

REKENHOF

**Federale financiering van
de opdrachten van
openbare dienst van de
NMBS, Infrabel en
de NMBS-Holding**

*Deze audit geeft uitvoering aan de resolutie
van de Kamer van Volksvertegenwoordigers
van 19 maart 2008*

Brussel, oktober 2008



REKENHOF

**Federale financiering van
de opdrachten van
openbare dienst van de
NMBS, Infrabel en
de NMBS-Holding**

*Deze audit geeft uitvoering aan de resolutie
van de Kamer van Volksvertegenwoordigers
van 19 maart 2008*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 15 oktober 2008*

Samenvatting

De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft op 19 maart 2008 een resolutie goedgekeurd waarbij zij het Rekenhof heeft verzocht om enerzijds de naleving van de beheerscontracten 2005-2007 door de NMBS, Infrabel en de NMBS-Holding te onderzoeken en anderzijds na te gaan of de federale financiering van de opdrachten van openbare dienst volledig en uitsluitend voor de gestelde doeleinden werd bestemd.

In dit verslag informeert het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers over de bestemming van de overheidsmiddelen die werden toegekend aan de drie vennootschappen van de NMBS-groep.

De FOD Mobiliteit en Vervoer heeft in de periode 2005-2007 uit de jaarlijkse begroting toelagen toegekend ter waarde van 2.858,2 miljoen euro voor de uitvoering van het investeringsprogramma en ter waarde van 4.403,0 miljoen euro voor de realisatie van de activiteiten van openbare dienst. Daarnaast kregen de vennootschappen van de NMBS-groep de beschikking over andere overheidsmiddelen ten bedrage van respectievelijk 753,8 miljoen euro en 581,1 miljoen euro voor de realisatie van de investeringsprojecten van de "hogesnelheidsverbinding" en het Gewestelijk Expresnet (GEN). Ten slotte heeft de NMBS-Holding, in het kader van haar ondersteuningsbeleid van de dochterondernemingen, een kapitaalverhoging van 510,0 miljoen euro onderschreven bij de NMBS, zonder dat zij daarvoor een bijkomende staatstoelage heeft ontvangen.

Het Rekenhof heeft onderzocht of deze overheidsmiddelen voor de gestelde doeleinden werden bestemd. Naast het onderscheid tussen de investerings- en de exploitatietoelagen werden in het onderzoek twee delen onderscheiden:

- de adequaatheid van het boekhoudstelsel om de investeringen te registreren in termen van juistheid, volledigheid en bestemming volgens financieringsbron, en de naleving van de verplichtingen uit de beheerscontracten over de bestemming van de verschillende middelen;
- de adequaatheid van het boekhoudstelsel om de kosten en opbrengsten met betrekking tot de opdrachten van openbare dienst te onderscheiden van die met betrekking tot de commerciële activiteiten en om de financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst af te zonderen en aldus te vermijden dat er een transfer kan zijn van publieke middelen naar de commerciële sectoren.

Registratie van de investeringen

Uit het onderzoek blijkt dat het boekhoudstelsel voor de registratie van de investeringen een performant systeem is voor de opvolging ervan in termen van juistheid, volledigheid en bestemming volgens financieringsbron en dat de investeringskosten kunnen worden gestaafd met verantwoordingsstukken.

De vastgestelde knelpunten hebben betrekking op:

- de naleving van de procedures uit de beheerscontracten over de voorafgaande goedkeuring door het Directoraat-generaal Vervoer te Land (DGVL) van de investeringsbeslissingen van de vennootschappen;
- de naleving van de verplichtingen uit de beheerscontracten over de opvolging van het saldo van de toegekende overheidsmiddelen die nog niet voor investeringen werden aangewend;

- de exclusieve reservering van de middelen toegekend voor de uitvoering van het HST-project.

Splitsing van de financiële stromen

- Het Rekenhof stelt vast dat de overheidsfinanciering in de periode 2005-2007 niet geheel en exclusief werd toegewezen aan de opdrachten van openbare dienst door de vennootschappen van de NMBS-groep.
- Enerzijds werden de deficits van de commerciële sectoren van de NMBS in die periode geheel gedekt door kapitaalsverhogingen onderschreven door de NMBS-Holding en toegewezen aan die sectoren hetzij op directe wijze als fonds perdu, hetzij op indirecte wijze onder de vorm van een interne lening.

Uit de analyse van de resultatenrekeningen, de kasstroomoverzichten en de financiële schuld van de NMBS-Holding volgt dat de middelen bestemd voor die kapitaalsverhogingen moeten worden beschouwd als overheidsmiddelen.

- Anderzijds werden de financiële kosten van de historische commerciële schuld en meer bepaald van de ABX-schuld, die worden gedragen door de NMBS-Holding, voor een belangrijk deel gedekt door financiële stromen gegenereerd door de publieke sector.
- Het Rekenhof stelt bovendien vast dat de toekenning van bedrijfskapitaal aan de NMBS bij middel van kapitaalsverhogingen, transparantie mist en ingaat tegen de juridische instrumenten van de herstructurering die werd gerealiseerd in 2004 en meer bepaald tegen de koninklijke besluiten van 30 december 2004 waarmee de activa en passiva werden verdeeld tussen de nieuwe vennootschappen van de groep.
- Het Rekenhof onderstreept vervolgens dat de in 2004 doorgevoerde herstructurering geen oplossing aanbrengt voor de historische schuld van de commerciële sector en in het bijzonder van de ABX-schuld, gedragen door de NMBS-Holding. De inkomsten uit de commerciële sector genereren geen voldoende marge noch om de terugbetaling te verzekeren, noch zelfs om de kosten ervan te dekken, wat leidt tot een exponentiële toename van die schuld.
- Het Rekenhof is tenslotte van mening dat een oplossing voor die structurele problemen slechts kan worden gevonden door middel van een beslissing in overleg tussen de Staat en de vennootschappen van de groep, die de toets met de Europese regelgeving kan doorstaan.

Inhoud

Afkortingen	9
Inleiding	10
1 Opdracht van het Rekenhof	10
2 Draagwijdte van het onderzoek	10
3 Onderzoeksverslag	11
4 Tegensprekelijke procedure	11
Hoofdstuk 1	
Boekhoudkundige verwerking van de investeringen	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Boekhoudkundige registratie van de investeringen door de drie vennootschappen van de NMBS-groep	13
1.2.1 Boekhoudsysteem	13
1.2.2 Samenstelling van de investeringskosten	14
1.2.3 Beoordeling van de toepassing van het boekhoudkundig registratiesysteem en van de uitvoeringsprocedures	14
1.3 Uitgevoerde investeringen in de periode 2005-2007 en bestemming van de federale investeringstoelagen	16
1.3.1 Uitvoering door de NMBS	16
1.3.2 Uitvoering door Infrabel	17
1.3.3 Uitvoering door de NMBS-Holding	17
1.3.4 Analyse	17
1.4 Opvolging van de gecumuleerde stortingen door de Staat en de gecumuleerde gerealiseerde investeringen	18
1.5 Conclusies	20
Hoofdstuk 2	
Uitvoering en financiering van de investeringen voor het gewestelijk expresnet (GEN)	22
2.1 Inleiding	22
2.2 Uit te voeren investeringen via het GEN-fonds	22
2.3 Uitgevoerde investeringen in de periode 2005-2007	22
2.4 Financiering van de investeringen door het GEN-fonds. Naleving van de procedures	23
2.5 Conclusies	25

Hoofdstuk 3

Aanwending van de financieringsmiddelen voor het HST-project

	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Investerings in het project hogesnelheidsverbinding vóór 2005	26
3.2.1 NV HST-Fin	27
3.2.2 FOD Mobiliteit en Vervoer	27
3.2.3 Toelage Nederland	28
3.2.4 NMBS eigen middelen	28
3.2.5 EEG	28
3.2.6 NV Eurostation	28
3.3 Uitvoering van het HST-project in de periode 2005-2007	28
3.4 Analyse van het exclusief gebruik van de financieringsmiddelen	29
3.5 Conclusie	30

Hoofdstuk 4

Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst: algemeen

	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Transparantieregels	31
4.3 Regels betreffende het verbod tot overdracht van overheidsmiddelen naar andere commerciële activiteiten	32
4.4 Conclusie	33

Hoofdstuk 5

Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst: NMBS

	34
5.1 Context	34
5.2 Boekhoudkundige registratie van kosten en opbrengsten via een afzonderlijk stelsel van rekeningen	35
5.2.1 Methodologie van waardering en toerekening van kosten en opbrengsten aan de activiteitssectoren	36
5.2.2 Evaluatie van de methodiek van boeking en toerekening van kosten en opbrengsten aan de activiteitssectoren	37
5.2.3 Kasstroomoverzichten 2005-2007 vóór toerekening van de kapitaalsverhogingen	39
5.2.4 Toerekening van de kapitaalsverhogingen onderschreven door de NMBS-Holding	42
5.2.5 Resultatenrekeningen 2005-2007 en identificatie van de overheidstussenkomsten	50
5.2.6 Evaluatie van de methodiek van de opstelling van balansen per activiteitssector	53

5.3	Conclusie	53
5.3.1	Transparantie	53
5.3.2	Kasstroomoverzichten	54
5.3.3	Toewijzing van de kapitaalsverhogingen	55
Hoofdstuk 6		
Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst: Infrabel		57
6.1	Context	57
6.2	Rapportering over de opdrachten van openbare dienst en analyse van de thesauriestromen	57
6.3	Conclusie	62
6.3.1	Transparantie	62
6.3.2	Kasstroomoverzichten	62
Hoofdstuk 7		
Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst: NMBS-Holding		64
7.1	Context	64
7.2	Vergelijking van de verplichtingen inzake rapportering met de transparantievereisten	65
7.3	Resultatenrekeningen 2005-2007 en de financiële stromen met betrekking tot de opdrachten van openbare dienst	67
7.4	Financiële schuld	69
7.4.1	Financiële schuld op 1 januari 2005	70
7.4.2	Evolutie van de financiële schuld 2005-2007	72
7.4.3	Ruimte voor de aflossing of stabilisering van de financiële schuld en van de betaling van de kosten ervan	74
7.5	Ondersteuningsbeleid van de dochterondernemingen als opdracht van openbare dienst	76
7.5.1	Onderschrijving van de kapitaalsverhoging bij Infrabel	77
7.5.2	Onderschrijving van kapitaalsverhogingen bij de NMBS	77
7.6	Conclusie	78
7.6.1	Transparantie	78
7.6.2	Financiële schuld	79
7.6.3	Inschrijving op kapitaalsverhogingen bij de NMBS	80
Hoofdstuk 8		
Algemene conclusies en aanbevelingen		81
8.1	Algemene conclusies	81
8.1.1	Uitvoering van de investeringen en aanwending van de investeringstoelagen	81
8.1.2	Afzondering van de kosten en opbrengsten en van de financiële stromen tussen de publieke sector en de commerciële sector	82

8.2	Aanbevelingen	87
8.2.1	Uitvoering van de investeringen en aanwending van de investeringstoelagen	87
8.2.2	Afzondering van de kosten en opbrengsten en van de financiële stromen tussen de publieke sector en de commerciële sector	87
Hoofdstuk 9		
Antwoord op de vraag gesteld aan het Rekenhof door de Kamer van Volksvertegenwoordigers in haar resolutie aangenomen in plenaire vergadering van 19 maart 2008		89
Bijlage 1		
	Antwoord van de gedelegeerd bestuurder van Infrabel	90
Bijlage 2		
	Antwoord van de gedelegeerd bestuurder van de NMBS	96
Bijlage 3		
	Antwoord van de gedelegeerd bestuurder van de NMBS-Holding	109
Bijlage 4		
	Antwoord van de FOD Mobiliteit en Vervoer	115
Bijlage 5		
	Antwoord van de minister van Overheidsbedrijven	119

Afkortingen

DGVL	Directoraat-generaal Vervoer te Land van de FOD Mobiliteit en Vervoer
FSI	Fonds voor Spoorweginfrastructuur
GEN	Gewestelijk expresnet
HST	Hogesnelheidstrein
IAS	International Accounting Standard
IFRSs	International Financial Reporting Standards

1 Opdracht van het Rekenhof

Sinds 1 januari 2005 worden de activiteiten van de NMBS-groep waargenomen door drie naamloze vennootschappen van publiek recht, de NMBS, Infrabel en de NMBS-Holding, in de zin van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

De NMBS is verantwoordelijk voor het binnenlands en internationaal reizigersvervoer en het goederenvervoer, en oefent diverse commerciële activiteiten uit via haar filialen. Infrabel beheert de spoorweginfrastructuur. De NMBS-Holding beheert de stations en het historisch patrimonium betreffende de spoorwegexploitatie, is belast met de veiligheids- en bewakingsactiviteiten, vervult coördinerende en ondersteunende taken met Infrabel en NMBS, en oefent beperkte commerciële activiteiten uit via haar eigen diensten en filialen.

De wederzijdse rechten en plichten tussen de drie vennootschappen en de Staat voor de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst worden vastgelegd in beheerscontracten. De eerste beheerscontracten betreffen de periode van 1 januari 2005 tot 31 december 2007 en werden verlengd totdat de nieuwe beheerscontracten 2008-2012 van kracht werden. De Staat komt financieel tegemoet in de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst en doet dit op basis van investerings- en exploitatietoelagen.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft in haar plenaire vergadering van 19 maart 2008 een resolutie goedgekeurd waarbij ze het Rekenhof, bij toepassing van de artikelen 5 en 5bis van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, heeft belast met de volgende opdrachten:

1. de naleving onderzoeken van de doelstellingen en bepalingen van de beheersovereenkomsten die werden afgesloten tussen de NMBS, Infrabel en de NMBS-Holding en de Staat voor de periode van 1 januari 2005 tot 31 december 2007;
2. onderzoeken of de federale financiering van de opdrachten van openbare dienst volledig en uitsluitend voor de vastgestelde doelstellingen werd bestemd;
3. dat onderzoek binnen vier maanden uit te voeren.

2 Draagwijdte van het onderzoek

Het onderzoek waarover in dit verslag wordt gerapporteerd, slaat enkel op de tweede vraag, die betrekking heeft op de federale financiering van de opdrachten van openbare dienst.

Over het onderzoek naar de naleving van de beheerscontracten (eerste vraag), werd eerder al gerapporteerd in een verslag dat op 30 juli 2008 door de algemene vergadering van het Rekenhof werd goedgekeurd en aan de voorzitter van Kamer van Volksvertegenwoordigers werd bezorgd.

Voor het onderzoeksgedeelte van dit verslag heeft het Rekenhof op 18 april 2008 een opdrachtbrief gezonden naar de minister van Ambtenarenzaken en Overheidsbedrijven, aan de gedelegeerd bestuurders van de drie vennootschappen en aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Mobiliteit en Vervoer waarin de te onderzoeken punten werden beschreven:

- de adequaatheid van het boekhoudstelsel om de juistheid, de volledigheid en de bestemming van de investeringen te registreren in uitvoering van het goedgekeurde beheerscontract;
- de opvolging van de gecumuleerde stortingen door de Staat sinds 2005 en de gecumuleerde gerealiseerde investeringen overeenkomstig de beheerscontracten en artikel 288 van de programmawet van 27 december 2006;
- de naleving van de verplichtingen uit de beheerscontracten voor de uitvoering van de investeringen die worden gefinancierd door het GEN-fonds;
- de aanwending van de financieringsmiddelen die exclusief zijn voorbehouden voor de realisatie van het project “hogesnelheidsverbinding”;
- de adequaatheid van het boekhoudstelsel om de kosten en opbrengsten van de opdrachten van openbare dienst te onderscheiden van die voor commerciële activiteiten en om de financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst af te zonderen;
- de compatibiliteit van het ondersteuningsbeleid van de NMBS-Holding ten aanzien van de dochterondernemingen in uitvoering van het beheerscontract en de statuten met de Europese regelgeving inzake de doorzichtigheid van de beschikbaarstelling van de openbare middelen.

3 Onderzoeksverslag

De uitvoering en financiering van de investeringen vormen het onderwerp van hoofdstuk 1. De financiering van twee specifieke investeringsprojecten, het GEN en de “hogesnelheidsverbinding”, zijn het onderwerp van de hoofdstukken 2 en 3. Vervolgens wordt het complexe domein van de financiële stromen geanalyseerd in termen van in- en uitgaande geldmiddelen en de afsplitsing ervan tussen de publieke sector en de commerciële sector, respectievelijk in algemene termen (hoofdstuk 4) en per vennootschap (hoofdstukken 5-6-7). Hoofdstuk 8 bevat de algemene conclusies en aanbevelingen, hoofdstuk 9 biedt in synthesevorm het antwoord op de vraag gesteld door Kamer van Volksvertegenwoordigers.

4 Tegensprekelijke procedure

Voor dit gedeelte van het onderzoek heeft het Rekenhof op 18 april 2008 een opdrachtbrief gezonden naar de minister van Ambtenarenzaken en Overheidsbedrijven, aan de gedelegeerd bestuurders van de drie vennootschappen en aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Mobiliteit en Vervoer.

Het ontwerpverslag met vaststellingen werd in het kader van een tegensprekelijke procedure op 30 juli 2008 voor commentaar voorgelegd aan de voornoemde instanties, die tot 12 september 2008 de tijd hadden om hun standpunt kenbaar te maken.

Het antwoord van de minister van Overheidsbedrijven, van de gedelegeerd bestuurder van de NMBS-Holding, van de gedelegeerd bestuurder van de NMBS, van de gedelegeerd bestuurder van Infrabel en dat van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Mobiliteit en Vervoer zijn als bijlage toegevoegd aan dit verslag.

In vergelijking met het ontwerpverslag werden aanpassingen doorgevoerd om rekening te houden met elementen opgenomen in die antwoorden.

Indien het Rekenhof dit noodzakelijk achtte, werden bepaalde passages uit de antwoorden in het verslag verwerkt en becommentarieerd.

Hoofdstuk 1

Boekhoudkundige verwerking van de investeringen

1.1 Inleiding

De drie vennootschappen moeten de investeringen uitvoeren die passen in het meerjareninvesteringsplan 2005-2007 dat integraal deel uitmaakt van het beheerscontract. Jaarlijks worden investeringsprogramma's opgesteld waarvan de budgetten passen binnen dat meerjareninvesteringsplan. Die worden voorgelegd aan de minister van Overheidsbedrijven, deels ter goedkeuring wat betreft de investeringen gefinancierd door de Staat, deels ter informatie. De programma's bevatten de gedurende het jaar uit te voeren investeringsprojecten.

Voor iedere investering wordt in investeringsprogramma's vooraf de financieringswijze vastgelegd¹. Daardoor kan het Directoraat-Generaal voor het Vervoer te Land (DGVL) zijn a priori controle uitvoeren en nagaan of de door de vennootschappen aangekondigde investeringsdossiers passen binnen de door de Staat te financieren investeringen².

In dat verband wordt onderzocht of het boekhoudstelsel voldoende adequaat is om de juistheid, de volledigheid en de bestemming van de investeringen te registreren en wordt nagegaan of de procedures voldoende waarborgen bieden voor de afsplitsing ervan tussen de opdrachten van openbare dienst, gefinancierd met federale middelen, en de commerciële doeleinden.

Vervolgens worden de gecumuleerde stortingen door de Staat sinds 2005 getoetst aan de gecumuleerde gerealiseerde investeringen en wordt de naleving van artikel 288 van de programmawet van 27 december 2006 onderzocht met betrekking tot het nog niet aangewende saldo van de investeringstoelagen op het einde van het boekjaar.

1.2 Boekhoudkundige registratie van de investeringen door de drie vennootschappen van de NMBS-groep

1.2.1 Boekhoudsysteem

Het boekhoudsysteem is identiek in elk van de drie vennootschappen en is hetzelfde dat voorheen werd toegepast door de NMBS vóór de opdeling in drie entiteiten. Het is bovendien uniform voor de opvolging van het geheel van de investeringen.

Naast de algemene boekhouding voeren de drie vennootschappen een analytische boekhouding. Voor de registratie van de investeringskosten steunt de algemene boekhouding op de analytische boekhouding. Die is dermate gedetailleerd dat ze

¹ Aan elke individuele investering wordt een financieringscode toegekend (federale investeringstoelagen, eigen middelen, tussenkomst van derden, GEN-middelen, ex HST-Fin financiering,...).

² Het DGVL moet elke individuele investeringsbeslissing vooraf goedkeuren ("groen licht"). Het beheerscontract 2005-2007 voorziet in de geleidelijke migratie naar een opvolgings- en controlesysteem dat gebaseerd is op projectdossiers of collectieve dossiers waardoor het voorafgaand visum ("groen licht") vervalt.

Commentaar van de NMBS

De NMBS preciseert dat zij per eind 2007 – zoals overeengekomen in haar beheerscontract – volledig is overgeschakeld naar de controlepraktijk die gebaseerd is op projectdossiers en collectieve dossiers.

de mogelijkheid biedt om de individuele boekingen van de investeringskosten op te volgen via een uniek programmanummer annex kredietnummer³ en te identificeren naar financieringsbron en aard van de kosten. Ze staat in relatie met de budgettaire boekhouding, zodat een precieze opvolging mogelijk is van de uitvoering van de investeringen in relatie met de gebudgetteerde investeringsprogramma's.

Via het rekeningenstelsel is de analytische boekhouding gelinkt met de algemene boekhouding voor de balansmatige weergave van de investeringskosten als immateriële en materiële vaste activa.

1.2.2 Samenstelling van de investeringskosten

De investeringskosten worden vastgesteld conform de Belgische boekhoudnormen inzake aanschaffingsprijs en vervaardigingsprijs⁴. In toepassing daarvan worden naast kosten van door derden uitgevoerde werken, leveringen en dienstenprestaties en andere aanschaffingen (kosten van onteigeningen) ook investeringskosten geregistreerd van de in eigen regie uitgevoerde werken. Daartoe behoren volgende kostencategorieën:

- 1) de personeelskosten van de personeelsleden die direct prestaties verrichten voor de uitvoering van de investeringsprojecten: ze worden gekwantificeerd door de geregistreerde uren per personeelscategorie te verbinden met de loonschalen;
- 2) de kostprijs van materialen die afgenomen worden van de aangelegde voorraden door de vennootschappen;
- 3) de niet rechtstreeks toerekenbare kosten die verband houden met de uitvoering van de investeringen, zijnde de kosten voor de administratieve afhandeling ingevolge de afgifte van materialen, de kosten voor de administratieve afhandeling van inkomende facturen van aannemingswerken en de beheerskosten van de prestaties van algemene diensten. Deze kosten worden berekend door een procentuele toeslag toe te passen op de kostprijs van de afgeleverde goederen of op de gefactureerde kostprijs van de werken.

1.2.3 Beoordeling van de toepassing van het boekhoudkundig registratiesysteem en van de uitvoeringsprocedures

Het boekhoudkundig beheer van de investeringen is geformaliseerd in handleidingen met te volgen procedures. Die procedures zijn erop gericht de registratie van de investeringen op uniforme en consequente wijze te laten toepassen door alle lokale boekhoudbureaus⁵. Ze voorzien in voorschriften voor:

- de aanvraag en de goedkeuring van het uit te voeren investeringsdossier op niveau van de vennootschappen en op niveau van het DGVL;

³ Bij aanvang van de uitvoering van de investeringen wordt een uniek kredietnummer toegekend. Dat heeft als doel enerzijds een vastgesteld budget toe te kennen voor de uitvoering van een investering binnen het investeringsprogramma en anderzijds de investeringskosten op te volgen. Dat nummer wordt behouden gedurende de volledige periode van het werk.

⁴ Onder de waarderingsregels volgens IFRSs (*International Financial Reporting Standards*) die van toepassing worden vanaf het boekjaar 2010 kunnen de grondslagen wijzigen. De beheerscontracten 2008-2012 voorzien in die mogelijkheid en bepalen dat er door die invoering een verschuiving kan zijn tussen investeringstoelagen en exploitatietoelagen, maar dat de totale enveloppe van exploitatietoelagen en investeringstoelagen ongewijzigd blijft.

⁵ De investeringskosten worden op lokaal niveau geregistreerd door de lokale boekhoudbureaus die verspreid zijn over vijf districten van het hele grondgebied.

- het bijhouden van de investeringskosten in de analytische en algemene boekhouding via verschillende geïntegreerde informatiesystemen, afhankelijk van de aard van de kosten (facturen, prestaties van personeel, verbruik van materiaal...).

Het boekhoudsysteem van de investeringen samen met de uitvoeringsprocedures is een systeem dat al vele jaren volgens hetzelfde stramien functioneert. Het college van commissarissen, de interne afdeling, verschillende externe auditbureaus in opdracht van de Europese Commissie en het Rekenhof – in zijn verslag van 2001 over de goede besteding van de rijksmiddelen door de NMBS – hebben het boekhoudsysteem beoordeeld als een performant systeem voor de opvolging van de investeringskosten. Die conclusie kan ongewijzigd worden gehandhaafd.

Naleving van de procedures inzake voorafgaand visum van DGVL

Overeenkomstig de beheerscontracten moeten de vennootschappen de dossiers met de investeringsbeslissingen voorleggen aan het DGVL om de goedkeuring ("groen licht") te verkrijgen waardoor de uitgaven met betrekking tot deze beslissingen ten laste van de overeenstemmende begrotingskredieten kunnen worden geboekt⁶. Het DGVL moet zijn advies leveren binnen 30 kalenderdagen, maar die termijn wordt onderbroken indien het DGVL oordeelt dat het dossier bijkomende uitleg vereist. Als de genoemde termijn is verstreken zonder dat het DGVL zijn advies heeft bezorgd, wordt ervan uitgegaan dat de investeringsbeslissing een gunstig advies heeft gekregen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de geboekte investeringen op 31 december 2007 als te financieren met federale investeringstoelagen waarvoor nog geen "groen licht" werd verkregen of aangevraagd. In totaal gaat het om een bedrag van 246,5 miljoen euro.

Tabel 1 – Toestand verkregen voorafgaand visum op 31 december 2007

(in miljoen euro)	NMBS-Holding	NMBS	Infrabel
Aangevraagde doch nog niet verkregen goedkeuring	52,4	2,7	61,8
Nog niet aangevraagde goedkeuring	45,0	22,4	62,2

Het feit dat investeringskosten worden geboekt zonder dat een "groen licht" is verkregen, houdt het potentiële risico in dat die investeringen moeten worden geherkwalificeerd als niet gesubsidieerde investeringen indien uiteindelijk het "groen licht" niet zou worden verkregen. Het is dan ook aangewezen dat de vennootschappen de administratieve procedures samen met het DGVL afhandelen en het ontbreken van de "groene lichten" niet laten voortbestaan zodra is overgeschakeld op het controlesysteem gebaseerd op projectdossiers of collectieve dossiers.

⁶ Er moet ook een "groen licht" worden aangevraagd als een nieuw krediet moet worden verkregen voor een investeringsdossier waarvoor de al geboekte investeringskosten het oorspronkelijke budget overschreden.

Boekhoudkundige registratie van de investeringskosten

Er zijn geen noemenswaardige mankementen vastgesteld in de naleving van de boekhoudkundige procedures. De toerekening van de investeringskosten binnen de juiste boekhoudperiode zorgt soms voor problemen die echter van verwaarloosbaar belang zijn in het geheel van de geboekte investeringskosten. Met de geleidelijke invoering sinds 2005 van de verbintenissenboekhouding zijn controlemaatregelen opgezet om een hogere graad van zekerheid over de volledige toerekening binnen de juiste tijdsperiode te verkrijgen.

1.3 Uitgevoerde investeringen in de periode 2005-2007 en bestemming van de federale investeringstoelagen

De drie vennootschappen hebben in de periode 2005-2007 nieuwe investeringen in immateriële en materiële vaste activa geboekt voor een totale waarde van 3.724,5 miljoen euro. De uitvoering ervan door elke vennootschap wordt hierna toegelicht.

1.3.1 Uitvoering door de NMBS

Het geheel van de uitgevoerde investeringen in de beschouwde periode belooft 684,7 miljoen euro. Ze hebben betrekking op de modernisering en aanschaffing van rollend materieel, de bouw of verbouwing van werkplaatsen en de ontwikkeling van software.

Ze zijn in de onderstaande tabel weergegeven per financieringsbron en geplaatst naast de jaarlijkse federale investeringstoelagen.

Tabel 2 – Uitvoering investeringen 2005-2007 door de NMBS

(in miljoen euro)	Investeringen ten laste van de begroting van de FOD Mobiliteit en Vervoer ⁷	Investeringen ten laste van het GEN-fonds ⁸	Investeringen op eigen fondsen	Federale investeringstoelagen zonder GEN-fonds en vóór terugstorting naar het Fonds voor Spoorweginfrastructuur ⁹
2005	73,9	19,5	62,1	132,2
2006	153,6	21,9	42,4	172,1
2007	262,6	18,8	29,9	265,4
Totaal	490,1	60,2	134,4	569,7

⁷ De NMBS betaalt voorschotten aan de NMBS-Holding voor de verwerving van rollend materieel in het kader van een alternatieve financieringswijze (*sale-and-lease-back*). De NMBS-Holding, die volgens het beheerscontract de verantwoordelijkheid heeft voor het financieel beleid inzake dat soort operaties, stort op haar beurt de voorschotten door naar de constructeur. De NMBS boekt de uitgaven als investeringen op het ogenblik van de verwerving van het materieel, ten belope van 26,2 miljoen euro in 2007. De voorschotten werden betaald in 2006 ten bedrage van 69,1 miljoen euro.

⁸ De financiering via het GEN-fonds wordt toegelicht in hoofdstuk II.

⁹ De terugstorting naar het Fonds voor Spoorweginvesteringen wordt behandeld onder punt 4 van dit hoofdstuk.

1.3.2 Uitvoering door Infrabel

De uitgevoerde investeringen in de beschouwde periode bedragen in totaal 2.567,8 miljoen euro. Ze hebben betrekking op:

- de instandhouding en uitbreiding van de infrastructuur van de klassieke lijnen;
- de voltooiing van het HST-netwerk;
- de uitbouw van het GEN;
- de aanschaffing van software.

Ze worden in de onderstaande tabel weergegeven per financieringsbron en geplaatst naast de jaarlijkse federale investeringstoelagen.

Tabel 3 – Uitvoering investeringen 2005-2007 door Infrabel

(in miljoen euro)	Investeringen ten laste van de begroting van de FOD Mobiliteit en Vervoer	HST-investeringen gefinancierd uit specifieke bronnen ¹⁰	Investeringen gefinancierd door andere overheden dan de FOD	Investeringen ten laste van het GEN-fonds	Federale investeringstoelagen zonder GEN-fonds en vóór terugstorting naar het Fonds voor Spoorweginvesteringen
2005	518,8	353,9	10,2	44,2	565,3
2006	597,4	237,1	7,9	65,8	635,4
2007	557,9	84,7	16,0	73,9	672,6
Totaal	1.674,1	675,7	34,1	183,9	1.873,3

1.3.3 Uitvoering door de NMBS-Holding

Het geheel van de uitgevoerde investeringen in de beschouwde periode belooft 472,0 miljoen euro. Ze hebben betrekking op de bouw en modernisering van stations en stationsomgevingen, de aanleg van parkings, de vernieuwing of constructie van administratieve gebouwen, de uitrustingen inzake telecommunicatie en de aanschaf van informaticahardware en de ontwikkeling van software.

Ze zijn in de onderstaande tabel weergegeven per financieringsbron en geplaatst naast de jaarlijkse federale investeringstoelagen.

Tabel 4 – Uitvoering investeringen 2005-2007 door de NMBS-Holding

(in miljoen euro)	Investeringen ten laste van de begroting van de FOD Mobiliteit en Vervoer	Investeringen ten laste van het GEN-fonds	Prefinanciering HST ¹¹	Investeringen ten laste van andere overheden	Investeringen op eigen fondsen	Federale investeringstoelagen zonder GEN-fonds en vóór terugstorting naar het Fonds voor Spoorweginvesteringen
2005	72,4	0,1	17,8	0,1	15,3	117,4
2006	148,5	1,6	21,8	0,6	1,9	170,1
2007	163,8	1,0	10,9	0,8	15,4	127,7
Totaal	384,7	2,7	50,5	1,5	32,6	415,2

1.3.4 Analyse

In elk van de opeenvolgende boekjaren werden op basis van steekproeven de boekingen van de investeringskosten gecontroleerd op de correcte toepassing van de investeringsprocedures, de juistheid en verantwoording van de geboekte kosten en de bestemming, zijnde de identificatie van de aan te rekenen financieringsbronnen¹².

¹⁰ De investeringen in het HST-project worden toegelicht in hoofdstuk 3.

¹¹ Deze specifieke investering voor het HST-project wordt toegelicht in hoofdstuk 3.

¹² Het DGVL voert eveneens een a posteriori controle uit in het kader van zijn algemene controle op de werkelijkheid en de bestemming van de met toelagen van de Staat gefinancierde investeringen.

Op basis van die controlewerkzaamheden kon worden vastgesteld dat:

- de investeringskosten aan de hand van beschikbare verantwoordingsstukken worden gestaafd (facturen van derden, registraties van personeelsprestaties, materiaalbonnen...);
- de procedures voor de boeking van de investeringskosten naar bestemming (financieringsbron) correct worden toegepast;
- op basis van de interne controle soms rechtzettingen worden doorgevoerd die betrekking hebben op de aanrekening op het juiste programma annex kredietnummer, rechtzettingen die echter in het geheel van de geboekte investeringskosten van materieel verwaarloosbaar belang zijn.

De investeringen voor de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst kunnen via het beschreven boekhoudsysteem worden geïdentificeerd naar de aard van de financieringsbron en als dusdanig verder worden opgevolgd zodra ze voor de exploitatie worden aangewend. De investeringstoelagen van de Staat en van andere overheden zijn overeenkomstig het Belgisch boekhoudrecht geregistreerd op een afzonderlijke rekening van het passief van de balans onder de rubriek "Kapitaalsubsidies".

De bovenstaande tabellen illustreren de decalage tussen de uitgevoerde investeringen ten laste van de begroting van de FOD Mobiliteit en Vervoer en de toegekende federale investeringstoelagen. De federale investeringstoelagen worden toegekend als een globale enveloppe voor de uitvoering van het jaarlijks investeringsprogramma. Volgens het beheerscontract kan elk positief of negatief verschil, dat bij het afsluiten van de rekeningen van het jaar t bestaat tussen de investeringstoelage en de eigenlijke uitvoering van het investeringsprogramma ten laste van de Staat, tussen verschillende boekjaren worden geregulariseerd om aldus uiteindelijk het volledige programma uit te voeren.

1.4 Opvolging van de gecumuleerde stortingen door de Staat en de gecumuleerde gerealiseerde investeringen

De decalage tussen de uitgevoerde investeringen en de toegekende investeringstoelagen door de Staat heeft de wetgever ertoe aangezet een specifieke maatregel op te leggen vanaf het begrotingsjaar 2006. Hij heeft met de programmawet van 27 december 2006 en meer bepaald via artikel 288 tijdelijke terugstortingen opgelegd in volgende zin:

"In het kader van deze toelagen die de drie naamloze vennootschappen van publiek recht NMBS, NMBS Holding en Infrabel op grond van hun beheerscontract ontvangen voor de uitvoering van hun algemene investeringsplannen, zullen zij op basis van het in september van het lopende jaar aan de regering voor te leggen voortgangsrapport evalueren welk deel van de beschikbare middelen zij voorzien niet te kunnen realiseren tegen het einde van dat kalenderjaar...."

Overeenkomstig het in tweede lid bedoelde verslag, bepaalt de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de middelen die uiterlijk op 15 december van het lopende jaar zullen worden gestort op een rekening genaamd "Fonds voor Spoorweginvesteringen", geconsolideerd bij de Staat. De NMBS Holding neemt het beheer waar van dit Fonds voor rekening van de Staat. Jaarlijks overhandigt de NMBS Holding aan de regering een specifiek verslag aangaande het beheer van dit Fonds.

De in dit Fonds gestorte middelen worden weer ter beschikking gesteld van de vennootschap waarvan de middelen afkomstig zijn met ingang van het begrotingsjaar dat volgt op het jaar van de stortingen en worden aangewend teneinde het meerjareninvesteringsplan verder uit te voeren.”

In het voortgangsrapport van de NMBS-groep over het jaar 2006 werd als saldo van niet gebruikte investeringmiddelen het bedrag meegedeeld van 106,8 miljoen euro, waarvan 51,6 miljoen euro voor de NMBS-Holding, 15,2 miljoen euro voor de NMBS en 40,0 miljoen euro voor Infrabel. Het koninklijk besluit van 28 december 2006 heeft op grond daarvan het te storten bedrag op rekening van het Fonds voor Spoorweginvesteringen vastgelegd op 106,8 miljoen euro.

In het voortgangsrapport van de NMBS-groep voor het jaar 2007 werd als saldo van niet gebruikte investeringmiddelen het bedrag meegedeeld van 134,1 miljoen euro, waarvan 40,1 miljoen euro voor de NMBS-Holding, 94,0 miljoen euro voor Infrabel en geen bedrag voor de NMBS. De NMBS heeft later meegedeeld alsnog 5,9 miljoen euro ter beschikking te zullen stellen. Het koninklijk besluit van 19 december 2007¹³ heeft op grond van die informatie het te storten bedrag op rekening van het Fonds voor Spoorweginvesteringen vastgelegd op 140,0 miljoen euro.

Die voortgangsrapporten zijn opgesteld op basis van evaluaties in de maand september over het deel van de investeringstoelagen dat de vennootschappen niet denken te gebruiken tegen het einde van het kalenderjaar. Wanneer die gegevens echter worden geplaatst tegenover de realiteit van de verantwoorde immateriële en materiële vaste activa op het einde van het boekjaar (en voor de NMBS bovendien tegenover de betaalde voorschotten voor de verwerving van rollend materieel¹⁴) wordt een beeld verkregen dat afwijkt van de evaluaties in september, zoals wordt aangetoond in de onderstaande tabel.

Tabel 5 – Gecumuleerd saldo nog niet gebruikte investeringmiddelen 2005-2007 op het einde van elk boekjaar

(in miljoen euro)		Saldo van de gecumuleerde niet gebruikte investeringmiddelen op het einde van het boekjaar (a)	Stortingen aan het Fonds voor Spoorweginvesteringen (b)	Vershil (a-b)
NMBS	2005	58,3	niet van toepassing	58,3
	2006	7,7	15,2	- 7,5
	2007	36,6	5,9	30,7
Infrabel	2005	46,5	niet van toepassing	46,5
	2006	84,6	40,0	44,6
	2007	199,2	94,0	105,2
NMBS-Holding	2005	45,0	niet van toepassing	45,0
	2006	66,6	51,6	15,0
	2007	30,5	40,1	- 9,6

In het licht van die vaststellingen moet de vraag worden gesteld naar de betrouwbaarheid van de ramingen, vooral bij Infrabel.

¹³ Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 december 2007 betreffende storting op rekening "Fonds voor Spoorweginvesteringen" van de niet door de NMBS-Groep gebruikte investeringmiddelen.

¹⁴ Zie voetnoot 6 bij tabel 2.

De consequenties van een betrouwbare raming in dit verband zijn verschillend voor de Staat en de vennootschappen:

- de hoogte van de gestorte bedragen aan het Fonds voor Spoorweginvesteringen beïnvloedt enerzijds de staatsbegroting van het lopende begrotingsjaar met het overeenstemmend bedrag en anderzijds de aan de Staat af te dragen intresten¹⁵;
- de vennootschappen ontberen de intresten op de gestorte bedragen aan het Fonds voor Spoorweginvesteringen, maar beschikken binnen een termijn van een maand opnieuw over die middelen.

1.5 Conclusies

In de periode 2005-2007 hebben de drie vennootschappen van de NMBS-groep investeringen uitgevoerd voor een totaalbedrag van 3.724,5 miljoen euro. De gecumuleerde jaarlijkse investeringstoelagen uit de begroting van de FOD Mobiliteit en Vervoer bedragen 2.858,2 miljoen euro.

Op de vraag naar de adequaatheid van het boekhoudstelsel voor de onderscheiden opvolging van de investeringen gesubsidieerd met overheidstoelagen kan het volgende worden geantwoord:

- Het boekhoudstelsel samen met de uitvoeringsprocedures is een systeem dat uniform is voor de drie vennootschappen en dat al vele jaren volgens hetzelfde stramien functioneert. Het laat toe de conformiteit van de geregistreerde investeringskosten in termen van juistheid, volledigheid en bestemming te garanderen. De jaarlijkse controlebevindingen over de boeking van de investeringskosten bevestigen dat de boekhoudkundige procedures en boekhoudnormen worden nageleefd en hebben geen relevante onregelmatigheden aan het licht gebracht.
- De uitgevoerde investeringen worden in het boekhoudstelsel opgevolgd per financieringsbron, wat het mogelijk maakt om de met overheidstoelagen gesubsidieerde investeringen in al haar vormen (federale overheidstoelagen via FOD en GEN-fonds, HST-lening, tussenkomst van de Nederlandse Staat,...) gedetailleerd en afzonderlijk op te volgen.

Wat de naleving van de administratieve procedures betreft, stelt het Rekenhof vast dat het voorafgaand visum ("groen licht") van het DGVL ontbreekt – hetzij omdat het nog niet werd aangevraagd, hetzij omdat het werd aangevraagd maar nog niet werd verkregen –, voor reeds uitgevoerde investeringen van de NMBS-groep van een bedrag van 246,5 miljoen euro op 31 december 2007. Het Rekenhof wijst erop dat het ontbreken van een "groen licht" het potentiële risico inhoudt dat de betrokken investeringen moeten worden geherkwalificeerd als niet gesubsidieerde investeringen indien finaal het "groen licht" niet zou worden verkregen. Het is dan ook aangewezen dat de vennootschappen de administratieve procedures samen met het DGVL afhandelen en het ontbreken van het "groen licht" niet laten voortbestaan zodra is overgeschakeld op het controlesysteem gebaseerd op projectdossiers of collectieve dossiers. Vooral Infrabel en de NMBS-Holding moeten in dat verband de grootste inspanning leveren.

¹⁵ Het Fonds voor de Spoorweginvesteringen wordt voor de Staat beheerd door de NMBS-Holding. De intresten op het belegde bedrag komen toe aan de Staat.

De vergelijking van de gecumuleerde gerealiseerde investeringen met de gecumuleerde toegekende investeringstoelagen heeft geleid tot de volgende vaststellingen:

- De beheerscontracten laten toe dat het jaarlijkse positieve of negatieve saldo tussen de globaal toegekende jaarlijkse enveloppe van investeringsstoelagen en de geboekte investeringskosten wordt overgedragen naar het volgende jaar, maar ingevolge de programmawet van 27 december 2006 moeten de vennootschappen vanaf 2006 jaarlijks een bedrag tijdelijk terugstorten in een "Fonds voor Spoorweginvesteringen" op basis van ramingen in de maand september.
- Op 31 december 2007 is het gecumuleerde saldo van de nog niet gebruikte investeringstoelagen van de FOD gelijk aan 266,3 miljoen euro voor de hele NMBS-groep. Met toepassing van artikel 288 van de genoemde programmawet werd in 2007 140,0 miljoen euro teruggestort aan het Fonds voor Spoorweginvesteringen. Het Rekenhof wijst erop dat de hoogte van het te storten bedrag de staatsbegroting met het overeenstemmende bedrag beïnvloedt en met de aan de Staat af te dragen intresten. In dat licht is het noodzakelijk dat de ramingen met nauwkeurigheid gebeuren. In de beschouwde periode is vooral Infrabel op dat vlak te weinig precies geweest.

Hoofdstuk 2

Uitvoering en financiering van de investeringen voor het gewestelijk expresnet (GEN)

2.1 Inleiding

In de beheerscontracten tussen de Staat en de vennootschappen zijn de investeringen omschreven die de vennootschappen moeten uitvoeren met het oog op de ontwikkeling en de bediening van het gewestelijk expresnet rond Brussel (GEN).

De programmawet van 11 juli 2005 heeft een specifieke constructie opgezet voor de financiering ervan door het GEN-fonds, gevoed door de Staat en beheerd door de NMBS-Holding. De beheerscontracten hebben de nadere uitvoeringsregels van de wederzijdse verplichtingen vastgelegd.

In dit hoofdstuk wordt de naleving van de verplichtingen, opgelegd door de programmawet van 11 juli 2005 en door de beheerscontracten, voor de uitvoering van de investeringen en voor de financiering ervan door het GEN-fonds onderzocht.

2.2 Uit te voeren investeringen via het GEN-fonds

De GEN-investeringen ten laste van Infrabel zijn de volgende:

- het viersporig maken van de L50A (baanvak Denderleeuw-Brussel-Zuid), L124 (baanvak Nijvel-Brussel-Zuid) en L161 (baanvak Ottignies-Brussel-Luxemburg);
- de constructie van de tunnel Schuman-Josaphat;
- de aanleg van de bocht van Nossegem;
- de inrichting van perrons, onderdoorgangen en voetbruggen in de stations die zich bevinden op de drie hiervoor genoemde lijnen alsook op de L36 (baanvak Leuven-Brussel-Noord).

De GEN-investeringen ten laste van de NMBS-Holding zijn de inrichting van de stations buiten de perrons, onderdoorgangen en voetbruggen (gebouwen, parkings, fietsstallingen, omgeving) die zich binnen de GEN-perimeter bevinden op de baanvakken L50A, L124, L161 en L36.

De GEN-investeringen ten laste van de NMBS hebben betrekking op de verwerving van specifiek rollend materieel voor het GEN, via renovatie van bestaand materieel en aanschaffing van nieuw materieel.

2.3 Uitgevoerde investeringen in de periode 2005-2007

In de periode 2005-2007 hebben de vennootschappen 246,85 miljoen euro investeringskosten geboekt die als GEN-investeringen werden geregistreerd. Ze zijn als volgt verdeeld over de drie vennootschappen.

Tabel 6 – Uitgevoerde GEN-investeringen 2005-2007

(in miljoen euro)	2005	2006	2007	Totaal
NMBS	19,5	21,9	18,8	60,2
Infrabel	44,2	65,8	73,9	183,9
NMBS-Holding	0,1	1,6	1,1	2,8
Totaal	63,8	89,3	93,8	246,9

De samenstelling van de investeringskosten is identiek aan het geheel van alle andere investeringskosten alsook de identificatie ervan in de boekhouding: de individuele investeringskosten zijn in het boekhoudsysteem identificeerbaar via het unieke programmanummer annex kredietnummer en de voor het GEN bestemde financieringscode.

De controle van de juistheid, de verantwoording en de bestemming was in elk boekjaar onderdeel van de steekproefsgewijze controle van het geheel van de investeringen¹⁶. De besluiten uit het vorige hoofdstuk zijn ook hier geldig.

De GEN-investeringen worden bovendien aan een bijkomende controle onderworpen. Om er zeker van te zijn dat de NMBS-Holding, die het GEN-fonds beheert voor de Staat geen bedragen uitbetaalt waarvoor de FOD Mobiliteit en Vervoer geen goedkeuring heeft gegeven, wordt gewerkt volgens een tussen de drie vennootschappen afgesproken procedure die erin bestaat dat de dienst interne audit van de NMBS-Holding elke aanvraag tot uitbetaling vooraf nakijkt en ze valideert als GEN-investering.

2.4 Financiering van de investeringen door het GEN-fonds. Naleving van de procedures

De programmawet van 11 juli 2005 bepaalt in artikel 50:

“Op 1 augustus 2005 worden de middelen die op het moment van de overdracht beschikbaar zijn op het GEN-fonds gestort aan de NMBS-Holding, die dit bedrag beheert in naam en voor rekening van de Staat. Na deze overdracht wordt het organiek begrotingsfonds “33-5 Fonds Gewestelijk Expresnet”, opgericht door de programmawet van 19 juli 2001, opgeheven, en geschrapt uit de tabel gevoegd bij de organieke wet van 27 december 1990. De NMBS-Holding zal de evolutie en het gebruik van deze middelen op een specifieke rekening laten verschijnen, die de voortdurende identificatie van het beschikbare bedrag toelaat.

Deze middelen worden uitsluitend aangewend voor de financiering van de GEN-investeringen. De NMBS-Holding stelt deze fondsen ter beschikking van Infrabel, van de NMBS en van zichzelf, in functie van de reële uitgaven [...].

De NMBS-Holding beheert de middelen onder toezicht van de minister van Overheidsbedrijven. Jaarlijks overhandigt de NMBS-Holding aan de regering een specifiek verslag aangaande het beheer van de middelen die aan haar zijn toevertrouwd. Het verslag wordt vervolgens door de regering aan de federale wetgevende Kamers overgezonden.”

¹⁶ Het DGVL voert eveneens een a posteriori controle uit in het kader van zijn algemene controle op de werkelijkheid en de bestemming van de met toelagen van de Staat gefinancierde investeringen.

Op 2 augustus 2005 werd aan de NMBS-Holding een bedrag gestort van 370,419 miljoen euro en op 19 januari 2007 werd een bijkomend bedrag gestort van 210,709 miljoen euro.

Artikel 45 van het beheerscontract tussen de Staat en de NMBS-Holding bepaalt dat de Staat het GEN-fonds geleidelijk zal blijven aanvullen tot het bedrag van 1.612 miljoen euro (euro's 2001) is bereikt en dat daarom de Staat van 2008 tot 2013 jaarlijks 210,7 miljoen euro (constante euro) zal betalen¹⁷.

In dat artikel 45 van het beheerscontract worden voorts een aantal verplichtingen opgelegd aan de NMBS-Holding: de betaling op basis van staten van effectieve investeringskosten ingediend door de drie vennootschappen, het opmaken van een trimestrieel overzicht van de onttrekkingen aan het GEN-fonds ten behoeve van het DGVL, de zo goed mogelijke plaatsing van de gelden rekening houdend met het tijdschema van de GEN-investeringen en de inhoud van het specifiek jaarverslag opgelegd door artikel 50 van de programmawet van 11 juli 2005.

In het kader van de door de drie vennootschappen afgesproken procedure voor de betaling van de uitgevoerde GEN-investeringen (betaling na verificatie door de dienst interne audit van de NMBS-Holding) en in uitvoering van de regels van beheer van het GEN-fonds, werden in de periode 2005-2007 de volgende verrichtingen uitgevoerd.

Tabel 7 – Verrichtingen 2005-2007 in het kader van het GEN-fonds

Situatie thesauriesaldo begin boekjaar (in miljoen euro)	Betalingen			Verkregen intresten min kosten	Thesauriesaldo einde boekjaar (31/12)	
	NMBS	Infrabel	NMBS-Holding			
02/08/2005	370,4	–	22,5	–	1,5	349,4
01/01/2006	349,4	34,2	49,3	–	7,4	273,3
01/01/2007	273,3	23,3	77,9	–	11,0	393,9
storting 19/01/2007	+					
	210,7	57,5	149,7	–	19,9	

Bij een vergelijking van die tabel met het overzicht van de uitgevoerde investeringen moet worden opgemerkt dat de betalingen van boekjaar tot boekjaar niet overeenstemmen met de geboekte kosten omdat de betalingen een ander tijdschema volgen: overeenkomstig de boekhoudnormen worden de investeringskosten geboekt in het jaar waarop ze werkelijk betrekking hebben, terwijl de betalingen worden uitgevoerd na indiening en controle van het dossier.

Wat betreft de naleving van artikel 50 van de programmawet van 11 juli 2005 en artikel 45 van het beheerscontract tussen de Staat en de NMBS-Holding kunnen de volgende vaststellingen worden gedaan:

- De NMBS-Holding zendt sinds het vierde trimester van 2005 een trimestrieel verslag aan het DGVL met de details van de uitgevoerde betalingen en de achterliggende verantwoordingsstukken en met de details over het beheer van het GEN-fonds (uitgevoerde betalingen, geïnde intresten en verantwoording van de beleggingen).

¹⁷ Het op 28 februari 2013 resterende saldo dat moet worden betaald om het fonds te spijzen voor een bedrag van 1.612 miljoen euro (prijzen 2001), wordt bepaald in de loop van het eerste kwartaal 2013 door enerzijds het bedrag van 1.612 miljoen euro (prijzen 2001) te actualiseren op basis van de index bepaald in het beheerscontract, en anderzijds, de bedragen die effectief werden gestort.

- De NMBS-Holding zendt sinds 2005 een specifiek jaarverslag aan de minister van Overheidsbedrijven over het beheer van het GEN-fonds en de rechtvaardiging van het thesauriesaldo op het einde van het boekjaar (overzicht van de betalingen, geïnde intresten en verantwoording van de beleggingen).
- De beleggingen, vooral aangehouden in *commercial paper* conform de goedgekeurde interne regels van financiële politiek, zijn op het actief van de balans geboekt als geldbeleggingen en liquide middelen.
- Het voor investeringen ten laste van het GEN-fonds beschikbare bedrag is geboekt aan de passiefzijde van de balans onder de rubriek "Schulden op ten hoogste één jaar".

2.5 Conclusies

Het boekhoudstelsel laat toe de GEN-investeringen te identificeren en op te volgen. De geboekte kosten worden op identieke wijze verantwoord als het geheel van de uitgevoerde investeringen en zijn geboekt conform de procedures en waarderingsregels.

De NMBS-Holding, die het GEN-fonds beheert, heeft de regels uit het beheerscontract en de programmawet van 11 juli 2005 opgevolgd wat betreft de betalingen aan de NMBS en Infrabel, de trimestriële en jaarlijkse rapportering, de belegging van de middelen volgens de regels van de financiële politiek van de vennootschap en de boeking op specifieke rekeningen die de identificatie van de beleggingen en van het beschikbare bedrag toelaten.

Hoofdstuk 3

Aanwending van de financieringsmiddelen voor het HST-project

3.1 Inleiding

Het project "hogesnelheidsverbinding" werd opgestart in 1991. Het omvat de bouw van de hogesnelheidslijnen die exclusief door de HST worden gebruikt, de aanpassing van de klassieke lijnen die gemengd worden gebruikt door hogesnelheidstreinen en klassieke treinen, de verwerving van rollend materieel en de bouw en aanpassing van stations.

Het gros van de investeringen werd uitgevoerd vóór 2005. Daarvan wordt een korte synthese gegeven. Vervolgens wordt de onderzoeksvraag behandeld of de financieringsmiddelen die waren voorbehouden voor de realisatie van het project "hogesnelheidsverbinding" in de periode 2005-2007 exclusief voor de realisatie van dat project werden aangewend.

3.2 Investerings in het project hogesnelheidsverbinding vóór 2005

Op 31 december 2004 bedroeg het geheel van de uitgevoerde investeringen voor het project hogesnelheidsverbinding 4.821,9 miljoen euro. Die investeringskosten werden gefinancierd uit verschillende bronnen.

Tabel 8 – Overzicht van de investeringen in het HST-project per financieringsbron op 31 december 2004

(in miljoen euro)	Immateriële vaste activa	Infrastructuur en stations	Rollend materieel	Totaal
HST-Fin	0,8	2.511,2	128,9	2.640,8
FOD	0,7	1.093,9	0,0	1.094,6
Eurostation	0,0	20,0	0,0	20,0
Nederlandse Staat	0,0	350,2	0,0	350,2
NMBS	0,0	284,6	317,8	602,4
EEG	0,0	113,5	0,3	113,8
Totaal	1,5	4.373,4	447,0	4.821,9

Met ingang van 1 januari 2005 werden de aanschaffingen in het kader van het HST-project toegewezen aan de drie vennootschappen van de NMBS-groep en aan het FSI ingevolge de koninklijke besluiten van 30 december 2004 tot vaststelling van de lijsten van activa en passiva die worden ingebracht¹⁸.

¹⁸ Er waren drie koninklijke besluiten van 30 december 2004 waarbij de lijsten van activa en passiva werden vastgesteld voor de inbreng in respectievelijk Infrabel, de NMBS en het FSI.

Tabel 9 – Overzicht van de voor het HST-project toegewezen activabestandsdelen per vennootschap met ingang van 1 januari 2005

(in miljoen euro)	Omschrijving	Totaal
FSI	Infrastructuurwerken	3.648,1
Infrabel	Infrastructuurwerken	463,1
NMBS	rollend materieel en werkplaats Vorst	456,6
NMBS-Holding	Stations	153,9
		4.721,7

De waarde van de overgedragen activa is lager dan de aanschaffingen (– 100,2 miljoen euro). Dat verschil is toe te schrijven aan de afstand van HST-stellen (47,6 miljoen euro) en de buitendienststelling van werkbasissen (52,6 miljoen euro) in de periode 1991-2004.

3.2.1 NV HST-Fin

Vanaf het boekjaar 1997 werd de financiering van het HST-project, waarvoor de NMBS voordien sinds 1991 instond met eigen middelen, herzien. Immers, in uitvoering van de wet van 17 maart 1997 werd de nv HST-Fin opgericht met als doelstelling: *“deel te nemen in het kapitaal van de NMBS om bij te dragen tot de verwezenlijking van de infrastructuur en de aanschaffing van rollend materieel noodzakelijk voor de exploitatie van de lijnen voor de hogesnelheidstrein op het Belgisch grondgebied”*. Op datum van 14 mei 1997 had de nv HST-Fin ingeschreven op 1 miljard geprivilegieerde NMBS-aandelen zonder stemrecht, voor een bedrag van 3.098,7 miljoen euro (125 miljard frank). Het kapitaal werd volstort in verschillende fasen tijdens de periode 14 mei 1997 – 30 juni 2000. De investeringskosten van de zuivere HST-infrastructuur, een deel van de gemengde HST-infrastructuur, de kosten voor de aanschaffing van rollend materieel van vóór de oprichting van de nv HST-Fin en de daarna uitgevoerde investeringen in die infrastructuur werden op die toegekende middelen aangerekend ook na de fusie van de nv HST-Fin met de NMBS¹⁹. Ingevolge de algemene herstructurering van de NMBS opgelegd door de programmawet van 22 december 2003 werd de nv HST-Fin gefuseerd met de NMBS-Holding, waarbij het gehele vermogen van de nv HST-Fin, zowel activa als passiva, overging naar de NMBS-Holding. Deze fusie had uitwerking vanaf 1 januari 2004.

3.2.2 FOD Mobiliteit en Vervoer

De financiering door de FOD Mobiliteit en Vervoer had betrekking op het gedeelte van de HST-infrastructuur dat is bestemd voor het binnenlands vervoer op de lijnen voor gemengd gebruik.

¹⁹ De investeringen in het HST-project waren onderworpen aan een specifieke rapportering en controle. Met toepassing van het koninklijk besluit van 13 april 1997 tot uitvoering van artikel 3, §2 van de wet van 17 maart 1997 tot uitvoering van het HST-project, moest de NMBS immers aan de minister van Mobiliteit en Vervoer en aan de HST-Fin trimestriële en jaarlijkse verslagen voorleggen over de stand van uitvoering van de HST-investeringen en de bestemming van de door HST-Fin ingebrachte fondsen. De financiële en boekhoudkundige gegevens van die verslagen moesten worden geattesteerd door de commissarissen-revisoren van de NMBS.

3.2.3 Toelage Nederland

In het kader van de verwezenlijking van het spoorwegtraject voor de hogesnelheidslijn van Antwerpen tot de Nederlandse grens en vanwege van de meerprijs van het traject gevraagd door de Nederlandse Staat, heeft deze in de periode 1999 – 2001 459,8 miljoen euro gestort aan de Belgische Staat, die het op haar beurt onder de vorm van een lening aan de NMBS heeft verstrekt.

3.2.4 NMBS eigen middelen

De financiering door de NMBS met eigen middelen diende enerzijds om de algemene onkosten op de HST-investeringen te dekken, vastgesteld volgens de Belgische boekhoudnormen, en anderzijds om rollend materieel aan te schaffen.

3.2.5 EEG

De EEG heeft subsidies verleend voor de financiering van intercalaire intresten. Ze heeft via externe auditbureaus de werkelijkheid daarvan laten onderzoeken alsook de adequaatheid van het boekhoudsysteem.

3.2.6 NV Eurostation

De nv Eurostation, een dochtermaatschappij van de NMBS²⁰, is tegemoetgekomen in het HST-investeringsprogramma voor de financiering van een deel van de terminal Brussel-Zuid, namelijk wat betreft de commerciële ruimten.

3.3 Uitvoering van het HST-project in de periode 2005-2007

In een overeenkomst van 9 oktober 2006 tussen de Staat, de NMBS-Holding en Infrabel is de kostprijs van de nog uit te voeren investeringen voor het resterende gedeelte van het project geraamd op 1.157,4 miljoen euro, waarvan 1.042,6 miljoen euro ten laste van Infrabel en 114,8 miljoen euro ten laste van de NMBS-Holding. Volgens die overeenkomst, bevestigd in het beheerscontract, moet de financiering gebeuren met volgende middelen:

- 1° het saldo van de prefinanciering door de nv HST-Fin, zijnde 457,8 miljoen euro²¹;
- 2° het saldo van de bijdrage van de Nederlandse Staat, zijnde 171,5 miljoen euro²²;

²⁰ Na de herstructurering is de nv Eurostation een dochtermaatschappij van de NMBS-Holding.

²¹ Het saldo is gelijk aan het verschil tussen de geboekte investeringskosten en het nominale bedrag aangebracht door de nv HST-Fin. Overeenkomstig artikel 4 van het koninklijk besluit van 13 april 1997 in uitvoering van artikel 3, §2 van de wet van 17 maart 1997 tot uitvoering van het HST-project, kon de NMBS de fondsen ingebracht door de nv HST-Fin voorlopig aanwenden volgens regels vastgelegd door het directiecomité en onder verzekering dat er voldoende fondsen beschikbaar waren om de HST-investeringen te kunnen uitvoeren. Bijgevolg werden er geen intresten aan toegevoegd.

²² De bijdrage afkomstig van de Nederlandse Staat moest overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 28 mei 1999 tot uitvoering van artikel 15 van de wet van 17 maart 1997 betreffende de financiering van het HST-project uitsluitend voor de realisering van de hogesnelheidslijn Antwerpen-Nederlandse grens worden besteed. In toepassing daarvan werd het saldo opgevolgd op een afzonderlijke thesaurierekening en werden er continu intresten op het uitstaande saldo aan toegevoegd.

- 3° de intresten op de saldo's genoemd onder 1° en 2°, belegd bij de NMBS-Holding tussen 1 januari 2005 en de datum van de effectieve betaling aan Infrabel, voor een bedrag van 22,7 miljoen euro;
- 4° middelen te verstrekken door de FOD Mobiliteit en Vervoer voor het gedeelte van de HST-investeringen voor gemengd gebruik, gebudgetteerd op 184,3 miljoen euro voor Infrabel en 45,6 miljoen euro voor de NMBS-Holding;
- 5° een toelage van de EEG, gebudgetteerd op 15,0 miljoen euro;
- 6° een prefinanciering door de NMBS-Holding van het tekort na de aanwending van de vorige bronnen voor een bedrag van 274,6 miljoen euro waarvan 205,4 miljoen euro ten laste van Infrabel en 69,2 miljoen euro ten laste van de NMBS-Holding. Die prefinanciering gebeurt onder volgende voorwaarden:
- de NMBS-Holding schrijft in op kapitaalsverhogingen bij Infrabel voor een bedrag van 205,4 miljoen euro, hetgeen effectief is gebeurd in 2007 en in dat jaar volstort voor een bedrag van 51,3 miljoen euro;
 - de Staat waarborgt de betaling van de kapitaalsaflossingen en de intrestlasten van het geprefinancierd saldo door de NMBS-Holding met jaarlijkse betalingen in de periode 2007-2036.

Overeenkomstig artikel 53 van beheerscontract van Infrabel, heeft de NMBS-Holding de bedragen genoemd onder 1°, 2° en 3° gestort in 2005 en 2007 voor een totaalbedrag van 652,0 miljoen euro²³.

In de periode 2005-2007 werden per financieringsbron de volgende investeringen doorgevoerd:

Tabel 10 – Investeringen 2005-2007 in het HST-project

(in miljoen euro)	Infrabel			NMBS-Holding		Totaal
	FOD	Exclusieve bronnen ²⁴	EEG	FOD	Prefinanciering	
2005	83,0	353,9	0,1	8,8	17,8	463,6
2006	70,3	237,1	2,3	13,0	21,8	344,5
2007	34,7	84,7	1,1	13,0	10,9	144,4
Totaal	188,0	675,7	3,5	34,8	50,5	952,5

3.4 Analyse van het exclusief gebruik van de financieringsmiddelen

Het beschreven boekhoudstelsel laat toe alle investeringen per financieringsbron op te volgen en te identificeren. Bij de algemene controles van de boeking van de investeringen werden op dat vlak geen anomalieën vastgesteld.

Overeenkomstig de artikelen 51 en 52 van haar beheerscontract en artikel 2.7 van de overeenkomst van 9 oktober 2006 moet Infrabel de verkregen middelen van ex HST-Fin, van de Nederlandse Staat en uit de kapitaalsverhoging onderschreven door de NMBS-Holding exclusief aanwenden voor het HST-project. Om

²³ In de genoemde overeenkomst van 9 oktober 2006 was het bedrag van de intresten geraamd op 8,6 miljoen euro.

²⁴ Die exclusieve bronnen zijn de ex HST-Fin-middelen, de middelen afkomstig van de Nederlandse Staat en de kapitaalsverhoging onderschreven door de NMBS-Holding.

dat te verzekeren, moeten op het nog niet aangewende saldo bij elke maandelijkse afsluiting intresten worden berekend en toegevoegd aan de nog niet aangewende kapitaalsubsidies, zodat er voldoende middelen beschikbaar zijn voor de realisatie op termijn van de betreffende HST-infrastructuur. Infrabel heeft die verrekening sinds de storting door de NMBS-Holding van de betrokken bedragen niet doorgevoerd. Het is dan ook aangewezen daartoe over te gaan om die doelstelling te verzekeren. Op 31 december 2007 was er nog een uitstaand saldo van 27,6 miljoen euro.

3.5 Conclusie

Het project van de "hogesnelheidsverbinding" werd opgestart in 1991 en nadert zijn voltooiing. Er werden tot en met 2007 investeringen uitgevoerd voor een bedrag van 5.774,4 miljoen euro, waarvan 4.821,9 miljoen euro vóór 2005 en 952,5 miljoen euro in de periode 2005-2007.

Wat betreft de kwestie of de voorbehouden middelen van HST-Fin, de toelage van Nederland en de kapitaalsverhoging onderschreven door de NMBS-Holding exclusief voor dat project worden gereserveerd door Infrabel, wordt het volgende vastgesteld:

- de uitgevoerde investeringen zijn per afzonderlijke bron identificeerbaar in het boekhoudsysteem;
- om te garanderen dat die middelen exclusief voor het HST-project worden gereserveerd zouden intresten moeten worden berekend op het uitstaande saldo en worden toegevoegd aan de nog niet aangewende kapitaalsubsidies, zodat er voldoende middelen beschikbaar zijn voor de realisatie op termijn van de HST-infrastructuur. Infrabel heeft die verrekening sinds de storting door de NMBS-Holding van de betrokken bedragen niet doorgevoerd. Het is dan ook aangewezen daartoe over te gaan om die doelstelling te verzekeren.

Hoofdstuk 4

Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst: algemeen

4.1 Inleiding

De drie vennootschappen NMBS, Infrabel en NMBS-Holding krijgen van de Staat exploitatietoelagen die in 2005, 2006 en 2007 voor het geheel van de NMBS-groep respectievelijk 1.407,9 miljoen euro, 1.472,2 miljoen euro en 1.522,9 miljoen euro bedragen. Die toelagen worden toegekend om de vennootschappen te compenseren voor het feit dat de Staat hen via de beheerscontracten heeft opgedragen opdrachten van openbare dienst uit te voeren.

De NMBS combineert opdrachten van openbare dienst met zuiver commerciële activiteiten en de NMBS-Holding vervult verschillende opdrachten van openbare dienst, oefent een beperkte commerciële activiteit uit en moet haar financiële schuld beheren. Voor openbare bedrijven die zich in die situatie bevinden, heeft de Europese regelgever richtlijnen uitgevaardigd, die geleidelijk rigider werden opgevat, om publieke en commerciële activiteiten van elkaar te scheiden.

De Europese richtlijnen 91/440/EEG betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, zoals gewijzigd door richtlijn 2001/12/EG en richtlijn 2006/111/EG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen de lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen²⁵ (hierna transparantierichtlijn genoemd), hebben aan de spoorwegondernemingen een rigide systeem van regels opgelegd die een tweeledig doel hebben:

- 1° zorgen voor transparantie door een boekhoudkundige afscheiding tussen de activiteiten van openbare dienstverlening en de commerciële activiteiten;
- 2° via de gescheiden boekhouding een doeltreffende toepassing van de mededingingsregels waarborgen, met andere woorden kunnen aantonen dat overheidsmiddelen die worden verstrekt voor reizigersvervoersdiensten in het kader van een opdracht van openbare diensten niet worden overgedragen naar activiteiten met betrekking tot andere vervoersdiensten of andere activiteiten.

4.2 Transparantieregels

Richtlijn 91/440/EEG, zoals gewijzigd door richtlijn 2001/12/EG, bepaalt het volgende:

- Artikel 6.1: *“De Lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat gescheiden verlies- en winstrekeningen en balansen worden opgesteld en gepubliceerd voor de activiteiten met betrekking tot de levering van vervoersdiensten door spoorwegondernemingen enerzijds, en voor de activiteiten betreffende het beheer van de spoorweginfrastructuur anderzijds.”*²⁶

²⁵ Deze richtlijn is de gecodificeerde tekst van richtlijn 80/723/EEG die herhaaldelijk en ingrijpend werd gewijzigd.

²⁶ Het beheer van de spoorweginfrastructuur is met de oprichting van Infrabel bij die vennootschap ondergebracht zodat per definitie de boekhoudkundige afsplitsing is gebeurd.

- Artikel 9.4: *“In het geval van spoorwegondernemingen worden voor de bedrijfsactiviteiten met betrekking tot de exploitatie van hun goederenvervoersdiensten winst- en verliesrekeningen, alsmede balansen of een jaarlijkse staat van activa en passiva opgesteld en gepubliceerd.”*

Richtlijn 2006/111/EG geeft in detail de richting aan voor het voeren van een gescheiden boekhouding:

- Artikel 1.1: *“De lidstaten verschaffen volgens de in deze richtlijn vervatte regeling doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen de overheden en openbare bedrijven door opening van zaken te geven over:*
 - a) de rechtstreekse beschikbaarstellingen van openbare middelen door overheden aan de betrokken bedrijven;*
 - b) de beschikbaarstellingen van openbare middelen door de overheden via openbare bedrijven of financiële instellingen;*
 - c) de daadwerkelijke besteding van deze openbare middelen.”*
- Artikel 1.2: *“Onverminderd de door de Gemeenschap vastgestelde specifieke bepalingen dragen de lidstaten ervoor zorg, dat de financiële en organisatorische structuur van elke tot het voeren van een gescheiden boekhouding verplichte onderneming correct in de gescheiden boekhouding wordt weergegeven, zodat daaruit duidelijk blijkt:*
 - a) welke kosten en opbrengsten met de verschillende activiteiten verband houden;*
 - b) volgens welke methoden, tot in de bijzonderheden, de kosten en opbrengsten aan de verschillende activiteiten worden toegerekend.”*
- Artikel 4.1: *“Om de in artikel 1, lid 2, bedoelde doorzichtigheid te waarborgen, nemen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat voor elke tot het voeren van een gescheiden boekhouding verplichte onderneming:*
 - a) de interne rekeningen voor de verschillende activiteiten gescheiden zijn;*
 - b) alle kosten en opbrengsten, op grond van consequent toegepaste en objectief te rechtvaardigen beginselen inzake kostprijsadministratie, correct worden toegerekend;*
 - c) de beginselen inzake kostprijsadministratie volgens welke de gescheiden boekhouding wordt gevoerd, duidelijk zijn vastgelegd.”*

4.3 Regels betreffende het verbod tot overdracht van overheidsmiddelen naar andere commerciële activiteiten

Richtlijn 91/440/EEG zoals gewijzigd door richtlijn 2001/12/EG bepaalt in artikel 9.4: *“Financiële middelen voor activiteiten die betrekking hebben op het verrichten van reizigersvervoersdiensten in het kader van een opdracht van openbare dienst, moeten afzonderlijk in de desbetreffende rekeningen worden opgevoerd en mogen niet worden overgedragen naar activiteiten met betrekking tot andere vervoersdiensten of andere bedrijfsactiviteiten.”*

De onderzoeksvraag hierbij is of het boekhoudstelsel voldoende adequaat is om de kosten en opbrengsten van de opdrachten van openbare dienst te onderscheiden van deze voor de commerciële activiteiten.

Daarbij aansluitend wordt de onderzoeksvraag behandeld of de financiële stromen tussen de opdrachten van openbare dienst enerzijds en de commerciële activiteiten anderzijds van elkaar afgezonderd kunnen worden. Die benadering is ruimer dan de registratie van kosten en opbrengsten in de resultatenrekeningen. Over de kasstromen wordt gerapporteerd in kasstroomoverzichten die worden opgesteld niet alleen op basis van de resultaten maar ook op basis van de balans. Ze hebben tot doel informatie te geven over het geheel van de in- en uitstroom van geldmiddelen en dus over de aanwending en besteding van zowel exploitatietoelagen als investeringstoelagen.

Aangezien die twee onderzoeksvragen onlosmakelijk verweven zijn met de wijze waarop de kapitaalsverhogingen van de NMBS, waarop de NMBS-Holding heeft ingeschreven, worden geaffecteerd aan de ene of andere activiteit, wordt in de volgende hoofdstukken ook de kwestie behandeld van de compatibiliteit van het ondersteuningsbeleid van de dochterondernemingen door de NMBS-Holding met het beheerscontract, de wet van 21 maart 1991 en de Europese richtlijnen.

Infrabel tenslotte, die als infratructuurbeheerder uitsluitend opdrachten van openbare dienst vervult, valt niet onder de beschreven transparantieregels. Niettemin blijft ook op haar het algemeen principe vervat in de Europese regelgeving van toepassing met name dat voor de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst de Staat compensaties voor de kosten ervan kan toekennen. Tegen die achtergrond wordt de transparantie van de financiële stromen geanalyseerd.

4.4 Conclusie

De vennootschappen van de groep NMBS hebben in de periode 2005-2007 samen 4.403,0 miljoen euro exploitatietoelagen ontvangen uit de begroting van de FOD Mobiliteit en Vervoer voor de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst. Bovendien heeft de NMBS-Holding nog ingeschreven op kapitaalsverhogingen van de NMBS en Infrabel en in de periode 2005-2007 volstort voor een bedrag van respectievelijk 510,0 miljoen euro en 51,3 miljoen euro.

Spoorwegondernemingen die opdrachten van openbare dienst combineren met commerciële activiteiten moeten volgens de Europese regelgeving en volgens de vertaling ervan in Belgisch recht, een transparante boekhouding voeren die beide afzondert en verzekert dat er geen transfer kan zijn van overheidsmiddelen naar de commerciële sector.

Hoofdstuk 5

Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst: NMBS

5.1 Context

De kernactiviteiten van de NMBS zijn het spoorwegvervoer van reizigers, zowel nationaal als internationaal, het spoorwegvervoer van goederen en de verwerving en het onderhoud van het rollend spoorwagematerieel.

Haar opdrachten van openbare dienst zijn overeenkomstig artikel 4 van het beheerscontract:

- 1° het binnenlands reizigersvervoer met treinen van de gewone dienst alsook de binnenlandse bedieningen door hogesnelheidstreinen;
- 2° het verwerven, de bouw, het onderhoud en het beheer van de investeringen in rollend materieel voor het binnenlands vervoer van reizigers;
- 3° het grensoverschrijdend reizigersvervoer, namelijk het vervoer met treinen van de gewone dienst voor het gedeelte van het nationaal traject dat niet is gedekt volgens 1° en tot de in het beheerscontract gedefinieerde stations op de buurnetten;
- 4° de prestaties die de NMBS moet leveren voor de behoeften van de Natie.

Om de afscheiding tussen die opdrachten van openbare dienst en de commerciële activiteiten transparant te maken, heeft de wetgever de Europese richtlijnen vertaald in Belgisch recht door artikel 27, §1 en artikel 221, §2 van de wet van 21 maart 1991 houdende hervorming van sommige economische overheidsbedrijven:

- Artikel 27, §1: *“De autonome overheidsbedrijven (...) voorzien in een afzonderlijk stelsel van rekeningen voor de activiteiten die verband houden met hun taken van openbare dienst, enerzijds, en hun andere activiteiten, anderzijds.*
De bijlage bij de jaarrekening bevat een samenvattende staat van de rekeningen betreffende de taken van openbare dienst en een desbetreffende commentaar.”
- Artikel 221, §2, zoals ingevoegd door het koninklijk besluit van 19 oktober 2004 houdende sommige maatregelen voor de reorganisatie van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen: *“Onverminderd artikel 27, §1, houdt de Nieuwe N.M.B.S. in haar interne boekhouding afzonderlijke rekeningen aan voor haar activiteiten met betrekking tot het goederenvervoer per spoor. De bijlage bij de jaarrekening van de Nieuwe N.M.B.S. bevat een afzonderlijke balans en resultatenrekening voor deze activiteiten.”*

Het verbod tot overdracht van overheidsmiddelen naar de commerciële activiteiten uit de Europese richtlijn 91/440/EEG, zoals gewijzigd door richtlijn 2001/12/EG (artikel 9.4), werd overgenomen in Belgisch recht door artikel 221, §3 van de genoemde wet van 21 maart 1991: *“De bijdragen gestort voor de activiteiten met betrekking tot de verstrekking van vervoerdiensten voor reizigers in het kader van de opdrachten van openbare dienst, moeten afzonderlijk worden vermeld in de overeenkomstige rekeningen en mogen niet worden overgedragen naar de activiteiten met betrekking tot de verstrekking van andere vervoerdiensten of naar enige ander activiteit.”*

Het beheerscontract 2005-2007 heeft geen verdere aanduidingen gegeven over de wijze waarop die verplichtingen inzake transparantie en het verbod op transfer van openbare middelen naar de commerciële activiteiten via de rapportering moeten worden ingevuld. Overeenkomstig artikel 94 van het beheerscontract moet de NMBS een jaarlijks verslag opstellen waarin onder meer een staat van opbrengsten en kosten per opdracht van openbare dienst aan bod moet komen. Dat artikel stipuleert verder dat deze staten eventueel opgesteld zullen zijn op basis van niet-boekhoudkundige gegevens, en dit in afwachting dat een boekhoudplan het mogelijk maakt om de opbrengsten en kosten rechtstreeks toe te wijzen. Zoals hierna uit de analyse blijkt, was die laatste clause van meet af aan achterhaald omdat een afzonderlijk stelsel van rekeningen bestaat sinds het functioneren van de NMBS als zelfstandige juridische entiteit. Uit die analyse zal ook blijken dat de opgelegde verplichtingen inzake rapportering onvoldoende zijn om de volledige transparantie inzake de affectatie van de financiële stromen te verkrijgen.

5.2 Boekhoudkundige registratie van kosten en opbrengsten via een afzonderlijk stelsel van rekeningen

De algemene methodiek van het afzonderlijk stelsel van rekeningen zoals die op dit ogenblik wordt toegepast door de NMBS, was vóór de start van haar activiteiten als onafhankelijke juridische entiteit al in voege bij de toenmalige nog niet gesplitste NMBS sinds 1998²⁷. Die methodiek bestaat erin dat het algemeen rekeningenstelsel is uitgesplitst in een stelsel van rekeningen voor elke bedrijfseenheid die een afgebakend geheel van activiteiten waarneemt.

De raad van bestuur heeft volgende bedrijfseenheden overgenomen na de splitsing:

- drie bedrijfseenheden die ook de finale activiteitssectoren zijn, namelijk:
 - 1) het reizigersvervoer als opdracht van openbare dienst;
 - 2) het andere reizigersvervoer, in essentie het internationaal reizigersvervoer;
 - 3) het goederenvervoer (B-Cargo);
- drie ondersteunende bedrijfseenheden:
 - 1) de bedrijfseenheid die het rollend materieel onderhoudt;
 - 2) de bedrijfseenheid die instaat voor het rollend materieel (behalve de goederenwagons) en de treinbestuurders;
 - 3) de algemene diensten (financiën, juridische diensten, algemeen secretariaat).

Elke eenheid heeft een algemene en analytische boekhouding van kosten en opbrengsten die geïntegreerd is in het algemene rekeningenstelsel. Verder loopt de methodiek zo dat de kosten en opbrengsten van de ondersteunende sectoren bij de drie finale activiteitssectoren worden geboekt.

²⁷ De NMBS paste ook al in de periode 1993-1997 een afzonderlijk stelsel van rekeningen toe voor de afsplitsing van de opdrachten van openbare dienst, volgens een andere methodiek weliswaar.

5.2.1 Methodologie van waardering en toerekening van kosten en opbrengsten aan de activiteitssectoren

In het geheel van regels inzake waardering en toerekening, waaraan progressief verbeteringen werden aangebracht²⁸, zijn als algemene beginselen aangenomen:

- de waardering gebeurt tegen historische kostprijzen, zoals dat geldt voor de statutaire jaarrekening;
- de met de algemene boekhouding verbonden analytische boekhouding laat toe de kosten en opbrengsten per activiteit op te volgen²⁹.

Uitgaande van die algemene beginselen worden de kosten en opbrengsten die verband houden met de uitoefening van de bedrijfsactiviteiten, dus met uitzondering van de financiële kosten en opbrengsten en de uitzonderlijke kosten en opbrengsten, volgens volgend stramien bij de drie finale activiteitssectoren geregistreerd:

- 1° Alle kosten voortkomend uit externe facturaties worden rechtstreeks geboekt in de algemene en analytische boekhouding per bedrijfseenheid. Het gaat om kosten voor bevoorrading en levering van diensten zowel door de twee andere vennootschappen van de groep als door andere derden.
- 2° De kosten van afschrijvingen en voorzieningen worden rechtstreeks in de algemene en analytische boekhouding van de bedrijfseenheden geboekt.
- 3° Alle exploitatieopbrengsten gegenereerd uit de relaties met derden worden rechtstreeks in de algemene en analytische boekhouding van de bedrijfseenheden geboekt naargelang de aard ervan: opbrengsten uit het binnenlands reizigersverkeer en de exploitatietoelagen van de Staat worden geboekt bij de bedrijfseenheid "Reizigers openbare dienst", opbrengsten uit het internationaal reizigersvervoer bij de bedrijfseenheid "Internationaal reizigersvervoer" en opbrengsten uit het goederenvervoer bij B-Cargo.
- 4° Via een systeem van interne facturaties tussen bedrijfseenheden wordt een volledige doorrekening van kosten beoogd die gebaseerd is op de kostenbepaling per activiteit (*activity based costing*).

De interne facturaties gebeuren op basis van transferprijzen³⁰. Dat zijn basiseenhedsprijzen per volume-eenheid voor de verschillende activiteiten. Het concept werd in 1998 ingevoerd bij de toenmalige NMBS en is overgenomen bij de splitsing. De transferprijzen worden jaarlijks aangepast op basis van de gewijzigde kostenstructuur en goedgekeurd door het directiecomité. De analytische boekhouding is dusdanig georganiseerd dat zij toelaat jaarlijks een herberekening door te voeren van de transferprijzen opdat zij zo nauw mogelijk aansluiten bij de operationele kosten per activiteit.

²⁸ De raad van bestuur heeft de eerste waarderingsregels goedgekeurd in zijn vergadering van 6 maart 2006 in het kader van de vaststelling van rekeningen per activiteitssector voor het boekjaar 2005 en dit na opmerkingen van het college van commissarissen over de semestriële boekhoudstaat op 30 juni 2005. Later werden nog aanpassingen goedgekeurd op 7 maart 2008 en 27 mei 2008 ingevolge vaststellingen door het college van commissarissen.

²⁹ Een activiteit is een geheel van welomschreven uit te voeren prestaties, bijvoorbeeld het onderhoud van elektrische locomotieven, het onderhoud van HST-stellen...

³⁰ Het concept van de transferprijzen werd geïntroduceerd in 1998 met behulp van een externe consultant. Het systeem van interne facturaties op basis van transferprijzen werd in 2001 nog aan een onderzoek onderworpen door de dienst interne audit en door een externe consultant die het als voldoende betrouwbaar hebben beoordeeld. De methode werd zo toegepast dat werd geboekt op basis van reële kostprijzen.

- 5° Op het einde van het boekjaar worden de verschillen in de resultaten (kosten – opbrengsten) per activiteit die ontstaan door de toepassing van de transferprijzen, aan de drie finale activiteitssectoren toegerekend op basis van de eerdere interne facturaties om aldus te bekomen dat in de resultatenrekeningen van de drie finale activiteitssectoren alle kosten en opbrengsten zijn geboekt.

Financiële kosten en opbrengsten worden op het niveau van de drie finale activiteitssectoren deels rechtstreeks geboekt naargelang van de aard (bijvoorbeeld dividenden uit financiële vaste activa). De financiële kosten en opbrengsten geboekt op de 65- en 75-rekeningen werden in 2005 en 2006 aan de drie finale activiteitssectoren toegerekend volgens de cash flow/cash drain per activiteitssector, evenwel zonder dat volledige kasstroomoverzichten in aanmerking werden genomen. In 2007 werd, ingevolge de opmerkingen van het college van commissarissen, een volledig gewijzigde berekening doorgevoerd op basis van kasstroomoverzichten.

Uitzonderlijke kosten en opbrengsten zijn in de regel rechtstreeks toewijsbaar aan één van de activiteitssectoren.

5.2.2 Evaluatie van de methodiek van boeking en toerekening van kosten en opbrengsten aan de activiteitssectoren

Met het beschreven boekhoudstelsel en de methodiek van boeking wordt tegemoet gekomen aan het algemeen voorschrift vervat in de Europese richtlijn 91/440/EEG en artikel 27, §1 van de wet van 21 maart 1991 om een afzonderlijk stelsel van rekeningen aan te houden.

De verzekering echter van de volledige transparantie over de afsplitsing van kosten en opbrengsten tussen de activiteiten van openbare dienst en de commerciële activiteiten en de verzekering dat er geen transfers gebeuren van overheidsmiddelen naar de commerciële activiteiten, zoals opgelegd door richtlijn 2006/111/EG, inzonderheid de artikelen 1, 3 en 4.1, door artikel 9.4 van richtlijn 91/440/EEG en artikel 221, §3 van de wet van 21 maart 1991, is afhankelijk van de mate waarin de waarderingregels daarmee compatibel zijn en in het rekeningenstelsel worden toegepast.

In dat verband heeft het college van commissarissen op herhaalde tijdstippen drie principiële kwesties opgeworpen waarvan de consequenties nu nog actueel zijn, namelijk:

- 1° de noodzaak tot opstelling van kasstroomoverzichten per activiteitssector om aldus een volledig beeld te krijgen van de financiële stromen;
- 2° de toerekening aan de activiteitssectoren van de kapitaalsverhogingen waarop de NMBS-Holding sinds 2005 heeft ingeschreven;
- 3° de berekening van financiële kosten en opbrengsten op basis van de kasstroomoverzichten.

Kasstroomoverzichten

Kasstroomoverzichten zijn een onontbeerlijk instrument om:

- te rapporteren in termen van in- en uitstroom van geldmiddelen en aldus de financiële stromen in de loop van een boekhoudperiode in kaart te brengen;
- de toewijzing van de financiële stromen aan de drie activiteitssectoren te identificeren;

- op basis daarvan een getrouwe toerekening te doen van de financiële kosten en opbrengsten aan de drie activiteitssectoren in een vennootschap die een gemeenschappelijke thesaurie hanteert voor het geheel van haar activiteiten.

Het college van commissarissen had die wijze van rapportering aanbevolen om de transparantie te verkrijgen zoals voorgeschreven door richtlijn 2006/111/EG, ondanks het feit dat de Belgische boekhoudnormen daarin niet voorzien en het beheerscontract dat evenmin verplicht. Het college heeft zich geïnspireerd op de internationale boekhoudnormen (IFRSs³¹), die daarin wel voorzien, meer bepaald IAS 7.

Qua techniek bestaat de meest gebruikelijke methode erin de kasstromen indirect af te leiden, enerzijds uit de resultatenrekeningen en anderzijds uit de mutaties van diverse balansposten waaruit de vermogensaanwendingen en vermogensbronnen moeten blijken.

Praktisch wordt in de presentatie een onderscheid gemaakt tussen de kasstromen uit:

- 1° de bedrijfsactiviteiten (exploitatiefunctie) waaronder de kasstromen worden gegroepeerd, afgeleid uit a) de resultatenrekening door eliminatie van de niet kaskosten en niet kasopbrengsten en b) de mutaties van het bedrijfskapitaal, zijnde de activa realiseerbaar op korte termijn (voorraden, handelsvorderingen op ten hoogste één jaar,...) en de betalingsverplichtingen op korte termijn (handelsschulden op ten hoogste één jaar,...);
- 2° de investeringsactiviteiten (investeringsfunctie) waaronder zijn opgenomen, de vermogensaanwendingen als uitstroom van geldmiddelen (investeringen in immateriële, materiële en financiële vaste activa) en de vermogensbronnen als instroom van geldmiddelen (verkoop van immateriële, materiële en financiële vaste activa en investeringstoelagen van de Staat);
- 3° de financieringsactiviteiten (financieringsfunctie) met de kasstromen als variatie in eigen vermogen (kapitaal) en vreemd vermogen (financiële schulden op lange en korte termijn).

Toerekening van de kapitaalsverhogingen

In de periode 2005-2007 heeft de NMBS-Holding in uitvoering van de beheerscontracten ingeschreven op kapitaalsverhogingen van de NMBS ten bedrage van 510,0 miljoen euro die door de NMBS in de gemeenschappelijke thesaurie werden opgenomen. Het college van commissarissen heeft met verwijzing naar de genoemde Europese richtlijnen, de wet van 21 maart 1991 en het beheerscontract, gevraagd dat de raad van bestuur de wijze waarop die instroom van geldmiddelen is geaffecteerd aan de activiteitssectoren zou bepalen.

Berekening van de financiële kosten en opbrengsten

In een vennootschap die een gemeenschappelijke thesaurie hanteert, is de opstelling van kasstroomoverzichten per activiteitssector een onmisbaar instrument om de financiële kosten en opbrengsten te kunnen toerekenen. Het college van commissarissen heeft erop gewezen dat zodra de kasstroomoverzichten zijn opgesteld, de toerekening van de financiële kosten en opbrengsten aan de activiteitssectoren zou moeten gebeuren met terugwerkende kracht tot 2005.

³¹ *International Financial Reporting Standards.*

Beheerscontract 2008-2012

Het beheerscontract 2008-2012 heeft in artikel 87 de verplichting opgelegd om jaarlijks een gedetailleerd kasstroomoverzicht te geven volgens het model van IAS 7 voor (a) de opgelegde opdrachten van openbare dienst, (b) de activiteiten inzake het overige vervoer van reizigers en (c) de activiteiten inzake goederenvervoer. Die informatie moet het mogelijk maken transparantie te geven over de ingaande en uitgaande kasstromen per activiteitssector.

5.2.3 Kasstroomoverzichten 2005-2007 vóór toerekening van de kapitaalsverhogingen

De raad van bestuur heeft in zijn vergadering van 7 maart 2008 het model van de op te stellen kasstroomoverzichten per activiteitssector goedgekeurd. Het beantwoordt aan de IAS 7 norm van de IFRSs en kan als een betrouwbaar instrument worden beschouwd om te rapporteren over de in- en uitstroom van geldmiddelen.

De raad van bestuur heeft in zijn vergadering van 27 mei 2008 een definitieve versie³² van de rekeningen 2007 per activiteitssector vastgesteld waarbij werd rekening gehouden met de opgestelde kasstroomoverzichten met terugwerkende kracht tot en met het boekjaar 2005.

Die kasstroomoverzichten 2005-2007 zoals goedgekeurd door de raad van bestuur worden hierna in synthesevorm weergegeven.

³² De raad van bestuur had de rekeningen per activiteitssector opgesteld samen met de jaarrekening in zijn vergadering van 7 maart 2008. Naar aanleiding van controleopmerkingen door het college van commissarissen aangaande de niet-affectatie van de thesauriestromen aan de activiteitssectoren, werd hem een nieuwe versie overgezonden op 23 mei 2008. Die definitieve versie werd vastgesteld door de raad van bestuur in zijn vergadering van 27 mei 2008.

Tabel 11 – Synthese van de kasstroomoverzichten NMBS 2005-2007

(in miljoen euro)	Reizigersvervoer openbare dienst		Reizigersvervoer niet- openbare dienst		Goederenvervoer (B-Cargo)	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Exploitatiefunctie						
• bruto financieringsmarge ³³	+ 10,6	+ 26,5	- 0,7	- 8,0	- 62,8	- 16,8
• bedrijfskapitaal ³⁴	- 9,8	- 280,3	+ 52,4	+ 1,5	- 98,2	- 1,7
Totaal exploitatiefunctie	+ 0,8	- 253,8	+ 51,7	- 6,8	- 161,1	- 18,5
Investeringsfunctie						
• aanwendingen voor materiële en immateriële vaste activa ³⁵	- 99,7	- 157,2	- 234,2	- 19,0	- 36,8	- 33,3
• aanwendingen voor financiële vaste activa	-	-	-	- 0,4	- 0,1	- 1,2
• bronnen, waarvan:						
o afstanden immateriële en materiële activa	+ 7,2	+ 0,7	+ 0,2	+ 1,2	+ 12,2	+ 11,7
o afstanden financiële vaste activa	-	-	-	-	+ 50,0	-
o investeringstoelagen ³⁶	+ 151,7	+ 178,8	+ 293,5	-	-	-
Totaal investeringsfunctie	+ 59,2	+ 22,2	+ 59,5	- 18,2	+ 25,3	- 22,8
Thesaurietoestand per einde boekjaar	+ 60,0	- 231,5	+ 111,2	- 25,0	- 135,8	- 41,3
Gecumuleerde thesaurietoestand einde 2007³⁷			- 60,3		- 112,9	- 313,3

³³ De bruto financieringsmarge wordt verkregen door in het nettoresultaat van het boekjaar niet-kasopbrengsten te elimineren.

³⁴ Het negatieve karakter van het bedrijfskapitaal in 2006 van het reizigersvervoer openbare dienst is in hoofdzaak te wijten aan het feit dat de NMBS-Holding in 2005 de openstaande voorrechten op de Staat heeft voorgefinancierd, wat niet meer gebeurde vanaf het volgende jaar.

³⁵ De gerealiseerde investeringen zijn aan de activiteitssectoren toegewezen volgens het economisch criterium, zijnde het gebruik van de activa in de loop van het boekjaar.

³⁶ De investeringstoelagen zijn de verkregen kapitaalsubsidies (FOD Mobiliteit en Vervoer en GEN) na de stortingen aan het Fonds voor Spoorweginvesteringen.

³⁷ Die situatie weerspiegelt de thesaurietoestand op de datum van de afsluiting van het boekjaar. Voor het reizigersvervoer openbare dienst wordt die beïnvloed door het betalingsprogramma van de overheidstoelage. Daarvan wordt 4/12 betaald medio januari van het jaar t+1. Zo werd 266,6 miljoen euro betaald in 2008 met betrekking tot 2007.

Analyse

De kasstroomoverzichten zijn opgesteld volgens het schema goedgekeurd door de raad van bestuur en beantwoorden qua structuur aan IAS 7. De praktische invulling vergt een aantal ingrepen om de werkelijke in- en uitstroom van geldmiddelen te kunnen tonen:

- De investeringstoelagen opgenomen in de tabel (rubriek "Reizigersvervoer openbare dienst") onder de investeringsfunctie zijn de toegekende toelagen volgens de geboekte kapitaalsubsidies. Om de werkelijk betaalde instroom af te leiden moeten de uitstaande vorderingen mee in rekening worden gebracht³⁸.
- In de kasstroomtabel 2007 is onder de investeringsfunctie (rubriek "Goederenvervoer B-Cargo") een bedrag van 102,1 miljoen euro opgenomen voor de verwerving van financiële vaste activa. In werkelijkheid gaat het om de inbreng van activa (in lening omgezette vorderingen bij de nv Interferry Boats (IFB)³⁹ en goederenwagons bij de nv Xpedis⁴⁰) en is er in werkelijkheid geen uitgaande kasstroom.

Wat de nv Xpedis betreft wordt de aanwending ten bedrage van 6,8 miljoen euro geneutraliseerd door de bron, zijnde de waarde van de activa voor een zelfde bedrag.

Wat de nv IFB betreft, heeft de NMBS handelsvorderingen⁴¹ ter waarde van 94,6 miljoen euro omgezet in een lening en deze samen met de intresten daarop (0,7 miljoen euro) als een kapitaalsverhoging ingebracht⁴². Qua investering is er dan ook geen rechtstreeks uitgaande kasstroom, wel onrechtstreeks. De kasstroom moet immers worden gesitueerd op het vlak van het bedrijfskapitaal als een derving van te innen vorderingen.

- In het geheel van de controletechnieken blijft er nog een ontbrekende schakel doordat nog geen volledige balansen per activiteitssector werden opgesteld. Om perfect getrouwe kasstroomoverzichten te kunnen presenteren, is het boekhoudtechnisch noodzakelijk de kasstroomoverzichten en de balansen te kunnen afstemmen. Een dergelijke afstemming zou alsnog moeten kunnen worden doorgevoerd, onder meer om de twee hiervoor beschreven mechanismen te kunnen duiden.

³⁸ Het Belgische boekhoudrecht laat toe kapitaalsubsidies te boeken hetzij op grond van de toekenningen, hetzij op grond van de werkelijke betalingen. Met het oog op de transparantie van de kasstroomoverzichten is het aangewezen voor die laatste methode te kiezen.

³⁹ De core business van IFB is het intermodaal spoorvervoer, zowel nationaal als internationaal, naast het conventioneel vervoer van algemene ladingen. Intermodaal transport is een systeem dat de verschillende vervoerswijzen (spoor, weg, binnenvaart, kustvaart) combineert en integreert. Hierbij wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde laadeenheden (containers, trailers, wissellaadbakken enz.).

⁴⁰ Xpedis is opgericht in 2007 en is actief vanaf 2008 in de sector goederenvervoer (staal- en bulkgoederen).

⁴¹ In 2006 heeft de NMBS-Holding al haar vorderingen op de nv IFB verkocht aan de NMBS tegen een prijs van 25,9 miljoen euro. Op die vorderingen waren in de boeken van de NMBS-Holding voor quasi 100% waardeverminderingen geboekt.

⁴² Die kapitaalsverhoging past in een herstructureringsplan dat in 2003 werd meegedeeld aan de Europese Commissie en dat door deze laatste in 2007 werd aanvaard als conform met de Europese regelgeving.

De gegevens uit de tabel geven een inzicht in het vermogen tot autofinanciering van elke activiteitssector. De bruto financieringsmarge en bij uitbreiding de exploitatiefunctie is de indicator van de mate waarin de activiteiten van de sector voldoende kasstromen hebben gegenereerd om leningen terug te betalen, nieuwe investeringen te doen en de bedrijfsvoering te handhaven zonder een beroep te moeten doen op externe financiering.

De activiteitssector reizigersvervoer als opdracht van openbare dienst heeft in de periode nagenoeg een positieve bruto financieringsmarge, mede door de toegekende exploitatietoelagen. De investeringsfunctie geeft in de hele periode een positief beeld door de vertraging in de uitvoering van de investeringen waarvoor al investeringstoelagen zijn toegekend (zoals beschreven in hoofdstuk 1). Op het einde van 2007 is er nog een negatieve thesauriepositie van – 60,3 miljoen euro.

De activiteitssectoren ander reizigersvervoer en meer nog B-Cargo tonen een negatieve exploitatiefunctie en kunnen derhalve niet met eigen middelen de investeringen dekken of de bedrijfsvoering handhaven. Ze genereren een gecumuleerde negatieve thesaurie van respectievelijk – 112,9 miljoen euro en – 313,1 miljoen euro, zonder de dekkingskosten in rekening te brengen indien er een beroep zou moeten worden gedaan op de kapitaalmarkt voor de financiering.

In de financiële politiek van de NMBS hebben die kasstroomoverzichten als basis gediend om in 2007 de toerekening van de kapitaalsverhogingen te affecteren.

5.2.4 Toerekening van de kapitaalsverhogingen onderschreven door de NMBS-Holding

Artikel 3 van het beheerscontract bepaalt dat de NMBS-Holding zal inschrijven op kapitaalsverhogingen bij de NMBS⁴³:

“In het kader van het ondersteuningsbeleid aan de dochterondernemingen en in het bijzonder om deze toe te laten de openbare dienstopdrachten uit te voeren, zal de NMBS-Holding inschrijven op kapitaalsverhogingen voor een maximumbedrag van 540 miljoen euro waarvan een eerste schijf van 230 miljoen euro zal worden vrijgegeven tijdens het dienstjaar 2005, in geld,...

De intekeningsmodaliteiten van de andere kapitaalsverhogingsschijven worden bepaald in de overeenkomst tussen de NMBS Holding en de NMBS.

Deze overeenkomst voorziet dat de bedragen waarvoor dient ingetekend en die dienen vrijgegeven (230 miljoen euro) ondergeschikt zijn aan de reële tresoreriebehoeften van de NMBS (cash flow/cash drain).”

Het beheerscontract heeft volgend tijdsschema vastgelegd voor de betaling van de resterende schijven:

- 185 miljoen op 30 april 2006;
- 95 miljoen op 30 april 2007;
- 30 miljoen op 30 april 2008.

De NMBS-Holding heeft de kapitaalsverhogingen onderschreven voor een totaal bedrag van 510,0 miljoen euro in de periode 2005-2007 volgens het tijdschema overeengekomen in het beheerscontract. Zoals verderop zal worden uiteengezet, heeft de NMBS-Holding de laatste schijf ten bedrage van 30 miljoen euro nog niet betaald.

⁴³ Een zelfde tekst is opgenomen onder artikel 10 van het beheerscontract van de NMBS-Holding.

Die kapitaalsverhogingen werden sinds de eerste stortingen opgenomen in de gemeenschappelijke thesaurie van de vennootschap. Vanaf zijn auditrapport over het ondernemingsplan 2006-2007 heeft het college van commissarissen erop aangedrongen uitsluitel te verkrijgen over de toewijzing van de kapitaalsverhogingen aan de activiteitssectoren zodra de kasstroomoverzichten waren opgesteld. Het heeft zijn aanbeveling herhaald in zijn verslag aan de algemene vergadering over de rekeningen afgesloten op 31 december 2006 evenals in de managementletter over diezelfde rekeningen.

De raad van bestuur van 27 mei 2008 heeft de definitieve rekeningen 2007 van de activiteitssectoren goedgekeurd en heeft toen de volgende waarderingsregel aangenomen voor de affectatie van de kapitaalsverhogingen:

- i. *de kasstromen worden, voor zover zij door een voorafgaandelijke beslissing van de Raad van Bestuur toegewezen worden aan een activiteitssector, opgenomen onder de financieringsfunctie van deze activiteitsector;*
- ii. *indien er geen rechtstreekse toewijzing aan één of meerdere activiteitssectoren kan gebeuren op basis van een voorafgaandelijke beslissing van de Raad van Bestuur worden de kapitaalsverhogingen over de verschillende activiteitssectoren verdeeld overeenkomstig volgende principes:*
 1. *De kapitaalsverhogingen worden overeenkomstig art. 3 van het beheerscontract, in het bijzonder toegewezen aan de sector Reizigersvervoer als opdracht van openbare dienst;*
 2. *In het geval van kapitaalsverhogingen gespreid in de tijd, op basis van één beslissing of één wettelijke of reglementaire bepaling, wordt deze operatie als één kapitaalsverhoging beschouwd en dient het totaal bedrag van de kapitaalsverhogingen toegewezen aan de sector Reizigersvervoer als opdracht van openbare dienst na beëindiging van de totale operatie minstens 50% te bedragen van de totale kapitaalsverhoging;*
 3. *Het resterende, vrij te bestemmen gedeelte van de kapitaalsverhoging wordt, op voorstel van het Directiecomité, door de Raad van Bestuur toegewezen aan één of meerdere activiteitssectoren."*

In de op 7 maart 2008 goedgekeurde schema's van kasstroomoverzichten had de raad van bestuur bovendien als waarderingsregel aangenomen dat intresten tegen markttrente zouden worden berekend en intern geboekt in het geval thesaurieoverschotten van een activiteitssector zouden worden gebruikt om de tekorten in andere sectoren te dekken.

Uitgaande van de hiervoor geciteerde waarderingsregel en op basis van de eerder opgestelde kasstroomoverzichten werden de kapitaalsverhogingen als volgt geaffecteerd aan de activiteitssectoren.

Tabel 12 – Affectatie van de kapitaalsverhogingen aan de activiteitssectoren

(in miljoen euro)		Reizigers- vervoer openbare dienst	Reizigers- vervoer niet open- bare dienst	B-Cargo	Totaal
2005 eind boekjaar	Thesaurietoestand zonder kapitaalsverhoging	+ 60,0	- 25,0	- 135,8	
	Toewijzing kapitaalsverhoging	69,2	25,0	135,8	230,0
	Intresten op overgedragen thesaurie door reizigers openbare dienst	-	-	-	
	Thesaurietoestand na toerekening kapitaalsverhoging	+ 129,2	0	0	
2006 einde boekjaar	Thesaurietoestand zonder kapitaalsverhoging	- 231,5	- 29,7	- 41,3	
	Toewijzing kapitaalsverhoging	126,5	17,2	41,3	185,0
	Intresten op overgedragen thesaurie door reizigers openbare dienst	0,3	- 0,3	-	
	Thesaurietoestand na toerekening kapitaalsverhoging	- 104,7	- 12,8	0	
2007 einde boekjaar	Thesaurietoestand zonder kapitaalsverhoging	+ 111,2	- 58,2	- 136,0	
	Toewijzing kapitaalsverhoging	69,5	-	25,4	95,0
	Intresten op overgedragen thesaurie door reizigers openbare dienst	+ 5,1	- 2,2	- 2,9	
	Thesaurietoestand na toerekening kapitaalsverhoging	+ 185,8	- 60,4	- 113,5	
Eind 2007	Gecumuleerde thesaurietoestand na toerekening kapitaalsverhoging	+ 210,3	- 73,2	- 113,5	

Uit dit overzicht blijkt dat de NMBS kapitaalsverhogingen voor een totaal bedrag van 510,0 miljoen euro als volgt heeft toegewezen:

- 244,8 miljoen euro aan de commerciële sectoren (reizigersvervoer niet-openbare dienst en B-Cargo) *à fonds perdu*;
- 265,2 miljoen euro aan de sector reizigersvervoer openbare dienst.

Van die 265,2 miljoen euro werd 181,2 miljoen euro afgestaan aan de commerciële sectoren onder de vorm van een interne lening tegen markttrente.

Die rechtstreekse en onrechtstreekse toewijzing van in totaal 426,0 miljoen euro aan de commerciële sector betekent dat het *geheel* van zijn financieringsbehoeften in de periode 2005-2007 worden gedekt, namelijk:

- de tekorten in de gecumuleerde bruto financieringsmarge;
- de behoeften met betrekking tot de aanschaffing van immateriële en materiële vaste activa;
- de behoeften met betrekking tot de aanschaffing van financiële vaste activa, waardoor onrechtstreeks ook filialen worden gefinancierd.

Naast het feit dat de waarderingsregel een objectieve basis zou moeten vastleggen die controleerbaar⁴⁴ is, moeten in het licht van het beheerscontract, de wet van 21 maart 1991 en de Europese richtlijnen drie principiële kwesties aan de orde worden gesteld:

- 1° Moeten de kapitaalsverhogingen geheel of gedeeltelijk worden beschouwd als overheidsmiddelen?

⁴⁴ Volgens de waarderingsregel wordt minstens 50% van de kapitaalsverhoging toegewezen aan de openbare sector en kan de raad van bestuur op voorstel van het directiecomité het overige gedeelte vrij bestemmen. In de waarderingsregel zou een objectieve basis moeten worden vastgelegd waarop de toewijzing is gebaseerd.

- 2° Moeten deze middelen exclusief of gedeeltelijk worden toegewezen aan de opdrachten van openbare dienst?
- 3° Is het aanvaardbaar dat middelen, toegewezen aan de openbare sector, aan de commerciële sector worden geleend met een interne aanrekening van een vergoeding tegen marktrente?

Beheerscontract en wet van 21 maart 1991

Bij de lezing van de waarderingsregel zoals goedgekeurd door de NMBS blijkt dat de zinsnede van artikel 3 van het beheerscontract, *“In het kader van het ondersteuningsbeleid aan de dochterondernemingen en in het bijzonder om deze toe te laten de openbare dienstopdrachten uit te voeren, zal de NMBS Holding inschrijven op kapitaalsverhogingen van de NMBS...”*, tot een interpretatiemarge aanleiding heeft gegeven. De NMBS gaat er immers van uit dat indien minstens 50% van de kapitaalsverhoging is toegewezen aan de openbare sector daarmee wordt voldaan aan deze passage uit het beheerscontract.

Afgezien van het feit of de notie *“in het bijzonder om deze toe te laten de openbare dienstopdrachten uit te voeren”* gelijk moet zijn aan de 50%-regel, is de interpretatieruimte die uit het beheerscontract zou kunnen blijken, moeilijk verdedigbaar in het licht van de wet van 21 maart 1991. Daaruit blijkt dat het beheerscontract in essentie slechts als finaliteit kan hebben het regelen van de wederzijdse verplichtingen wat betreft de opdrachten van openbare dienst. Artikel 3, § 1, van die wet stipuleert immers: *“De bijzondere regels en voorwaarden waaronder een autonoom overheidsbedrijf de opdrachten van openbare dienst vervult die het door de wet zijn toevertrouwd, worden vastgelegd in een beheerscontract tussen de Staat en het betrokken overheidsbedrijf.”*

Commentaar van de NMBS

“De verwijzing naar de openbare dienstopdrachten had in se enkel als bedoeling de link te slaan naar de taken van openbare dienst op basis van de idee dat de betrokken kapitaalmiddelen – ook al dienen ze om een cashdrain te stoppen die voortspruit uit de commerciële activiteiten – sowieso indirect de taken van openbare dienst ten goede kwamen. Verse kapitaalmiddelen houden immers de taken van openbare dienst buiten de scope van een ‘noodzakelijke herstructurering’; het ging hier noch min, noch meer om een ‘traditionele’ bekommernis die ook reeds tot uitdrukking kwam in de eerste beheerscontracten die met de ‘oude NMBS’ werden gesloten en die ook ten grondslag lag van art. 5 v/h beheerscontract 2005-2007.

(...)

De NMBS betwist met klem de interpretatie dat de betrokken kapitaalmiddelen moeten worden bestemd voor de uitvoering van de taken van openbare dienst en dit om volgende redenen:

- *een degelijke zienswijze staat haaks op de finaliteit – het tijdelijk financieren van de cash drain veroorzaakt door de commerciële activiteiten – en de noodzaak die ab initio steeds hebben voorgezeten (zie neergelegd financieel plan, zie notulen van de Raad van Bestuur van de NMBS-Holding) bij de oprichting van de ‘nieuwe NMBS’;*
- *een dergelijke zienswijze strookt niet met de eveneens in art. 3 v/h beheerscontract vermelde voorwaarde, m.n. dat het commercieel aanbod en de uitvoering van het investeringsbudget – niettegenstaande de verwachte cash drain – toch moeten worden gehandhaafd;*

- *art. 3 v/h beheerscontract bevestigt enkel de op dat ogenblik reeds bestaande overeenkomst van 1 juni 2005 gesloten tussen de NMBS en de NMBS Holding waarin de kapitalisatie wordt geregeld – een overeenkomst gesloten buiten de context van het beheerscontract;*
- *de verwijzing naar de 'openbare dienst-opdrachten' steunt op een uit zijn context gelichte lezing van de betrokken zinsnede en strookt noch met de genese, noch met de ratio legis van het volledige art. 3 v/h beheerscontract."*

De minister van Overheidsbedrijven is van mening dat artikel 3, §1, van de wet van 21 maart 1991 niet betekent "dat het beheerscontract geen andere elementen kan bevatten omtrent de relaties tussen de overheid en het overheidsbedrijf.

Zo voorziet bijvoorbeeld artikel 3, §2-7°, van bedoelde wet dat het beheerscontract ook doelstellingen betreffende financiële structuren voor het overheidsbedrijf vastlegt."

Commentaar van
de minister van
Overheidsbedrijven

Europese richtlijnen 91/440/EEG en 2006/111/EG en de wet van 21 maart 1991

In de optiek van de transparantierichtlijn 2006/111/EG zijn openbare middelen niet alleen middelen die de overheden rechtstreeks toekennen, maar kunnen openbare middelen ook onrechtstreeks worden toegekend via openbare bedrijven of financiële instellingen (artikel 1.1, b).

Om te bepalen of de kapitaalsverhogingen van de NMBS waarop de NMBS-Holding heeft ingeschreven geheel of gedeeltelijk overheidsmiddelen zijn, moet hun herkomst worden nagegaan. Dat vergt een analyse op het niveau van de NMBS-Holding die verder in dit hoofdstuk wordt voorgesteld. De conclusies uit die analyse geven aan dat de kapitaalsverhogingen de kwalificatie overheidsmiddelen moeten krijgen. Die visie is gebaseerd op drie argumenten:

- 1° Er kan niet worden aangetoond dat de middelen die voor de kapitaalsverhoging hebben gediend geheel of gedeeltelijk afkomstig zijn van afgesloten leningen op de kapitaalmarkt tegen marktvoorwaarden of van de opbrengsten uit de commerciële activiteiten.
- 2° De voorwaarden waaronder schulden worden aangegaan, zijn beïnvloed door het openbaar statuut van de NMBS-Holding (rating, onmogelijkheid tot faillietverklaring).
- 3° De financiële schuld van de NMBS-Holding, zowel het gedeelte met betrekking tot de openbare dienst, als het gedeelte met betrekking tot de niet-openbare dienst en de kosten ervan, kunnen in essentie slechts worden ingedekt met openbare middelen.

De volgende vraag die moet worden gesteld is of de kapitaalsverhogingen die gekwalificeerd zijn als overheidsmiddelen à fonds perdu ter beschikking gesteld mogen worden gesteld van de commerciële sectoren? In het licht van de Europese regelgeving komt die vraag erop neer of de tussenkomst al dan niet als staatssteun moet worden beschouwd.

Het college van commissarissen had in het kader van de controle van de jaarrekening 2007 en meer bepaald van de rekeningen per activiteitssector aan de NMBS en de NMBS-Holding gevraagd een standpunt in te nemen over de bovenstaande drie kwesties.

Twee advocatenkantoren aangesteld door de NMBS en NMBS-Holding waren in een gemeenschappelijke brief van 15 mei 2008 van oordeel dat, onder voorbehoud van nazicht van de cijfers en uitgangspunten, de toewijzing geen staatssteun zou zijn omdat er geen voordeel zou zijn voor de NMBS in de mate dat kan worden aangetoond dat het gedeelte van de kapitaalsverhogingen, dat uiteindelijk aan de commerciële activiteiten van de NMBS is toegewezen, overeenstemt met het bedrijfskapitaal dat bij de oprichting nodig was om de NMBS, voor wat haar commerciële activiteiten betreft, autonoom te maken.

Die stelling zet de overdracht van activa en passiva zoals die bij koninklijk besluit van 30 december 2004⁴⁵ is vastgelegd op de helling. Volgens dat koninklijk besluit werden aan de NMBS op 1 januari 2005 overgedragen als activa: immateriële, materiële en financiële vaste activa en voorraden, evenals een vordering op de NMBS-Holding voor bepaalde verbintenissen uit het verleden en als passiva een eigen vermogen (kapitaal, uitgiftepremies en kapitaalsubsidies), voorzieningen voor risico's en kosten en overlopende rekeningen betreffende later uit te voeren prestaties en te vervallen vorderingen. Als in de vastgelegde overdracht het element bedrijfskapitaal ter discussie wordt gesteld moeten ook de andere elementen van het dossier worden betrokken, onder meer de affectatie van de financiële schuld die nu bij de NMBS-Holding is ondergebracht.

Of de behoefte aan bedrijfskapitaal van bij de oprichting, gespreid gefinancierd via kapitaalsverhogingen, al dan niet moet worden beschouwd als staatssteun kan bijgevolg slechts worden beoordeeld in het licht van het geheel van de herstructurering sinds 1 januari 2005. Dat is alleen mogelijk als de Staat op basis van een gefundeerd dossier een standpunt kan innemen dat de toets met de Europese regelgeving kan doorstaan.

Commentaar van
de NMBS-Holding

“De NMBS-Holding deelt de mening van het Hof niet, volgens dewelke de in het advies van 15 mei 2008 van de advocaten van de NMBS en de NMBS-Holding opgenomen stelling heel de herstructurering zoals die met ingang van 1 januari 2005 is doorgevoerd, op de helling zou zetten. In dat advies wordt de stelling verdedigd dat de door de NMBS-Holding onderschreven kapitaalsverhoging van de NMBS slechts de uitvoering van die herstructurering is in de mate dat aan de NMBS op gespreide wijze de financiële middelen werden ter beschikking gesteld die oorspronkelijk voorzien waren voor haar behoeften aan bedrijfskapitaal. De NMBS heeft bijgevolg geen voordeel bekomen, wat toelaat op verdedigbare wijze te besluiten dat de kapitaalsverhoging geen Staatssteun inhoudt. De NMBS-Holding ziet niet in hoe deze operatie, die slechts de uitgestelde uitvoering van de herstructurering is, de andere elementen van het dossier op de helling zou zetten.”

Repliek van het
Rekenhof

Het Rekenhof wil in dat verband verduidelijken dat zijn analyse beoogde aan te geven, zoals uit de tekst blijkt, dat:

- met de term herstructurering wordt verwezen naar de verdeling van de activa en passiva zoals die bij koninklijk besluit van 30 december 2004 is vastgelegd;
- indien wordt aangehaald dat de behoefte aan bedrijfskapitaal noodzakelijk was van bij het begin van de splitsing van de vroegere NMBS in drie entiteiten, onvermijdelijk ook de andere elementen van de verdeling van activa en passiva moeten worden betrokken en meer in het bijzonder de affectatie van de financiële schuld;

⁴⁵ Koninklijk besluit tot vaststelling van de lijsten van de activa en de passiva die door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen in de N.V. van publiek recht Nieuwe N.M.B.S. ingebracht worden.

- de kapitaalsverhoging van de NMBS en de toewijzing ervan aan de commerciële sectoren derhalve moeten worden beoordeeld in het geheel van de financiële structuur van de NMBS-groep op een wijze die de toets met de Europese regelgeving en de wettelijke context kan doorstaan.

Vervolgens is er de kwestie of de middelen die aan de sector reizigersvervoer openbare dienst zijn toegewezen, ter beschikking mogen worden gesteld van de commerciële sectoren mits de interne boeking van vorderingen en schulden en de aanrekening van een vergoeding tegen marktrente. Dit is de vraag of artikel 9.4 van richtlijn 91/440/EG, zoals gewijzigd door richtlijn 2001/12/EG en vertaald in Belgisch recht door artikel 221, §3, van de wet van 21 maart 1991, wordt gerespecteerd: *“Financiële middelen voor activiteiten die betrekking hebben op het verrichten van reizigersvervoerdiensten in het kader van een openbare dienst (...) mogen niet worden overgedragen naar activiteiten met betrekking tot andere vervoerdiensten of andere bedrijfsactiviteiten.”*

In dezelfde brief van 15 mei 2008 oordelen de twee advocatenkantoren dat de interne toewijzing van delen van de kapitaalsverhogingen aan de commerciële sector met interne vergoeding verdedigbaar is op grond van de eerder genoemde behoefte aan bedrijfskapitaal en bijkomend omdat de commerciële sector de leningscapaciteit had om aan marktconforme voorwaarden op de markt te kunnen ontlenen.

De Europese richtlijnen behandelen die kwestie niet expliciet, terwijl de wet van 21 maart 1991 de mogelijkheid laat om tijdelijk kasbehoeften van de commerciële sector te dekken met overheidsmiddelen. Bij nadere analyse blijkt echter dat de mogelijkheid van een interne transfer aan beperkende voorwaarden is onderworpen, met name:

- Richtlijn 1191/69/EEG betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren en richtlijn 1107/70/EEG betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren verwoorden de staatstussenkomsten als compensatie voor het verlenen van opgelegde openbare dienstverlening. In principe kunnen die compensaties behoudens tijdelijke schommelingen geen overschot te zien geven.
- Artikel 12, §4 van de wet van 21 maart 1991 bepaalt: *“Tenzij ter tijdelijke dekking van kasbehoeften, wenden de autonome overheidsbedrijven geen middelen aan, afkomstig van Rijkstoelagen of van inkomsten uit prestaties van openbare dienst, voor de ontwikkeling, financiering of uitbating van activiteiten andere dan deze in het kader van hun taken van openbare dienst.”*
- In die context is het aannemelijk dat de commerciële sector eventuele overschotten uit de openbare sector tijdelijk gebruikt, tegen vergoeding tegen marktrente.
- Als de bruto financieringsmarge uit de operationele activiteiten onvoldoende zou blijken om de schulden terug te betalen, ontstaat er een structureel en niet een tijdelijk probleem. De vraag is dus of de bruto financieringsmarge van de sector reizigersvervoer niet-openbare dienst en de sector goederenvervoer (B-Cargo) in de toekomst voldoende zal zijn om een schuld terug te betalen die op 31 december 2007 respectievelijk 73,2 miljoen euro en 113,5 miljoen euro bedroeg. Die kwestie is des te pertinenter voor de sector goederenvervoer in de mate dat activiteiten worden overgedragen naar nieuw opgerichte filialen⁴⁶.

⁴⁶ Aan het in 2007 opgerichte filiaal Xpedis worden 6.800 goederenwagons overgedragen alsook alle staal- en bulkcontracten.

- Richtlijn 1370/2007/EG betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg tot intrekking van richtlijnen 1191/69/EEG en 1107/70/EEG, die in werking treedt op 3 december 2009, is veel rigider. Ze bepaalt immers dat de verleende compensatie voor het netto financiële effect op de kosten en opbrengsten zodanig moet gebeuren dat overcompensatie wordt voorkomen⁴⁷.

Tegen die achtergrond van (de recente evolutie) van de Europese regelgeving moet ook over deze kwestie klaarheid worden gegeven in het kader van totale pakket van de kapitaalsverhoging, temeer indien een structureel onvermogen zou blijken om de schuld terug te betalen.

Tenslotte moet ook klaarheid worden gegeven over welke behoeften eventueel via het bedrijfskapitaal zouden worden gedekt, gaande van exploitatiedeficits tot aanschaffingen van activa, immateriële, materiële en financiële.

Commentaar van
de NMBS

De NMBS schetst in punten 1.1 en 1.3.1 van haar brief de historiek die voorafging aan de verdeling van de activa en passiva tussen de drie vennootschappen en aan het beheerscontract 2005-2007. Zij verwijst meer bepaald naar het financieel plan van de "nieuwe NMBS", de besprekingen in de raad van bestuur van de "oude NMBS" en de overeenkomst tussen de NMBS en de NMBS-Holding van 1 juni 2005.

Laatste schijf van de kapitaalsverhoging

Artikel 3 van het beheerscontract 2005-2007 bepaalt dat de NMBS-Holding uiterlijk zou inschrijven op een laatste schijf van 30 miljoen euro.

De NMBS-Holding heeft het voorlopig inopportuun gevonden die schijf van de kapitaalsverhoging te laten passeren zolang niet is tegemoetgekomen aan de bekommernis van het college van commissarissen over de conformiteit van de kapitaalsverhogingen met de beheerscontracten, de wet van 21 maart 1991 en de Europese regelgeving (weergegeven in zijn verslagen aan de algemene vergadering van aandeelhouders van de NMBS en de NMBS-Holding over de rekeningen van het boekjaar 2007).

Beheerscontract 2008-2012

In het nieuwe beheerscontract 2008-2012 is de storting van de laatste schijf van 30 miljoen euro gekoppeld aan de naleving van de wettelijke en Europese regels. Artikel 101 stipuleert immers: "*In verband met de oorspronkelijk voor 30 april 2008 voorziene kapitaalsverhoging, zullen de NMBS-Holding en de NMBS uitvoering geven aan de overeenkomst van 1 juni 2005 met betrekking tot de bijdrage aan het bedrijfskapitaal van de NMBS door een kapitaalsverhoging, met naleving van de wettelijke en Europese regels ter zake.*"

Er is verder niet bepaald wie op die naleving moet toezien en hoe dat moet gebeuren. Uit de voorgaande analyse moet worden geconcludeerd dat die schijf mee in het hele pakket moet worden beoordeeld.

Conclusie

De analyse van de kasstroomoverzichten 2005-2007 heeft een behoefte aan thesaurie aangetoond om de cash drain van de commerciële activiteiten van de NMBS te financieren.

⁴⁷ Richtlijn 1370/2007/EEG, artikels 3.2 en 4.1.

Die gegevens beletten niet dat de tot stand gekomen constructie waarbij de cash drain van de commerciële sectoren wordt gefinancierd via kapitaalsverhogingen onderschreven door de NMBS-Holding, compatibel moet zijn met de Europese regelgeving en de wettelijke bepalingen. Ze ondersteunen in feite de stelling van het Rekenhof dat de toets aan de Europese regelgeving van de toewijzing van de kapitaalsverhogingen aan de commerciële sectoren mede onderdeel moet zijn van een oplossing van het globale kader van de financiële structuur van de NMBS-groep sinds 1 januari 2005.

De minister van Overheidsbedrijven preciseert dat een onderzoek, in samenspraak met de entiteiten van de NMBS-groep, de oplossingen voor de schuldproblematiek en het vraagstuk van de kapitaalsverhogingen in overeenstemming met de Europese regelgeving en de wettelijke bepalingen zal moeten aanbrengen.

Commentaar van
de minister van
Overheidsbedrijven

5.2.5 Resultatenrekeningen 2005-2007 en identificatie van de overheids-tussenkomsten

De NMBS heeft de resultatenrekeningen van de drie finale activiteitssectoren afgeleid uit het afzonderlijk stelsel van rekeningen, met toepassing van de beschreven boekingsmethodiek en waarderingsregels. De aldus opgestelde resultatenrekeningen van de boekjaren 2005, 2006 en 2007 zijn hieronder samengevat weergegeven.

Identificatie van de staatstussenkomsten inzake exploitatie

De bedrijfsopbrengsten van het reizigersvervoer als opdracht van openbare dienst omvatten naast de eigenlijke exploitatieopbrengsten uit de verkoop van de diverse producten ook de exploitatietoelagen van de Staat als compensatie voor de kosten verbonden aan de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst. Die overheidsmiddelen zijn rechtstreeks identificeerbaar door de boeking ervan op de daartoe voorbehouden rekeningen die in het afzonderlijk stelsel zijn toegewezen aan het reizigersvervoer als opdracht van openbare dienst. Ze stemmen overeen met de in het beheerscontract opgenomen bedragen, jaarlijks geïndexeerd en als dusdanig opgenomen in de begroting van de FOD Mobiliteit en Vervoer.

Per categorie werden de volgende exploitatietoelagen geboekt.

Tabel 14 – Overzicht van de exploitatietoelagen NMBS 2005-2007

Aard van de toelagen (in miljoen euro)	2005	2006	2007
Basistoelage	760,6	818,9	831,5
Binnenlandse bediening HST	7,0	7,1	7,2
Gratis woon- werkverkeer	9,0	12,4	14,6
Gemengde treinkaarten MIVB	2,8	2,6	2,8
Gratis woon- schoolverkeer	–	6,5	20,4
Exploitatieverlies GEN	–	4,5	4,1
Compensatie actie Go Pass	–	–	1,9
Bediening Maastricht, Virton,...	–	–	1,2
Totaal	779,4	852,0	883,7

Wat de transparantie en volledigheid betreft, moeten twee vaststellingen worden gesignaleerd:

- De NMBS-Holding ontvangt overeenkomstig artikel 48 van haar beheerscontract sinds 2006 een aanvullende jaarlijkse exploitatietoelage van 10,0 miljoen euro bestemd voor onder andere de opleiding van het rijdend personeel. Die toelage wordt vanaf het laatste kwartaal van 2006 verhoogd met 3,8 miljoen euro op jaarbasis, voor de helft bestemd voor de veiligheid en voor de helft voor de opleiding van het rijdend personeel.

Wat betreft de opleidingskosten van het rijdend personeel heeft de NMBS-Holding in 2006 en 2007 een creditnota opgesteld ten voordele van de NMBS van respectievelijk 6,5 miljoen euro en 9,5 miljoen euro om het aandeel van de NMBS in de compensatie van de vormingskosten door te rekenen. De NMBS heeft die creditnota's geboekt als vermindering van de personeelskosten van de verschillende diensten. Een volledige transparantie over de toerekening van de exploitatietoelagen van de Staat vereist echter dat die doorrekening van exploitatietoelagen wordt geboekt op een daartoe identificeerbare rekening van de sector reizigersvervoer van openbare dienst.

- Overeenkomstig artikel 79 van het beheerscontract kan de NMBS het positieve of negatieve saldo van de compensatie toegekend voor het kosteloos woon-werkverkeer overdragen op het volgende begrotingsjaar en moet de NMBS vanaf 2007, ingevolge het tweede bijvoegsel bij het beheerscontract, intrest berekenen op het uitstaande saldo op het einde van het boekjaar en die intrest toekennen aan de middelen voor het kosteloos woon-werkverkeer. Het betreffende saldo met de intresten wordt op een afzonderlijke 49-rekening opgevolgd. Het bedraagt 31,3 miljoen euro op 31 december 2007.

Financiële kosten en opbrengsten

Het college van commissarissen heeft opgemerkt dat de financiële kosten en opbrengsten die voortvloeien uit de gemeenschappelijke thesaurie slechts correct kunnen worden toegerekend als er kasstroomoverzichten per activiteitssector zijn opgesteld waarin alle in- en uitstromen van geldmiddelen, inbegrepen de kapitaalsverhogingen, zijn opgenomen.

Zoals eerder beschreven, heeft de raad van bestuur van de NMBS op 7 maart 2008 de schema's van kasstroomoverzichten goedgekeurd en ze met terugwerkende kracht toegepast voor de berekening van de financiële kosten en opbrengsten in de rekeningen per activiteitssector, opgesteld op 27 mei 2008.

De aard van de toewijzing van de kapitaalsverhogingen, enerzijds als *fonds perdu*, anderzijds als "interne lening", heeft ertoe geleid dat in het boekjaar 2007 voor 5,4 miljoen euro opbrengsten, waarvan 5,1 miljoen als financiële opbrengsten, werden geboekt bij de publieke sector wegens de terbeschikkingstelling van de "interne lening".

5.2.6 Evaluatie van de methodiek van de opstelling van balansen per activiteitssector

In continuïteit met de praktijk vóór de splitsing van de NMBS, heeft de raad van bestuur van de (nieuwe) NMBS gelijklopende waarderingsregels opgesteld. Bij gebrek aan Belgische boekhoudnormen die aanwijzingen bevatten voor de rapportering over verschillende activiteiten die onder dezelfde juridische entiteit vallen, werd uitgegaan van de internationale normen (IFRSs), meer bepaald IAS 14.

Op basis daarvan werden alle operationele activa en passiva die hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks via verdeelsleutels toewijsbaar waren, aan de activiteitssectoren toegewezen. De activa en passiva die de vennootschap als geheel gebruikt, konden alsnog niet worden toegewezen, gelet op het ontbreken van eenduidige criteria. Daarom werden voor het boekjaar 2005, 2006 en 2007 balansen opgesteld waarbij alle activa- en passivaposten werden toegewezen met uitzondering, op het actief, van de geldbeleggingen en liquide middelen en op het passief, van het kapitaal, de uitgiftepremies en het overgedragen resultaat.

Zodra de kasstroomoverzichten zijn opgesteld en de kapitaalsverhogingen zijn toegewezen, moet het boekhoudtechnisch mogelijk zijn om volledige balansen per activiteitssector op te stellen. Daarenboven moeten volledige balansen worden opgesteld om de aansluiting tussen balansen en kasstroomoverzichten mogelijk te maken. De Europese richtlijnen 2006/111/EG en 2001/12/EG, vertaald in Belgisch recht via de artikelen 27, §1 en 221, §2 van de wet van 21 maart 1991 leggen overigens de verplichting op resultatenrekeningen en balansen op te stellen.

5.3 Conclusie

5.3.1 Transparantie

1. Het boekhoudstelsel en de methodiek van de boeking komt tegemoet aan het algemeen voorschrift vervat in de Europese richtlijn 91/440/EEG en artikel 27, §1 van de wet van 21 maart 1991 om een afzonderlijk stelsel van rekeningen aan te houden. Dat laat toe om de kosten en opbrengsten in verband met de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst af te zonderen van die uit de commerciële activiteiten en erover te rapporteren in afzonderlijke resultatenrekeningen.

2. In dat stelsel kunnen de aan de NMBS rechtstreeks toegekende exploitatietoelagen van de Staat worden geïdentificeerd via daartoe bestemde rekeningen.

De onrechtstreeks via creditnota's (6,5 miljoen euro in 2006 en 9,5 miljoen euro in 2007) van de NMBS-Holding toegekende toelagen voor de opleiding van het rijdend personeel zouden omwille van de transparantie ook op een afzonderlijke rekening van reizigersvervoer als opdracht van openbare dienst moeten worden geboekt.

3. Resultatenrekeningen alleen zijn geen volledig adequaat instrument om de in- en uitstroom van geldmiddelen op te volgen. Dat is alleen mogelijk door kasstroomoverzichten op te stellen. Het college van commissarissen had daarop aangedrongen, temeer omdat ze onontbeerlijk waren om de toewijzing van de kapitaalsverhogingen, die sinds de aanvang in de gemeenschappelijke thesaurie werden opgenomen, aan de activiteitssectoren te kunnen identificeren en om correct de financiële kosten en opbrengsten te kunnen berekenen.
4. De raad van bestuur heeft in zijn vergadering van 27 mei 2008 kasstroomoverzichten per activiteitssector vastgesteld, teruggaand tot 2005 en de gevolgen ervan vertaald in resultatenrekeningen van 2007.
5. Het beheerscontract 2005-2007 voorziet niet in de opmaak van kasstroomoverzichten. Het beheerscontract 2008-2012 verplicht wel jaarlijks een gedetailleerd kasstroomoverzicht te geven volgens het model van IAS 7 voor (a) de opgelegde opdrachten van openbare dienst, (b) de activiteiten inzake het andere vervoer van reizigers en (c) de activiteiten inzake goederenvervoer.
6. In de periode 2005-2007 werden balansen opgesteld waarbij aan de activiteitssectoren alle activa- en passivaposten werden toegewezen met uitzondering, op het actief, van de geldbeleggingen en liquide middelen en, op het passief, van het kapitaal, de uitgiftepremies en het overgedragen resultaat. Die opstelling gebeurde in continuïteit met de praktijk van vóór de splitsing en op basis van waarderingsregels waarin tot 2007 geen plaats was voor eenduidige criteria voor de verdeling van de gemeenschappelijke thesaurie.

Het Rekenhof onderschrijft in dat verband de vaststelling van het college van commissarissen dat zodra de kasstroomoverzichten zijn opgesteld en de kapitaalsverhogingen zijn toegewezen, het boekhoudtechnisch mogelijk moet zijn om volledige balansen per activiteitssector op te stellen. De Europese richtlijnen 2006/111/EG en 2001/12/EG, vertaald in Belgisch recht via de artikels 27, §1 en 221, §2 van de wet van 21 maart 1991, leggen overigens de verplichting op resultatenrekeningen én balansen op te stellen.

5.3.2 Kasstroomoverzichten

1. De kasstroomoverzichten zijn opgesteld conform het door de raad van bestuur goedgekeurde model. Om een volledig transparant beeld van de in- en uitgaande geldstromen te geven, zouden nog correcties moeten worden doorgevoerd, niet aan het model, maar aan de toepassing ervan, met name:
 - het uitschakelen van bijkomende bewerkingen tussen exploitatiefunctie en investeringsfunctie om de werkelijke in- en uitstroom van geldmiddelen per functie te tonen;

- de opstelling van volledige balansen om controletechnisch de aansluiting tussen balansen en kasstroomoverzichten mogelijk te maken.

Commentaar van de NMBS

“De NMBS gaat er evenwel niet mee akkoord om de volgens de fiche IAS 7 in overeenstemming zijnde overzichten aan te passen om zodoende ‘geen bijkomende herwerkingen nodig te maken’. Bijkomende herwerkingen zouden immers eerder afbreuk doen aan de uniformiteit, de beoogde transparantie en de gehuldigde boekhoudingsdoctrine.”

Repliek van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft niet gevraagd om het model van de kasstroomoverzichten aan te passen, een model dat het overigens beoordeeld heeft als conform IAS 7. Het heeft ingevolge zijn analyse beschreven onder punt 5.2.3 daarentegen gesteld dat, omwille van de transparantie van de kasstroomoverzichten, die in wezen de in- en uitstroom van geldmiddelen tonen, er duidelijkheid moet worden verschaft over de precieze draagwijdte daarvan in een specifiek dossier, met name wat betreft de verwerving van een participatie in het filiaal IFB. Gelet op de materiële omvang daarvan (95,3 miljoen euro) handhaaft het Rekenhof zijn stelling daaromtrent.

2. Zonder toewijzing van de kapitaalsverhogingen laten de kasstroomoverzichten een gecumuleerde thesauriepositie zien die op 31 december 2007 – 60,3 miljoen euro bereikt voor het reizigersvervoer van openbare dienst, – 112,9 miljoen euro voor het ander reizigersvervoer en – 313,1 miljoen euro voor het goederenvervoer.

5.3.3 Toewijzing van de kapitaalsverhogingen

1. De NMBS-Holding heeft, in het kader van haar ondersteuningbeleid van de dochterondernemingen als opdracht van openbare dienst, in uitvoering van het beheerscontract kapitaalsverhogingen onderschreven bij de NMBS voor een bedrag van 510,0 miljoen euro in de periode 2005-2007.
2. De NMBS heeft op basis van de kasstroomoverzichten de kapitaalsverhogingen als volgt toegewezen:
 - 244,8 miljoen euro aan de commerciële sectoren als *fonds perdu*;
 - 265,2 miljoen euro aan de publieke sector waarvan via een “interne lening” 181,2 miljoen euro werd toegewezen aan de commerciële sectoren.

Die rechtstreekse en onrechtstreekse toewijzing van in totaal 426,0 miljoen euro aan de commerciële sectoren betekent dat het geheel van hun financieringsbehoeften in de periode 2005-2007 wordt gedekt, zowel de gecumuleerde bruto financieringsmarge als de investeringsbehoeften.

3. De vraag of de kapitaalsverhogingen moeten worden beschouwd als overheidsmiddelen is de vraag naar de herkomst. Uit de analyse van de financieringsmogelijkheden en de dekking van de financiële schuld van de NMBS-Holding blijkt dat de betrokken middelen moeten worden gekwalificeerd als overheidsmiddelen.
4. De toewijzing door de NMBS aan de commerciële sectoren als *fonds perdu* is gebaseerd op twee elementen:
 - de goedgekeurde waarderingsregels waarbij ervan wordt uitgegaan van de interpretatie dat, indien minstens 50% van de kapitaalsverhogingen wordt toegewezen aan de publieke sector, wordt voldaan aan de voorwaarden van het beheerscontract;

- de behoefte aan bedrijfskapitaal van de commerciële sectoren sinds de verzelfstandiging van de NMBS als nv van publiek recht. Twee advocatenkantoren aangesteld door de NMBS en de NMBS-Holding waren van oordeel dat de toewijzing geen staatssteun is omdat er geen voordeel is voor de NMBS, in de mate dat kan worden aangetoond dat de gebruikte sommen overeenstemmen met het bedrijfskapitaal dat bij de oprichting van de NMBS normaliter had kunnen worden toegekend voor haar commerciële exploitatie.
5. De stelling dat de toewijzing *à fonds perdu* geen staatssteun kan zijn in de mate dat kan worden *aangetoond dat de NMBS normaliter dat bedrag als bedrijfskapitaal toegekend had* moeten krijgen, zet de overdracht van activa en passiva zoals die bij koninklijk besluit van 30 december 2004 is vastgelegd, op de helling. Als in die overdracht het bedrijfskapitaal ter discussie wordt gesteld, moeten ook de andere elementen worden betrokken, onder meer de affectatie van de financiële schuld die nu bij de NMBS-Holding is ondergebracht.
- De beoordeling of de behoefte aan bedrijfskapitaal van bij de oprichting, gespreid gefinancierd via kapitaalsverhogingen, al dan niet moet worden beschouwd als staatssteun kan bijgevolg slechts gebeuren in het licht van het geheel van de herstructurering sinds 1 januari 2005.
6. De kwestie of de middelen die aan de sector reizigersvervoer openbare dienst zijn toegewezen, ter beschikking mogen worden gesteld van de commerciële sectoren op voorwaarde van de interne boeking van vorderingen en schulden en de aanrekening van een vergoeding tegen marktrente is bij nadere analyse onderworpen aan strikte voorwaarden, met name een tijdelijk gebruik en de capaciteit van de commerciële sectoren om de schuld terug te betalen. Gelet op de gerealiseerde bruto financieringsmarge in de periode 2005-2007 is er gegronde twijfel of die laatste voorwaarde kan worden vervuld.
7. De onzekerheid over de kwalificatie van de kapitaalsverhogingen bij de NMBS kan alleen worden opgelost als de Staat op basis van een gefundeerd dossier en in samenspraak met de NMBS en de NMBS-Holding een standpunt kan innemen dat de toets met de Europese regelgeving doorstaat.
8. In het nieuwe beheerscontract 2008-2012 is de mogelijkheid tot de storting van de laatste schijf van 30 miljoen euro gekoppeld aan de naleving van de wettelijke en Europese regels, met verwijzing naar de notie bedrijfskapitaal. Het is vanzelfsprekend dat de toekenning van die schijf mee in het hele pakket moet worden beoordeeld.

Hoofdstuk 6

Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst: Infrabel

6.1 Context

Infrabel als beheerder van de spoorweginfrastructuur vervult uitsluitend opdrachten van openbare dienst. Ze zijn in het beheerscontract als volgt omschreven:

- 1° de verwerving, de bouw, de vernieuwing, het onderhoud en het beheer van de spoorweginfrastructuur;
- 2° het beheer van de regel- en veiligheidssystemen van die infrastructuur;
- 3° de levering aan de spoorwegondernemingen van de diensten die door de Koning zijn vastgelegd;
- 4° de verdeling van de beschikbare capaciteiten van de spoorweginfrastructuur, met inachtneming van de principes en de procedures die door de wet en zijn uitvoeringsbesluiten zijn vastgelegd;
- 5° de tarifiering, de facturering en de inning van de gebruiksrechten van de spoorweginfrastructuur en diensten genoemd onder 3°, volgens de principes en de procedures die door de wet en zijn uitvoeringsbesluiten zijn vastgelegd.

Infrabel ontvangt een jaarlijkse exploitatietoelage om de kosten van de realisatie van haar opdracht van openbare dienst te compenseren.

6.2 Rapportering over de opdrachten van openbare dienst en analyse van de thesauriestromen

In het beheerscontract zijn geen verplichtingen inzake een financiële rapportering over de uitvoering van de exploitatie opgenomen. Aangezien Infrabel uitsluitend opdrachten van openbare dienst vervult, wordt er blijkbaar van uitgegaan dat de jaarrekening (balans en resultatenrekening) daarover voldoende informatie geeft.

De resultatenrekeningen voor de boekjaren 2005, 2006 en 2007 worden hieronder samengevat:

Tabel 15 – Synthèse van de resultatenrekeningen Infrabel 2005-2007

(in miljoen euro)	2005	2006	2007
Bedrijfsopbrengsten	1.435,0	1.482,4	1.501,2
waarvan – infrastructuurvergoeding	490,9	578,8	584,2
– exploitatietoelage	455,4	425,3	435,2
– tractie-energie	72,5	81,7	87,0
Bedrijfskosten	- 1.438,9	- 1.509,5	- 1.534,2
Bedrijfsresultaat	- 3,9	- 27,1	- 33,0
Financiële kosten	- 11,9	- 6,1	- 28,2
Financiële opbrengsten	66,7	80,7	131,8
waarvan: – kapitaalsubsidies	49,5	57,3	101,5
Financieel resultaat	54,8	74,6	103,6
Uitzonderlijke kosten	- 2,2	- 7,6	- 42,9
Uitzonderlijke opbrengsten	0,3	0,2	38,2
Uitzonderlijk resultaat	- 1,9	- 7,4	- 4,7
Bedrijfsresultaat	49,0	40,1	65,9

Voor een goed begrip van de bedrijfsopbrengsten is de volgende toelichting relevant:

- De exploitatietoelagen van de Staat stemmen overeen met de basistoelagen volgens het beheerscontract, jaarlijks geïndexeerd en in 2007 aangevuld met een specifieke toelage voor het exploitatietekort voortvloeiend uit de indienststelling van het GEN (2,4 miljoen euro) en voor het radionetwerk (1,3 miljoen euro, door te storten naar de NV Astrid). Ze zijn als dusdanig op een afzonderlijke rekening identificeerbaar.
- De infrastructuurvergoeding wordt opgelegd aan de exploitanten voor het gebruik van de infrastructuur. Ze is bijna volledig (99,7%) ten laste van de NMBS. De berekening ervan is gebaseerd op het koninklijk besluit van 12 maart 2003 betreffende de voorwaarden voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur (vervangen door de wet van 4 december 2006 betreffende het gebruik van de spoorweginfrastructuur). De infrastructuurvergoeding wordt mee beïnvloed door de jaarlijkse storting van 300,0 miljoen euro aan het FSI voor het gebruik van zijn infrastructuur.
- De andere opbrengsten zijn doorfacturaties van kosten aan de NMBS (tractie-energie aan NMBS, andere kosten voor elektriciteitsvoorziening aan NMBS en NMBS-Holding) en de facturatie van prestaties tegen kostprijs (investeringsprestaties voor de NMBS-Holding en de NMBS; prestaties inzake distributie van vervoerbewijzen, rangering van reizigersmaterieel, onderhoud van stations, ...voor NMBS) en de activering van investeringskosten.

De resultatenrekening alleen is geen voldoende basis om inzicht te geven in de financiële stromen. Daarom heeft het Rekenhof in het kader van deze audit kasstroomoverzichten gevraagd voor de periode 2005 – 2007, opgesteld volgens het model vermeld onder IAS 7 van de IFRSs. De ter beschikking gestelde kasstroomoverzichten zijn niet goedgekeurd door de raad van bestuur.

Tabel 16 – Synthese van de kasstroomoverzichten Infrabel 2005-2007

(in miljoen euro)	2005	2006	2007
Exploitatiefunctie			
• Bruto financieringsmarge	67,4	73,6	92,7
• Bedrijfskapitaal	236,9	70,7	- 53,6
Totaal exploitatiefunctie	304,3	144,3	39,1
Totaal investeringsfunctie⁴⁸	47,4	- 266,2	307,3
Toename/afname geldmiddelen	351,7	- 121,9	346,4
Geldmiddelen begin boekjaar	0,2	351,9	230,0
Geldmiddelen einde boekjaar	351,9	230,0	576,4

Analyse

De thesaurietoestand op 31 december 2007 (576,4 miljoen euro) is, zoals de tabel aantoont, samengesteld uit de gecumuleerde bruto financieringsmarge, de schommelingen in het bedrijfskapitaal en de nog niet aangewende middelen voor de dekking van de investeringskosten.

⁴⁸ Onder de investeringsfunctie worden de investeringstoelagen van de FOD, alsook het saldo van de middelen afkomstig van de ex HST-Fin en van de bijdrage van de Nederlandse Staat, de kapitaalverhoging volstort door de NMBS-Holding voor de financiering van de HST-infrastructuur en de stortingen in het kader van het GEN-fonds, als bronnen opgenomen omdat die specifiek aan de toepassingen voor investeringskosten zijn verbonden.

Infrabel heeft uit haar exploitatieactiviteiten in de periode 2005-2007 een gecumuleerde bruto financieringsmarge van 233,7 miljoen euro gegenereerd, wat een indicator is voor de marge die overblijft ingevolge de uitoefening van haar opdrachten van openbare dienst.

Artikel 59 van het beheerscontract handelt hierover maar vermengt winst en geldstromen (toelagen):

"Zonder afbreuk te doen aan art. 52 van de statuten en het art. 616 van het Wetboek van Vennootschappen zal Infrabel, in geval van winst, deze toelagen bestemmen rekening houdend met volgende prioriteiten:

- *optimalisatie van het niveau van de heffingen conform de bepalingen van het koninklijk besluit van 12 maart 2003 betreffende de voorwaarden voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur (vervangen door de wet van 4 december 2006 betreffende het gebruik van de spoorweginfrastructuur);*
- *bespoedigen van de uitvoering van het investeringsprogramma;*
- *rationalisatie van haar exploitatiemethoden;*
- *verminderen van haar schuld of aanleggen van haar bedrijfskapitaal."*

Infrabel heeft geen expliciete beslissing genomen over de precieze bestemming zoals voorgeschreven door artikel 59 van het beheerscontract. De algemene vergadering heeft in elk boekjaar over de winstbestemming beslist op basis van artikel 52 van de statuten en artikel 616 van het Wetboek van Vennootschappen, namelijk de toewijzing van een deel aan de wettelijke reserve en van het saldo aan de overgedragen winst.

Wat de investeringen betreft overtroffen in 2006 de aanwendungen de bronnen omdat Infrabel uit haar eigen thesaurie HST-investeringen financierde in afwachting van de storting door de NMBS-Holding in 2007 van het saldo afkomstig van de ex-NV HST-Fin en van de bijdrage van de Nederlandse Staat.

Beheerscontract 2008-2012

Het beheerscontract 2008-2012 komt tegemoet aan de wens de financiële stromen transparanter te maken. Artikel 86 schrijft immers voor een kasstroomoverzicht op te stellen volgens de indirecte methode zoals voorgeschreven door de norm IAS 7.

Het beheerscontract 2008-2012 handelt niet meer over de bestemming van de winst of over het gebruik van de toelagen ingeval een instroom van geldmiddelen wordt gerealiseerd uit de activiteiten, zodat alleen artikel 52 van de statuten en artikel 616 van het Wetboek van Vennootschappen over de winstbestemming van toepassing zijn.

Nochtans moet de Staat erover waken dat het principe van de compensatie van kosten voor het verlenen van de opgelegde openbare dienstverlening wordt gerespecteerd, zoals vervat in de Europese regelgeving, meer bepaald in de richtlijnen 1191/69/EEG en 1107/70/EEG. In dat licht is het noodzakelijk dat het beheerscontract regels zou vastleggen over de aanwending van de toelagen.

"In Hoofdstuk 6 (Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst:Infrabel) stelt het ontwerpverslag dat het beheerscontract 2008-2012 geen bepalingen meer bevat over de winstbestemming. Hierbij wordt verwezen naar het algemeen principe uit de Europese wetgeving "..., meer bepaald in de richtlijnen 1191/69/EEG en 1107/70/EEG, van de compensatie van kosten voor het verlenen van de opgelegde openbare dienstverlening. In dat licht is het noodzakelijk dat het beheerscontract regels zou vastleggen over de aanwending van de toelagen."

Commentaar van de FOD Mobiliteit en Vervoer

Infrabel is echter geen vervoeronderneming zodat verordening 1191/69 niet van toepassing is. Evenmin kunnen toelagen aan Infrabel als coördinatiesteun worden gekwalificeerd in de zin van artikel 73 van het Verdrag noch als coördinatiesteun opgesomd in de verordening 1107/70; laatstgenoemde verordening is dan eveneens niet van toepassing op de Infrabel-toelagen".

"Voor wat het Beheerscontract 2008-2012 betreft, is er inderdaad geen bijzondere beschikking voorzien omtrent de bestemming van het jaarlijks resultaat. Het Directiecomité heeft bewust geopteerd voor deze oplossing. Er werd vooreerst uitgegaan van de stelling dat de uiteindelijke toewijzing van het resultaat met kennis van zaken gebeurt door de Algemene Vergadering van aandeelhouders, waarin de Staat trouwens de meerderheid van de stemrechten heeft. Deze werkwijze stemt overeen met art. 52 van de statuten en met art. 616 van het Wetboek van Vennootschappen.

Commentaar van Infrabel

Alhoewel een dergelijke clause in het beheerscontract voordelen kan bieden vanuit het vennootschapsrecht, kan deze clause geen wettige basis vinden in de twee Europese verordeningen 1191/69 en 1107/70, zoals aangehaald in het huidige ontwerp van rapport.

Deze verordeningen – die net opgeheven zijn met ingang op 3 december 2009 – hebben vandaag veeleer als onderwerp de financieringen toegekend aan de spoorwegoperatoren en zijn a priori niet bedoeld voor de opdrachten van infrastructuurbeheer.

Het spoorweginfrastructuurbeheer steunt voornamelijk op de richtlijn 91/440/CEE van de Raad (art. 4 punt 2 en art. 7 punt 3 en op de zeer recente Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 6 februari 2008 betreffende "de beheersovereenkomsten betreffende de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur".

De essentie van deze nieuwe Mededeling is: "Door over te schakelen van jaarbegrotingen op meerjarenbegrotingen kan de infrastructuurbeheerder zijn budgetten flexibeler aanwenden en beter afstemmen op de bedrijfsbehoeften in plaats van op de rigide regels voor de besteding van overheidsmiddelen".

Het nieuwe beheerscontract van Infrabel is zo opgesteld dat deze Europese principes van flexibiliteit eerbiedigd worden in het gebruik van de fondsen, waardoor de infrastructuurbeheerder toegestaan wordt een reserve samen te stellen.

Dit is tevens de reden waarom een clause van aanwending van de winsten niet weerhouden is in het nieuwe beheerscontract.

De overdracht van het resultaat na de noodzakelijke toewijzing aan de wettelijke reserve; en dus de beslissing om de beschikbare middelen binnen het bedrijf te houden, kadert in een bredere strategie van Infrabel om de integrale uitvoering van een ambitieus investeringsprogramma te allen tijde mogelijk te maken.

(...)

De voorzichtige houding bezorgt de onderneming een garantie op het voorziene investeringsniveau de dag dat de staatssteun met betrekking tot de investeringen lager zouden zijn dan de werkelijke behoeftes.

(...)"

Het Rekenhof beaamt dat Infrabel geen vervoeronderneming is, maar als nv van publiek recht verantwoordelijk is voor de verwerving, de bouw, het onderhoud en het beheer van de spoorweginfrastructuur, inclusief de organisatie van de toegang tot het net.

Voor de toekenning van haar exploitatietoelagen evenwel is in de beheerscontracten 2005-2007 en 2008-2012 het algemeen principe opgenomen, stammend uit de genoemde Europese richtlijnen, dat de hoogte ervan gerelateerd is aan de compensatie van kosten voor het verlenen van de opgelegde openbare dienstverlening.

Het beheerscontract 2005-2007 bepaalt immers in artikel 57: *"Infrabel ontvangt, ten laste van de Rijksbegroting, een jaarlijkse toelageten einde de kosten te compenseren ten gevolge van de realisatie van haar opdracht van openbare dienst..."*

Het beheerscontract 2008-2012 bepaalt in artikel 74 *"Voor de uitvoering van haar opdrachten van openbare dienst.....ontvangt Infrabel een jaarlijkse exploitatietoelage ten laste van de Rijksbegroting.(...) Het in de eerste paragraaf voorziene bedrag werd vastgesteld op basis van de geraamde ontvangsten en uitgaven van Infrabel zoals opgenomen in haar ondernemingsplan en in het geconsolideerd ondernemingsplan 2008-2012 van de NMBS-groep."*

Voor een verdere situering van die context zijn nog de hierna vermelde elementen van belang.

Eenzijds kan worden vastgesteld dat het ondernemingsplan 2008-2012 van Infrabel verwijst naar de aanleg van een reserve voor de stabilisering van de investeringscyclus⁴⁹.

Anderzijds moet worden vermeld dat:

- het geconsolideerde ondernemingsplan 2008-2012 van de NMBS-groep stipuleert dat over de bestemming van het resultaat van de drie vennootschappen besprekingen zullen moeten worden gevoerd ⁵⁰;
- de uitvoering van de in het meerjareninvesteringsplan 2008-2012 geplande investeringen volledig gedekt is door de jaarlijkse investeringstoelagen ten laste van de Rijksbegroting, de toelagen uit het GEN-fonds en de kapitaalverhoging onderschreven door de NMBS-Holding⁵¹;
- het geconsolideerde ondernemingsplan 2008-2012 bepaalt dat, met het oog op de beheersing van hun schulden, de drie vennootschappen van de NMBS-groep de financiering met eigen fondsen tot een strikt minimum willen beperken of, voor wat Infrabel betreft, zelfs laten varen⁵².

⁴⁹ Belgian Railway Infrastructure Objectives II. Strategisch plan 2008-2012, p. 123-124.

⁵⁰ Geconsolideerd ondernemingsplan 2008-2012, p. 38.

⁵¹ Beheerscontract 2008-2012, artikelen 60 tot en met 71.

⁵² Geconsolideerd ondernemingsplan 2008-2012, p. 30.

Die achtergrond maakt duidelijk enerzijds dat de exploitatietoelagen bestemd waren en zijn om de kosten van de bedrijfsvoering te dekken met betrekking tot de opgelegde opdrachten van openbare dienst en anderzijds dat, minstens tot het einde van het tweede beheerscontract (2012), alle investeringen met toelagen worden gefinancierd.

Het Rekenhof is dan ook van mening dat de Staat in het kader van het beheer van de openbare financiën en als medecontractant van het beheerscontract mee de richting moet kunnen aangeven voor de opbouw en aanwending van reserves uit de exploitatie in het kader van zijn mobiliteitsbeleid, waarin het spoorverkeer gezamenlijk is toevertrouwd aan de drie vennootschappen van de NMBS-groep⁵³.

6.3 Conclusie

6.3.1 Transparantie

1. Infrabel als infrastructuurbeheerder vervult uitsluitend opdrachten van openbare dienst en heeft bijgevolg niet de verplichting een afzonderlijk stelsel van rekeningen te houden.
2. Het beheerscontract 2005-2007 bevat geen specifieke verplichtingen inzake financiële rapportering. Nochtans is het ook voor een vennootschap als Infrabel aangewezen om kasstroomoverzichten op te stellen om de in- en uitstroom van geldmiddelen te tonen.

Het beheerscontract 2008-2012 voorziet wel in de verplichting om een kasstroomoverzicht op te stellen volgens de indirecte methode zoals voorgeschreven door IAS 7.

6.3.2 Kasstroomoverzichten

1. Infrabel heeft in de periode 2005-2007 uit haar bedrijfsactiviteiten van openbare dienst een gecumuleerde bruto financieringsmarge gerealiseerd van 233,7 miljoen euro. Dat bedrag samen met het bedrijfskapitaal en de nog niet aangewende middelen voor investeringen heeft geleid tot een thesauriepositie op 31 december 2007 van 576,4 miljoen euro.
2. Volgens artikel 59 van het beheerscontract moet Infrabel in geval van winst de prioriteiten bepalen waarvoor het eventuele overschot aan toelagen moet worden bestemd. Infrabel heeft daarover geen expliciete beslissing genomen. De algemene vergadering heeft in elk boekjaar over de winstbestemming beslist overeenkomstig artikel 52 van de statuten en artikel 616 van het Wetboek van vennootschappen, namelijk de toewijzing van een deel aan de wettelijke reserve en van het saldo aan de overgedragen winst.
3. Het beheerscontract 2008-2012 handelt niet meer over de bestemming van de winst of over het gebruik van de toelagen ingeval een instroom van geldmiddelen wordt gerealiseerd uit de activiteiten, zodat alleen artikel 52 van de statuten en artikel 616 van het Wetboek van Vennootschappen over de winstbestemming van toepassing zijn.

⁵³ Het principe van de gezamenlijke basisopdracht en het samenhangend groepsbeleid is omschreven in artikel 1, §§3 en 4 van het beheerscontract 2008-2012 van de NMBS-Holding.

Nochtans moet de Staat erover waken dat tegemoet wordt gekomen aan het algemeen principe vervat in de Europese regelgeving, meer bepaald in de richtlijnen 1191/69/EEG en 1107/70/EEG, van de compensatie van kosten voor het verlenen van de opgelegde openbare dienstverlening, principe overgenomen in de beheerscontracten 2005-2007 en 2008-2012. In dat licht is het noodzakelijk dat het beheerscontract regels zou vastleggen over de aanwending van de toelagen.

Hoofdstuk 7

Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst: NMBS-Holding

7.1 Context

De NMBS-Holding heeft een diverse waaier van activiteiten als opdrachten van openbare dienst. Ze zijn als volgt samengevat in artikel 3 van het beheerscontract:

- 1° het aanhouden en het beheer van haar deelnemingen in het kapitaal van de NMBS en van Infrabel;
- 2° de veiligheids- en bewakingsactiviteiten op het gebied van de spoorwegen;
- 3° het verwerven, de bouw, het onderhoud en het beheer van de stations en hun aanhorigheden;
- 4° het behoud van het historisch patrimonium betreffende de spoorweg-exploitatie;
- 5° de andere opdrachten van openbare dienst waarmee zij belast is door of krachtens de wet.

Tot die "andere opdrachten" onder 5° hiervoor behoren:

- ondersteunings- en coördinatieactiviteiten voor de drie vennootschappen van de NMBS-groep (oprichting van de overlegstructuren als instrumenten van dialoog tussen de drie vennootschappen, harmonisering van de investeringsprogramma's, betrekkingen met de overheid, beheer van het netwerk van informatietechnologie, coördinatie van alle communicatie, juridische ondersteuning en internationale zaken);
- de terbeschikkingstelling van personeel aan de twee andere vennootschappen, in de hoedanigheid van enige werkgever van het voltallige personeel;
- het vervullen van prestaties voor de behoeften van de natie (prestaties inzake civiele bescherming, publieke veiligheid,... op verzoek van gemandateerde instellingen).

Die opdrachten van openbare dienst van de NMBS-Holding staan deels ten dienste van de gebruikers (stationsfaciliteiten en historisch patrimonium) en worden deels uitgevoerd voor rekening van NMBS en Infrabel, wat het inzicht in de exploitatie en de subsidiëring ervan complexer maakt.

Overeenkomstig artikel 5 van het beheerscontract oordeelt NMBS-Holding zelf over haar deelname aan prestaties die niet behoren tot haar wettelijke opdrachten van openbare dienst. Ze moet echter garanderen dat dergelijke activiteiten de goede uitvoering van de taken van openbare dienst zoals ze zijn bepaald in het beheerscontract niet schaden, en dat ze erop gericht zijn de globale resultaten van de onderneming te verbeteren.

De NMBS-Holding oefent een beperkte commerciële activiteit uit, m.n. de verhuur van terreinen en gebouwen en het beheer van verleende concessies op het spoorwegdomein, in eigen beheer of via filialen (nv Eurostation, nv Publifer, nv Syntigo, Eurofima).

Een dominerende factor ten slotte die de activiteiten doorkruist, is het beheer van de financiële schuld en de opsplitsing ervan tussen openbare financiële schuld en commerciële financiële schuld. De NMBS-Holding kreeg immers, na de overdracht van een "openbare schuld" van 7,4 miljard euro naar het Fonds voor Spoorweginfrastructuur en na de splitsing van de activa en passiva tussen de drie vennootschappen van de groep NMBS, vanaf 1 januari 2005 de resterende financiële schuld toegewezen die ze moet beheren.

In de mix van activiteiten van openbare dienst en niet-openbare dienst, intragroepsprestaties en het beheer van de financiële schuld, moet de NMBS-Holding duidelijkheid kunnen geven over de afsplitsing van de financiële stromen tussen openbare dienst en niet-openbare dienst.

De verplichting opgelegd door de transparantierichtlijn 2006/111/EG en richtlijn 91/440/EEG, zoals gewijzigd door richtlijn 2001/12/EG, om via een gescheiden boekhouding de kosten en opbrengsten van de verschillende activiteiten te registreren, is ook van toepassing op de NMBS-Holding. De vertaling ervan in Belgisch recht is beperkt tot de algemene formulering vervat in artikel 27, §1, van de wet van 21 maart 1991, van toepassing op alle autonome economische overheidsbedrijven: *"Zij voorzien in een afzonderlijk stelsel van rekeningen voor de activiteiten die verband houden met hun taken van openbare dienst, enerzijds, en hun andere activiteiten, anderzijds."*

Artikel 70 van het beheerscontract omschrijft in meer detail hoe over de opdrachten van openbare dienst moet worden gerapporteerd.

In die context vallen de onderzoeksvragen naar de afzondering van de financiële stromen met betrekking tot de opdrachten van openbare dienst en de doorzichtigheid van het ondersteuningsbeleid van de dochtermaatschappijen uiteen in volgende thema's:

- 1° Kan met de rapporteringsverplichtingen uit het beheerscontract worden voldaan aan de vereisten van transparantie, gelet op de specifieke mix van activiteiten?
- 2° Kan de financiële schuld op 1 januari 2005 en de evolutie ervan in de periode 2005-2007 worden opgedeeld in openbare en commerciële schuld?
- 3° Kunnen de financiële stromen met betrekking tot de opdrachten van openbare dienst worden afgescheiden, en hoe kunnen openbare en publieke schuld en de kosten ervan worden ingedekt?
- 4° Is het ondersteuningsbeleid van de dochterondernemingen compatibel met het beheerscontract, de wet van 21 maart 1991 en de Europese richtlijnen (kwestie die op haar beurt partieel gelieerd is met het dossier van de financiële schuld)?

7.2 Vergelijking van de verplichtingen inzake rapportering met de transparantievereisten

Artikel 70 van het beheerscontract bepaalt dat het financieel verslag over de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst van de NMBS Holding overeenstemt met de jaarrekening. Die opgelegde rapportering betekent dat ervan wordt uitgegaan dat het geheel van de kosten en opbrengsten wordt beschouwd als zijnde van openbare dienst en dat bijgevolg de beperkte commerciële activiteit wordt voorgesteld als een accessoir bijproduct daarvan.

Aan die rapportering moeten volgens dat artikel twee types van bijkomende informatie worden verschaft:

- 1° een gedeelte over de participaties, namelijk:
 - a. ontvangen dividenden en intresten op leningen;
 - b. betaalde intresten op geïnvesteerde kapitalen gerealiseerd na 31 december 1993;
 - c. de waardeverminderingen en terugnemingen van waardeverminderingen, de meerwaarden en minderwaarden;
- 2° afzonderlijke vermelding van:
 - a. de winsten uit de realisatie van de vaste activa, dewelke zullen worden toegewezen aan de vermindering van de schuld;
 - b. de opbrengsten uit de commerciële activiteiten van de NMBS Holding.

Die aanvullende rapportering bij het jaarverslag geeft een fragmentair beeld dat slechts na herwerking toelaat de werkelijke opdrachten van openbare dienst af te zonderen.

Om een transparant beeld te krijgen van de financiële stromen moeten resultatenrekeningen en kasstroomoverzichten worden opgesteld voor het geheel van de opdrachten van openbare dienst, waarin ook de afsplitsing van de financiële schuld tussen openbare dienst en commerciële dienst is geïntegreerd.

Het college van commissarissen heeft naar aanleiding van het dossier over de inschrijving door de NMBS Holding op kapitaalsverhogingen van de NMBS de problematiek van de financiële stromen inzake de financiering van de financiële schuld en de afsplitsing ervan tussen openbare dienst en commerciële dienst aangekaart.

Het tweede beheerscontract 2008-2012 heeft in artikel 94 duidelijkere rapporteringsvoorwaarden opgelegd, met name:

- de opstelling van afzonderlijke resultatenrekeningen voor de veiligheids- en bewakingsactiviteiten op het gebied van de spoorwegen en voor het geheel van de opdrachten van openbare dienst;
- de opstelling van een gedetailleerd kasstroomoverzicht voor de onderneming en afzonderlijke kasstroomoverzichten voor de veiligheids- en bewakingsactiviteiten op het gebied van de spoorwegen en voor het geheel van de opdrachten van openbare dienst;
- de opstelling van een overzicht van de evolutie, sinds 2005, van de geconsolideerde netto financiële schuld, waarin zowel de financiële schulden op balans als buiten balans zijn opgenomen.

In de mate dat in de resultatenrekeningen en de kasstroomoverzichten voor het geheel van de opdrachten van openbare dienst ook de uitsplitsing van de financiering van de financiële schuld tussen publieke sector en commerciële sector is opgenomen, kan een transparant beeld worden gegeven.

7.3 Resultatenrekeningen 2005-2007 en de financiële stromen met betrekking tot de opdrachten van openbare dienst

Overeenkomstig artikel 70 van het beheerscontract zijn de opgestelde resultatenrekeningen van de opdrachten van openbare dienst gelijk aan de resultatenrekeningen van de statutaire jaarrekening. Daarin zijn de exploitatietoelagen van de Staat voor de compensatie van de kosten voor de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst rechtstreeks identificeerbaar via de voorbehouden rekeningen. Ze stemmen overeen met de in het beheerscontract opgenomen bedragen, jaarlijks geïndexeerd en als dusdanig opgenomen in de begroting van de FOD Mobiliteit en Vervoer.

Per categorie werden de volgende exploitatietoelagen geboekt.

Tabel 17 – Overzicht van de exploitatietoelagen NMBS-Holding 2005-2007

Aard van de toelagen (in miljoen euro)	2005	2006	2007
Exploitatietoelagen, waarvan	164,2	186,3	192,1
• basistoelage	164,2	168,0	170,6
• specifieke toelage voor vorming	–	10,9	12,1
• supplementaire toelage voor veiligheid	–	7,4	9,4
Toelage voor pensioenen en arbeidsongevallen	537,0	561,3	0,5

De toelagen voor pensioenen en arbeidsongevallen zijn in 2005 en 2006 zoals de voorgaande jaren toegekend conform de Europese richtlijn 1192/69 en dekken het verschil tussen de pensioenlasten en de werkgevers- en werknemersbijdragen. Doordat de Staat de pensioenverplichtingen van de NMBS-Holding heeft overgenomen, worden alleen nog staatstegemoetkomingen voor arbeidsongevallen toegekend⁵⁴.

De resultatenrekeningen voor de boekjaren 2005, 2006 en 2007 zijn hieronder samengevat. Bovendien worden in de tabel het bedrijfsresultaat weergegeven als uitdrukking van de kasstroom van de eigenlijke bedrijfsactiviteiten en de brutomarge van autofinanciering als uitdrukking van de kasstromen van het geheel van de activiteiten.

⁵⁴ Koninklijk besluit van 28 december 2005 betreffende de overname van de pensioenverplichtingen van de N.M.B.S. Holding door de Belgische Staat.

Tabel 18 – Synthese van de resultatenrekeningen NMBS-Holding 2005-2007

(in miljoen euro)	2005	2006	2007
Bedrijfsopbrengsten ⁵⁵ , waarvan:	2.970,7	3.165,1	2.403,0
• exploitatietoelagen van de Staat	164,2	186,3	192,1
• commerciële opbrengsten	44,2	37,3	36,7
• intragroepsprestaties	308,6	305,3	339,9
• doorfacturatie personeelskosten	1.625,1	1.657,3	1.639,3
Bedrijfskosten	- 2.882,3	- 3.021,6	- 2.251,4
Bedrijfsresultaat	88,4	143,6	151,6
Kasstroom uit de bedrijfsactiviteiten	42,6	72,6	74,4
Financiële kosten	- 285,7	- 114,0	- 165,1
Financiële opbrengsten	206,2	165,9	182,5
Financieel resultaat	- 79,5	51,9	17,4
Uitzonderlijke kosten	- 172,7	- 349,2	- 146,7
Uitzonderlijke opbrengsten	152,6	92,9	23,6
Uitzonderlijk resultaat	- 20,1	- 256,3	- 123,1
Resultaat van het boekjaar	- 11,1	- 60,9	45,8
Bruto financieringsmarge	- 427,5	- 67,5	- 170,5

De kasstroom uit de bedrijfsactiviteiten stemt quasi overeen met de beschikbare geldmiddelen gegenereerd door de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst. Volgende verduidelijkingen moeten echter worden gegeven:

- 1° Er moet worden rekening gehouden met een marge op de commerciële opbrengsten die de NMBS-Holding had geraamd op 30% van de omzet, d.i. 10,0 miljoen euro per jaar in de periode 2005-2007.
- 2° Nagenoeg 50% van de intragroepsprestaties betreffen de levering van diensten aan de NMBS en Infrabel voor de bezetting van gebouwen en het beheer van de informatiesystemen en de telefonie, naast een aantal accessoire prestaties. Die intragroepsprestaties worden gefactureerd aan marktprijzen zodat een marge bovenop de kosten wordt toegepast. De prijszetting gebeurt immers ongeacht of de activa al dan niet werden gesubsidieerd. Die methode is wellicht aangewezen om een kruissubsidiëring tussen de ondernemingen te vermijden, maar de verkregen kasstroom moet in dat geval worden gereserveerd voor de opdrachten van openbare dienst.
In die intragroepsprestaties is er een fractie die betrekking heeft op de commerciële sector, met name voor zover kosten van investeringen op eigen fondsen in het geding zijn. Die fractie werd echter niet afgezonderd.
- 3° De andere intragroepsprestaties zijn eerder doorfacturaties van kosten vastgesteld volgens de waarderingsregels (investeringsprestaties, onderverhuur rollend materieel).

⁵⁵ Onder de bedrijfsopbrengsten zijn ook nog geboekt: de geproduceerde vaste activa, de staatscompensaties voor de pensioenen en de werknemersbijdragen voor de pensioenen (in 2005 en 2006) en een boeking van in de tijd te spreiden opbrengsten ingevolge de boekhoudkundige hervorming opgelegd bij de splitsing van de NMBS in drie nv's van publiek recht (koninklijk besluit van 30 december 2004 houdende een aantal maatregelen om de boekhouding van de N.M.B.S. met het gemeen recht in overeenstemming te brengen en aan haar nieuwe structuur aan te passen).

De kasstroom uit de bedrijfsactiviteiten is de reguliere barometer die aangeeft in welke mate de vennootschap de kosten van de schulden en de met eigen middelen uit te voeren investeringen kan dekken. Voor de publieke sector worden de investeringen in immateriële en materiële activa normalerwijze gedekt door de investeringstoelagen.

De vraag naar de uitsluitende reservering van de overheidsmiddelen voor de opdrachten van openbare dienst vergt een gedetailleerde analyse van de financiële schuld omdat die het geheel van de activiteiten doorkruist.

7.4 Financiële schuld

Op 31 december 2004 bedroeg de totale financiële schuld van de NMBS-Holding, op de balans en buiten balans⁵⁶, 9.521,0 miljoen euro. Om een gezonde financiële basis te creëren en de economische leefbaarheid te verzekeren moest de schuld, net zoals bij andere spoorwegondernemingen in de buurlanden (SNCF, DB...) gevoelig worden verminderd. Die schuldvermindering was mogelijk door de Europese regelgeving, meer bepaald door richtlijn 91/440/EEG die bepaalt dat de lidstaten samen met de bestaande openbare spoorwegondernemingen passende mechanismen kunnen invoeren *"om de schuldenlast van deze ondernemingen te helpen terugbrengen tot een niveau dat geen belemmering vormt voor een gezond financieel beheer, en om de financiële situatie van de ondernemingen te saneren."*⁵⁷

Om die schuldvermindering mogelijk te maken, heeft de wetgever het "Fonds voor spoorweginfrastructuur" (FSI)⁵⁸ opgericht. Met ingang van 1 januari 2005 werd een financiële schuld ten bedrage van 7.400,0 miljoen euro overgedragen aan het FSI samen met een quasi equivalente tegenwaarde van een geheel van activa bestaande uit de boekwaarde (7.237,3 miljoen euro) van activa met betrekking tot de spoorweginfrastructuur en de marktwaarde (218,1 miljoen euro) van 34 valoriseerbare terreinen⁵⁹.

De wetgever heeft die schuldherschikking doorgevoerd tegelijkertijd met de splitsing van de NMBS. In die herschikte structuur werd de resterende financiële schuld, 2.121,0 miljoen euro, toegewezen aan de NMBS-Holding, terwijl de NMBS en Infrabel vrij van financiële schuld hun activiteiten konden aanvangen.

Commentaar van
de NMBS-Holding

De NMBS-Holding herinnert eraan dat *"schuldannulatieverrichtingen, hoewel ze steun vormen, thans nog altijd kunnen gebeuren in overeenstemming met de Europese regelgeving, en dit op basis van diverse instrumenten. De Commissie heeft de regels van Richtlijn 91/440 waarbij adequate mechanismen worden aanvaard om bij te dragen tot de schuldvermindering van de spoorwegondernemingen, gepreciseerd (zie Europese Richtsnoeren over Staatssteun aan spoorwegondernemingen dd. 30 april 2008, Hoofdstuk 4). Het is dus nog altijd mogelijk een beroep te doen op die regelgeving."*

⁵⁶ Schulden buiten balans hebben betrekking op verrichtingen van alternatieve financieringen, geboekt conform de Belgische boekhoudnormen.

⁵⁷ Artikel 9.1 van richtlijn 91/440/EEG.

⁵⁸ Programmawet van 22 december 2003 en koninklijk besluit van 14 juni tot hervorming van de beheersstructuren van de spoorweginfrastructuur.

⁵⁹ In het koninklijk besluit van 30 december 2004 zijn de detaillijsten van de over te dragen activa en passiva vastgelegd.

7.4.1 Financiële schuld op 1 januari 2005

De resterende financiële schuld van 2.121,0 miljoen euro is de resultante van een mix van financieringsbehoeften die sinds 1993 zijn opgebouwd en van de wijze van overdracht van activa en passiva naar het FSI, NMBS en Infrabel op 1 januari 2005. In het kader van deze audit en in aansluiting op de eerdere vaststellingen van het college van commissarissen, heeft de directie Financiën de uitsplitsing ervan kunnen maken tussen de publieke sector en de commerciële sector met in achtnaam van plausible hypothesen die hierna ter sprake komen in de analyse.

Publieke sector

De financiële schuld op 1 januari 2005 bedroeg 167,9 miljoen euro. Ze was samengesteld uit twee componenten:

- 1° het niet naar het FSI overgedragen gedeelte van de publieke financiële schuld (188,1 miljoen euro);
- 2° de resterende behoeften aan bedrijfskapitaal voortvloeiend uit verrichtingen in voorgaande boekjaren (– 29,0 miljoen euro);
- 3° het gedeelte van de lening (+ intresten) in 2002 aan ABX, dat deel uitmaakt van het door de Europese Commissie goedgekeurd herstructureringsdossier (8,8 miljoen euro).

Niet naar het FSI overgedragen gedeelte van de financiële schuld

De overdraagbare financiële schuld, berekend volgens het door de Europese Commissie aanvaarde model, bedroeg op 31 december 2004 7.588,1 miljoen euro. Ze is samengesteld uit de historische schuld van vóór 1993 en de sindsdien opgebouwde financiële schuld voor investeringen in infrastructuur en rollend materieel voor de opdrachten van openbare dienst en de gecumuleerde exploitatiedeficits (inbegrepen intresten) van die opdrachten van openbare dienst⁶⁰. De onderstaande tabel geeft daarvan een samenvatting.

**Tabel 19 – Toestand van de financiële schuld op 31 december 2004
(in miljoen euro)**

Historische financiële schuld op 31 december 1992	2.288,1
Financiële schuld opgebouwd in de periode 1993-2004 ingevolge:	
• investeringen in infrastructuur en rollend materieel	3.187,0
• prefinanciering van investeringen ten laste van de Staat (1996-2004)	732,0
• exploitatiedeficits (inclusief intresten en dividenden HST-Fin)	1.335,9
• andere ⁶¹	45,1
Totaal	7.588,1
Overgedragen financiële schuld naar het FSI ⁶²	7.400,0
Niet overgedragen financiële schuld naar het FSI	188,1

⁶⁰ Sinds 1993 laat het afzonderlijk stelsel van rekeningen toe de verschillende financieringsbehoeften uit te splitsen tussen openbare dienst en niet-openbare dienst.

⁶¹ De andere financiële schuld heeft betrekking op kosten van alternatieve financieringen ten laste van de Staat en de mobiliteitsschuld, zijnde een getrouwheidsactie in 2003 en 2004.

⁶² Het overdraagbare bedrag werd berekend op basis van de beschikbare gegevens in het eerste trimester van 2004 en als dusdanig als maximumbedrag vastgelegd bij koninklijk besluit van 14 juni 2004 tot hervorming van de beheersstructuren van de spoorweginfrastructuur.

Bedrijfskapitaal ingevolge verrichtingen vóór de herstructurering

Het resterende te financieren bedrijfskapitaal (– 29,0 miljoen euro) na de overdracht van activa en passiva naar NMBS en Infrabel heeft betrekking op openstaande vorderingen (nog verschuldigde staatstussenkomsten en vorderingen met betrekking tot betaalde waarborgen voor de indekking van de financiële schuld, in essentie de overgedragen financiële schuld) ten bedrage van 818,2 miljoen euro, verminderd met de aanwending van de prefinanciering door ex HST-Fin en de intresten daarop (847,2 miljoen euro) die moeten worden toegewezen aan de commerciële sector⁶³.

Door de Europese Commissie goedgekeurd herstructureringsdossier van ABX

In het kader van de problematiek van de financiële schuld, heeft de NMBS-Holding aan een extern juridisch raadgever gevraagd of de Belgische Staat maatregelen kan nemen om de schuld met betrekking tot de financiering van ABX te verlichten of op termijn op te heffen zonder de Europese regels te schenden.

De consultant is van mening dat slechts een beperkt gedeelte van de schuld met betrekking tot ABX in aanmerking komt voor overname door de Staat, met name dat deel dat overeenstemt met de financiële maatregelen die specifiek door de Europese Commissie zijn goedgekeurd als steun voor de herstructurering⁶⁴. In casu gaat het om een deel van de lening (+ intresten) in 2002 (8,8 miljoen euro) en de herkapitalisatiemaatregelen in 2006 (175,2 miljoen euro)⁶⁵.

Commerciële sector

De financiële schuld op 1 januari 2005 bedroeg 1.953,0 miljoen euro en was sinds 1993 opgebouwd ingevolge investeringen in immateriële, materiële en financiële vaste activa en de gecumuleerde exploitatiedeficits of exploitatieoverschotten (bruto financieringsmarge). In die financiële schuld moeten twee componenten worden onderscheiden:

- 1° de financiële schuld met betrekking tot de verwerving van financiële vaste activa die gerelateerd zijn aan de sector ABX. De groep ABX werd na de beslissing van de Europese Commissie over het herstructureringsdossier in 2006 verkocht in twee afzonderlijke pakketten, enerzijds ABX Logistics Worldwide en anderzijds ABX Belgium Distribution;
- 2° de financiële schuld met betrekking tot het geheel van de andere commerciële activiteiten (reizigersvervoer van niet-openbare dienst en goederenvervoer) die zich nog binnen de groep NMBS bevinden.

⁶³ Het saldo is gelijk aan het verschil tussen de geboekte investeringskosten en het nominaal bedrag aangebracht door de NV HST-Fin. Overeenkomstig artikel 4 van het koninklijk besluit van 13 april 1997 in uitvoering van artikel 3, §2, van de wet van 17 maart 1997 kon de NMBS de fondsen ingebracht door de NV HST-Fin voorlopig aanwenden volgens regels vastgelegd door het directiecomité en onder verzekering dat er voldoende fondsen beschikbaar zijn om de HST-investeringen te kunnen uitvoeren. Aangezien met de overdracht van een financiële schuld van 7.400,0 miljoen euro naar het FSI de volledige financiële schuld van de publieke sector (inbegrepen de gecumuleerde bruto financieringsmarge met intresten) werd overgedragen, moet de voorlopige aanwending van de fondsen van ex NV HST-Fin en de intresten daarop toegerekend worden aan de commerciële sector.

⁶⁴ Advies van 16 juli 2008 geadresseerd aan de NMBS-Holding.

⁶⁵ De Europese Commissie heeft de herstructurering goedgekeurd op 7 december 2005 onder voorwaarde van de privatisering van ABX (zie *PB* L383 van 28 december 2006).

Sector ABX

Op 1 januari 2005 bedroeg de totale financiële schuld die kan worden gerelateerd aan de sector ABX 1.210,8 miljoen euro. Ze is samengesteld uit volgende kostprijs-elementen:

- de aanschaffing van de financiële vaste activa in de periode 1998-2004 ten bedrage van 977,5 miljoen euro;
- de kosten met betrekking tot de levering van diensten (allerlei vormen van consultancy: financieel, juridisch,...) in de periode 1998-2004 ten bedrage van 61,3 miljoen euro;
- de financiële kosten voor de financiering ervan: 172,0 miljoen euro⁶⁶.

Commerciële sector (zonder ABX)

De financiële schuld op 1 januari 2005 met betrekking tot het geheel van de andere commerciële activiteiten (reizigersvervoer van niet-openbare dienst en goederenvervoer) konden uit de totale financiële schuld worden afgeleid door de eliminatie van de geïdentificeerde financiële schuld van de publieke sector en van de sector ABX. Ze bedroeg 742,2 miljoen euro. Ze is in essentie afkomstig van de dekking van de financieringsbehoeften voortvloeiend uit de investeringen in immateriële, materiële en financiële vaste activa, gecorrigeerd met de gecumuleerde bruto financieringsmarge uit de exploitatie.

7.4.2 Evolutie van de financiële schuld 2005-2007

De op- of afbouw van de financiële schuld sinds 1 januari 2005 is voor elk van de onderscheiden sectoren afhankelijk van de gegenereerde kasstromen uit de exploitatie en de beschikbare bronnen en de aanwendungen voor investeringen. De evolutie is samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 20 – Evolutie van de financiële schuld 2005-2007

(in miljoen euro)	Commerciële sector		Publieke sector	Totaal
	ABX	Andere		
Totaal op 1 januari 2005	1.210,8	742,2	167,9	2121,0
Variatie 2005, als gevolg van:				
• bruto financieringsmarge	170,2	- 6,8	264,2	427,5
• kasstroom investeringsfunctie ⁶⁷	53,0	26,2	199,7	278,9
• variatie bedrijfskapitaal	-	16,9	175,7	192,6
Totaal op 31 december 2005	1.434,0	778,5	807,5	3.020,0
Variatie 2006, als gevolg van:				
• bruto financieringsmarge	181,3	39,3	- 153,1	67,5
• kasstroom investeringsfunctie	- 203,8	51,9	371,6	219,7
• variatie bedrijfskapitaal	-	- 37,9	- 417,7	- 455,6
Totaal op 31 december 2006	1.411,5	831,8	608,3	2.851,6

⁶⁶ De berekening is gebaseerd op de impliciete rente op de langetermijnschuld die van toepassing was voor de NMBS als overheidsbedrijf.

⁶⁷ Investeringen in immateriële, materiële en financiële vaste activa. De investeringen met eigen mid-delen werden voor 100% toegewezen aan de commerciële activiteiten.

(in miljoen euro)	Commerciële sector		Publieke sector	Totaal
	ABX	Andere		
Variatie 2007, als gevolg van:				
• bruto financieringsmarge	90,0	21,3	59,2	170,5
• kasstroom investeringsfunctie	21,1	7,1	214,6	242,8
• variatie bedrijfskapitaal	0,1	- 32,6	- 46,8	- 79,3
Totaal op 31 december 2007	1.522,7	827,6	835,3	3.185,6

Die synthese vergt een aantal toelichtingen om de precieze impact van de kasstromen te duiden.

Sector ABX

De evolutie van de financiële schuld 2005-2007 is beïnvloed door volgende factoren:

- 1° de uitgaande kasstromen voor kosten waarvoor voorheen voorzieningen werden aangelegd (juridische geschillen, milieusaneringen, bankwaarborgen, pensioenen, opzeggingskosten) en accessoir kosten waarvoor geen voorzieningen waren aangelegd;
- 2° de intresten op de uitstaande financiële schuld berekend volgens de impliciete intrestvoet van de schuld op lange termijn die de NMBS-Holding geniet als overheidsbedrijf;
- 3° het geheel van investeringen en desinvesteringen in het kader van de herstructurering van de financiële vaste activa in navolging van de door de Europese Commissie aanvaarde herstructurering.

Commerciële sector

De aangroei van de financiële schuld in de periode 2005-2007 is te wijten aan de volgende bewegingen:

- 1° de financiële kosten op de historische schuld van vóór 2005;
- 2° de financiële kosten op de nieuwe schuld van na 2005;
- 3° de aanwendungen voor nieuwe investeringen sinds 2005;
- 4° de financieringsmogelijkheden uit exploitatie (marge op de commerciële activiteiten) en uit de financiële in- en uitstromen in relatie met de filialen (nv Eurostation, nv Publiker, nv Syntigo, Eurofima).

Publieke sector

In de financiële stromen van de publieke sector hebben volgende factoren een determinerende impact op de schuldpositie:

- 1° In het boekjaar 2005 werd de bruto financieringsmarge negatief beïnvloed door de overdracht van de pensioenverplichtingen aan de Staat en meer bepaald van het deel van de pensioenuitgaven dat niet door de Staat werd gecompenseerd bij toepassing van de Europese richtlijn 1192/69/EEG⁶⁸.

⁶⁸ Koninklijk besluit van 28 december 2005 betreffende de overname van de pensioenverplichtingen van de N.M.B.S. Holding door de Belgische Staat.

In ruil voor de overdracht van dat deel van de verplichtingen was de NMBS-Holding aan de Staat een bedrag verschuldigd van 296,0 miljoen euro, waarvan 295,2 miljoen euro werd betaald op 30 december 2005. De kosten worden over 15 jaar verdeeld tussen de drie vennootschappen van de groep NMBS⁶⁹.

- 2° De inschrijvingen op de kapitaalsverhogingen in speciën van de NMBS in 2005, 2006 en 2007 ten bedrage van in totaal 510,0 miljoen euro en op de kapitaalsverhoging in speciën van Infrabel in 2007, volstort ten belope van 51,3 miljoen euro.
- 3° De herstructureringskosten van ABX, waarvan het dossier werd goedgekeurd door de Europese Commissie (175,2 miljoen euro).
- 4° De te dekken financiële kosten op de financiële schuld kunnen worden becijferd op nagenoeg 55,6 miljoen euro in 2005, 38,5 miljoen euro in 2006 en 52,0 miljoen euro in 2007.

7.4.3 Ruimte voor de aflossing of stabilisering van de financiële schuld en van de betaling van de kosten ervan

Een financiële schuld kan alleen worden afgelost of gestabiliseerd en de kosten ervan gedekt indien de vennootschap voldoende geldstromen kan genereren bovenop de financieringsbehoeften voor investeringen.

Die geldstromen moeten daarenboven zo kunnen worden gestroomlijnd dat er geen transfer kan gebeuren van overheidsmiddelen naar de commerciële sector. Dat principe, vastgelegd in de Europese richtlijn 91/440/EEG zoals gewijzigd door richtlijn 2001/12/EG, is ook van toepassing in dit domein.

Commerciële sector

De commerciële sector heeft niet de ruimte om die voorwaarden te vervullen. Die vaststelling blijkt onomstotelijk uit de verschillende componenten van de kasstromen die aanleiding waren voor de opbouw van de financiële schuld in de periode 2005-2007. De commerciële activiteiten van de NMBS-Holding zijn dermate beperkt dat onvoldoende geldstromen uit de bedrijfsactiviteiten en uit de relaties met de filialen kunnen worden gegenereerd om alleen al de intresten van de financiële schuld te kunnen dekken:

- Voor de aflossing van de financiële schuld van de sector ABX, noch voor de dekking van de kosten ervan, is er enige marge, zodat die schuld in de toekomst exponentieel blijft aangroeien.
- Met de historische financiële schuld die werd megedragen sinds 2005 kan de commerciële sector evenmin voldoende geldstromen genereren om de kosten te dekken bovenop de financiering van de investeringen.

⁶⁹ Alleen de NMBS-Holding draagt de financiële kosten van de prefinanciering waarvoor in 2005 een voorziening werd aangelegd van 74,5 miljoen euro.

Publieke sector

Uit de analyse van de resultatenrekeningen en de kasstromen blijkt dat de gegenereerde geldstromen uit de bedrijfsactiviteiten met betrekking tot de opdrachten van openbare dienst toelaten de kosten van de financiële schuld te dekken en nog een marge over te houden zodat in het gemeenschappelijk thesauriebeheer de facto ten minste een deel van de financiële kosten uit de commerciële sector worden gedekt.

Impact benchmarks rentevoeten

In de berekening van de kosten van de financiële schuld is uitgegaan van de gangbare rentevoet, m.n. de impliciete rentevoet van de schuld op lange termijn van de NMBS-Holding. Indien echter rekening moet worden gehouden met de benchmarks bij de beoordeling van de rentevoeten die zouden moeten worden toegepast voor de ontlening tegen marktvoorwaarden ter dekking van de commerciële financiële schuld, dan zou die op 31 december 2007 zijn toegenomen met 183,8 miljoen euro, waarvan 96,2 miljoen euro voor de sector ABX en 87,6 miljoen euro voor de andere commerciële sectoren⁷⁰.

Beheerscontract 2005-2007

De schuldproblematiek van de commerciële sector (ABX en andere commerciële activiteiten) is een aanzienlijk structureel probleem waaraan met de nieuwe structuren geen aanzet tot oplossing werd gegeven. In het beheerscontract wordt er blijkbaar impliciet van uitgegaan dat de kosten van de financiële schuld en zelfs de aflossing ervan kunnen worden gerealiseerd in het geheel van de activiteiten van de NMBS-Holding, zonder onderscheid te maken tussen openbare dienst en niet openbare dienst. Getuige daarvan zijn de volgende passages uit het beheerscontract:

- 1° Het financieel jaarverslag dat overeenkomstig artikel 70 moet worden opgesteld over de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst wordt geacht overeen te stemmen met de jaarrekening.
- 2° Artikel 70 stipuleert dat de winsten uit de realisatie van vaste activa van de NMBS-Holding zullen worden toegewezen aan de vermindering van de schuld.
- 3° Artikel 53 bepaalt dat, onverminderd artikel 31 van de statuten en artikel 616 van het Wetboek van Vennootschappen, de NMBS-Holding winst, vertegenwoordigd door een cash flow, bij voorrang zal besteden aan de vermindering van haar schuldenlast.

Ook al maakt het beheerscontract geen onderscheid tussen de financiële schuld van de publieke sector en die van de commerciële sector, moet die afsplitsing toch worden gemaakt. Immers, gelet op de aangehaalde Europese regelgeving, het feit dat het beheerscontract in essentie alleen verplichtingen inzake opdrachten van openbare dienst oplegt en de meeste vaste activa tot het publiek domein behoren, kunnen die passages niet anders begrepen worden dan dat er een opdeling moet worden gemaakt tussen die twee types van financiële schuld.

⁷⁰ Voor die berekening in de periode 2005-2007 werd uitgegaan van de impliciete rentevoet van de financiële schuld op lange termijn die de NMBS-Holding geniet als overheidsbedrijf, vermeerderd met 100 basispunten. Voor de periode vóór 2005 werd de impliciete intrestvoet genomen met betrekking tot de schuld overgenomen door de Staat (FSI), vermeerderd met 100 basispunten.

Beheerscontract 2008-2012

Het nieuwe beheerscontract 2008-2012 maakt evenmin de opdeling tussen publieke financiële schuld en commerciële financiële schuld. Integendeel, artikel 88 stipuleert:

“De Staat stelt voorop dat de netto financiële schuld van de NMBS-Holding en de geconsolideerde netto financiële schuld op het niveau van de NMBS-groep, buiten specifiek overeengekomen financieringen en bij onveranderde boekhoudnormen, gestabiliseerd worden op het niveau van juni 2008, en vanaf dan niet langer aangroeien.

De NMBS-Holding onderschrijft deze doelstelling.”

Uit de voorgaande analyse moet worden geconcludeerd dat die verplichting slechts voorwaardelijk haalbaar kan zijn voor de geconsolideerde netto financiële schuld:

- 1° De NMBS-Holding kan uit haar activiteiten zoals die momenteel zijn omschreven onvoldoende inkomende operationele kasstromen genereren om de kosten van de financiële schuld te dekken.
- 2° Bij de uitsplitsing tussen publieke financiële schuld en commerciële financiële schuld moet daarenboven worden aangestipt dat:
 - de operationele kasstromen uit de opdrachten van openbare dienst de kosten van de financiële publieke schuld wel kunnen dekken en daarna zelfs een overschot genereren;
 - de operationele kasstromen uit de commerciële activiteiten ruim onvoldoende zijn om de kosten van de commerciële financiële schuld te dekken, vooral gelet op de overdracht van de historische financiële schuld die onvermijdelijk zal aangroeien.
- 3° De geconsolideerde financiële schuld kan op het niveau van juni 2008 wel worden gestabiliseerd door de positieve thesauriepositie van Infrabel en indien Infrabel haar activiteiten onder dezelfde voorwaarden als in de periode 2005-2007 kan voortzetten.

Het is duidelijk dat voor het structurele probleem van de aflossing en de dekking van de kosten van de financiële schuld van de commerciële sector, de Staat en de NMBS-Holding een oplossing moeten aanbrenge die compatibel is met de Europese regelgeving in een optiek waarin publieke en commerciële sector worden gescheiden.

Naar aanleiding van de vaststellingen van het college van commissarissen heeft de NMBS-Holding die kwestie bij de toezichthoudende minister aangemeld.

7.5. Ondersteuningsbeleid van de dochterondernemingen als opdracht van openbare dienst

In het kader van haar opdracht van openbare dienst betreffende het aanhouden en het beheer van haar deelnemingen in het kapitaal van de NMBS en Infrabel, heeft de NMBS-Holding kapitaalsverhogingen onderschreven bij de NMBS in de periode 2005-2007 en bij Infrabel in 2007.

7.5.1 Onderschrijving van de kapitaalsverhoging bij Infrabel

De Staat, de NMBS-Holding en Infrabel hebben op 9 oktober 2006 een overeenkomst ondertekend waarin is bepaald dat de NMBS-Holding uiterlijk op 30 juni 2007 een kapitaalsverhoging onderschrijft bij Infrabel van maximum 205,4 miljoen euro. Die onderschrijving werd uitgevoerd en in 2007 volstort ten bedrage van 51,3 miljoen euro. Het in de overeenkomst vastgelegde bedrag stemt overeen met de nog ontbrekende middelen om de volledige hogesnelheidslijn te voltooien.

In de praktijk prefinanciert de NMBS-Holding die operatie omdat, luidens artikel 44bis van het beheerscontract, de Staat de betaling van de intrestlasten en de kapitaalsaflossingen waarborgt⁷¹.

7.5.2 Onderschrijving van kapitaalsverhogingen bij de NMBS

In uitvoering van artikel 10 van het beheerscontract, dat een spiegelbeeld is van artikel 3 van het beheerscontract van de NMBS, heeft de NMBS-Holding in de periode 2005-2007 kapitaalsverhogingen onderschreven voor een bedrag van 510,0 miljoen euro. Dat gebeurde volgens het vastgelegde tijdschema en voor de onderschrijvingen in 2006 en 2007 na bevestiging van de tabellen met de evolutie van de cash flows door de commissarissen-revisoren van de twee vennootschappen. Die kwestie werd toegelicht bij de bespreking van de aanwending op het niveau van de NMBS.

Wat de vraag betreft of de betrokken middelen al dan niet en geheel of gedeeltelijk moeten worden beschouwd als publieke middelen, kan nu worden geantwoord na analyse van de kasstromen en de financiële schuld. Daaruit moet worden geconcludeerd dat de middelen voor de kapitaalsverhoging in fine verwijzen naar overheidsbronnen. De argumenten daarvoor zijn de volgende:

- 1° Voor de financiële politiek van de NMBS-Holding zijn de financieringsbehoeften de resultante van het geheel van de bronnen en aanwendingen, ongeacht of ze tot de publieke sector of tot de commerciële sector behoren. Er zijn met andere woorden geen leningen afgesloten die specifiek zouden gereserveerd zijn voor een welomschreven financieringsbehoefte, in casu de kapitaalsverhogingen.
- 2° De herkapitalisatie van de NMBS kan niet afkomstig zijn van de beperkte geldmiddelen gegenereerd uit de operationele activiteiten en de relaties met de filialen van de commerciële sector.
- 3° De instroom van geldmiddelen uit de operationele activiteiten van de publieke sector laten een surplus zien na de dekking van haar financiële kosten.
- 4° De voorwaarden waaronder de NMBS-Holding haar financieringsbehoeften kan dekken met leningen zijn beïnvloed door de "rating" verkregen door haar bijzonder statuut als overheidsbedrijf.

⁷¹ In de overeenkomst van 9 oktober 2006 is het volgende tijdschema van de betaling van de staats-tussenkomst vastgelegd: 13,463 miljoen euro in de jaren 2007 en 2008 en 16,571 miljoen euro in de jaren 2009 tot 2036. Die verbintenis is overgenomen in artikel 86 van het beheerscontract 2008-2012.

Aangezien op het niveau van de NMBS de kapitaalsverhogingen, rechtstreeks à fonds perdu en onrechtstreeks via een "interne lening", voor een totaalbedrag van 426,0 miljoen euro aan de commerciële sectoren werden toegewezen, kan die financieringswijze worden bekritiseerd onder de Europese regels inzake staatssteun. Het dossier moet dan ook een structurele oplossing krijgen in overleg tussen de toezichthoudende minister, de NMBS-Holding en de NMBS die de toets met de Europese regelgeving kan doorstaan.

Naar aanleiding van de vaststellingen van het college van commissarissen heeft de NMBS-Holding de toezichthoudende minister op verschillende tijdstippen op de hoogte gebracht van de problematiek. Tot op heden is er nog geen gezamenlijke oplossing tot stand gekomen.

Laatste schijf volgens het tijdschema van het beheerscontract 2005-2007

In artikel 10 van het beheerscontract was bepaald dat een laatste schijf van 30,0 miljoen euro zou worden gestort op 30 april 2008. De raad van bestuur van de NMBS-Holding van 29 mei 2008 heeft geoordeeld dat een beslissing om daartoe over te gaan voorbarig is zolang niet is tegemoetgekomen aan de bezorgdheid van het college van commissarissen over de conformiteit van de onderschrijving van de kapitaalsverhogingen en van de toewijzing ervan met de beheerscontracten, de wet van 21 maart 1991 en de Europese richtlijnen.

Beheerscontract 2008-2012

Het nieuwe beheerscontract 2008-2012 bepaalt in artikel 110: "*In verband met de oorspronkelijk voor 30 april 2008 voorziene kapitaalsverhoging, zullen de NMBS-Holding en de NMBS uitvoering geven aan de overeenkomst van 1 juni 2005 met betrekking tot de bijdrage aan het bedrijfskapitaal van de NMBS door een kapitaalsverhoging, met naleving van de wettelijke en Europese regels ter zake.*"

Zoals aangehaald bij de bespreking op het niveau van de NMBS is het vanzelfsprekend dat de onderschrijving van die schijf moet worden beoordeeld in het licht van het geheel van de kapitaalsverhogingen wat betreft de naleving van de wettelijke en Europese regels.

7.6 Conclusie

7.6.1 Transparantie

1. De financiële verslaggeving over de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst die artikel 70 van het beheerscontract 2005-2007 oplegt, geeft, gelet op de specifieke mix van activiteiten gecombineerd met het beheer van de financiële schuld, onvoldoende heldere informatie die een onderscheid maakt tussen publieke sector en commerciële sector.
2. Het beheerscontract 2008-2012 legt duidelijkere rapporteringsvoorwaarden op en schrijft voor een resultatenrekening en een kasstroomoverzicht op te stellen voor het geheel van de opdrachten van openbare dienst.

In de mate dat in de resultatenrekening en het kasstroomoverzicht voor het geheel van de opdrachten van openbare dienst ook de uitsplitsing van de financiering van de financiële schuld tussen publieke sector en commerciële sector is opgenomen, kan een transparant beeld worden gegeven.

7.6.2 Financiële schuld

Het beheer van de financiële schuld doorkruist het geheel van de activiteiten die de NMBS-Holding moet uitvoeren. Ze vormt een structureel probleem waarvoor nog geen oplossing is aangebracht.

1. Na de overdracht van 7.400,0 miljoen euro publieke schuld naar het FSI was de financiële schuld van 2.121,0 miljoen euro op 1 januari 2005 als volgt samengesteld:
 - financiële schuld van de publiek sector: 167,9 miljoen euro;
 - financiële schuld van de sector ABX: 1.210,8 miljoen euro;
 - financiële schuld van de commerciële sectoren (zonder ABX): 742,2 miljoen euro.
2. De gecumuleerde bruto financieringsmarge, de variaties in bedrijfskapitaal en de financieringsbehoeften voor investeringen hebben de financiële schuld verder doen evolueren naar 3.185,6 miljoen euro op 31 december 2007, waarvan 835,3 miljoen euro voor de publieke sector, 1.522,7 miljoen euro voor de sector ABX en 827,6 miljoen euro voor de commerciële sectoren.
3. Wat betreft de dekking van de kosten van de financiële schuld van de commerciële sector en de eventuele aflossing ervan, werd vastgesteld dat de commerciële activiteiten van de NMBS-Holding dermate beperkt zijn dat onvoldoende geldstromen uit de bedrijfsactiviteiten en uit de relaties met de filialen kunnen worden gegenereerd om alleen al de intresten van de financiële schuld te kunnen dekken:
 - Voor de aflossing van de financiële schuld van de sector ABX, noch voor de dekking van de kosten ervan is er enige marge, zodat die schuld in de toekomst exponentieel blijft aangroeien.
 - Met de historische financiële schuld die werd megedragen sinds 2005 kan de commerciële sector evenmin voldoende geldstromen genereren om de kosten te dekken bovenop de financiering van de investeringen.
4. Uit de analyse van de resultatenrekeningen en de kasstromen van de publieke sector kan worden afgeleid dat de gegenereerde geldstromen uit de bedrijfsactiviteiten toelaten de kosten van de financiële schuld te dekken en nog een overblijvende marge over te houden zodat in het gemeenschappelijk thesauriebeheer de facto ten minste een deel van de financiële kosten uit de commerciële sector wordt gedekt.
5. In het beheerscontract 2005-2007 evenmin als in het beheerscontract 2008-2012 wordt voor de financiële schuld een onderscheid gemaakt tussen publieke sector en commerciële sector. Er wordt blijkbaar impliciet van uitgegaan dat de kosten van de financiële schuld en zelfs de aflossing ervan kunnen worden gedragen door het geheel van de activiteiten van de NMBS-Holding. Die opsplitsing moet nochtans worden gemaakt omdat het verbod op overdracht van overheidsmiddelen naar de commerciële sector, vastgelegd in de Europese richtlijn 91/440/EEG zoals gewijzigd door richtlijn 2001/12/EG, ook van toepassing is in dit domein.
6. In het licht van een opsplitsing tussen publieke financiële schuld en commerciële financiële schuld is het duidelijk dat de NMBS-Holding de doelstelling van het beheerscontract 2008-2012 om haar netto financiële schuld te stabiliseren op het niveau van juni 2008, niet kan realiseren.

7. De historische financiële schuld van de sector ABX en van de andere commerciële sectoren vormt een aanzienlijk probleem waaraan met de opsplitsing in drie vennootschappen geen aanzet tot oplossing werd gegeven. Het is duidelijk dat voor een structureel probleem van dergelijke omvang de Staat en de NMBS-Holding een oplossing moeten aanbrenge die compatibel is met de Europese regelgeving in een optiek namelijk waarin publieke en commerciële sector worden gescheiden. De NMBS-Holding heeft de kwestie recent bij de toezichthoudende minister aangekaart.

7.6.3 Inschrijving op kapitaalsverhogingen bij de NMBS

1. De NMBS-Holding heeft in uitvoering van het beheerscontract ingeschreven op kapitaalsverhogingen bij de NMBS ten bedrage van 510,0 miljoen euro in de periode 2005-2007.
2. De analyse van de resultatenrekeningen, de kasstromen en de financiële schuld, leidt tot de conclusie dat de middelen voor de kapitaalsverhoging moeten worden beschouwd als overheidsmiddelen.
3. Aangezien op het niveau van de NMBS de kapitaalsverhogingen, rechtstreeks à *fonds perdu* en onrechtstreeks via een "interne lening", voor een totaalbedrag van 426,0 miljoen euro aan de commerciële sectoren werden toegewezen, kan die financieringswijze kritiek krijgen onder de Europese regels inzake staatssteun. Het dossier moet dan ook een structurele oplossing krijgen in overleg tussen de toezichthoudende minister, de NMBS-Holding en de NMBS die de toets met de Europese regelgeving doorstaat.

Naar aanleiding van de vaststellingen van het college van commissarissen heeft de NMBS-Holding de toezichthoudende minister op verschillende tijdstippen op de hoogte gebracht van de problematiek. Tot op heden is er nog geen gezamenlijke oplossing tot stand gekomen.

Hoofdstuk 8

Algemene conclusies en aanbevelingen

8.1 Algemene conclusies

De FOD Mobiliteit en Vervoer heeft in de periode 2005-2007 uit de jaarlijkse begroting toelagen toegekend voor de realisatie van het investeringsprogramma voor een bedrag van 2.858,2 miljoen euro, en voor de exploitatie van de activiteiten van openbare dienst voor een bedrag van 4.403,0 miljoen euro. Daarnaast kregen de vennootschappen van de NMBS-groep de beschikking over andere overheidsmiddelen ten bedrage van respectievelijk 753,8 miljoen euro en 581,1 miljoen euro voor de realisatie van de investeringsprojecten van de "hogesnelheidsverbinding" en het GEN. Ten slotte heeft de NMBS-Holding, in het kader van haar ondersteuningsbeleid van de dochterondernemingen en in uitvoering van haar beheerscontract een kapitaalsverhoging van 510,0 miljoen euro onderschreven bij de NMBS zonder dat zij daarvoor bijkomende staatsteun heeft ontvangen.

Het onderzoek of die overheidsmiddelen werden bestemd voor de gestelde doeleinden werd opgedeeld in twee domeinen, het ene met betrekking tot de uitvoering van de investeringen en de aanwending van de investeringstoelagen, het andere met betrekking tot de afzondering van de kosten en opbrengsten en de financiële stromen tussen de publieke sector en de commerciële sector.

8.1.1 Uitvoering van de investeringen en aanwending van de investeringstoelagen

Op de vraag naar de adequaatheid van het boekhoudstelsel voor de onderscheiden opvolging van de investeringen gesubsidieerd met overheidstoelagen kan het volgende worden geantwoord:

- Het boekhoudstelsel samen met de uitvoeringsprocedures is een systeem dat uniform is voor de drie vennootschappen en dat al vele jaren volgens hetzelfde stamien functioneert. Het laat toe de conformiteit van de geregistreerde investeringskosten in termen van juistheid, volledigheid en bestemming te garanderen. De jaarlijkse controlebevindingen over de boeking van de investeringskosten kunnen de naleving van de boekhoudkundige procedures en boekhoudnormen bevestigen en hebben geen relevante onregelmatigheden aan het licht gebracht.
- De uitgevoerde investeringen worden in het boekhoudstelsel opgevolgd per financieringsbron, hetgeen toelaat de met overheidstoelagen gesubsidieerde investeringen in al haar vormen (federale overheidstoelagen via FOD en GEN-fonds, HST-lening, bijdrage van de Nederlandse Staat...) gedetailleerd en afzonderlijk op te volgen.
- De beschikbare middelen voor de investeringen in het GEN worden opgevolgd en aangewend conform de opgelegde regels.

Het onderzoek naar de aanwending van de toegekende middelen heeft drie knelpunten aan het licht gebracht.

1. Op 31 december 2007 hadden de vennootschappen van de NMBS-groep investeringen uitgevoerd voor een bedrag van 246,5 miljoen euro waarvoor nog geen voorafgaande goedkeuring ("groen licht") werd verkregen van het DGVL, hetzij omdat het nog niet werd aangevraagd, hetzij omdat het werd aangevraagd maar nog niet werd toegestaan. Het ontbreken van een "groen licht" houdt het risico in dat de betrokken investeringen moeten worden geherkwalificeerd als niet gesubsidieerde investeringen indien finaal het "groen licht" niet zou worden verkregen. Vooral Infrabel en de NMBS-Holding zijn daarbij betrokken.
2. De beheerscontracten laten toe dat het jaarlijkse positieve of negatieve saldo tussen de globaal toegekende jaarlijkse enveloppe van investerings-toelagen en de geboekte investeringskosten wordt overgedragen naar het volgende jaar. Ingevolge de programmawet van 27 december 2006 moeten de vennootschappen vanaf 2006 jaarlijks een bedrag tijdelijk terugstorten in een "Fonds voor Spoorweginvesteringen" op basis van ramingen in de maand september. Op 31 december 2007 is het gecumuleerde saldo van de nog niet gebruikte investeringstoelagen van de FOD gelijk aan 266,3 miljoen euro voor de ganse groep NMBS. In toepassing van de genoemde programmawet werd in 2007 140,0 miljoen euro teruggestort aan het Fonds voor Spoorweginvesteringen, wat wijst op een decalage tussen de ramingen en de feitelijke toestand. In de beschouwde periode is vooral Infrabel te weinig precies geweest in de ramingen.
3. Het beheerscontract 2005-2007 van Infrabel bepaalt dat de middelen afkomstig van de ex-nv HST-Fin, de bijdrage van Nederland en de kapitaalsverhoging onderschreven door de NMBS-Holding voor de finalisering van het HST-project, exclusief daarvoor moeten worden aangewend. Om dat te garanderen en er dus voor te zorgen dat voldoende middelen beschikbaar zijn voor de realisatie op termijn van de betreffende HST-infrastructuur, zouden bij elke maandelijks afsluiting intresten moeten worden berekend op het uitstaande saldo en worden toegevoegd aan de nog niet aangewende kapitaalsubsidies. Infrabel heeft die verrekening, sinds de storting door de NMBS-Holding van de betrokken bedragen, niet doorgevoerd.

8.1.2 Afzondering van de kosten en opbrengsten en van de financiële stromen tussen de publieke sector en de commerciële sector

De NMBS combineert opdrachten van openbare dienst met zuiver commerciële activiteiten. Infrabel oefent uitsluitend opdrachten van openbare dienst uit. De NMBS-Holding vervult verschillende opdrachten van openbare dienst, oefent een beperkte commerciële activiteit uit en moet haar financiële schuld beheren. Voor openbare bedrijven die beide soorten van opdrachten vervullen, heeft de Europese regelgever richtlijnen uitgevaardigd, die geleidelijk rigider werden opgevat en vertaald in Belgisch recht. Deze richtlijnen moesten publieke en commerciële activiteiten van elkaar scheiden en verhinderen dat overheidsmiddelen die worden verstrekt voor reizigersvervoersdiensten in het kader van een opdracht van openbare diensten niet worden overgedragen naar activiteiten met betrekking tot andere vervoersdiensten of andere activiteiten. De belangrijkste knelpunten worden hierna samengevat, eerst wat de globale financiële structuur betreft, dan per vennootschap.

Financiële structuur van de NMBS-groep

Het Rekenhof wijst erop dat de financiële structuur van de NMBS-groep, die met ingang van 1 januari 2005 operationeel is geworden, voor problemen zorgt wat betreft de scheiding van financiële stromen tussen publieke en commerciële activiteiten.

De verdeling van activa en passiva tussen de drie vennootschappen van de NMBS-groep, vastgelegd bij koninklijke besluiten van 30 december 2004, heeft indirecte gevolgen op de financiële structuur die onvoldoende transparant zijn.

1. Los van de toegewezen activa en passiva, is de behoefte aan bedrijfskapitaal van de NMBS opgevangen door kapitaalsverhogingen onderschreven door de NMBS-Holding, waarvan de nadere regels werden geregeld in een overeenkomst tussen de NMBS en de NMBS-Holding en vertaald in de beheerscontracten van de twee vennootschappen. Die constructie is problematisch omdat:
 - de conformiteit van de bestemming van de ter beschikking gestelde overheidsmiddelen met de Europese regelgeving en de wet van 21 maart 1991 in het geding is, omdat met die middelen commerciële activiteiten worden gefinancierd;
 - het bedrijfskapitaal wordt geïsoleerd uit het geheel van de toewijzing van activa en passiva tussen de drie vennootschappen van de NMBS-groep terwijl het daar een onlosmakelijk deel van is.
2. De niet aan het FSI overgedragen historische financiële schuld, zowel de publieke als de commerciële, werd bij de verdeling van activa en passiva tussen de drie vennootschappen van de NMBS-groep volledig toegewezen aan de NMBS-Holding terwijl er geen regeling is getroffen voor de indekking ervan. Het gevolg is dat de commerciële activiteiten onvoldoende cash flows genereren om de kosten van het deel van de commerciële schuld te dekken en dat overheidsmiddelen worden ingezet voor een partiële dekking ervan.

Die kwestie blijft dan ook een onopgelost structureel probleem.

NMBS

1. Het boekhoudstelsel en de methodologie van boeking komen tegemoet aan de Europese regelgeving en de wet van 21 maart 1991 houdende hervorming van sommige economische overheidsbedrijven om via een afzonderlijk stelsel van rekeningen kosten en opbrengsten van de opdrachten van openbare dienst af te zonderen van de commerciële activiteiten en de exploitatietoelagen te identificeren.
2. Wat betreft de toewijzing van de financiële stromen blijven er, ondanks stapsgewijze verbeteringen, nog knelpunten die een volledige transparantie verhinderen:
 - het ontbreken van volledige balansen om te voldoen aan de regelgeving en om op basis daarvan de afstemming met de kasstroomoverzichten te verkrijgen, wat om controletechnische redenen een noodzaak is;
 - de kasstroomoverzichten, opgesteld in mei 2008 met terugwerkende kracht voor de periode 2005-2007, vergen bijkomende bewerkingen om de werkelijke in- en uitgaande geldmiddelen te tonen, wat omwille van de transparantie zou moeten worden vermeden.

3. De NMBS-Holding heeft, in het kader van haar ondersteuningbeleid van de dochterondernemingen dat voortvloeit uit haar opdracht van openbare dienst, in uitvoering van haar beheerscontract, kapitaalsverhogingen onderschreven bij de NMBS voor een bedrag van 510,0 miljoen euro in de periode 2005-2007. Uit de analyse van de financieringsmogelijkheden en de dekking van de financiële schuld van de NMBS-Holding blijkt dat de betrokken middelen moeten worden gekwalificeerd als overheidsmiddelen.

De NMBS heeft op basis van de kasstroomoverzichten de kapitaalsverhogingen als volgt toegewezen:

- 244,8 miljoen euro aan de commerciële sectoren als *fonds perdu*;
- 265,2 miljoen euro aan de publieke sector waarvan via een "interne lening" 181,2 miljoen euro werd toegewezen aan de commerciële sectoren.

Die rechtstreekse en onrechtstreekse toewijzing van in totaal 426,0 miljoen euro aan de commerciële sectoren dekt het geheel van hun financieringsbehoeften in de periode 2005-2007, zowel de gecumuleerde bruto financieringsmarge als de investeringsbehoeften. Die constructie, die niet was voorzien in de per koninklijk besluit van 30 december 2004 opgelegde verdeling van activa en passiva tussen de drie vennootschappen van de NMBS-groep, is betwistbaar zowel vanuit het oogpunt van het beheerscontract, de wet van 21 maart 1991 als de Europese regelgeving. De belangrijkste knelpunten zijn de volgende:

- De NMBS heeft de toewijzing van de kapitaalsverhoging aan de commerciële sectoren als *fonds perdu* enerzijds gebaseerd op de goedgekeurde waarderingsregels waarbij wordt uitgegaan van de interpretatie dat, indien minstens 50% van de kapitaalsverhogingen wordt toegewezen aan de publieke sector, wordt voldaan aan de voorwaarden van het beheerscontract. De interpretatieruimte die het beheerscontract zou laten met de vermelding dat de kapitaalsverhogingen worden toegekend "...in het bijzonder om deze toe te laten de openbare dienstopdrachten uit te voeren..." is betwistbaar in het licht van de wet van 21 maart 1991 waaruit blijkt dat een beheerscontract in essentie als finaliteit heeft, enerzijds het regelen van wederzijdse rechten en verplichtingen wat betreft de opdrachten van openbare dienst en anderzijds het bepalen van de voorwaarden voor de toekenning van de uitsluitend voor de opdrachten van openbare dienst gereserveerde overheidsmiddelen.
- De NMBS verantwoordt de toewijzing van de kapitaalsverhoging aan de commerciële sectoren als *fonds perdu* anderzijds door te verwijzen naar de behoefte aan bedrijfskapitaal van de commerciële sectoren sinds de verzelfstandiging van de NMBS als nv van publiek recht. Twee advocatenkantoren aangesteld door de NMBS en de NMBS-Holding waren van oordeel dat de toewijzing geen staatssteun zou zijn omdat er geen voordeel zou zijn voor de NMBS in de mate dat kan worden aangetoond dat het gedeelte van de kapitaalsverhogingen dat uiteindelijk aan de commerciële activiteiten van de NMBS is toegewezen, overeenstemt met het bedrijfskapitaal dat bij de oprichting nodig was om de NMBS, voor wat haar commerciële activiteiten betreft, financieel autonoom te maken. De verwijzing naar het feit dat de toewijzing à *fonds perdu* geen staatssteun kan zijn in de mate dat kan worden aangetoond dat de NMBS normaliter dat bedrag als bedrijfskapitaal had moeten toegekend krijgen, zet de overdracht van activa en passiva

zoals die bij koninklijk besluit van 30 december 2004 is vastgelegd, op de helling. Als in de vastgelegde overdracht het element bedrijfskapitaal ter discussie wordt gesteld moeten ook de andere elementen van het dossier worden betrokken, onder meer de affectatie van de financiële schuld die nu bij de NMBS-Holding is ondergebracht. De beoordeling of de toekenning van bedrijfskapitaal, gespreid gefinancierd via kapitaalsverhogingen, al dan niet moet worden beschouwd als staatssteun kan bijgevolg slechts gebeuren in het licht van het geheel van de herstructurering sinds 1 januari 2005.

- De vraag of de middelen die aan de sector reizigersvervoer openbare dienst zijn toegewezen, ter beschikking mogen worden gesteld van de commerciële sectoren mits de interne boeking van vorderingen en schulden en de aanrekening van een vergoeding tegen marktrente, is bij nadere analyse onderworpen aan strikte voorwaarden met name een tijdelijk gebruik en de capaciteit van de commerciële sectoren om de schuld terug te betalen. Gelet op de gerealiseerde bruto financieringsmarge in de periode 2005-2007 is er gegronde twijfel of die laatste voorwaarde kan worden vervuld.

Infrabel

1. Infrabel heeft in de periode 2005-2007 uit haar bedrijfsactiviteiten van openbare dienst een gecumuleerde bruto financieringsmarge gerealiseerd van 233,7 miljoen euro. Volgens artikel 59 van het beheerscontract moet Infrabel in geval van winst de prioriteiten bepalen waarvoor het eventuele overschot aan toelagen zou moeten worden bestemd.

Infrabel heeft geen expliciete beslissing daaromtrent genomen. De algemene vergadering heeft in elk boekjaar over de winstbestemming beslist overeenkomstig artikel 52 van de statuten en artikel 616 van het Wetboek van Vennootschappen, namelijk de toewijzing van een deel aan de wettelijke reserve en van het saldo aan de overgedragen winst.

2. Het beheerscontract 2008-2012 handelt niet meer over de bestemming van de winst of over het gebruik van de toelagen ingeval een instroom van geldmiddelen wordt gerealiseerd uit de activiteiten, zodat alleen artikel 52 van de statuten en artikel 616 van het Wetboek van Vennootschappen over de winstbestemming van toepassing is.

Nochtans moet de Staat erover waken dat tegemoet wordt gekomen aan het algemeen principe vervat in de Europese regelgeving, meer bepaald in de richtlijnen 1191/69/EEG en 1107/70/EEG, van de compensatie van kosten voor het verlenen van de opgelegde openbare dienstverlening, principe overgenomen in de beheerscontracten 2005-2007 en 2008-2012.

NMBS-Holding

1. De financiële verslaggeving over de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst die door artikel 70 van het beheerscontract 2005-2007 is opgelegd, laat, gelet op de specifieke mix van activiteiten gecombineerd met het beheer van de financiële schuld, onvoldoende ruimte om heldere informatie te geven waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen publieke sector en commerciële sector. Het beheerscontract 2008-2012 heeft duidelijker voorwaarden inzake rapportering opgelegd met de verplichting een resultatenrekening en een kasstroomoverzicht op te stellen voor het geheel van de opdrachten van openbare dienst.

In de mate dat in de resultatenrekening en het kasstroomoverzicht voor het geheel van de opdrachten van openbare dienst ook de uitsplitsing van de financiering van de financiële schuld tussen publieke sector en commerciële sector is opgenomen, kan een transparant beeld worden gegeven.

2. Het beheer van de financiële schuld doorkruist het geheel van de activiteiten die de NMBS-Holding moet uitvoeren. Ze vormt een groot structureel probleem waarvoor nog geen oplossing is aangebracht en waarbij de aanwending van overheidsmiddelen in het geding is. De belangrijkste knelpunten zijn hierna samengevat.
 - Na de overdracht van 7.400,0 miljoen euro publieke schuld naar het FSI was de financiële schuld van 2.121,0 miljoen euro op 1 januari 2005 als volgt samengesteld:
 - financiële schuld van de publieke sector: 167,9 miljoen euro;
 - financiële schuld van de sector ABX: 1.210,8 miljoen euro;
 - financiële schuld van de commerciële sectoren (zonder ABX): 742,2 miljoen euro.
 - De gecumuleerde bruto financieringsmarge, de variaties in bedrijfskapitaal en de financieringsbehoeften voor investeringen hebben de financiële schuld verder doen evolueren naar 3.185,6 miljoen euro op 31 december 2007, waarvan 835,3 miljoen euro voor de publieke sector, 1.522,7 miljoen euro voor de sector ABX en 827,6 miljoen euro voor de commerciële sectoren.
 - Wat betreft de mogelijkheid tot dekking van de kosten van de financiële schuld van de commerciële sector en de eventuele aflossing ervan, werd vastgesteld dat de commerciële activiteiten van de NMBS-Holding dermate beperkt zijn dat onvoldoende geldstromen uit de bedrijfsactiviteiten en uit de relaties met de filialen kunnen worden gegenereerd om alleen al de intresten van de financiële schuld te kunnen dekken:
 - Voor de aflossing van de financiële schuld met betrekking tot de sector ABX, noch voor de dekking van de kosten ervan is er enige marge, wat maakt dat die schuld in de toekomst exponentieel blijft aangroeien.
 - Met de historische financiële schuld die werd megedragen sinds 2005 kan de commerciële sector evenmin voldoende geldstromen genereren om de kosten te dekken bovenop de financiering van de investeringen.
 - Uit de analyse van de resultatenrekeningen en de kasstromen van de publieke sector kan worden afgeleid dat de gegenereerde geldstromen uit de bedrijfsactiviteiten toelaten de kosten van de financiële schuld te dekken en dan nog een overblijvende marge te laten zodat in het gemeenschappelijk thesauriebeheer de facto ten minste een deel van de financiële kosten uit de commerciële sector wordt gedekt.
 - In het beheerscontract 2005-2007 evenmin als in het beheerscontract 2008-2012 wordt voor de financiële schuld een onderscheid gemaakt tussen publieke sector en commerciële sector. Er wordt blijkbaar impliciet van uitgegaan dat de kosten van de financiële schuld kunnen worden gedekt en zelfs de aflossing ervan kan worden gerealiseerd in het geheel van de activiteiten van de NMBS-Holding. Die opsplitsing moet nochtans kunnen worden gemaakt omdat het principe dat er geen transfer kan gebeuren van overheidsmiddelen naar de commerciële sector, vastgelegd in de Europese regelgeving, ook van toepassing is in dit domein.

- In het licht van een opsplitsing tussen publieke financiële schuld en commerciële financiële schuld is het duidelijk dat de NMBS-Holding de doelstelling ingeschreven in het beheerscontract 2008-2012 om haar netto financiële schuld te stabiliseren op het niveau van juni 2008 niet kan realiseren.
3. De analyse van de resultatenrekeningen, de kasstromen en de financiële schuld leidt tot de conclusie dat de middelen voor de kapitaalsverhoging moeten worden beschouwd als overheidsmiddelen. Aangezien op het niveau van de NMBS de kapitaalsverhogingen, rechtstreeks *à fonds perdu* en onrechtstreeks via een "interne lening", voor een totaalbedrag van 426,0 miljoen euro aan de commerciële sectoren werden toegewezen, is die financieringswijze bekritiseerbaar onder de Europese regels inzake staatssteun.

8.2. Aanbevelingen

8.2.1 Uitvoering van de investeringen en aanwending van de investerings-toelagen

- De vennootschappen zouden samen met het DGVL het ontbreken van de goedkeuring van investeringsbeslissingen moeten afhandelen zodat dat probleem niet blijft voortbestaan zodra is overgeschakeld op het controlesysteem gebaseerd op projectdossiers of collectieve dossiers en het latente risico op de noodzaak tot herziening van bestemming van de investeringen wordt uitgeschakeld.
- De vennootschappen moeten erover waken dat de ramingen van de investeringtoelagen die ze niet denken te gebruiken tegen het einde van het boekjaar met bijzondere nauwkeurigheid gebeuren, gelet op de impact op de staatsbegroting.
- Infrabel moet intresten berekenen op het uitstaande saldo van de middelen die exclusief voor het HST-project worden gereserveerd en toevoegen aan de nog niet aangewende kapitaalsubsidies om te verzekeren dat de betreffende HST-infrastructuur op termijn volledig kan worden gefinancierd.

8.2.2 Afzondering van de kosten en opbrengsten en van de financiële stromen tussen de publieke sector en de commerciële sector

NMBS

- Het Rekenhof beveelt aan, naar het voorbeeld van het college van commissarissen, om volledige balansen per activiteitssector op te stellen, wat technisch mogelijk is nu de kasstroomoverzichten zijn opgesteld. De Europese richtlijnen 2006/111/EG en 2001/12/EG, vertaald in Belgisch recht via de artikels 27, §1 en 221, §2 van de wet van 21 maart 1991, leggen overigens de verplichting op resultatenrekeningen én balansen op te stellen.
- Om een volledig transparant beeld van de in- en uitgaande geldstromen te verkrijgen zouden de kasstroomoverzichten per activiteitssector, waarvan het model beantwoordt aan IAS 7, zo moeten worden ingevuld dat er geen bijkomende herwerkingen nodig zijn om die doelstelling te bereiken. In het kader van de controletechniek met betrekking tot de kasstroomoverzichten moeten daarenboven volledige balansen per activiteitssector ter beschikking zijn.

- Het Rekenhof beveelt aan dat de Staat, rekening houdend met de wijze waarop de activa en passiva werden verdeeld tussen de drie vennootschappen van de NMBS-groep en dus met het geheel van de kwestie van de financiële structuur, nagaat of de kapitaalsverhogingen die aan de commerciële activiteiten van de NMBS zijn toegewezen, hetzij als fonds perdu, hetzij onder de vorm van een interne lening tegen marktrente, de toets met de Europese regelgeving kunnen doorstaan.

Het Rekenhof vermeldt als voorbeeld dat Frankrijk een dossier heeft ingediend bij de Europese Commissie om een staatssteun te verkrijgen voor de reorganisatie van de goederentak van de SNCF. De Commissie heeft op 2 maart 2005 een staatssteun goedgekeurd voor een bedrag van 1.500 miljoen euro.

Het Rekenhof beveelt in dit verband ook aan dat de Staat in overleg met de NMBS en de NMBS-Holding de toewijzing van de kapitaalsverhogingen toetst aan de wet van 21 maart 1991 wat betreft de bepaling dat overheidsmiddelen moeten worden gereserveerd voor de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst, behoudens tijdelijke financiering van kasstekorten van commerciële activiteiten.

Infrabel

Het beheerscontract zou moeten voorzien in regels waarin verbintenissen worden vastgelegd over de bestemming van de toelagen in het geval de vennootschap uit haar activiteiten geldmiddelen genereert. De Staat moet er immers over waken dat tegemoet wordt gekomen aan het algemene principe vervat in de Europese richtlijnen 1191/69/EEG en 1107/70/EEG, van de compensatie van kosten voor het verlenen van de opgelegde openbare dienstverlening, principe dat werd overgenomen in de beheerscontracten 2005-2007 en 2008-2012.

NMBS-Holding

- De historische financiële schuld van de sector ABX en van de andere commerciële sectoren vormt een structureel probleem waaraan met de opsplitsing in drie vennootschappen geen oplossing werd gegeven. Het is duidelijk dat voor een probleem van dergelijke omvang de Staat en de NMBS-Holding een oplossing moeten aanbrenge die compatibel is met de Europese regelgeving in een optiek namelijk waarin publieke en commerciële sector worden afgezonderd.
- In het beheerscontract zou de opsplitsing tussen publieke financiële schuld en commerciële financiële schuld als uitgangspunt moeten worden ingeschreven omdat het principe dat er geen transfer kan gebeuren van overheidsmiddelen naar de commerciële sector ook van toepassing is in dit domein en om zodoende kasstroomoverzichten voor de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst te kunnen opstellen.
- De kwestie van de inschrijving op de kapitaalsverhogingen bij de NMBS moet een structurele oplossing krijgen, als onderdeel van de oplossing voor de globale kwestie van de financiële structuur, in overleg tussen de toezichthoudende minister, de NMBS-Holding en de NMBS die de toets met de Europese regelgeving kan doorstaan.

Hoofdstuk 9

Antwoord op de vraag gesteld aan het Rekenhof door de Kamer van Volksvertegenwoordigers in haar resolutie aangenomen in plenaire vergadering van 19 maart 2008

- Het Rekenhof stelt vast dat de overheidsfinanciering in de periode 2005-2007 niet geheel en exclusief werd toegewezen aan de opdrachten van openbare dienst door de vennootschappen van de NMBS-groep.
- Enerzijds werden de deficits van de commerciële sectoren van de NMBS in die periode geheel gedekt door kapitaalsverhogingen onderschreven door de NMBS-Holding en toegewezen aan die sectoren, hetzij op directe wijze als fonds perdu, hetzij op indirecte wijze onder de vorm van een interne lening.

Uit de analyse van de resultatenrekeningen, de kasstroomoverzichten en de financiële schuld van de NMBS-Holding volgt dat de middelen bestemd voor die kapitaalsverhogingen, moeten worden beschouwd als overheidsmiddelen.
- Anderzijds werden de financiële kosten van de historische commerciële schuld en meer bepaald van de ABX-schuld, die worden gedragen door de NMBS-Holding, voor een belangrijk deel gedekt door financiële stromen gegenereerd door de publieke sector.
- Het Rekenhof stelt bovendien vast dat de toekenning van bedrijfskapitaal aan de NMBS bij middel van kapitaalsverhogingen, transparantie mist en ingaat tegen de juridische instrumenten van de herstructurering die werd gerealiseerd in 2004 en meer bepaald tegen de koninklijke besluiten van 30 december 2004 waarmee de activa en passiva werden verdeeld tussen de nieuwe vennootschappen van de groep.
- Het Rekenhof onderstreept vervolgens dat de in 2004 doorgevoerde herstructurering geen oplossing aanbrengt voor de historische schuld van de commerciële sector en in het bijzonder van de ABX-schuld, gedragen door de NMBS-Holding. De inkomsten uit de commerciële sector genereren geen voldoende marge noch om de terugbetaling te verzekeren, noch zelfs om de kosten ervan te dekken, wat leidt tot een exponentiële toename van die schuld.
- Het Rekenhof is ten slotte van mening dat een oplossing voor die structurele problemen slechts kan worden gevonden door middel van een beslissing in overleg tussen de Staat en de vennootschappen van de groep, die de toets met de Europese regelgeving kan doorstaan.

Bijlage 1

Antwoord van de gedelegeerd bestuurder van Infrabel

*When rail
means service*



Luc Lallemand
Voorzitter van het Directiecomité
Gedelegeerd Bestuurder

Infrabel
Barastraat 110
B-1070 BRUSSEL
Tel +32 (0)2 525 22 00
Fax +32 (0)2 525 22 03
Mail luc.lallemand@infrabel.be

De heer Franki Vanstapel
Eerste Voorzitter
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 BRUSSEL

Kopie: De Heer Van Ingelgem
Hoofdgriffier Rekenhof

Betreft: Ontwerprapport over de federale financiering van opdrachten van openbare dienst
(ref uw brief van 30 juli 2008 A 3-3.425.823 B3)

Brussel, 10 september 2008

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Wij hebben met aandacht kennis genomen van het ontwerp van rapport van het Rekenhof.

Dit rapport is zeer degelijk gedocumenteerd en samengesteld. U vindt hierna, zoals gevraagd, enkele toelichtingen die u toelaten bepaalde bevindingen verder aan te vullen. We wensen de vaststellingen ook beter te situeren binnen de financiële strategie van Infrabel.

Voorafgaand wensen wij echter te benadrukken dat alhoewel dit rapport handelt over de drie bedrijven van de NMBS-groep, Infrabel zich om evidente redenen wenst te beperken tot opmerkingen die louter op haar activiteit betrekking hebben.

1. Resultaatsbestemming (zie Samenvatting op blz 4)

Voor wat het Beheerscontract 2008-2012 betreft, is er inderdaad geen bijzondere beschikking voorzien omtrent de bestemming van het jaarlijks resultaat. Het Directiecomité heeft bewust geopteerd voor deze oplossing. Er werd vooreerst uitgegaan van de stelling dat de uiteindelijke toewijzing van het resultaat met kennis van zaken gebeurt door de Algemene Vergadering van aandeelhouders, waarin de Staat trouwens de meerderheid van de stemrechten heeft. Deze werkwijze stemt overeen met art. 52 van de statuten en met art. 616 van het Wetboek van Vennootschappen.

INFRABEL

Barastraat 110 – B-1070 Brussel / NV van publiek recht
BTW BE 0869.763.267 / RPR Brussel / Fortis 001-4403666-39
www.infrabel.be

Alhoewel een dergelijke clause in het beheerscontract voordelen kan bieden vanuit het vennootschapsrecht, kan deze clause geen wettige basis vinden in de twee Europese verordeningen 1191/69 en 1107/70, zoals aangehaald op pagina's 67 en 68 van het huidige ontwerp van rapport.

Deze verordeningen – die net opgeheven zijn met ingang op 3 december 2009 – hebben vandaag veeleer als onderwerp de financieringen toegekend aan de spoorwegoperatoren en zijn a priori niet bedoeld voor de opdrachten van infrastructuurbeheer.

Het spoorweginfrastructuurbeheer steunt voornamelijk op de richtlijn 91/440/CEE van de Raad (art. 4 punt 2 en art. 7 punt 3) en op de zeer recente Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 6 februari 2008 betreffende "de beheersovereenkomsten betreffende de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur".

De essentie van deze nieuwe Mededeling is: "Door over te schakelen van jaarbegrotingen op meerjarenbegrotingen kan de infrastructuurbeheerder zijn budgetten flexibeler aanwenden en beter afstemmen op de bedrijfsbehoeften in plaats van op de rigide regels voor de besteding van overheidsmiddelen".

Het nieuwe beheerscontract van Infrabel is zo opgesteld dat deze Europese principes van flexibiliteit eerbiedigd worden in het gebruik van de fondsen, waardoor de infrastructuurbeheerder toegestaan wordt een reserve samen te stellen.

Dit is tevens de reden waarom een clause van aanwending van de winsten niet weerhouden is in het nieuwe beheerscontract.

De overdracht van het resultaat na de noodzakelijke toewijzing aan de wettelijke reserve, en dus de beslissing om de beschikbare middelen binnen het bedrijf te houden, kadert in een bredere strategie van Infrabel om de integrale uitvoering van een ambitieus investeringsprogramma te allen tijde mogelijk te maken:

Dit investeringsprogramma ondersteunt de belangrijke groei van het gebruik van de trein, zowel voor reizigers als voor goederen. Bovendien wijzen vele indicatoren erop dat het succes van de trein enkel zal vergroten:

- De Kyoto-normen
- Het onder controle brengen van de CO₂ uitstoot
- De continue verhoging van de olieprijsen
- De steeds langer wordende files

Hierdoor, en tevens conform haar strategisch plan 2008-2012, wenst Infrabel vanaf 2008, een "reserve voor de stabilisering van de investeringscyclus" te creëren.

Deze reserve heeft tot doel:

- een stabiele financiering op lange termijn van de modernisering van het productieapparaat te verzekeren;
- een stabiele werklast voor het personeel van Infrabel te verzekeren.

Deze reserve beantwoordt aan de definitie van een **beschikbare reserve**, die Infrabel toelaat haar behoeftes in het kader van expansie en zelffinanciering te verzekeren.

De voorzichtige houding bezorgt de onderneming een garantie op het voorziene investeringsniveau de dag dat de staatsdotaties met betrekking tot de investeringen lager zouden zijn dan de werkelijke behoeftes.

De reserve zal gevormd worden met de jaarlijkse exploitatieoverschotten. De toewijzing van het resultaat aan deze reserve voor de stabilisering van de investeringscyclus alsook de aanwending van deze reserve, zullen onderworpen zijn aan de goedkeuring van de gewone Algemene Vergadering.

Volgens de boekhoudwetgeving en het vennootschapsrecht, stelt de Raad van Bestuur de bestemming van het resultaat voor aan de Algemene Vergadering der aandeelhouders, en deze laatste beschikt over de finale goedkeuringsbevoegdheid.

De aanwending van de beschikbare reserve zal via een onttrekking aan de reserve gebeuren. Deze onttrekking volgt hetzelfde ritme als de afschrijving op de toekomstige investeringen waarop ze betrekking heeft.

Dit systeem verschilt van het systeem van kapitaalsubsidies en heeft een negatieve impact op de EBT aangezien de afschrijvingen op de activa niet meer gecompenseerd worden door de in resultaatname van subsidies.

Om dit nadeel te vermijden, is het ook mogelijk de winsten op te nemen in het eigen vermogen via incorporatie in het kapitaal en vervolgens, in een tweede fase, een bedrag gelijk aan de investering te transfereren naar de kapitaalsubsidies. Deze operatie zou echter een nieuwe wettelijke bepaling vereisen.

In ieder geval dient een dergelijke operatie te worden beschouwd als een kapitaalverhoging zonder wijziging van de aandelenstructuur.

Het is hier ook nuttig om te onderlijnen dat de positieve resultaten van de eerste jaren voor een groot deel te wijten zijn aan een belangrijke achterstand bij de aanwervingen die nu wordt weggewerkt.

De hierboven gepresenteerde oplossing dient nog voorgelegd te worden aan de Raad van Bestuur. De creatie op de balans van een reserve voor toekomstige investeringsbehoeften is een uiting van goed en vooruitziend beheer, en is een duidelijke keuze voor de verbetering van de performantie van de spoorweginfrastructuur in de volgende jaren.

2. Boekhoudkundige verwerking van de investeringen (blz 13 e.v.)

Het Rekenhof heeft kunnen vaststellen dat Infrabel beschikt over een performant systeem voor de opvolging van de investeringskosten. Dit systeem dat al bestond bij de vroegere unitaire NMBS werd vanaf 2005 aangevuld met een gedetailleerde maandelijkse reporting voor de Beheersorganen. Deze reporting, die trouwens permanent wordt verbeterd, is uitermate gedetailleerd per rubriek, per financieringsbron en per project en is benevens een opvolgingsinstrument ook een sturingsinstrument voor te nemen beslissingen.

Momenteel wordt bovendien gewerkt aan een gans nieuw beheerssysteem (ERP) dat de performantie en de transparantie van de opvolging nog zal verbeteren.

3. Naleving van de procedures inzake voorafgaand visum van DGVL (blz 15 e.v.)

Hoewel Infrabel een jaarlijkse enveloppe van FOD-investeringsdotaties toegewezen krijgt, en ook een daarbijhorend investeringsbudget laat goedkeuren door haar Raad van Bestuur en de bevoegde minister (geconsolideerd investeringsbudget van de NMBS-Groep), dient Infrabel, conform haar beheerscontract, de dossiers met investeringsbeslissingen voor te leggen aan het DGVL. Dit laat toe om een goedkeuring (Groen Licht) te verkrijgen voor het ten laste nemen op de overeenstemmende begrotingskredieten.

We zijn het volledig eens met het Rekenhof dat het uitvoeren van investeringen zonder bekomen van het groen licht risico's met zich meebrengt, en Infrabel tracht dit risico maximaal te vermijden.

Met een jaarlijks FOD-budget van ongeveer 600 à 700 mio €, gecombineerd met de uitgaven op het GEN-fonds, moet Infrabel gemiddeld maandelijks voor ongeveer 60 mio € Groene Lichten opstellen en indienen.

Bij de start van de activiteiten van Infrabel op 1 januari 2005 was er een historische achterstand in de opmaak van de Groene Lichten. Infrabel heeft vanaf het eerste jaar werk gemaakt van de opkuis van deze achterstand.

Een vertraging bij de Overheid bij de goedkeuring van het geamendeerde budget voor Groene Lichten in 2005 heeft ervoor gezorgd dat het DGVL de Groene Lichten in aanvraag niet onmiddellijk kon goedkeuren. Dit had tot gevolg dat er halverwege 2006 een goedkeuring (Groen Licht) aangevraagd was voor meer dan 190 mio € werken, maar dat deze nog niet aanvaard was.

De stand in december 2006 was als volgt:

- Aangevraagde doch nog niet verkregen goedkeuring: 138,4 €.
- Nog niet aangevraagde goedkeuring: 159,7 mio €.

Infrabel heeft sterke inspanningen geleverd om, conform haar beheerscontract, zowel over te schakelen naar het systeem van de projectdossiers, als de historische achterstand in de aanvraag van Groene Lichten weg te werken. Met de in het verslag vermelde 'nog niet aangevraagde goedkeuringen' ten bedrage van 62,2 mio € in december 2007 heeft Infrabel haar achterstand dus meer dan gehalveerd.

Deze inspanning werd verdergezet in 2008, zodat de achterstand intussen nogmaals bijna gehalveerd werd. De toestand einde juni was als volgt:

- Aangevraagde doch nog niet verkregen goedkeuring: 58,8 mio €.
- Nog niet aangevraagde goedkeuring: 37,7 mio €.

Infrabel heeft dus, benevens de effectieve migratie naar het systeem van de projectdossiers, sinds eind 2007 reeds meer dan drie kwart van haar historische achterstand inzake groene lichten weggewerkt.

Van de resterende nog aan te vragen goedkeuringen, is bijna twee derde afkomstig van werken beheerd door Eurostation en Euroliège, dochterbedrijven van de NMBS-Holding. De nodige stappen werden reeds ondernomen om in de komende maanden samen te werken voor het elimineren van dit saldo.

In het beheerscontract 2008-2012 heeft Infrabel zich bovendien geëngageerd om tegen 31 december 2008 de achterstand in Groene Lichten weg te werken.

4. Opvolging van de gecumuleerde stortingen door de Staat en de gecumuleerde gerealiseerde investeringen (blz 19 e.v.)

De achterstand in de uitvoering van het investeringsprogramma, is een voortdurende bekommernis van het management van Infrabel. Voor deze achterstand kunnen diverse redenen aangehaald worden die elders al meermaals werden toegelicht en die voor een belangrijk deel te maken hebben met externe omstandigheden, meer bepaald de vertraging in het bekomen van de nodige vergunningen.

Infrabel tracht deze achterstand weg te werken in de volgende jaren.

Naar aanleiding van het tweede bijvoegsel aan het Beheerscontract van Infrabel voor de periode 2005-2007, alsook van het nieuwe Beheerscontract 2008-2012, maakt Infrabel een inschatting van het niet-aangewende deel van de FOD-dotatie.

Wanneer we de relatieve afwijking beschouwen over de periode 2005-2007 (gecumuleerde achterstand einde 2007 gedeeld door de som van de toegewezen dotaties), zien we dat deze voor Infrabel, zoals voor de twee andere bedrijven procentueel beperkt blijft:

NMBS-Holding: 1,7%

NMBS: 5,4 %

Infrabel: 5,6 %

Infrabel in het bijzonder wordt geconfronteerd met de volgende moeilijkheden:

- de onzekerheid over het resultaat van de boekmaand december, waarin er veel dossiers worden afgesloten en kosten in last genomen,
- de belangrijkheid van het investeringsbudget (70 % van de NMBS-Groep), de diversiteit en de geografische spreiding van investeringen

Op het ogenblik van de inschatting (30 september), zijn de resultaten van de boekmaand augustus net gekend en bedraagt de FOD-uitvoeringsgraad ongeveer 50%. Dit betekent dat een kleine afwijking in de inschatting van de resterende maanden van het jaar een grote impact heeft. Wanneer dit gecombineerd wordt met het volume investeringen dat Infrabel uitvoert, is de afwijking in absolute waarde uiteraard nog groter.

Hierbij komt dat eind 2007 een verkeerde interpretatie van de berekening van het saldo aanleiding gaf tot een te grote afwijking per 31 december van datzelfde jaar. Dit interpretatieprobleem is verholpen voor de toekomst en alles wordt in het werk gesteld om de ramingen te verbeteren, ondermeer door :

- de ervaring van de vorige jaren
- het nieuwe ERP-systeem dat vanaf 2010 zal toelaten de resultaten van september nog in te calculeren

Voor wat de toewijzing van het saldo op het einde van het jaar aan een thesaurierekening geconsolideerd bij de Staat betreft, heeft Infrabel bij de onderhandelingen over het nieuwe Beheerscontract geopteerd voor een specifieke rekening onder de benaming "Reservefonds voor Investerings van Infrabel (FRII)". De bedoeling hierbij is de niet aangewende subsidies voor investeringen in infrastructuur duidelijk af te zonderen binnen de NMBS-groep en hiermee toekomstige investeringen in deze tak mogelijk te maken:

- in geval de Federale Staat in de toekomst minder middelen ter beschikking zou kunnen stellen
- of voor de financiering van zeer belangrijke projecten die nu reeds verwacht worden en waarvoor de jaarlijkse budgetten geen ruimte laten

De werking van dit reservefonds is voorts gelijk aan de bestaande regeling voor het Fonds voor Spoorweginvesteringen. Een definitieve beslissing over dit fonds is momenteel nog niet genomen.

5. Aanwending van de financieringsmiddelen voor het HST-project – Intresten (blz 29 e.v.)

De intresten die de HST-financieringsbronnen (ex-HST-Fin en eerste schijf van de HST-lening) hebben opgebracht terwijl deze op rekening van Infrabel stonden, zullen inderdaad aangewend worden voor de HST, zoals dit ook al gebeurde voor de intresten opgebracht vóór de storting door de NMBS-Holding. Deze bijkomende intresten vergroten de totale enveloppe en zullen worden toegewezen en gebruikt alvorens de NMBS-Holding de kapitaalverhoging ten gevolge van de inbreng van (HST-lening) verder dient te volstorten.

De intresten voor de periode van 1 januari 2005 tot 14 oktober 2007 bedroegen 22,6 miljoen € en werden integraal geboekt op het HST-project. De berekening van de intresten voor de periode vanaf die datum werd intussen gelanceerd en de toerekening zal in de toekomst gebeuren bij elke maandelijks afsluiting op basis van de dan geldende marktrente.

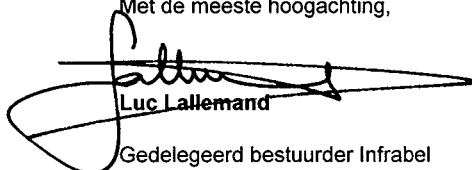
6. Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst (blz 64 e.v.)

Wij zijn het eens met de stelling van het Rekenhof dat de resultatenrekening dient aangevuld met kasstroomoverzichten om een inzicht te geven in de financiële stromen. Deze overzichten werden intern reeds opgesteld en zullen vanaf het boekjaar 2008 ook voorgelegd worden aan de Beheersorganen zoals voorzien door het nieuwe Beheerscontract.

Wij verzoeken u met bovenstaande elementen rekening te houden voor de finale versie van het rapport van het Rekenhof teneinde de hierin opgenomen bemerkingen beter te kunnen situeren.

Wij blijven uiteraard beschikbaar voor eventuele verdere vragen om toelichting.

Met de meeste hoogachting,



Luc Lallemand
Gedelegeerd bestuurder Infrabel

INFRABEL

Barastraat 110 – B-1070 Brussel / NV van publiek recht
BTW BE 0869.763.267 / RPR Brussel / Fortis 001-4403666-39
www.infrabel.be

6

Bijlage 2

Antwoord van de gedelegeerd bestuurder van de NMBS



Marc Descheemaeker

Gedelegeerd Bestuurder

NMBS

NV van publiek recht

Sectie 13

Hallepoortlaan 40

B - 1060 Brussel

Tel.: + 32 2 528 20 00

Fax: + 32 2 528 20 09

De heer F. Vanstapel
Eerste voorzitter bij het Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

Afschrift :

- Mevr. E. De Groeve
Voorzitster v/d
Raad van Bestuur v/d NMBS
- Mevr. Inge Vervotte
Minister van Openbaar Ambt
en de overheidsbedrijven
Koningstraat 180
1000 Brussel

Brussel, 11 september 2008

Betreft : Ontwerprapport van het Rekenhof i.v.m. de ‘Federale financiering van de opdrachten van openbare dienst van de NMBS, Infrabel en de NMBS Holding’ in de periode 2005-2007 – Antwoord van de NMBS

Geachte heer Eerste voorzitter,

Uw bovenvermeld rapport, toegestuurd met de brief A 3-3.425.823 B4 dd. 30 juni 2008, werd met aandacht door mijn diensten onderzocht. Het onderzoek had uiteraard in hoofdzaak betrekking op hetgeen de NMBS rechtstreeks aanbelangt.

Gelieve hierna het NMBS-standpunt onder de vorm van opmerkingen en/of toelichtingen te vinden. De opmerkingen/toelichtingen hebben grosso modo betrekking op de volgende aspecten :

1. De uitgevoerde kapitaalsverhogingen bij de NMBS ;
2. De door de NMBS gevoerde boekhouding.

1

1. De uitgevoerde kapitaalsverhogingen bij de NMBS

1.1. Historiek van de noodzakelijke kapitaalsverhogingen

1.1.1. De oprichting van de nieuwe NMBS

Voor een goed begrip van de context waarin de kapitaalsverhogingen bij de NMBS hebben plaatsgehad sinds 1 januari 2005, is het noodzakelijk om terug te grijpen naar beslissingen die reeds in 2004 werden genomen m.b.t. de financiering van de 'nieuwe NMBS'.

Bij de herstructurering van de NMBS en de creatie van de huidige NMBS-groep op 1 januari 2005 werd niet gekozen voor de opsplitsing van de 'oude NMBS' in drie delen, maar wel voor de afsplitsing van de bedrijfstakken 'Infrabel' en de 'nieuwe operator NMBS' van de 'oude NMBS' en vervolgens, de inbreng van deze bedrijfstakken in twee daartoe, op voorhand, nieuw opgerichte vennootschappen.

Voor wat de 'nieuwe NMBS' betreft, besliste de Raad van Bestuur van de 'oude NMBS' op 17 september 2004 om, ten vroegste op 1 oktober 2004, een (privaatrechterlijke) dochtervennootschap (voor 100%) op te richten, waarin dan later, ten laatste op 31 december 2004, de activa en passiva m.b.t. de 'nieuwe operator NMBS' konden worden ingebracht.

1.1.2. Het financieel plan van de nieuwe NMBS

Gelet op de wettelijke voorschriften ging de oprichting van deze nieuwe vennootschap gepaard met de overhandiging bij de optredende notaris van een financieel plan. In dit financieel plan dat betrekking had op de jaren 2005-2008 werd reeds geanticipeerd op de finaliteit van de vennootschap die van in het begin erin bestond om de vennootschap, na de gepaste inbreng van de noodzakelijke activa en passiva en dit ten laatste op 31 december 2004, om te vormen tot de nieuwe spoorwegoperator van de NMBS-groep.

Overeenkomstig de techniek van 'overdracht van activiteitssectoren' met de inbreng van de noodzakelijke activa en passiva, voorzag het financieel plan dan ook van in het begin in een aanzienlijke inbreng/overdracht van (commerciële) vorderingen ('vorderingen op ten hoogste één jaar' ten belope van 739 miljoen €), alsmede in de inbreng van geldmiddelen. Deze laatste werden begroot op 500 miljoen €.

De heer M. Descheemaeker, directeur-generaal bij de 'oude NMBS', werd door de Raad van Bestuur op 17 december 2004 belast met de verdere voorbereidende werkzaamheden van de nieuwe spoorwegoperator, in het bijzonder met de

omvorming van de privaatrechterlijke vennootschap in een publiekrechtelijke vennootschap zoals bepaald in de wet van 21 maart 1991.

1.1.3. De notulen van de Raad van Bestuur van de ‘oude NMBS’

De notulen van de Raad van Bestuur (van de ‘oude NMBS’) zijn duidelijk omtrent de *redenen* die voorzaten bij de beslissing om ten belope van 500 miljoen € geld in te brengen.

Op basis van de bedrijfseconomische en financiële prognoses voor de volgende jaren kon immers worden opgemaakt dat het vooral de *commerciële vervoersactiviteiten* (internationaal reizigersvervoer en goederenvervoer) zijn die een ernstige cashdrain zouden veroorzaken. In afwachting dat het nieuwe management erin zal slagen om deze commerciële activiteiten te saneren en/of te herstructureren diende deze cashdrain tijdelijk te worden gefinancierd met de bedoelde geldmiddelen.

De notulen van de Raad van Bestuur dd. 1 oktober 2004 (punt II) vermelden in dit verband :

« Les moyens de trésorerie prévus pour la ‘nouvelle SNCB’ (€500 millions) sont élevés afin d’éviter tout problème de liquidité étant donné que le cash drain pour les trois années à venir reste très important. L’équilibre au niveau des activités commerciales ne sera atteint que fin 2008. Le montant de € 500 millions semble très confortable ; néanmoins, selon les prévisions, en raison du cash drain important, le montant ne s’élèvera plus qu’à € 100 millions en 2008. ...

Au niveau de l’entreprise ferroviaire, les prévisions pour la ‘nouvelle SNCB’ sont basées sur des hypothèses provisoires étant donné que la stratégie New Passengers ne sera entamée qu’en 2005. ...

Suite à l’avis positif du Comité Stratégique, le Conseil approuve les perspectives financières des trois nouvelles entités (SNCB Holding, nouvelle SNCB et Infrabel) à l’horizon 2008. La partie concernant la nouvelle SNCB constitue le plan financier de cette société qui est obligatoire pour la création d’une société anonyme de droit privé. » (bijlage I)

De notulen van de Raad van Bestuur dd. 17 december 2004 (punt II) vermelden aanvullend het volgende :

« Le plan d’entreprise a été élaboré de manière telle que le résultat du Holding doit être en équilibre fin 2008. Le déficit prévu pour le Holding en 2005 ne deviendra pas un déficit structurel. En fait, la situation la plus préoccupante est celle de la nouvelle SNCB car la restructuration des secteurs commerciaux sera plus difficile. Des moyens de trésorerie importants (€ 500 millions) ont été prévus dans le bilan d’ouverture de la nouvelle SNCB afin que cette dernière puisse

couvrir son cash drain jusqu'en 2008 et qu'après cette date, moyennant une bonne restructuration, elle ne génère plus de nouvelles dettes. » (bijlage 2)

Dezelfde Raad van Bestuur dd. 17 december 2004 keurde ook de waardering goed van de inbreng van de 'oude NMBS' in de 'nieuwe NMBS' en dit op grond van het document RvB 2004/283 'Valorisation des apports au FIF, à Infrabel et à la nouvelle SNCB'. De notulen (punt IV) vermelden in dit verband :

“Comme proposé dans le document, le Conseil approuve la valorisation des apports ... à la nouvelle SNCB à € 700 millions, valorisation à réévaluer avant le 31 mars 2005 sur base des comptes de la SNCB arrêtés au 31 décembre 2004, sous réserve que cette méthode de valorisation soit validée par l'AR sur la réforme comptable de la SNCB en préparation.

Le Conseil s'engage également à souscrire pour fin mars 2005 au plus tard une augmentation de capital de la nouvelle SNCB par apport en numéraire pour un montant maximum de € 500 millions. » (bijlage 3)

Het document RvB 2004/283 (onder punt III 'Récapitulatif') verduidelijkt bovendien het volgende in verband met deze vooropgestelde inbreng :

« Selon l'estimation des apports, la participation de la SNCB Holding dans la nouvelle SNCB s'élèverait à 742 379 502, 72 €, arrondi à 700 000 000,-€. *Par ailleurs, une convention entre la SNCB Holding et la nouvelle SNCB doit être signée, en vertu de laquelle la SNCB Holding s'engage à souscrire pour fin mars 2005 au plus tard une augmentation de capital de la nouvelle SNCB pour un montant maximum de 500 000 000,-€.* » (bijlage 4)

Zoals hierna blijkt, is deze kapitaalsverhoging ten belope van maximum 500 miljoen € voor eind maart 2005 niet gebeurd.

1.1.4. De overeenkomst van 1 juni 2005 tussen de NMBS Holding en de NMBS

Op 1 juni 2005 wordt de bedoelde overeenkomst ondertekend tussen de NMBS Holding en de NMBS. In deze overeenkomst is er sprake van kapitaalsverhogingen voor een maximumbedrag van 540 miljoen €, gespreid over de periode 2005-2008. De éénmalige kapitaalsverhoging waarvan steeds sprake is geweest sinds de opstelling van het financieel plan in oktober 2004 werd gewijzigd en de verhoging wordt voortaan 'schijfsgewijze' door de NMBS Holding onderschreven. Verder wordt gestipuleerd dat voor wat de bedragen betreft die na 2005 worden toegekend, deze ondergeschikt zijn aan de reële thesaurie-behoefte van de NMBS.

Een kopij van deze overeenkomst is vervat in bijlage 5.

Het is belangrijk te vermelden dat door de overeenkomst van 1 juni 2005 alleen enkele 'intekeningsmodaliteiten' werden gewijzigd, doch dat er niets werd

gewijzigd aan het opzet of de redenen van de kapitaalsverhogingen, m.n. de toekenning van sommen bedoeld ter financiering van de verwachte cashdrain m.b.t. de commerciële activiteiten van de NMBS.

1.1.5. Het beheerscontract 2005-2007

Bij de afronding van de onderhandelingen van het beheerscontract 2005-2007 gingen er evenwel stemmen op om ook in het beheerscontract 2005-2007 melding te maken van de overeenkomst van 1 juni 2005.

Ter ‘consolidatie’ van deze overeenkomst werd derhalve de volgende tekst opgenomen onder art. 3 van het NMBS-beheerscontract (en art. 10 v/h NMBS Holding-beheerscontract) :

“In het kader van het ondersteuningsbeleid aan de dochtermaatschappijen en, in het bijzonder om deze toe te laten de openbare dienst-opdrachten uit te voeren, zal NMBS Holding inschrijven op kapitaalverhogingen van NMBS voor een maximumbedrag van 540 miljoen € waarvan een eerste schijf van 230 miljoen € zal worden vrijgegeven tijdens het dienstjaar 2005, in geld, zonder uitgifte van nieuwe aandelen en volgens volgend kalenderschema :

- 60 miljoen € ten laatste op 15 juni 2005 ;
- 60 miljoen € op 1 juli 2005 ;
- 110 miljoen € op 30 september 2005.

De intekeningsmodaliteiten van de andere kapitaalsverhogingsschrijven worden bepaald in de overeenkomst tussen NMBS Holding en NMBS.

Deze overeenkomst voorziet dat de bedragen waarvoor dient ingetekend en die dienen vrijgegeven (maximum 310 miljoen €) ondergeschikt zijn aan de reële trefkas-behoefden van de NMBS (cash flow/cash drain).

Deze financieringsbehoefden zullen voorafgaandelijk omstandig en in detail gemotiveerd worden door de NMBS en dienen gerechtvaardigd door middel van tabellen met de evolutie van de cash flows, gecertificeerd door de commissarissen-revisoren van beide vennootschappen.

Op grond van deze evaluatie en op voorwaarde dat de NMBS haar commercieel aanbod handhaaft en haar investeringsbudget ten uitvoering brengt, met inbegrip van het deel op eigen middelen, zal het kalenderschema het volgende zijn :

- 185 miljoen € op 30 april 2006 ;
- 95 miljoen € op 30 april 2007 ;
- 30 miljoen € op 30 april 2008.

NMBS Holding verbindt er zich toe tegen het eind van periode 2005-2008, een bedrag van minimum 500 miljoen € in te brengen in de NMBS onder strikte naleving van de opgesomde voorwaarden.

NMBS Holding verzekert de leefbaarheid van NMBS zonder haar eigen financieel evenwicht in gevaar te brengen.”

1.2. Kapitaalsverhogingen en dotaties

Op verschillende plaatsen in het rapport (o.m. in hoofdstuk 4, blz. 38 ; hoofdstuk 5, blz. 62 ; hoofdstuk 7, blz. 89 ; hoofdstuk 8, blz. 90) wordt verwezen naar de uitvoering van art. 3 v/h beheerscontract 2005-2007.

In de verwijzing naar de kapitaalsverhoging op blz. 90 (punt 8.1 v/h hoofdstuk met de algemene conclusies) en in de samenvatting is de verwoording evenwel zo ongelukkig dat verkeerdelijk de indruk wordt gewekt dat de kapitaalsverhogingen *van overheidswege werden toegekend* en dit bovenop hetgeen de overheid toekent aan investerings- en exploitatiedotaties.

Gelet op het belang van deze kapitaalsverhogingen voor de NMBS (cf. de bovenvermelde historiek) wordt gevraagd om expliciet in de conclusies het volgende te vermelden (in de plaats van de zin die aanvangt met ‘Daarnaast kregen de vennootschappen ...’):

“In uitvoering van het beheerscontract tussen de Staat en de NMBS – alsmede het contract tussen de Staat en de NMBS Holding - en de overeenkomst dd. 1 juni 2005 tussen de NMBS Holding en de NMBS heeft de NMBS Holding in uitvoering van haar opdracht van openbare dienst, over de periode 2005-2007, kapitaalsverhogingen bij de NMBS onderschreven voor een totaalbedrag van 510 miljoen €.”

1.3. Compatibiliteit met het beheerscontract, de wet en de Europese richtlijnen

In punt 5.2.4 (blz. 49) v/h rapport wordt terecht genoteerd dat de laatste schijf verschuldigd per 30 april 2008 nog niet door de NMBS Holding werd onderschreven.

In het punt 7.5.2 (blz. 85) luidt de beweegreden daarvoor :

‘zolang niet is tegemoetgekomen aan de bezorgdheid van het college van commissarissen over de conformiteit van de onderschrijving van de kapitaalsverhogingen en van de toewijzing ervan met de beheerscontracten, de wet van 21 maart 1991 en de Europese richtlijnen.’

Om te vermijden dat deze lapidaire en weinig concrete verwoording in het rapport ook maar enige twijfel doet rijzen omtrent de initiatieven die de NMBS heeft genomen om m.b.t. de geplande kapitaalsverhogingen wel in regel te zijn met ‘de beheerscontracten, de wet van 21 maart 1991 en de Europese richtlijnen’ wordt, *bovenop de bovenvermelde historiek*, het volgende onderstreept :

1.3.1. Wat de overeengekomen kapitaalsverhoging(en) betreft :

Art. 3 v/h beheerscontract tussen de Staat en de NMBS en de overeenkomst van 1 juni 2005 die de *schijven* bepalen volgens welke de NMBS over de periode 2005-2008 zal worden gekapitaliseerd, wijken inhoudelijk af van hetgeen oorspronkelijk was voorzien in het financieel plan.

Het financieel plan zoals het door de oprichters van de 'nieuwe NMBS' werd opgesteld, werd qua geplande kapitaalsverhoging niet gehonoreerd door de NMBS Holding (ondanks de goedkeuring van dit plan door de Raad van Bestuur van de 'oude NMBS' en niettegenstaande dat de NMBS Holding de rechtsopvolger is van de 'oude NMBS').

In bijlage 6 wordt voor alle duidelijkheid de balans vermeld waarvan sprake is in het voorgelegde financieel plan (van oktober 2004) en de werkelijke startbalans (op 1 januari 2005).

Uit deze bijlage blijkt bovendien dat bovenop de niet ingeloste kapitaalsinbreng, er ook de niet-inlossing is van hetgeen het financieel plan voorzag onder de transfer van de posten 'vorderingen op ten hoogste één jaar' en de 'overlopende rekeningen', beide ingeschreven voor resp. 739 en 139 miljoen €. Rekening houdende met de bedragen van de startbalans werd slechts resp. 81, 4 en 110, 5 miljoen € getransfereerd. De NMBS werd dus, bovenop de niet ingeloste kapitaalsinbreng, ook ten belope van 686 miljoen € benadeeld t.o.v. het initieel financieel plan.

1.3.2. Wat de beperking betreft tot de taken van openbare dienst :

Uit de bovenvermelde notulen van de Raad van Bestuur blijkt dat de verwachte cashdrain te wijten zou zijn aan de commerciële activiteiten (internationaal reizigersverkeer en goederenverkeer).

De Raad verwacht dan ook dat de commerciële activiteiten toe zijn aan een 'herstructurering' en dat een *goede* herstructurering drie jaar zal vergen vooraleer de cashdrain kan worden gestopt.

In de notulen van de Raad van Bestuur is nergens (nooit) sprake van 'bijkomende kapitaalmiddelen die moeten toelaten *in het bijzonder om de openbare dienst-opdrachten uit te voeren*'.

De zinsnede 'in het bijzonder om de openbare dienst-opdrachten uit te voeren' (art. 3 v/h beheerscontract) wordt nochtans door sommigen geïnterpreteerd als een verplichting om de kapitaalmiddelen te gebruiken voor de uitvoering van de taken van openbare dienst. Deze interpretatie belet o.m. dat de laatste schijf van 30 miljoen €, verschuldigd per 30 april 2008, werd gehonoreerd.

Bovendien geven de bewoordingen van het rapport (cf. hoofdstuk 8, punt 8.1.2, blz.93) op zijn minst de indruk deze interpretatie te ondersteunen : “de interpretatieruimte die het beheerscontract zou laten ... vervalt tegen de achtergrond van de wet van 21 maart 1991 waaruit blijkt dat een beheerscontract in essentie slechts als finaliteit kan hebben het regelen van wederzijdse rechten en verplichtingen wat betreft de opdrachten van openbare dienst”.

De NMBS betwist met klem de interpretatie dat de betrokken kapitaalmiddelen moeten worden bestemd voor de uitvoering van de taken van openbare dienst en dit om de volgende redenen :

- een dergelijke zienswijze staat haaks op de finaliteit – het tijdelijk financieren van de cashdrain veroorzaakt door de commerciële activiteiten - en de noodzaak die ab initio steeds hebben voorgezet (zie neergelegd financieel plan, zie de notulen van de Raad van Bestuur van de NMBS Holding) bij de oprichting van de ‘nieuwe NMBS’ ;
- een dergelijke zienswijze strookt niet met de eveneens in art. 3 v/h beheerscontract vermelde voorwaarde, m.n. dat het commercieel aanbod en de uitvoering van het investeringsbudget – niettegenstaande de verwachte cashdrain – toch moeten worden gehandhaafd ;
- art. 3 v/h beheerscontract bevestigt enkel de op dat ogenblik reeds bestaande overeenkomst van 1 juni 2005 gesloten tussen de NMBS en de NMBS Holding waarin de kapitalisatie wordt geregeld – een overeenkomst gesloten buiten de context van het beheerscontract ;
- ‘de verwijzing naar de ‘openbare dienst-opdrachten’ steunt op een uit zijn context gelichte lezing van de betrokken zinsnede en strookt noch met de genese, noch met de ratio legis van het *volledige* art. 3 v/h beheerscontract.

1.3.3. Wat de toerekening betreft van de ontvangen kapitaalverhogingen :

Het bedrag van 510 miljoen € aan kapitaalsverhogingen werd op basis van de kasstroomoverzichten als volgt toegewezen :

- 244, 8 miljoen € aan de commerciële sectoren als *fonds perdu* ;
- 265, 2 miljoen € aan de taken van openbare dienst, waarvan 181, 2 miljoen € werd ter beschikking gesteld van de commerciële sectoren tegen een commerciële interestvoet.

Zoals in punt 2 is vermeld, waren de opgestelde kasstroomoverzichten noodzakelijk voor de correcte toerekening van de kapitaalsverhogingen aan de sectoren.

1.3.4. Wat de notie ‘staatssteun’ betreft :

In de conclusie wordt gesteld (blz. 93) dat “de beoordeling of de behoefte aan bedrijfskapitaal van bij de oprichting, gespreid gefinancierd via kapitaalsverhogingen, *al dan niet* moet worden beschouwd als staatssteun kan

bijgevolg slechts gebeuren in het licht van het geheel van de herstructurering sinds 1 januari 2005”.

Voor alle duidelijkheid is het zo dat de NMBS van oordeel is dat de reeds uitgevoerde kapitaalsverhogingen géén staatssteun zijn omdat de toegekende sommen eigenlijk overeenstemmen met het bedrijfskapitaal dat bij de oprichting normaliter had moeten worden toegekend (zie hierboven). De cijfers van het initieel plan en de besprekingen in de Raad van Bestuur van de ‘oude NMBS’ tonen dit aan.

Vermits er bij de tot nu toe uitgevoerde kapitaalsverhogingen geen voordeel is geweest voor de NMBS – wat trouwens in het rapport ook niet wordt betwist - is één van de cumulatieve voorwaarden niet vervuld opdat er van staatssteun sprake kan zijn (een zienswijze die wordt ondersteund door het bureau Stibbe en Linklaters).

1.4. De herkomst van de gelden voor de kapitaalsverhogingen

Het is niet in de eerste plaats aan de NMBS om dieper in te gaan op de herkomst van de verkregen middelen of op de vraag of de van de NMBS Holding verkregen middelen te beschouwen zijn als ‘middelen van overheidswege of met overheidsmiddelen bekostigd’.

De NMBS neemt er voorlopig kennis van dat op grond van een in het rapport ontwikkelde argumentatie, w.o. een analyse van de financieringsmogelijkheden en de uiteindelijk verrichte ‘uitgaven’ door de NMBS Holding, de door de NMBS Holding verschafte middelen te beschouwen zijn als ‘overheidsmiddelen’ (blz. 92).

De NMBS is desalniettemin toch verbaasd over deze conclusie te meer omdat de conclusies m.b.t. de NMBS Holding vermelden (blz. 94): “De financiële verslaggeving (van de NMBS Holding) over de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst die door art. 70 van het beheerscontract 2005-2007 is opgelegd, laat, gelet op de specifieke mix van activiteiten gecombineerd met het beheer van de financiële schuld, onvoldoende ruimte om heldere informatie te geven waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen publieke sector en commerciële sector”. Hoe rijmt de these van de ‘overheidsmiddelen’ met het ontbreken bij de NMBS Holding van financiële informatie over de commerciële activiteiten – cf. ‘de verhuur van terreinen en gebouwen en het beheer van verleende concessies op het spoorwegdomein, in eigen beheer of via filialen (N.V. Eurostation, N.V. Publifer, N.V. Syntigo, Eurofima’ (blz. 70) (met inkomsten als mogelijke financieringsbron voor gevolg) ?

1.5. De NMBS-groepsstructuur op de helling

De NMBS neemt ook kennis van de harde conclusie (blz. 93) waarin wordt gesteld dat met de mogelijke discussie omtrent het al dan niet beschouwen van de kapitaalsverhogingen als bedrijfskapitaal uiteindelijk ook de hele structurering van de NMBS-groep op 1 januari 2005 op de helling wordt gezet, meer bepaald de overdracht van activa en passiva bij KB dd. 30 december 2004 en de affectatie van de financiële schuld binnen de groep. Hierbij rijst haar inziens ook de vraag naar de haalbaarheid van de (groeps)doelstelling van schuldstabilisatie binnen de groep op het niveau van juni 2008.

De conclusies m.b.t. Infrabel (blz. 93) waarin sprake is van 'overcompensatie' hebben eveneens de aandacht getrokken van de NMBS-verantwoordelijken. De NMBS is evenwel van oordeel dat het uiteindelijk aan de overheid is om in dit verband de nodige conclusies te trekken.

2. De door de NMBS gevoerde boekhouding

2.1. Balansen en kasstroomtabellen

De NMBS stelt met genoeg vast dat de financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst worden geboekt in overeenstemming met het algemeen voorschrift vervat in de richtlijn 91/440/EEG en art. 27, §1 v/d wet van 21 maart 1991 ten einde aldus de kosten en opbrengsten i.v.m. de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst af te zonderen van de commerciële activiteiten en hierover te rapporteren in afzonderlijke *resultatenrekeningen* (blz. 60/92).

Het rapport is in die zin in lijn met hetgeen het College van Commissarissen stelt in zijn verslag over de jaarrekeningen 2007.

Toch wordt in het rapport gewag gemaakt van twee knelpunten die een volledige transparantie over de toewijzing van de financiële stromen verhinderen : het ontbreken van volledige balansen (verplicht volgens de Europese regelgeving en volgens art. 27, §1 en 221, § 2 v/d wet van 21 maart 1991) en kasstroomoverzichten (blz. 92).

Wat het euvel van de balansen betreft, wenst de NMBS op te merken dat terzake beslissende stappen werden gezet. Op 5 juni ll. werd een methodologie voorgesteld aan medewerkers van het College van Commissarissen en deze methodologie ligt thans voor goedkeuring voor bij het College.

Wat de kasstroomoverzichten betreft, heeft de NMBS overzichten ontwikkeld met terugwerkende kracht voor de periode 2005-2007 en dit op basis van de standaard IAS 7. Niet enkel omwille van een klaarder inzicht in de boekhoudkundige scheiding tussen taken van openbare dienst en commerciële activiteiten, maar precies omwille van de correcte toewijzing vanaf 1 januari 2005 van de

kapitaalsverhogingen aan de sectoren, was de opstelling ervan des te noodzakelijker en dit m.b.t. de financiële stromen vanaf 1 januari 2005.

Het voorhanden zijn van deze kasstroomoverzichten, maakt de opstelling van balansen per sector mogelijk.

De NMBS gaat er evenwel niet mee akkoord om de volgens de fiche IAS 7 in overeenstemming zijnde overzichten aan te passen om zodoende 'geen bijkomende herwerkingen nodig te maken' (blz. 97). Bijkomende herwerkingen zouden immers eerder afbreuk doen aan de uniformiteit, de beoogde transparantie en de gehuldigde boekhoudingsdoctrine.

Op basis van de aldus genomen initiatieven is de NMBS van oordeel thans over balansen, resultatenrekeningen en kasstroomoverzichten te beschikken die congruent zijn en die beantwoorden aan de Europese wetgeving, de wet van 21 maart 1991 en haar beheerscontract.

2.2. Investeringsstoelagen

2.2.1. Wat de controleprocedures betreft :

In punt 1.5. (blz. 22) v/h rapport is er sprake van de naleving van de administratieve procedures – groene lichten - m.b.t. het bekomen van de investeringstoelagen. M.b.t. de dossiers waarin dit 'groene licht' ontbreekt – en waarin de NMBS slechts een beperkt aandeel heeft in vergelijking met Infrabel en de NMBS Holding – werd reeds overleg opgestart met de DGVL ten einde zo vlug mogelijk tot een regularisatie te komen.

De NMBS vraagt uitdrukkelijk dat in het rapport wordt vermeld dat de NMBS per eind 2007 – zoals overeengekomen in haar beheerscontract – volledig is overgeschakeld naar de controlepraktijk die gebaseerd is op projectdossiers en collectieve dossiers.

2.2.2. Wat de te rammen bedragen betreft voor het Fonds voor Spoorweginvesteringen :

De NMBS onderschrijft de aanbeveling (punt 8.2.1. blz. 97) dat de ramingen van de investeringstoelagen – eind september – met bijzondere nauwkeurigheid moeten gebeuren. Dit belet niet dat het uiteindelijk een raming is en dat het altijd moeilijk blijft om te anticiperen op een jaarresultaat dat uiteindelijk maar gekend is in de loop van het eerste trimester van het volgende jaar.

3. *Besluit*

De NMBS hecht veel belang aan dit rapport en vraagt uitdrukkelijk dat de hierbij uiteengezette opmerkingen en toelichtingen integraal in de definitieve versie worden verwerkt en/of aan bod komen.

Wat in het bijzonder de kapitaalsverhogingen betreft, betreurt de NMBS dat de NMBS Holding (als rechtsoptvolger van de 'oude NMBS') het financieel plan niet heeft uitgevoerd, dat door de Raad van Bestuur van de 'oude NMBS' werd opgesteld en goedgekeurd. De toekenning van de éénmalige kapitaalsverhoging door de NMBS Holding, zoals gepland, had de discussies kunnen vermijden die thans betrekking hebben op zowel de reeds uitgevoerde, als de nog uit te voeren laatste schijf van de geplande kapitaalsverhogingen.

Het is dan ook in die zin dat de NMBS zich terugvindt in één van de conclusies van het rapport m.n. dat het niet toekennen van de overeengekomen kapitaalsverhoging in feite de hele NMBS-groepsstructuur van 1 januari 2005 op de helling zet.

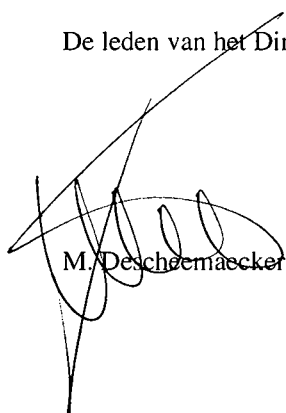
De in schijven, tot hiertoe slechts gedeeltelijk uitgevoerde kapitaalsverhogingen tesamen met de beperkte overdracht op 1 januari 2005 van o.m. de commerciële vorderingen (punt 1.3.1. in fine), komen voor de NMBS immers neer op het haar ten onrechte ontzeggen van noodzakelijk (en initieel gepland) bedrijfskapitaal.

Deze bedrijfseconomische handicap werd tot hiertoe door het management ten dele gecompenseerd o.m. door de verkoop van eigen activa en door het bewerkstelligen van betekenisvolle productiviteitsstijgingen sinds 1 januari 2005.

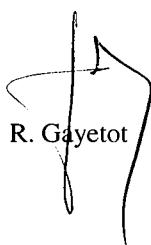
Het gaat om een politiek die eindig is, maar die tot hiertoe het mogelijk heeft gemaakt dat er géén schuld is in hoofde van de NMBS en dat de schuld in hoofde van de NMBS-groep de voorbije jaren niet nog verder is toegenomen dan thans het geval is (voor o.m. de afwerking van de HST-werken en de sanering van de ABX-activiteiten).

Met de meeste hoogachting

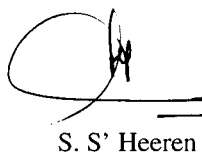
De leden van het Directiecomité,



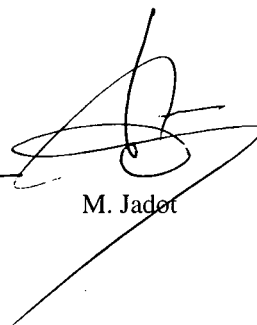
M. Deschermæcker



R. Gayetot



S. S' Heeren



M. Jadot

Bijlage 3

Antwoord van de gedelegeerd bestuurder van de NMBS-Holding



Jannie Haek

Voorzitter van het directiecomité

NMBS Holding

NV van publiek recht

Aan de Eerste Voorzitter van het Rekenhof
De heer Vanstapel
Regentschapsstraat 2
B - 1000 - Brussel

Brussel, 12 september 2008.

De juridische herstructurering van de NMBS die noodzakelijk werd door de Europese richtlijnen heeft geleid tot de oprichting sinds 1 januari 2005 van drie onderscheiden naamloze vennootschappen van publiek recht, de NMBS-Holding, Infrabel, en de NMBS, die de NMBS Groep vormen.

Deze hervorming, die even fundamenteel als noodzakelijk was om de Belgische spoorwegsector opnieuw dynamisch te maken en om deze sector in staat te stellen de concurrentie aan te gaan in optimale omstandigheden, ging gepaard met een geheel aan nieuwe contractuele bepalingen die de Staat binden aan de nieuwe entiteiten.

De Staat heeft deze gelegenheid tevens te baat genomen om in deze bepalingen specifieke verplichtingen en doelstellingen op te nemen die resoluut op de toekomst gericht zijn en die de spoorwegsector in staat moeten stellen om een duurzaam mobiliteitsbeleid te voeren.

Als uitgangspunt bij de voorbereiding en uitwerking van de drie beheerscontracten werden volgende algemene doelstellingen vooropgesteld:

1. Hun eerste gezamenlijke basisopdracht bestaat erin het vervoer via het spoor te bevorderen op een dergelijke wijze dat de evolutie van het treinverkeer merkbaar hoger is dan de evolutie van alle andere vervoerswijzen samen.
2. Hun tweede gezamenlijke basisopdracht houdt in dat er naar wordt gestreefd een optimale kwaliteitsdienst te garanderen om volledig te voldoen aan de behoeften op het vlak van vervoer en tegemoet te komen aan de terechtte verwachtingen van de klanten.
3. Ten derde heeft elk van de vennootschappen de verplichting het systeem na te leven dat werd aangenomen door de Europese Unie en dat een billijke en niet-discriminerende toegang oplegt tot de infrastructuur, evenals een gelijke behandeling van alle operatoren.

Blz 1 van 6

4. Tenslotte dienen alle maatregelen genomen te worden om de stabilisering van de globale schuld van de drie maatschappijen te bereiken op het niveau van een maand te bepalen in 2008, rekening houdend met de financiële vergoedingen die de Staat stort als bijdrage aan het terdege uitvoeren van de taken van openbare dienst.

Het Rekenhof heeft van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 19 maart 2008 opdracht gekregen om :

- een onderzoek in te stellen naar de naleving van de doelstellingen en bepalingen in de beheerscontracten van de NMBS, Infrabel en de NMBS-Holding ;
- te onderzoeken of de federale financiering van de openbare dienstverlening uitsluitend en alleen voor de beoogde doelstelling werd aangewend.

Het Rekenhof heeft op 18 juni 2008 zijn Verslag gegeven omtrent de naleving van de beheerscontracten. Het Hof heeft in deze ten gronde kunnen vaststellen dat, niettegenstaande verschillende verbeteringen mogelijk zijn in het bijzonder m.b.t de operationele activiteiten van de groep, aan deze doelstellingen werd voldaan.

De NMBS-Holding heeft kennis genomen van het ontwerp van het tweede verslag dat betrekking heeft op de financiële aspecten en haar op 31 juli werd overgemaakt, heeft het in detail geanalyseerd en formuleert hierbij haar commentaren.

Algemeen genomen wil de NMBS-Holding de kwaliteit en de objectiviteit van het verslag onderstrepen.

Het Hof heeft inmiddels kunnen vaststellen dat ruim aan deze financiële doelstellingen voldaan wordt, maar dat, naast een aantal eerder marginale problemen, zich een fundamenteel probleem stelt inzake het genereren van cashflow door de verschillende activiteitssectoren en allocatie van financiële middelen tussen de vennootschappen.

Thesauriebeheer en cashpooling

De NMBS-Holding stelt vast dat het Hof geen enkele opmerking maakt over het thesauriebeheer, over de cashpooling of over het feit dat de stortingen van overheidstoelagen zouden gebeuren zonder duidelijke transparantie wat de toewijzingen betreft. Dit zou moeten toelaten definitief af te rekenen met bepaalde ongegronde en ongecontroleerde beweringen terzake.

Boekhoudkundige verwerking van de investeringen (hoofdstuk 1)

Het Hof stelt de achterstand vast (punt 1.2.3) die bestaat in de verwerking van de « groene lichten », waarvan de vervanging door het systeem van de projectfiches aan de gang is. De NMBS-Holding heeft de nodige schikkingen getroffen om over te gaan tot de regularisatie van de « groene lichten ».

Wat betreft het Fonds voor Spoorweginvesteringen (punt 1.4), verheugt het de NMBS-Holding vast te stellen dat de stortingsramingen die ze gemaakt heeft betrouwbaar geacht worden. Op het niveau van de Groep moet naar een grotere betrouwbaarheid van de stortingsramingen gewerkt worden.

Investerings voor het GEN en het HST project (hoofdstukken 2 en 3)

Het verheugt de NMBS-Holding vast te stellen dat voor wat betreft de beheersaspecten die onder haar verantwoordelijkheid vallen, deze als zeer correct geacht worden,

Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst : algemeen (hoofdstuk 4)

De NMBS-Holding onderschrijft de door het Rekenhof in herinnering gebrachte principes, namelijk dat de Europese regelgeving en de wet van 21 maart 1991 voorschrijven dat de financiële stromen transparant moeten zijn om de overdracht van overheidsmiddelen naar de activiteiten van de commerciële sector, of meer bepaald naar de activiteiten die niet onder de opdrachten van openbare dienst vallen, te verhinderen.

De NMBS-Holding is evenwel van mening dat de inachtneming van die principes geen hinderpaal vormt voor de oplossingen die moeten gevonden worden om onder meer de problematiek van de commerciële schuld van de NMBS-Holding te verhelpen.

Het is juist dat, zoals het Hof vaststelt (punt 4.3), de adequaatheid van het boekhoudstelsel wat betreft de transparantievereisten, de mogelijkheid tot afzondering van alle financiële stromen en het ondersteuningsbeleid van de dochterondernemingen door de NMBS-Holding met elkaar verweven onderwerpen zijn.

Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst : NMBS (hoofdstuk 5)

De noodzaak van een rapportering die de nodige transparantie biedt inzake affectatie van de financiële stromen tussen de activiteitssectoren (sector van openbare dienst binnenlands reizigersvervoer en commerciële sectoren B-Cargo en internationaal reizigersvervoer) wordt terecht door het Hof in herinnering gebracht in punt 5.1 (context). De NMBS-Holding heeft er herhaaldelijk bij het management van de NMBS op aangedrongen dat de rapporteringsverplichtingen binnen de kortst mogelijke termijnen zouden nagekomen worden, en heeft haar technische ondersteuning aangeboden om dit doel te bereiken.

Als aandeelhouder van de NMBS deelt de NMBS-Holding de diagnose van het Rekenhof (punt 5.2.3) in verband met de exploitatiekasstromen van de commerciële sectoren van de NMBS evenals de bekommernissen die daaruit voortvloeien. Het financieel evenwicht van de commerciële sectoren is immers een essentiële hypothese waarop de herstructurering van 2005 gesteund is, en de niet-verwezenlijking ervan zou het financieel evenwicht van de volledige NMBS-Groep in het gedrang brengen.

Blz 3 van 6

Kapitaalsverhogingen (5.2.4)

Wat de kapitaalsverhogingen betreft, wordt in het rapport genoteerd dat de NMBS-Holding de in het beheerscontract overeengekomen verplichtingen vervuld heeft. Bij gebrek aan informatie over de kasstromen per activiteitssector en, bijgevolg, over de toerekening van de kapitaalsverhogingen, heeft de NMBS-Holding overeenkomstig de logica van haar beheerscontract beschouwd dat de kapitaalsverhogingen volledig werden toegerekend aan de opdrachten van openbare dienst.

De NMBS-Holding deelt de mening van het Hof niet, volgens dewelke de in het advies van 15 mei 2008 van de advocaten van de NMBS en de NMBS-Holding opgenomen stelling heel de herstructurering zoals die met ingang van 1 januari 2005 is doorgevoerd, op de helling zou zetten. In dat advies wordt de stelling verdedigd dat de door de NMBS-Holding onderschreven kapitaalsverhoging van de NMBS slechts de uitvoering van die herstructurering is in de mate dat aan de NMBS op gespreide wijze de financiële middelen werden ter beschikking gesteld die oorspronkelijk voorzien waren als noodzakelijk voor haar behoeften aan bedrijfskapitaal. De NMBS heeft bijgevolg geen voordeel bekomen, wat toelaat op verdedigbare wijze te besluiten dat de kapitaalsverhoging geen Staatssteun inhoudt. De NMBS-Holding ziet niet in hoe deze operatie, die slechts de uitgestelde uitvoering van de herstructurering is, de andere elementen van het dossier op de helling zou zetten.

Trouwens, wat de financiering van de kapitaaldotaties van de NMBS betreft, wil de NMBS-Holding benadrukken dat ze van haar aandeelhouder, de Belgische Staat, geen financiële middelen, inzonderheid overheidsmiddelen, gekregen heeft om die dotaties door te voeren. Indien de NMBS-Holding niet tot deze kapitaalsdotaties was overgegaan, dan zou haar financiële schuld verhoudingsgewijs gedaald zijn. De voor de kapitaalsdotaties vrijgemaakte middelen zijn dus gefinancierd met leningen.

Het is evenwel juist dat, zoals het Hof vaststelt, de rentevoet waaraan de NMBS-Holding leent, beïnvloed wordt door haar statuut en door haar aandeelhoudersstructuur. Bij de berekening van haar eigen schuld per activiteitssector past de NMBS-Holding echter een marktrentevoet toe.

Het is ook juist dat, zoals het Hof vaststelt, de modaliteiten van de herstructurering van 2005, voor wat de NMBS-Holding betreft, zo zijn dat de kosten van de historische financiële schuld hoofdzakelijk moeten gedekt worden met de door de opdrachten van openbare dienst gegenereerde kasstroom.

In het licht van de ervaringen uit het verleden meent de NMBS-Holding, zoals het Rekenhof, dat zowel de Belgische Staat als de NMBS-Groep er belang bij hebben dat er voor de kwestie van de conformiteit van de kapitaalsverhogingen van de NMBS met de Europese regels en met de Belgische wetgeving een oplossing gevonden wordt die de toets met die Europese regelgeving kan doorstaan. Deze oplossing moet een onderdeel zijn van de oplossing voor het globaler probleem van de financiële structuur van de NMBS-Groep, en met name van de kosten van de financiële schuld gedragen door de NMBS-Holding (zie hoofdstuk 7) maar ook van de structurele capaciteit van de commerciële sectoren van de NMBS om cashflows te genereren die het mogelijk maken de gebruikte financiële middelen (schuld en eigen fondsen) normaal te vergoeden.

Blz 4 van 6

Zo is het ook redelijk het Hof te volgen in zijn mening dat de uitvoering van de laatste kapitaalsverhogingsschijf deel moet uitmaken van een globale oplossing.

Wat ten slotte de methodologie voor het opmaken van balansen per activiteitssectoren betreft, herinnert het Hof terecht aan die verplichtingen en aan het feit dat er op dit vlak technisch gesproken binnen de kortste termijnen orde op zaken kan gesteld worden, wat wenselijk is voor de Belgische Staat en voor de NMBS-Groep.

Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst : NMBS-Holding (hoofdstuk 7)

Zoals wordt vastgesteld (7.2), heeft de NMBS-Holding de door het beheerscontract opgelegde voorwaarden inzake rapportering over de financiële stromen strikt nageleefd. De NMBS-Holding maakt de berekening van de uitsplitsing tussen de openbare schuld en de commerciële schuld, en dit voor de volledige periode 2005-2007. Ze zal er met het College van Commissarissen op toezien dat de vanaf 2008 toegepaste rapporteringsmethode toelaat te beschikken over het volledige beeld dat door het Hof wordt aanbevolen en zal deze methode toepassen voor de volledige periode sinds 2005.

Financiële schuld (7.4)

De vaststelling van het Hof dat een financiële schuld alleen kan worden afgelost of gestabiliseerd indien de onderneming met haar activa netto financiële stromen genereert, is essentieel.

Globaal genomen is de schuldenlast van de NMBS-Holding binnen de oorspronkelijk voorziene perken gebleven. Dit ondanks het feit dat, naast een belangrijke ondersteuning aan haar dochterondernemingen NMBS (kapitaalsverhoging) en Infrabel (HST-saldo), de NMBS-Holding bijkomende schulden moest aangaan om verscheidene belangrijke hangende problemen op te lossen (overdracht van de pensioenverplichtingen, HST-lening, prioritaire gewestelijke projecten, financiering van het GEN-materieel).

Het is evenwel juist dat de verdeling van schulden en kasmiddelen tussen de vennootschappen van de Groep, en ook het feit dat vele activa geen financiële inkomsten genereren, op de NMBS-Holding uitermate zware financiële lasten doen wegen. Zoals het Hof vaststelt, vormt in het bijzonder de kwestie van de historische schuld van de commerciële sector een structureel probleem dat niet behandeld werd bij de doorvoering van de hervorming in 2005.

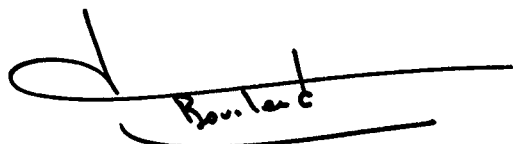
De NMBS-Holding heeft de aandacht van de overheid herhaaldelijk gevestigd op de noodzaak om een structurele oplossing te vinden voor de door het Hof aangekaarte problemen en heeft verscheidene oplossingsvoorstellen gedaan. Meer in het bijzonder heeft de NMBS-Holding de aandacht van de voogdijoverheid hierop gevestigd bij de besprekingen over de herstructurering van het FIF en over de beheerscontracten 2008-2012 en meer bepaald over de punten in verband met de schuldstabilisatie.

In punt 7.4 van het verslag wordt gesuggereerd dat de Europese regelgeving die de schuldvermindering van de spoorwegondernemingen mogelijk maakte, thans niet meer zou kunnen toegepast worden. De NMBS-Holding vestigt de aandacht van het Hof op het feit dat schuldannulatieverrichtingen, hoewel ze steun vormen, nog altijd kunnen gebeuren in overeenstemming met de Europese regelgeving, en dit op basis van diverse instrumenten. De Commissie heeft de regels van Richtlijn 91/440 waarbij adequate mechanismen worden aanvaard om bij te dragen tot de schuldvermindering van de spoorwegondernemingen, gepreciseerd (zie Europese Richtsnoeren over Staatssteun aan spoorwegondernemingen dd. 30 april 2008, Hoofdstuk 4). Het is dus nog altijd mogelijk een beroep te doen op die regelgeving.

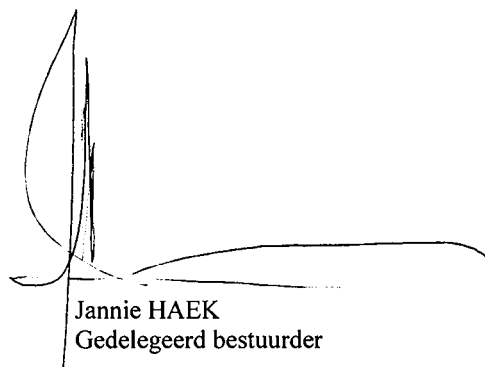
In het licht van de ervaringen uit het verleden beschouwt de NMBS-Holding dat zowel de Belgische Staat als de NMBS-Groep er belang bij hebben dat er voor de kwestie van de financiering van zijn schuld en voor die van de kapitaalsverhogingen van de NMBS een globale oplossing gevonden wordt die de toets met de Europese regelgeving doorstaat. Een dergelijke oplossing kan in het raam van de in 2005 opgezette structuur gevonden worden mits medewerking van alle betrokken partijen, en moet gesteund zijn op de volgende principes :

- het leveren van de nodige inspanningen inzake kostenbeheersing, zowel in de activiteiten van openbare dienst van de drie entiteiten als in de commerciële activiteiten, om inzonderheid de commerciële sectoren van de NMBS in staat te stellen netto financiële stromen te genereren;
- het zoeken naar een duurzaam evenwicht in de verdeling van de verplichtingen en de financiële middelen tussen de entiteiten;
- de uitwerking van financiële instrumenten die niet kunnen bekritiseerd worden in het licht van de Europese regelgeving, samen met een billijke vergoeding van de activa in handen van de NMBS-Holding.

Hoogachtend,



Vincent BOURLARD
Directeur-generaal



Jannie HAEK
Gedelegeerd bestuurder

Blz 6 van 6



Federale Overheidsdienst
Mobiliteit en Vervoer

Bijlage 4 Antwoord van de FOD Mobiliteit en Vervoer

Directoraat-generaal Vervoer te Land

Uw contactpersoon

Guy FREDERIX

Attaché

Tel. : +32 2 2773620

Fax : +32 2 2774047

Gsm :

e-mail : guy.frederix@mobiliteit.fgov.be

Spoorvervoer

City Atrium

Vooruitgangstraat 56

lokaal 5B53

1210 Brussel

Tel. 02 277 31 11

Fax 02 277 40 05

Mijnheer de Eerste Voorzitter
Mijnheer de Griffier van het
Rekenhof
Regentschapsstraat 2

1000 BRUSSEL

Ondemerningsnr. 0 308 357 852

metro : Rogier

trein : Noordstation

bus- en tramhalte : Rogier

Uw bericht van :

Uw kenmerk :

A.3-3.425.823 B5

Ons kenmerk :

A/00456

Bijlage(n) : Brussel

12.IX.2008

Betreft : Federale financiering van de opdrachten van openbare dienst van NMBS-Holding, NMBS en Infrabel.

Mijnheer de Eerste Voorzitter,
Mijnheer de Griffier,

Met uw hierboven gekenmerkte brief van 30 juli 2008 zond u mij het ontwerpproject over de federale financiering van de opdrachten van openbare dienst opgelegd aan NMBS-Holding, NMBS en Infrabel.

Ik heb het genoegen u hierna de reactie van het Directoraat-generaal Vervoer te Land van de FOD Mobiliteit en Vervoer op een aantal onderdelen van dit rapport mee te delen.

1. Het ontwerpverslag (blz. 16) wijst op het bestaan van een aanzienlijk bedrag aan geboekte investeringen als te financieren met federale investeringstoelagen waarvoor nog geen positieve beslissing werd gegeven; het betreft investeringen waarvoor nog geen akkoord van het Directoraat-generaal werd bekomen of waarvoor nog geen akkoord werd aangevraagd.

Onze kantoren zijn open van 9 tot 12 uur en van 14 tot 16 uur. Particulieren die zich tijdens deze openingsuren niet kunnen vrijmaken, kunnen een afspraak bekomen op dinsdag of vrijdag tot 20 uur.

www.mobiliteit.fgov.be

.be

De migratie naar de goedkeuringsprocedure per project- en verzameldossiers werd op een aantal projecten na beëindigd in augustus 2008. De investeringskosten die niet onder de nieuwe procedure worden goedgekeurd en waarvoor nog geen “groen licht” werd gegeven worden geleidelijk geregulariseerd. De NMBS-groep dient immers driemaandelijks een geüpdate versie (budget, planning,..) van de projectdossiers/verzameldossiers in bij het Directoraat-generaal.

De versie 2007-Q4 werd ontvangen op 15 april 2008. Alle geboekte bedragen tot en met eind september 2007 (~ 6 maand in de tijd teruggaand) zullen nog via groene lichten aangevraagd worden. Voor de versie 2008-Q1 worden alle geboekte bedragen tot en met eind december 2007 via deze manier ingediend. Dit om de regularisatieperiode te kunnen afsluiten tegen het einde van 2008 conform de huidige beheerscontracten. Vanaf begin 2009 zal er bijgevolg geen twijfel meer bestaan over de kwalificatie van de niet goedgekeurde “groene lichten”.

2. Het ontwerpverslag (blz. 20) stelt een verschil vast tussen de door de maatschappijen voorafgaandelijk geraamde investeringskredieten die op het einde van het kalenderjaar niet zullen zijn aangewend en de gerealiseerde materiële en immateriële vaste activa einde boekjaar en de voorschotten betaald voor rollend materieel. Hierbij zij opgemerkt dat de federale toelagen aan de drie bedrijven niet steeds tijdig betaald worden op de contractueel voorziene data onder meer omwille van de te volgen administratieve procedures. Dit vormt een tegengewicht voor het effect op de door de Staat gedeerde intresten door eventuele onderschattingen van het “mogelijk” niet-gebruikte deel van de investeringskredieten op het einde van het jaar.
3. Infrabel moet ingevolge de artikelen 51 en 52 van haar beheerscontract 2005-2007 en artikel 2.7 van de overeenkomst van 9 oktober 2006 de verkregen middelen van ex HST-Fin, van de Nederlandse Staat en uit de kapitaalsverhoging onderschreven door de NMBS-Holding exclusief aanwenden voor het HST-project. Het ontwerpverslag (blz. 33) wijst erop dat bijgevolg op het nog niet aangewende saldo bij elke maandelijks afsluiting intresten moeten worden berekend en toegevoegd aan de nog niet aangewende kapitaalsubsidies, zodat er voldoende middelen beschikbaar zijn voor de realisatie op termijn van de betreffende HST-infrastructuur.

Het Directoraat-generaal zal zich ervan vergewissen of de bij de financiële opbrengsten geboekte intresten op de ontvangen bedragen worden geïsoleerd en voor deze infrastructuurwerken worden gereserveerd.

4. Het ontwerpverslag maakt in zijn hoofdstuk 5 (Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst: NMBS) een aantal bezwaren tegen de aanwending van de kapitaalsverhogingen van NMBS waarop NMBS-Holding inschreef.

Onderzocht moet worden hoe de opheffing van de ongelijkheden, die de mededingingsvoorwaarden op de vervoermarkt vervalsen, in overeenstemming met het reglementair kader kan worden gebracht onder meer door compensatie van het niet-billijke toerekenen van alle kosten voor het gebruik van elke vervoerwijze met inbegrip van de externe kosten.

De artikelen 73 en 87.3.c) van het Verdrag en artikel 10.1. van verordening (EEG) nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg kunnen

hiervoor eventueel in aanmerking komen voor zover men geen gebruik wil maken van de communautaire regelgeving inzake herstructureringssteun aan ondernemingen. Ieder initiatief heeft evenwel begrotingsgevolgen voor de Staat.

5. In Hoofdstuk 6 (Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst: Infrabel) stelt het ontwerpverslag (blz. 68) dat het beheerscontract 2008-2012 geen bepalingen meer bevat over de winstbestemming. Hierbij wordt verwezen naar het algemeen principe uit de Europese wetgeving "..., meer bepaald in de richtlijnen 1191/69/EEG en 1107/70/EEG, van de compensatie van kosten voor het verlenen van de opgelegde openbare dienstverlening. In dat licht is het noodzakelijk dat het beheerscontract regels zou vastleggen over de aanwending van de toelagen."

Infrabel is echter geen vervoeronderneming zodat verordening 1191/69 niet van toepassing is. Evenmin kunnen de toelagen aan Infrabel als coördinatiesteun worden gekwalificeerd in de zin van artikel 73 van het Verdrag noch als coördinatiesteun opgesomd in de verordening 1107/70; de laatstgenoemde verordening is dan eveneens niet van toepassing op de Infrabel-toelagen.

Verder kunnen exploitatie- en investeringssteun aan Infrabel niet als staatssteun in de zin van artikel 87 van het Verdrag worden beschouwd omdat er geen markt bestaat voor spoorweginfrastructuurbeheer en er niet-discriminerende toegang tot het net wordt verleend aan elke spoorwegonderneming die aan de wettelijke voorwaarden voldoet. Tot slot bouwt en beheert Infrabel de spoorinfrastructuur bij delegatie van de bevoegdheden van het openbaar gezag.

Om dezelfde redenen is dan ook steun in de vorm van compensaties niet in strijd met de ontwikkeling van het handelsverkeer zodat artikel 86.2 evenmin van toepassing is.

6. In hoofdstuk 7 (Financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst: NMBS-Holding) wordt gesteld (blz. 73): "In de mate dat in de resultatenrekeningen en de kasstroomoverzichten voor het geheel van de opdrachten van openbare dienst ook de uitsplitsing van de financiering van de financiële schuld tussen publieke sector en commerciële sector is opgenomen, kan een transparant beeld worden gegeven."

Het ontwerpverslag (blz. 87) vat het centraal probleem van NMBS-Holding als volgt samen:

"Het beheer van de financiële schuld doorkruist het geheel van de activiteiten die de NMBS-Holding moet uitvoeren. Ze vormt een structureel probleem waarvoor nog geen oplossing is aangebracht."

Gelet op de aan ons land eigen omstandigheden verloopt het klaarmaken van de NMBS om de mededinging te kunnen aangaan op de voortschrijdend geliberaliseerde spoorvervoermarkt geleidelijk. Het terugbrengen van haar schulden tot een peil dat geen belemmering meer vormt voor een gezond financieel beheer evenals het doorvoeren van de nodige productiviteitsverbeteringen konden niet van de ene dag op de andere worden gerealiseerd. Dit proces dient nog verder te worden voltooid.

Het ontwerpverslag (blz. 83) citeert artikel 88 uit een voorbereidende versie van het beheerscontract NMBS-Holding 2008-2012; echter de uiteindelijke versie van het artikel 88 luidt:

"Art. 88. De Staat stelt voorop dat de geconsolideerde netto financiële schuld op het

niveau van de NMBS-groep, buiten specifiek overeengekomen financieringen en bij onveranderde boekhoudnormen, gestabiliseerd wordt op het niveau van juni 2008, en vanaf dan niet langer aangroeit.

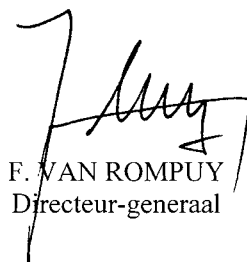
De bepaling en de berekeningswijze van de geconsolideerde netto-schuld die het voorwerp vormt van deze stabilisatie, zijn opgenomen in bijlage 8.

De NMBS-Holding onderschrijft deze doelstelling en zal ernaar streven de schuldontwikkeling van de NMBS-Holding onder controle te houden.
Het geconsolideerde ondernemingsplan is in overeenstemming met deze doelstelling.

De NMBS-Holding stelt per kwartaal een financieel verslag op dat de evoluties in de richting van de voornoemde financiële doelstelling aantoont.”

Met bijzondere hoogachting,

Voor de Voorzitter van het Directiecomité,
afwezig,



F. VAN ROMPUY
Directeur-generaal

Bijlage 5

Antwoord van de minister van Overheidsbedrijven

Kabinet van de minister van
Ambtenarenzaken en Overheidsbedrijven

Koningsstraat 180
1000 Brussel
02 210 19 11
info@vervotte.fed.be



REKENHOF
De heer Franki Vanstapel
Eerste voorzitter
De heer Jozef Van Ingelgem
Hoofdgriffier
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

uw bericht van 30 juli 2008	uw kenmerk A 3-3.425.823 B1	ons kenmerk IND3361/MB/mcb	bijlagen
vragen naar / e-mail michel.bovy@vervotte.fed.be	telefoonnummer 02 210 19 17	datum 12 september 2008	

Betreft: : Ontwerprapport over de Federale financiering van de opdrachten van openbare dienst van de NMBS, Infrabel en de NMBS-Holding.

Geachte heer Eerste Voorzitter,
Geachte heer Hoofdgriffier,

Ik heb het betreffende Ontwerprapport van 30 juli 2008 met grote belangstelling gelezen en wens u te danken voor de duidelijkheid die dit verslag kenmerkt.

Voor de periode 2005/2007 analyseerde u of de beheerscontracten werden nageleefd. U onderzocht tevens of de federale financiering van de opdrachten van openbare dienst volledig en uitsluitend voor de gestelde doelstellingen werden gebruikt.

De aanbevelingen die u formuleert vanaf bladzijde 97 van het ontwerprapport betreffen in hoofdzaak twee belangrijke punten.

Uitvoering van de investeringen en aanwending van investeringstoelagen

Ik stel vast dat u de adequaatheid van het boekhoudstelsel voor de onderscheiden opvolging van de investeringen gunstig beoordeelt.

Ik deel uw bekommernis dat de migratie naar de goedkeuringsprocedure per project- en verzameldossier geen twijfel mag laten over de kwalificatie van de niet goedgekeurde 'groene lichten'. In de beheerscontracten 2008/2012 van de NMBS-Holding (art. 65), NMBS (art. 60) en Infrabel (art.57) wordt hier aandacht aan besteed.

Overigens moeten de ramingen van niet opgebruikte investeringstoelagen nauwkeuriger gebeuren en dient duidelijkheid verstrekt over de intresten op middelen die exclusief voor het HST project zijn gereserveerd. Ik zal de nodige initiatieven nemen voor de opvolging van die problemen.

Afzondering van kosten en opbrengsten en van de financiële stromen tussen de publieke sector en de commerciële sector.

Uw ontwerprapport bevat fundamentele opmerkingen over de kapitaalbreng door de Holding bij de NMBS en over de financiële schuld bij de NMBS-Holding.

Wat het eerste punt betreft stelt u: "... De verwijzing naar de behoeften aan bedrijfskapitaal om dat gedeelte van de kapitaalsverhoging toe te wijzen aan de commerciële sectoren zet de herstructurering zoals die met ingang van 1 januari 2005 is doorgevoerd op de helling, en meer bepaald de verdeling van de activa en passiva tussen de drie vennootschappen."

Uiteraard moeten wij het debat hierover situeren in de context van de evolutie die het overheidsbedrijf NMBS doormaakte meer bepaald sinds de wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven van 21 maart 1991 en de Europese richtlijn 91/440 van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap.

Ik wens erop te wijzen dat de door het Rekenhof beschouwde periode werd gekenmerkt door een grondige herstructurering van de NMBS begin 2005. Deze herstructurering wou een antwoord geven op de Europese regelgeving die, volgens de wetgever, de opdeling van de onderneming in verschillende entiteiten noodzaakte.

De opsplitsing werd georganiseerd door K.B. van 14 juni 2004 in uitvoering van de Programmawet van 22 december 2003 en de modaliteiten ervan werden verder gepreciseerd in het beheerscontract 2005/2007 waarin het volgende werd voorzien:

" In het kader van het ondersteuningsbeleid aan de dochtermaatschappijen en in het bijzonder om deze toe te laten de openbare dienstopdrachten uit te voeren, zal NMBS-Holding inschrijven op kapitaalsverhogingen NMBS..."

Ik kan mij aansluiten bij de algemene teneur van uw bemerkingen betreffende dit thema, maar ben het niet eens met de opmerkingen in uw verslag op bladzijde 52 waarbij u stelt dat de toewijzing van de middelen van de kapitaalsverhogingen onoorbaar waren omdat 'het beheerscontract in essentie slechts als finaliteit kan hebben het regelen van de wederzijdse verplichtingen van wat betreft de opdrachten van openbare dienst'.

Artikel 3, § 1 van de wet van 21 maart 1991 stelt dat "de bijzondere regels en voorwaarden waaronder een autonoom overheidsbedrijf de opdrachten van openbare dienst vervult die het door de wet zijn toevertrouwd, worden vastgelegd in een beheerscontract tussen de Staat en het betrokken overheidsbedrijf". Dit betekent evenwel niet dat het beheerscontract geen andere elementen kan bevatten omtrent de relaties tussen de overheid en het overheidsbedrijf. Zo voorziet bijvoorbeeld artikel 3, § 2 - 7° van bedoelde wet dat het beheerscontract ook doelstellingen betreffende financiële structuren voor het overheidsbedrijf vastlegt.

Dit neemt niet weg dat zal moeten worden nagegaan of de kapitaalverhogingen dienen te worden beschouwd als overheidssteun, alsook of de gedeeltelijke toewijzing ervan aan de commerciële sector verdedigbaar is, inbegrepen de interne lening tegen marktrente.

Ik wijs erop dat het beheerscontract van de NMBS-Holding in artikel 110 en het beheerscontract van de NMBS in artikel 101 het inschrijven op de laatste schijf van de voorziene kapitaalsverhoging voor 30 april 2008 afhankelijk maken van de 'naleving van de wettelijke en Europese regels ter zake'.

Op te merken valt dat er in de betrokken periode geen bijkomende inbreng vanuit de overheid werd toegekend ter financiering van de kapitaalbreng van de NMBS-Holding.

In de rand van deze opmerking over de inschrijving op de kapitaalsverhoging en de toewijzing ervan, wil ik u mededelen dat ik de NMBS opdracht zal geven om een plan voor te bereiden dat de commerciële sectoren in staat stelt om binnen de 3 jaar positieve financiële resultaten voor te leggen.

Wat de schuldbestand van de NMBS-Holding betreft, heeft de wetgever in 2004 een gedeeltelijke regeling gevonden voor het sinds de jaren 90 aanslepend probleem van de historische schuld van de spoorwegonderneming, zoals voorzien in artikel 9 (Financiële sanering) van de Europese Richtlijn 91/440 van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap.

Vandaag stellen wij vast dat de schuld uit commerciële activiteiten bij de NMBS-Holding slechts op zeer lange termijn zal kunnen worden afgelost. De historische financiële schuld, die zijn oorsprong vindt in de activiteiten van ABX en van de andere commerciële sectoren, stelt een probleem waarvoor oplossingen dienen uitgewerkt.

Bovendien bepaalt artikel 88 van het beheerscontract van de NMBS-Holding dat de geconsolideerde netto financiële schuld op het niveau van de NMBS-Groep gestabiliseerd wordt op het niveau van juni 2008, en vanaf dan niet langer mag aangroeien. De NMBS-Holding heeft die doelstelling in het beheerscontract onderschreven en tevens gesteld ernaar te streven de schuldontwikkeling van de NMBS Holding onder controle te houden.

Nader onderzoek, uit te voeren in samenspraak met de entiteiten van de NMBS-Groep, zal moeten uitwijzen welke oplossingen hiervoor kunnen worden gevonden. Uiteraard moeten die oplossingen in overeenstemming zijn met de Europese regelgeving en de wettelijke bepalingen. Het vraagstuk over de kapitaalsverhogingen bij de NMBS zal daarbij ook aan bod komen. Zo nodig zal dit onderzoek gebeuren met externe ondersteuning. Ik zal daarover snel een initiatief nemen.

Tot slot heb ik in uw ontwerprapport vastgesteld dat u waardeert dat in de beheerscontracten 2008/2012, de verplichting is opgenomen om jaarlijkse kasstroomoverzichten op te stellen voor de activiteiten met betrekking tot de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst.

Met de meeste hoogachting,



Inge Vervotte

Minister van Ambtenarenzaken en
Overheidsbedrijven

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.

wettelijk depot	D/2008/1128/21
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	www.rekenhof.be