

Vergaderjaar 1999–2000

**22 026**

## **Nederlands deel van een hogesnelheidspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs**

**Nr. 117**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2000

Met deze brief informeer ik u over het besluit dat de Ministerraad heeft genomen over de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid.

In december 1999 is een voorbereidingsfase gestart voor een eventuele openbare aanbesteding van langjarige rechten op dit vervoer. In het Tender Plan, dat aan deze fase ten grondslag ligt, is bepaald dat eerst een Go/NoGo afweging gemaakt moet worden door het Kabinet voordat een daadwerkelijke tender kan worden gestart. Conform de in december jl. gedane toezegging leg ik de uitkomst van de afweging thans aan u voor. Ik heb het voornemen de kwalificatieprocedure medio juli 2000 te starten.

Het Kabinet heeft, op basis van de marktverkenning, besloten de tender te starten onder strikte voorwaarden ten aanzien van het ingaan van elk van de vervolgfases. Binnen de ruimte die de «Invitation to Registered Parties» daarvoor biedt, zijn enkele van deze voorwaarden nader uitgewerkt. Deze betreffen zowel de eisen aan de biedende partijen zelf als de vereiste prijs/kwaliteitsverhouding van de biedingen.

Dit besluit kan niet los gezien worden van de eerdere besluitvorming. Om die reden wordt hier een overzicht gegeven van de achtergronden en ontwikkelingen sinds begin 1999.

Dit overzicht is als volgt opgebouwd:

- Context van contractering
- Afweging in maart en november 1999
- Doel en resultaten van de voorbereidingsfase november 1999–maart 2000
- Eindafweging en besluit
- Vervolg

## **Context van contractering**

Met het aanleggen van de HSL-Zuid beoogt de Staat een optimaal vervoersproduct voor de reizigers te realiseren opdat de beoogde substitutie plaatsvindt van luchtvaart en wegverkeer naar het spoor en opdat financieel wordt bijgedragen aan de aanlegkosten vanuit de vervoerswinsten. Tevens dient hiermee de positie van de Randstad te worden versterkt, door enerzijds Amsterdam, Rotterdam en Breda «dichter bij elkaar te brengen» en anderzijds de internationale bereikbaarheid van de Randstad te verbeteren.

Om deze doelstelling te verwezenlijken kan en wil de Staat niet volstaan met het aanleggen van de lijn en het vaststellen van een gebruiksvergoeding. Als er geen sprake is van (contractueel vastgelegde) langjarige zekerheden, belemmert dit de bereidheid tot omvangrijke materieel-investeringen. Bovendien kunnen vervoerders opzettelijk een afwachtende houding aannemen om de Staat te dwingen tot verlaging van de eerder vastgestelde kwaliteitseisen en gebruiksvergoeding.

## **Afweging in maart en november 1999**

Het Kabinet vindt het noodzakelijk speciale langjarige rechten te verlenen aan een vervoerder die bereid is zich vast te leggen op de gevraagde prestaties. Verlening van de daarvoor benodigde rechten schept een bijzondere marktpositie. De rechten moeten daarom proportioneel zijn aan het te bereiken doel en daarnaast moet de procedure transparant en non-discriminatoir zijn.

Hoewel een tenderprocedure voldoet aan bovengenoemde vereisten, introduceert een tender ook onzekerheden of het gewenste eindbeeld wel gehaald zal worden. Het gaat hierbij met name om de inbedding van het HSL-vervoer in het totale spoor- en luchtvervoer en ook om de kansen op een positief verloop van de tenderprocedure zelf.

In maart 1999 besloot het kabinet tot openbare aanbesteding van in eerste instantie alleen het internationale vervoer. Ten aanzien van het binnenlandse vervoer kreeg NS een eerste kans een aanbod te doen. Indien NS kon aantonen door integratie met het HRN een beter bod te kunnen doen dan anderen, mocht NS het contract uit de hand verwerven. Voor het internationale vervoer werd bepaald dat NS maximaal 50% mocht verwerven (bijvoorbeeld in een internationaal en/of multimodaal consortium).

Met het NS-bod van september 1999 kwam de situatie anders te liggen. Integratie met het HRN had op zich niet tot een aantoonbaar beter bod van NS geleid, zelfs niet wanneer NS het door haar gevraagde monopolie op al het vervoer tot 2035 zou verkrijgen. NS vroeg tevens om het internationale HSL-vervoer; echter de benodigde argumentatie ontbrak om over te kunnen gaan tot onderhandse gunning van langjarige rechten.

Het werd in november 1999 dan ook noodzakelijk om een openbare aanbesteding voor te bereiden en te onderzoeken of daarmee de doelstellingen van de Staat vervuld kunnen worden.

## **Doel en resultaten van de voorbereidingsfase november 1999–maart 2000**

De voorbereidingsfase werd gestart met de volgende drie oogmerken.

- De tendertechnische voorwaarden realiseren («eerlijk speelveld»), met

name waar het de interactie met de bestaande vervoerders NS, NMBS en SNCF betreft.

- De mogelijkheden onderzoeken (volgend uit de voorgenomen EU-regelgeving) voor invulling van het reciprociteitsprincipe en andere toelatingseisen met het oog op eerlijke startposities van biedende partijen.
- Vaststellen of er sprake is van voldoende marktspanning.

#### *Een voldoende eerlijk speelveld*

Ten aanzien van de eerste doelstelling, de «technische» voorbereiding, is vooruitgang geboekt.

- De benodigde maatregelen voor een eerlijk speelveld in Nederland zijn in kaart gebracht en liggen in lijn met het reeds ingezette beleid. In de marktdialoog heeft NS zich constructief opgesteld. Zo is volledige medewerking verleend aan het uitvoeren van veldonderzoek op de treinen ten behoeve van de tenderinformatie. Ook is gesproken over andere aspecten van samenwerking met de winnaar van een aanbesteding.
- Met NMBS is constructief gewerkt en de verwachting is gerechtvaardigd dat de aanbesteding van het vervoer tot tenminste Brussel en Londen succesvol zal zijn. Hiermee is het overgrote deel van het vervoer goed aan te besteden.
- Met SNCF zijn eveneens constructieve gesprekken gevoerd, maar een concrete overeenkomst is nog niet getekend. Er dient verder onderhandeld te worden waarbij SNCF zal meewerken indien ook een aantal van haar voorwaarden vervuld wordt, waaronder deelname aan de tender (eventueel in een consortium). Recentelijk is ook door de Franse Minister van Transport de bereidheid uitgesproken om samen te werken met de winnaar van de tender in Nederland. Het succes van de aanbesteding van het resterende vervoer dat vanaf Brussel wil doorrijden naar of voorbij Parijs is hiermee dichterbij gekomen. Indien dit niet tijdig leidt tot een goede overeenkomst kan de SNCF bij onvoldoende medewerking hieraan uitgesloten worden van deelname aan de tender.

#### *Toelatingseisen*

De Europese spoorsector bevindt zich in een overgangperiode waarin de voorwaarden voor eenwording van de markten stap voor stap ingevuld worden. Probleem hierbij is dat een aantal landen sneller liberaliseert dan anderen, zodat bij een tender niet alle biedende partijen dezelfde uitgangspositie hebben. Daarom lagen in november vorig jaar Europese initiatieven voor die het gedurende de overgangperiode mogelijk moesten maken een reciprociteitseis te stellen in het spoorvervoer. Inmiddels kan vastgesteld worden dat deze initiatieven niet de door Nederland gewenste hardheid hebben opgeleverd.

In de tenderopzet wordt gewaarborgd dat de uiteindelijke winnaar een consortium is dat goed zal passen in de Nederlandse markt en in staat zal zijn het beste aanbod te doen voor de Nederlandse markt en de Nederlandse reizigers. Het gaat dan om eisen als:

- Aantoonbare kennis van multimodaal transport en de Nederlandse markt.
- Oprichting van een zelfstandige Nederlandse dochteronderneming (structuurvennootschap: dus eigen managementverantwoordelijkheid).
- Voldoen aan alle Nederlandse eisen ten aanzien van een spoorvervoerder.

Om te voorkomen dat de bestaande Thalysvervoerders zoals SNCF en NMBS andere partijen kunnen belemmeren bij het opstellen van een goede bieding, is het volgende bepaald.

- De Thalysvervoerders mogen alleen meebieden (als onderdeel van een consortium) als ze volledig meewerken aan het speelveld, informatie overdragen, en vooraf een goed samenwerkingscontract tekenen voor de relatie Amsterdam-Brussel-Parijs.
- De Thalysvervoerders mogen niet samen in een consortium (of via Thalys International, de dochteronderneming van SNCF en NMBS) bieden, in verband met een dan te dominante positie ten opzichte van andere bidders.

Om dumping tegen te gaan neem ik de volgende maatregelen:

- Er wordt strikt gelet op eerlijke biedingen zonder staatssteun vanuit het buitenland.
- In verband met mogelijke bidders die sterke relaties hebben met materieelbouwers (zoals DB met Siemens en SNCF met Alstom) is bepaald dat materieelbouwers geen deel mogen uitmaken van een consortium en het materieel aantoonbaar op gelijke wijze moeten aanbieden aan alle tenderaars.

### *Marktspanning*

Ten aanzien van het derde punt, marktspanning, hebben alle geregistreerde partijen opnieuw blijk gegeven van serieuze belangstelling. Men is geïnteresseerd in samenwerking met Nederlandse partijen, en meent dat daarvoor in de kwalificatiefase voldoende tijd voor moet worden geboden. Wel is er bij partijen twijfel of men op een eerlijke behandeling in Nederland kan rekenen indien tegen NS opgeboden moet worden.

### **Afweging nu**

#### *Openbare aanbesteding*

Het besluit van het Kabinet tot voorbereiding van een tender is genomen na zorgvuldige afweging van de argumenten en van het bod van de Nederlandse Spoorwegen van september 1999. De succeschansen van een openbare aanbesteding zijn sindsdien, in de voorbereidingsfase, aanmerkelijk gestegen.

Partijen vragen wel duidelijkheid dat de zittende vervoerder niet een voorkeursbehandeling zal krijgen. Het vasthouden van marktspanning vereist daarom een eenduidige politieke beslissing en een transparante aanbestedingsprocedure, mits voortdurend voldaan is aan vooraf bekend te maken eisen (kwalificatie-eisen voor de consortia en prijs- en kwaliteitseisen aan het bod).

Anderzijds dient de voorbereiding voor de tender nog afgerond te worden. Het betreft hier met name de volgende voorwaarden en maatregelen.

- De bestaande Thalysvervoerders dienen akkoord te gaan met de eisen aan eerlijk speelveld op straffe van uitsluiting van de tender, zodat zij geen oneerlijke voorsprong behouden ten koste van de kwaliteit van de overige biedingen. Het betreft hier met name de vrijgave van vervoersgegevens en samenwerkingsafspraken en verrekeningen in de exploitatieperiode.
- Om een eerlijk speelveld in Nederland te verzekeren zal ik in september 2000 (vóór het uitbrengen van de «Invitation to Tender») het tijdspad vastleggen voor de oprichting van een regulator in de vorm

van een sectorgerichte kamer bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

- In verband met de termijnen voor de verkrijging van rollend materieel zullen materieelleveranciers reeds in de aanvangsfase van de tender actief betrokken worden. Dit betekent niet dat de Staat zelf reeds materieel zou bestellen, maar wel dat de eerste fasen van specificatie en shortlisting van leveranciers parallel moeten lopen aan het tenderproces.

Om zeker te zijn van de kwaliteit van de eindoplossing in een tender, stel ik in de tenderdocumentatie en in (voorgestelde) wetgeving zware voorwaarden aan onder meer:

- ticketintegratie en afstemming met het overige Nederlandse spoor
- frequentie en servicevoorzieningen
- prijsregulering

Ten behoeve van de luchtvaartsubsstitutie zal ik met Schiphol goede afspraken maken over de aansluiting van de HSL-Zuid op het luchtvervoer. Deze afspraken zullen de dwingend opgenomen worden in de tenderdocumentatie. Schiphol zal dus niet zelf meebieden in een consortium, maar -ongeacht wie de tender wint- nauw betrokken worden bij het HSL-vervoer. Ook met luchtvaartbedrijven die op Schiphol actief zijn, kunnen binnen de grenzen van de mededingingsregels, nadere afspraken gemaakt worden. Hierdoor wordt een goede afstemming met de luchtvaart en daarmee een maximale substitutie verzekerd.

#### *Positie van de Nederlandse spoorwegen bij openbare aanbesteding*

Ook NS zal voor een bedrijfseconomisch verantwoorde exploitatie van de HSL-Zuid tegen de door de overheid gewenste prijs/kwaliteitsverhouding, langjarige zekerheden verlangen. Echter, de mogelijkheden voor de regering om langjarige rechten en aanvullende zekerheden te verlenen zijn ruimer, indien dit verloopt via een transparante en openbare procedure.

NS meent zelf goede kansen te hebben in een tender. Een aanbod om in plaats van zelf te bieden, 50% van een joint-venture met de winnaar te mogen verwerven, heeft NS afgeslagen. NS heeft inmiddels laten blijken ambities te hebben op de Europese markt, in eerste instantie in Engeland, Scandinavië en Duitsland. Om te voorkomen dat NS in die landen minder welkom is, verdient het de voorkeur dat ook de liberalisatie van de Nederlandse markt op beheerste en zorgvuldige wijze voortgezet wordt.

Een volgend punt van aandacht betreft nog de financiële kracht van NS om scherp te bieden, mede in verband met de volgende effecten:

- A. «boktor»-effecten op het bestaande spoor, indien de HSL-diensten doorgetrokken worden over het HRN-spoor en zo het NRN-netwerk ondergraven;
- B. «kannibalisatie» van vervoer op het bestaande netwerk, als gevolg van het openen van een nieuwe spoorverbinding.

Deze effecten zijn uitvoerig met NS besproken en geanalyseerd in de voorbereidingsfase. Hoewel over de omvang van de effecten geen definitieve uitspraken te doen zijn, kan wel vastgesteld worden dat ze NS niet hinderen in het doen van een goed bod.

- A. Het «boktor-effect» zal zich door de voorgestelde concessie-opzet niet voordoen. De HSL-concessie is geografisch beperkt tot de relatie Amsterdam-Breda en Amsterdam-Belgische grens. Alleen met toestemming van NS als HRN-concessiehouder kunnen er doorgaande verbindingen aangeboden worden aan binnenlandse reizigers. Het is

dus veeleer zo dat NS hiermee een voorsprong heeft op andere bidders.

- B. Het «kannibalisatie-effect» is een rechtstreeks gevolg van het besluit tot het aanleggen van de HSL-Zuid. Het zal overigens slechts een tijdelijk effect zal zijn, het netwerk kampt nu juist met een gebrek aan spoorwegcapaciteit en het extra vervoer over de HSL-Zuid zal zeker ook voor- en natransport over het bestaande netwerk doen groeien. Bovendien moet de hoogte van de HRN-concessiebetaling door NS aan de Staat moet nog vastgesteld worden voor de periode 2006–2010. Uiteraard zal NS dan niet hoeven betalen voor vervoer dat niet langer over het HRN afgewikkeld wordt. Essentieel is echter dat het effect in elk geval optreedt, onafhankelijk van tenderen of gunning uit-de-hand. De financiële waarde van het verkrijgen van het HSL-vervoer door NS wordt er daarom niet door beïnvloed. Ook is de financiële positie van NS zodanig sterk dat men niet uit gebrek aan middelen slechts een lage prijs zou kunnen bieden.

#### *Terugvalpositie*

Het starten van een aanbesteding is in beginsel een onomkeerbare stap. Anderzijds gaat het hier niet om een eenvoudige tender. Om te voorkomen dat dominante grote bedrijven op oneigenlijke wijze de aanbesteding winnen, of dat de aanbesteding leidt tot een slechte prijskwaliteitsverhouding is er na elke fase een Go/No Go-moment met vooraf vastgelegde voorwaarden voor voortzetting van de tender.

Indien aan de criteria steeds voldaan is, wordt de volgende fase van de tenderprocedure ingegaan. Indien niet, dan wordt, als terugvalpositie, voor de aanloopjaren een Nederlandse HSL-ontwikkelingsmaatschappij opgericht waarin nauw samengewerkt zal worden met NS en luchtvaart. Deze opzet is uitgewerkt in het geactualiseerde Tender Plan. Na de aanloopfase zal hierdoor een aanzienlijk vereenvoudigde context zijn geschapen voor contractering, zodat de overheid vervolgens een goede prijs/kwaliteitsverhouding zal kunnen uitonderhandelen met een vervoerder.

#### **Besluit**

Naar mijn inschatting is in voldoende mate voldaan aan de eisen die in het Tender Plan en in de besprekingen met de Tweede Kamer aan de voorbereidingsfase verbonden zijn.

Het Kabinet heeft daarom het volgende besloten.

1. De huidige procedure wordt voortgezet. Dit houdt in dat de kwalificatiefase voor openbare aanbesteding van langjarige vervoersrechten over de HSL-Zuid kan starten zodra het Tender Plan geactualiseerd is in het licht van de hier samengevatte bevindingen van de marktdialoog / voorbereidingsfase. Dit betekent dat de kwalificatiefase kan starten op 15 juli aanstaande.
2. Indien aan de criteria voor voortzetting (volgend Go/No Go-moment) voldaan wordt, zullen de gekwalificeerde en geselecteerde partijen worden uitgenodigd hun biedingen uit te brengen. De biedingen zullen moeten voldoen aan de kwalitatieve en financiële (norm PKB HSL-Zuid) doelstellingen van de Staat om in aanmerking genomen te worden.
3. Slechts indien niet aan deze vooraf bekend te maken Go/No Go-criteria voldaan is, zal de Staat de tender stopzetten. In dat geval zal de Staat een ontwikkelingsmaatschappij (doen) opzetten voor een periode van ongeveer 5 jaar.

## Vervolg

De planning voor de tender is als volgt.

- juni: overleg Tweede Kamer
- medio juli: verzending van kwalificatie-documentatie aan geregistreerde partijen
- september: selectie consortia, verzending tender-documentatie aan geselecteerde consortia
- begin 2001: ontvangst en beoordeling biedingen, uitnodiging tot onderhandelingen
- medio 2001: concept-contract

Uiteraard zal ik u over de voortgang van de tender informeren in de reguliere voortgangsrapportages HSL-zuid. Het concept-contract van medio 2001 zal ik met u bespreken alvorens dit te finaliseren.

Bij de evaluatie van de biedingen en selectie voor onderhandelingen zullen de biedingen (die reeds voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen en minimale financiële bijdrage) gerangschikt worden op basis van gecommiteerde kwaliteit voor de reiziger en financiële bijdrage. De weging van beide elementen zal worden vastgelegd in de tenderdocumentatie. Dit gebeurt na overleg met vervoerexperts vanuit het perspectief van de doelstellingen inzake substitutie en bijdrage aan de aanlegkosten.

Het starten van een tender is in beginsel onomkeerbaar. Slechts op basis van vooraf bekend te maken en controleerbare criteria zal eventueel worden besloten tot afbreken van de procedure. Op hoofdlijnen komen de eisen per fase neer op de volgende criteria:

- na de kwalificatie-fase dienen er tenminste drie consortia te zijn, die alle voldoen aan onder meer de volgende eisen:
  1. multimodale ervaring
  2. aantoonbare kennis van de Nederlandse markt
  3. tenminste één geregistreerde partij per consortium, en een bedrijf mag direct of indirect slechts met één consortium inschrijven
  4. geen stapeling van dominante posities in één consortium (bestaande Thalysvervoerders)
  5. medewerking aan een eerlijk speelveld en toegang tot het HSL-vervoer (Amsterdam-Parijs/Londen)
- na de biedingsfase dienen er tenminste twee biedingen ontvangen te zijn die voldoen aan onder meer de volgende eisen:
  1. harde garanties inzake de te handhaven bedieningsfrequenties (minimaal twee binnenlandse en twee internationale treinen per richting per uur)
  2. prijsregulering en aansluiting bij reizigersoverleg (LOCOV)
  3. volledige medewerking aan afstemming met lucht- en overige spoorverbindingen
  4. minimale financiële vergoeding gelijk aan de norm van de PKB HSL-Zuid met volledige aanvaarding van exploitatierisico's door de vervoerder
  5. geen staatssteun, transparantie inzake het verkrijgen van materieel
  6. harde garanties inzake de contractvrijheid van de Staat en de medewerking aan een eerlijk speelveld na afloop van het contract
  7. transparante bieding
- na de onderhandelingsfase:  
het onderhandelingsresultaat dient eveneens te voldoen aan bovenstaande financiële en kwalitatieve vereisten.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos