand);
- Eventuele schadevergoeding ERTMS > 200 mln (kosten vertraging aflevering V250 en Thalys);
- Uitgestelde betaling gebruiksvergoeding (voorkomen faillissement) +/- € 123 mln (1^e jaar geen gebruiksvergoeding, in 2^e en 3^e jaar in totaal 50% van de geplande gebruiksvergoeding. Betaling uitgestelde bedragen in de laatste 3 jaar van de concessieperiode).

Variante 2 Optimum vinden voor Aanvangsdatum in relatie tot de treinen.

In deze variant houdt de Staat zich exact aan haar contractuele verplichtingen, maar stelt de Aanvangsdatum zodanig vast dat de periode waarin HSA geen treinen heeft zo kort mogelijk is. De Staat is juridisch veilig ten aanzien van aanbestedingsrecht en staatssteun mits er een technisch sluitende reden is om de Aanvangsdatum vooruit te schuiven. ERTMS kan die reden zijn. Na de verschuiving van de Aanvangsdatum is HSA/NS aan zet om haar treinen rijdend te krijgen. In ruil voor 'gulle' verschuiving van de Aanvangsdatum moet NS deze accepteren en aangeven geen juridische procedures te gaan starten over ERTMS. Als de treinen verder vertragen blijft de kans bestaan dat HSA een slechte financiële situatie houdt en mogelijk dreigt failliet te gaan. Een faillissement kan dan voorkomen worden door tijdelijke verlaging van de gebruiksvergoeding.

Stappen:

- Vaststellen Aanvangsdatum door Staat op grond van de staat van de infrastructuur uitgaande van een strikte definitie van 'beschikbaar zonder belemmeringen' (zomer '09);
- Voor de periode tussen 1 oktober 2008 en nieuwe Aanvangsdatum moet de Staat HSA een schadevergoeding betalen;
- Publiekelijke acceptatie van de Aanvangsdatum door HSA/NS;
- Afzien door HSA/NS van juridische procedures tegen de Staat inzake ERTMS;
- Afhankelijk van (onzekere) aflevering treinen kan HSA exploitatie uitvoeren of dreigt faillissement voor HSA;
- Zonodig kan via tijdelijke verlaging gebruiksvergoeding een faillissement worden voorkomen.

Consequenties:

- Geen juridische procedures en bijbehorende verstoorde verhoudingen;
- Politiek rumoer ("HSL-Zuid weer vertraagd"), maar externe oorzaak in ERTMS;
- Schadevergoeding aan HSA vanwege verschuiving Aanvangsdatum < 14 mln (7 maanden a 2 mln per maand);

Zonodig uitgestelde betaling gebruiksvergoeding (voorkomen faillissement) +/- 123 mln.

Variante 3 HSA problemen oplossen binnen de mogelijkheden van de contractuele verhoudingen.

In deze variant houdt de Staat zich aan haar contractuele verplichtingen, maar handelt actief om de problemen van HSA ten aanzien van de beschikbaarheid van de treinen en haar financiële positie op te lossen. De Staat is juridisch kwetsbaar ten aanzien van aanbestedingsrecht en staatssteun en zal samen met HSA en NS een sluitende reden moeten hebben voor de interventies. ERTMS als exogene oorzaak gekoppeld aan een aangetoond acuut faillissementsrisico van HSA kan deze reden vormen.

In deze variant bestaan meerdere instrumenten die in een verschillende mix ingezet kunnen worden. De Het gaat daarbij om instrumenten die de Staat of HSA/NS kan inzetten. De keuze welke mix in te zetten is onderwerp van onderhandeling.

Stappen:

- Staat en HSA/NS spreken af samen verantwoordelijk te zijn voor de ontstane situatie en kiezen voor minnelijke oplossing die de 'pijn' verdeelt. ERTMS wordt door beide partijen gezien als een exogene factor die buiten de macht van contractpartijen ligt. Geconstateerd (en geverifieerd) wordt dat voor HSA als gevolg van de exogene factor ERTMS een reëel faillissementsrisico bestaat.
- Staat en HSA kiezen uit het pallet aan instrumenten een mix die recht doet aan de gedeelde verantwoordelijkheid, en de omvang van het faillissementsrisico van HSA.
- De gekozen (mix van) instrumenten is juridisch verdedigbaar tegen EC en oude bieders (Arriva/DB). Dit betekent dat HSA niet meer financiële hulp ontvangt dan nodig is om een faillissement te voorkomen.
- Voor de instrumenten zal financieel dekking gevonden moeten worden.
- De gekozen instrumenten worden uitgewerkt in de vervoerconcessie aan HSA, Besluit HSL-heffing, en/of aanvullende overeenkomsten en aangemeld in Brussel.

Pallet aan in te zetten instrumenten:

1. Uitgestelde betaling gebruiksvergoeding

De Staat komt met HSA overeen dat HSA de eerste jaren van exploitatie (bijvoorbeeld tot alle treinen volledig ingezet kunnen worden) minder gebruiksvergoeding hoeft te betalen. Als het dienstenpatroon volledig wordt uitgevoerd stijgt de gebruiksvergoeding naar het gecontracteerde niveau. In de latere jaren van exploitatie moet HSA alsnog de uitgestelde gebruiksvergoeding betalen.

Kosten: voor de Staat, omvang afhankelijk van niveau tijdelijke verlaging +/- € 123 mln.

2. Niet wezenlijke verlaging gebruiksvergoeding

De Staat komt met HSA overeen dat een niet wezenlijke verlaging van de gebruiksvergoeding wordt toegepast. Stelt hoge eisen aan motivering en mag alleen voor niet wezenlijk bedrag (max. 10 mln.).

Kosten: voor de Staat, omvang afhankelijk van niet-wezenlijke verlaging +/- € 150 mln.

3. Uitstellen Aanvangsdatum tot de treinen beschikbaar zijn

De Staat stelt de Aanvangsdatum vast op een moment dat HSA over (de meeste) van haar treinen kan beschikken. Voor de periode tot aan de Aanvangsdatum is de Staat HSA een schadevergoeding schuldig die de financiële positie van HSA verbetert. Dit instrument kan separaat worden ingezet maar ook als deel van een mix aan instrumenten. Als deel van een mix hoeft de Aanvangsdatum niet verschoven te worden tot alle treinen inzetbaar zijn (2011), maar kan ook eerder liggen. Faillissement van HSA in de tussenliggende periode wordt voorkomen door inzet van andere instrumenten.

Kosten: voor de Staat, omvang afhankelijk van schadevergoeding en vertraging in ontvangst gebruiksvergoeding, +/- 2 mln per maand (24 mln uitgaande van 1 oktober 2009) plus € 84 mln kosten verschuiven € 120 mln aan gebruiksvergoeding naar de laatste 2 jaar van de concessie. In totaal € 108 mln.

4. Opleggen tariefrestrictie

De Staat legt HSA alsnog een tariefrestrictie op waarbij een maximum wordt gesteld aan de tarieven die HSA aan de reizigers mag vragen. De Staat compenseert HSA hierbij voor gemiste opbrengsten. In theorie levert dit HSA niets op (lagere tarieven zorgen ook voor meer reizigers) maar als de HSA prognoses uit de bieding onjuist waren haalt HSA hier financieel voordeel uit. Contract biedt de mogelijkheid voor tariefrestrictie, omvang moet de Staat met HSA uitonderhandelen. Risico bestaat dat 'bontjassendebat' met de Kamer wordt overgedaan.

Kosten: voor de Staat, +/- € 759 mln. uitgaande van berekenwijze uit 2002 (in 2002 ging het om € 47 mln op een jaarlijkse gebruiksvergoeding van € 148 mln. Dat zou op prijspeil 2008 € 56,2 mln zijn op een gebruiksvergoeding van € 177,3 mln. Maal 11 jaar plus 4 jaar ingoei maakt € 759 mln.)

5. Vergroten financiële buffer HSA

NS past het werk- en garantievermogen voor HSA aan. Enerzijds worden de leningen die HSA bij NS heeft lopen (+/- 100 mln) aangepast zodat deze niet geheel op Aanvangsdatum hoeven worden afgelost maar gedurende de gehele looptijd van de concessie, en anderzijds stelt NS extra kapitaal ter beschikking van HSA om de eerste jaren van exploitatie te overleven. Er kan voor gekozen worden om het garantiekapitaal verder te vergroten om de bijdrage van de Staat terug te brengen.

Kosten: voor NS, omvang afhankelijk van aanpassing, +/- € 200 mln.

Consequenties van inzet mix aan instrumenten:

- Geen juridische procedures en bijbehorende verstoorde verhoudingen tussen de Staat en HSA/NS;
- Wel kans op procedures van EC en oude bidders;
- Politiek rumoer over kosten voor de Staat, maar externe oorzaak in ERTMS;
- Grote kosten voor de Staat, afhankelijk van de mix van instrumenten en de omvang van de financiële problemen bij HSA kost dit de Staat tussen de enkele honderden miljoenen en € 750 mln.
- Hier komt altijd bij de € 250 mn gemiste opbrengsten vanwege de verlaging van de gebruiksvergoeding voor de reistijden in België en het aantal treinen naar Parijs.
- De kosten voor NS blijven beperkt tot € 200 mln voor de vergroting van het kapitaal bij HSA. Eventueel aan te vullen met een extra kapitaalinjectie om de noodzakelijke bijdrage van de Staat te verkleinen.

B) Buiten de bestaande contractuele verhoudingen

Variante 4 Ontbinding concessieovereenkomst door NS

In deze variant besluit NS dat er geen levensvatbare businesscase te maken is voor HSA en gaat over tot ontbinding van de concessieovereenkomst. Hiertoe volstaat een aandeelhoudersbesluit van NS. Het exclusieve recht van HSA om binnenlandsvervoer over de HSL-Zuid te verzorgen vervalt hiermee. Alle geïnteresseerde vervoerders kunnen treinpaden over de HSL-Zuid aanvragen en moeten hiervoor een gebruiksvergoeding betalen. Om vervoerders te interesseren zal de Staat de gebruiksvergoeding moeten verlagen. De SNCF (of DB) kan vervolgens een dienst tussen Parijs en Amsterdam gaan rijden, al of niet in Thalysverband. De binnenlandse treindiensten kunnen of onderdeel gemaakt worden van de HRN concessie van NS (inclusief bijpassende concessieprijzen) of aan de markt gelaten worden. Alle afspraken uit de concessieovereenkomst over kwaliteit en dienstenpatroon zijn van de baan. HSA en NS blijven achter met grote reputatieschade, en de treinen van AnsaldoBreda. Via juridische procedures zal NS proberen de kosten op de Staat te verhalen.

Stappen:

- Ontbinding door aandeelhoudersbesluit van NS/KLM;
- NS verliest exclusief recht om binnen NL hogesnelheidsvervoer uit te voeren;
- Elke vervoerder kan treinpaden op HSL aanvragen (interesse SNCF in Thalysverbinding);
- Schadeclaim van NS vanwege ERTMS;
- Staat kan schade verhalen op de directie NS (wanbeheer);

Consequenties:

- Reputatieschade NS en minister, vertrouwensbreuk minister - NS directie;
- Kosten voor de Staat groot: wegvallen groot deel gebruiksvergoeding, +/- € 2,0 mrd (11 jaar lang € 177 mln plus 4 jaar ingroei maakt € 2,4 mrd. Hier gaat dan af wat de Staat aan gebruiksvergoeding bij andere vervoerders weet binnen te halen. Inschatting € 25 mln per jaar).

Variante 5 Ontbinding concessieovereenkomst door de Staat

In deze variant besluit de Staat dat HSA niet levensvatbaar is (na verificatie in businesscase) en vraagt zij ontbinding aan van de concessieovereenkomst omdat HSA haar verplichtingen niet zal kunnen nakomen. De Staat kan de schade verhalen op NS maar dit is juridisch complex en succes is niet verzekerd. NS zal de schade op de Staat proberen te verhalen. Met het wegvallen van HSA kan de Staat het HSL vervoer internationaal vrij laten en een deal sluiten met de SNCF voor de dienst Amsterdam – Parijs (doorrijden Thalys, maar dan over HSL). Staat kan binnenlands HSL vervoer onderhands gunnen aan NS (deel HRN) of aanbesteden aan andere vervoerder. NS blijft met de AnsaldoBreda treinen zitten, maar kan deze eventueel doorleasen aan winnaar aanbesteding.

Stappen:

- Ontbinding door de Staat als HSA zes maanden verplichtingen niet nakomt;
- Ook nu al gronden voor ontbinding (mijlpalen uit Coov);
- Staat kan schade verhalen op HSA en NS (juridisch complex);
- NS zal schade proberen te verhalen op de Staat (juridisch complex);
- Staat kan binnenlands hogesnelheidsvervoer onderhands gunnen aan NS of aanbesteden aan andere vervoerder (Arriva/DB e.d.);

Consequenties:

- Bombardier blijft met Traxx zitten, geen verplichting Staat om contract over te nemen;
- Reputatieschade voor NS, vertrouwensbreuk NS directie en minister;
- Reputatieschade minister, neemt wel regie en grijpt in;
- Kosten voor de Staat groot: wegvallen groot deel gebruiksvergoeding, +/- € 2,0 mrd.

Variante 6 Overname aandelen HSA door de Staat

In deze variant neemt de Staat de aandelen van HSA over van NS. Dat is mogelijk op grond van de garantiebrieven van aandeelhouders NS en KLM die onderdeel is van de concessieovereenkomst. Als de concessieperiode is afgelopen of er is sprake van ontbinding van de concessieovereenkomst heeft de Staat het recht de aandelen van NS en KLM over te kopen. De prijs van de aandelen is de waarde van de materiële bezittingen minus schulden en verplichtingen vermeerderd met € 35,8 mln. Met het overgenomen HSA kunnen vervolgens treindiensten worden uitgevoerd volgens de voorwaarden die stonden in de (ontbonden) concessieovereenkomst. Het exclusieve recht voor HSA bestaat niet meer, maar door zelf te rijden kan de Staat zorgen dat alle gewenste treindiensten worden uitgevoerd. De gebruiksvergoeding kan verlaagd worden zodanig dat de vervoersonderneming kan overleven. Na verloop van tijd (opbouwen vervoersmarkt) kunnen de aandelen worden verkocht.

Stappen:

- Mogelijkheid opgenomen in de concessieovereenkomst bij ontbinding concessieovereenkomst;
- Staat neemt aandelen over en daarmee zeggenschap over treinen;
- Staat neemt ondernemersrisico HSA over en heeft regie over vervoerdiensten;
- Staat voert gesprekken met NMBS en SNCF en voert ook binnenlandse diensten uit;
- Na opbouw markt verkoopt Staat aandelen aan marktpartij.

Consequenties:

- Geen strategische discussies/juridificering tussen Staat en HSA meer;
- Alle verplichtingen zijn vervallen, schone lijn start voor staatsvervoersmaatschappij HSA;
- Optimale gebruiksvergoeding af te spreken;
- Reputatieschade NS. Afbreukrisico bij minister;
- Kosten voor de Staat fors, minder gebruiksvergoeding, +/- € 1,7 mrd (geen € 177 mln per jaar maar 11 jaar maximaal € 50 mln plus de 4 ingroeijaren).

Totaaloverzicht inschatting kosten

Tabel 1. Totale kosten varianten voor Staat en NS (alle kosten prijspeil 2008)

Variant	Kosten Staat			Kosten NS	
	Claims	Variante	Totaal		
1	Aanvangsdatum vast stellen en afwachten	250 mln	333 mln	583 mln	--
2	Optimum vinden voor Aanvangsdatum in relatie tot de treinen	250 mln	137 mln	387 mln	--
3	HSA problemen oplossen binnen de kaders van de contractuele verhoudingen				
3a	1 Uitgestelde betaling gebruiksvergoeding	250 mln	123 mln	373 mln	--
3b	2 Niet wezenlijke verlaging gebruiksvergoeding	250 mln	150 mln	400 mln	--
3c	3 Uitstellen Aanvangsdatum tot de treinen beschikbaar zijn	250 mln	108 mln	358 mln	--
3d	4 Opleggen tariefrestrictie	250 mln	759 mln	1,0 mrd	--
3e	5 Vergroten financiële buffer HSA	250 mln	--	250 mln	€ 200 mln
4	Ontbinding concessieovereenkomst door NS	--	2,0 mrd	2,0 mrd	--
5	Ontbinding concessieovereenkomst door de Staat	--	2,0 mrd	2,0 mrd	--
6	Overname aandelen HSA door de Staat	--	1,7 mrd	1,7 mrd	--