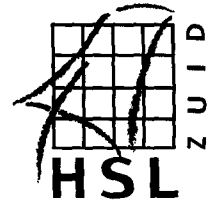


**Fax**                    **VERTROUWELIJK - SPOED**



Aan                            Tenderboard HSL-Zuid  
de heer R.J.L. Postulart

Kopie                        -

Faxnummer                **033-4320245**  
Onderwerp                **Agenda en stukken Tenderboard**

Aantal pagina's  
(incl. voorblad)

Geachte heer Postulart,

Bijgaand treft u de stukken aan voor de Tenderboard van morgenmiddag 15.00 uur. Locatie is het kantoor van de heer Janssen.

Agenda:

1. Laatste ontwikkelingen (verslag kick-off meeting)
2. Voortgang gesprekken NS

Wim Korf zal bij de tenderboard aanwezig zijn. Paul Diercks is wegens vakantie verhinderd.

Bij eventuele vragen kunt u contact opnemen met Bas van Os: 030-2728701.

Met vriendelijke groet,

Jeroen Kok

Bijlage: 1. Voorbereiding beleidsadvies Go/NoGo-besluit, 2. Eerste impressie kick-off meeting vervoer, 3. speech minister tijdens kick-off meeting

Datum  
21 februari 2000  
Ons kenmerk  
-  
Uw kenmerk  
-  
Contactpersoon  
**Bas Bökenkamp**  
Doorkiesnummer  
030-2728844  
06-51849574  
E-mail  
**bas.bokenkamp**  
**@hslzuid.com**

Projectorganisatie  
Hogesnelheidslijn-Zuid  
Postadres:  
Postbus 43  
3500 AA Utrecht  
Bezoekadres:  
Catharijnesingel 33  
3511 GC Utrecht  
Tel 030 - 272 84 00  
Fax 030 - 272 84 44

Conceptanalyse tbv tenderboard

## Vorbereiding beleidsadvies Go/NoGo-besluit

Voor de aanbesteding van langjarige rechten voor het vervoer over de HSL-Zuid heeft het Kabinet een procedure vastgesteld waarbij na elke fase wordt beoordeeld of de hoofdroute van openbare aanbesteding moet worden voortgezet (Go/NoGo).

De eerste Go/NoGo-beslissing betreft die na fase 0: 'tendervorbereidingen en marktdialoog'. De Tweede Kamer zal deze beslissing zien als het politieke oordeel voor of tegen een tender. Met name de afweging tussen tenderen enerzijds en gunnen aan NS anderzijds zal centraal staan.

Deze notitie gaat kort in op de volgende onderwerpen:

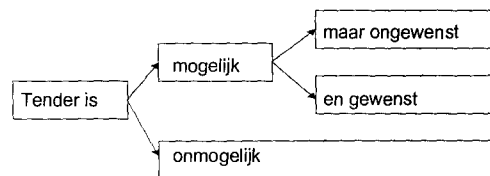
1. Afwegingsproces Go/NoGo
2. Wat kan er gegund worden?
3. Kan er technisch gezien getenderd worden?
4. Positie van NS
5. Oplossingsrichting

### 1. Afwegingsproces Go/NoGo

De vorbereidingsfase van de tender bevat een tweetal veiligheidskleppen die voorkomen dat de Minister onomkeerbare stappen zet voor april 2000:

- 'Kan-niet bepalingen', tendertechnische eisen rondom het speelveld waaraan voldaan moet worden wil de tender kans van slagen hebben. Deze zijn opgenomen als Go/NoGo-bepalingen in het Tender Plan dat het kabinet in november heeft goedgekeurd.
- Een 'wil-niet voorbehoud', de zogenoemde *important notice* in de *Invitation To Registered Parties* waarmee de regering zich het recht voorbehoudt de tender niet voort te zetten om haar moverende redenen.

De vorbereidingsfase geeft een antwoord op de vraag of een tender in de huidige (internationale) setting mogelijk is. Indien dit mogelijk is betekent dit niet automatisch dat er getenderd wordt, eerst weegt de Minister af of de tender ook wenselijk is. Schematisch gezien:



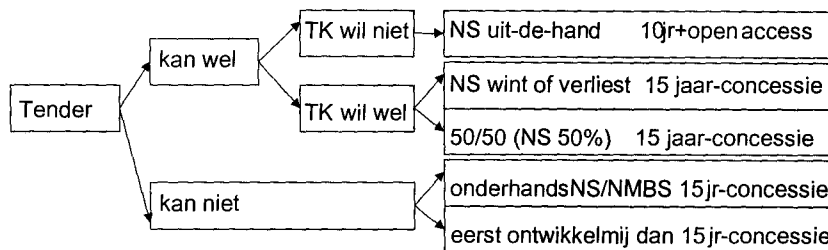
### 2. Wat kan er gegund worden?

Indien het tot een NoGo komt, zijn de mogelijkheden om uit-de-hand of ondershands te gunnen verschillend al naar gelang de motivering ('kan niet' of 'wil niet'):

- Go:
  - Kan + wil wel - 15 jaar speciale rechten internationaal en binnenlands, inclusief exclusiviteit op de binnenlandse markt;
  - gunning door middel van tender (concurrerende biedingen);
  - NS kan dan een keuze geboden worden uit:
    1. meebieden (mits ze meewerken aan level playing field),
    2. 50/50-variant;

- NoGo:
  - Kan niet
    - vergelijkbare rechten als hierboven,
    - onderhandse gunning in overleg met de partijen die hiervoor het meest in aanmerking komen (NS voor binnenlands, NS én NMBS voor internationaal);
    - bij onvoldoende onderhandelingsresultaat kan worden teruggevallen op een staatsontwikkelingsmaatschappij die de rechten houdt en het vervoer laat verzorgen, tot openbare aanbesteding van de rechten wel mogelijk is;
  - Wil niet
    - open access internationaal, capaciteitscontracten voor maximaal 5 jaar, eventueel 10 jaar voor binnenlands vervoer, mits integratie nader onderbouwd wordt (Nb deze analyse wordt nog geactualiseerd voor de huidige omstandigheden door de Landsadvocaat);
    - 'wil niet' impliceert waarschijnlijk een voorkeur voor het uit-de-hand contracteren van NS.

Schematisch gezien wordt de eerdere figuur nu als volgt aangevuld:



### 3. Kan er technisch gezien getenderd worden?

In de voorbereidingsfase wordt er met name gestreefd naar een voldoende eerlijk speelveld in relatie tot NS, NMBS en SNCF, alsmede de uitwerking van het principe van reciprociteit.

- Ten aanzien van het speelveld zijn de eerste resultaten hoopgevend. Marktpartijen geven aan dat de juiste zaken besproken worden. Toestemming voor veldonderzoek is verkregen waarmee een redelijke gelijkwaardige uitgangspositie wordt gecreëerd. SNCF en NMBS werken mee aan het opstellen van nieuwe samenwerkingsovereenkomsten en onderschrijven dat alle biedende partijen voldoende informatie over de te verwachten kosten 'over de grens' moeten krijgen. En met NS tenslotte zijn de werkgroepen van start gegaan om de relevante onderwerpen verder uit te diepen.
- Ten aanzien van de reciprociteit wordt gewerkt op drie niveaus
  - Op EU-niveau heeft de Minister bereikt dat in de considerans van het infrastructuurpakket is opgenomen dat een lidstaat reciprociteitseisen mag stellen binnen de ruimte van het EU-verdrag.
  - Op het vlak van de nationale wetgeving is dit vertaald door aan te sluiten bij de reeds bestaande reciprociteitsclausules in de Oostenrijkse en Duitse wetgeving.
  - Met de partijen zelf tenslotte wordt overlegd op welke wijze men deelname in een consortium kan beperken, zodanig dat dit naar verwachting niet politiek afgewezen zal worden (vergelijk minderheidsdeelname SNCF middels Cariane in de regionale vervoerder Syntus).

Het is derhalve goed denkbaar dat bij de Go/NoGo-beslissing in deze fase geen sprake zal zijn van een 'kan niet'-situatie.

(Nb er volgen nog wel andere Go/NoGo-beslissingen met andere criteria na de volgende fasen.)

#### 4. Positie van NS

Ten aanzien van de hiervoor genoemde mogelijkheden schatten wij de positie van NS als volgt in:

- *'Kan niet' leidend tot onderhands gunning voor 15 jaar:* NS geeft aan dat ze bereid is met een consortium substantieel beter te bieden dan in september 1999, voor alleen de HSL-Zuid en bij een concessie van 15 jaar, met daarbovenop nog een earn-out. Het is te verwachten dat NS deze informatie zal inbrengen in het politieke besluitvormingsproces.
- *'Wil niet' leidend tot 10 jaar binnenlands en open access internationaal:* NS is van de problematiek op de hoogte gebracht en uitgenodigd om:
  - het realiteitsgehalte van de juridische analyse gezamenlijk met de HSL-Zuid door te nemen;
  - te onderzoeken wat de hoogte van de afdracht zou zijn in deze situatie.
- *'Wil wel' leidend tot openbare aanbesteding met NS als bidder:* NS mag ervan uitgaan dat zij met de juiste consortiumpartners in staat moet zijn om de waarde van de HSL-Zuid te maximaliseren en optimaal in te schatten. NS vreest echter dat bij een openbare aanbesteding een 'te optimistische' partij met de HSL-Zuid aan de haal kan gaan.
- *'Wil wel' leidend tot openbare aanbesteding met 50/50-optie:* NS is bereid om de 50/50-optie nader te bespreken. Probleem is echter opnieuw dat bij een te optimistische bidder, NS zou moeten investeren in een business case waar zij niet in gelooft en niet het laatste woord heeft.

#### 50/50-optie

In geval van een tender is het voorkeursmodel van de projectorganisatie een 50/50-optie waarbij de NS-betrokkenheid verzekerd is zonder dat dit het speelveld oneerlijk beïnvloedt. Hierbij moeten de volgende aspecten afgedekt worden:

- Consortiumsamenstelling. Het is voor NS beslist een nadeel dat zij niet haar eigen partner kan kiezen.  
*Het maximaal haalbare is dat NS meepraat over de selectiecriteria en de weging daarvan.*
- Zeggenschapsverhoudingen. Aan de volgende eisen moet minimaal voldaan worden:
  1. voldoende zeggenschap voor het winnende consortium, met name om het business plan uit te voeren en te voorkomen dat men niet van te dure NS-toeleveranciers af kan;
  2. voldoende zeggenschap NS in de joint venture om te voorkomen dat slechts sprake zou zijn van een financiële deelname (het zou hierbij helpen als NS de grootste spoorvervoerder in het consortium zou blijken);
  3. geen pure 50/50-zeggenschap-verdeling om een mogelijke patstelling in de besluitvorming te voorkomen (geopperd is om de overheid een prioriteitsaandeel te geven, maar het is de vraag of de marktpartijen voldoende vertrouwen hebben dat er geen kongsi NS/Staat zal ontstaan).  
*De oplossing ligt wellicht in een selectie-eis dat minimaal 30% van het consortium uit andere modaliteiten zal bestaan en dat de consortiumpartners ieder direct zullen deelnemen en stemmen in de joint venture. De zeggenschap in de joint venture zou dan bijvoorbeeld als volgt kunnen worden ingericht: 49,9% NS, ca 35% andere spoorvervoerder, ca 15% andersoortige vervoerder(s).*
- Medewerking van NS aan de hoogte van de biedingen. Gegeven de vrees van NS dat de HSL-Zuid te duur zal worden betaald en dus ook haar bijna 50% van de aandelen, is er een prikkel voor NS om bidders te ontmoedigen. Anderzijds dient de Staat NS wel degelijk de 'objectieve waarde' te laten betalen om te voorkomen dat er sprake is van verkapte staatssteun.  
*Te overwegen valt om de prijs die NS voor haar aandelen betaalt te fixeren op een door NS en VenW redelijk geacht niveau, waarbij NS bijbetaalt als de verwachtingen van het winnende consortium alsnog bewaarheid worden.*

## 5. Oplossingsrichting

In het resterende deel van de voorbereidingsfase zal de vraag naar de haalbaarheid van de tender verder uitgewerkt worden. Zoals de zaken zich nu ontwikkelen lijkt de volgende situatie te ontstaan:

- Er is geen tendertechnische reden om de tender af te blazen.
- NS legt een zodanig bod voor 15 jaar neer dat er onderhandelingstechnisch geen voorkeur meer zal zijn voor een onzekere en complexe tender.

In dat geval beperkt de motivatie vóór tenderen zich tot de juridische risico-inschatting en het imago van Nederland in de markt. Dit zijn zwaarwegende argumenten voor een betrouwbare overheid of aanbestedende dienst, maar het is de vraag of dit voor de politiek in dezelfde mate geldt.

Wellicht is het te overwegen om de uiteindelijke beslissing af te laten hangen van de daadwerkelijke prijs-kwaliteitverhouding van een nieuw N-bom versus een tender. In deze variant wordt besloten de tender door te zetten, mits dit leidt tot een beter bod dan dat van het NS-consortium. De procedure verloopt dan als volgt:

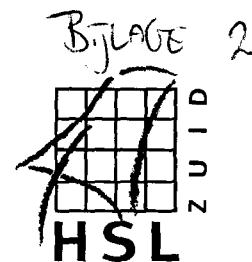
1. NS (cum suis) wordt uitgenodigd een bod in te dienen binnen de specificaties van VenW.
2. Het NS-bod wordt openbaar gemaakt als drempelwaarde voor de veiling/tender.
3. Partijen worden vervolgens uitgenodigd om zo mogelijk een beter bod te doen:
  - Als de tender een beter bod oplevert krijgt NS (sec, dus zonder eventuele partners) maximaal 49,9%. NS betaalt hiervoor de door haar zelf en door VenW reëel bevonden waarde plus een earn-out.
  - Als er geen betere biedingen binnenkomen krijgt NS (cum suis) 100% van de HSL-Zuid. Bij een consortium zoals NS dat nu voor ogen lijkt te hebben zou NS ongeveer 50% van de aandelen verkrijgen.

Sec gezien koopt NS in alle gevallen 50% van de HSL-Zuid. Er is een prijs/kwaliteitsafweging of zij zelf haar partners kiest of dat dit het resultaat zal zijn van een tender.

Om te voorkomen dat het 'leuren' wordt, dient hierover met NS voorafgaand aan het besluit overeenstemming te worden bereikt. Het is in ieders voordeel om dit te doen:

- De winst voor NS is dat NS op zich vrij blijft om gunning uit de hand te bepleiten en nu zelfs haar bod bekend mag maken, terwijl zij tegelijkertijd een betere positie heeft dan de oorspronkelijke 50/50.
- De winst voor de Minister is dat zij een beter bod van NS binnenhaalt, de juridische risico's en het imagoverlies in de markt beperkt.

## Memo



VERTROUWELIJK

Aan **Minister**

Kopie **Pans, Diris, Korf**

Onderwerp **Eerste impressie Kick-off meeting HSL-Zuid Vervoer**

Zoals toegezegd, hierbij een korte samenvatting van onze bevindingen van de kick-off meeting HSL-Zuid Vervoer, van 16 februari.

### Algemeen

Op één na (Prism Rail), waren alle geregistreerde partijen en de relevante partijen langs de lijn (Connexion, Schiphol etc) aanwezig. De dag is door de meeste aanwezigen als positief ervaren. Sommigen waren beter bediend door de informatieoverdracht en openheid van de ochtendsessie. Anderen, meest zij die zich reeds goed voorbereid hadden, konden met de onderlinge gesprekken tijdens de middag beter uit de voeten.

### Marktpartijen

Uw persoonlijke aanwezigheid heeft een belangrijk effect gehad op de aanwezigen. Enerzijds beseft men dat u deze aanbesteding zeer serieus neemt en niet lichtvaardig zal besluiten over het al of niet afbreken ervan. Anderzijds heeft u volstrekt duidelijk gemaakt dat pas in april sprake is van die beslissing. Men vindt dit ook billijk gegeven de complexiteit van de aanbesteding van met name het internationale vervoer.

Hiermee is het gevoel versterkt dat als u besluit de tender voort te zetten, dit ook een serieuze tender zal zijn die transparant en objectief zal worden uitgevoerd. Wat dat betreft werd ook de professionaliteit van het voorbereidingsproces en het nadrukkelijk benoemen en bevorderen van het level playing field als positief ervaren.

Datum  
17 februari 2000

Ons kenmerk  
U-200000405

Uw kenmerk  
-

Contactpersoon  
Roel Testroote

Doorkiesnummer  
030-2728831

E-mail  
-

Projectorganisatie  
Hogesnelheidslijn-Zuid

Postadres:  
Postbus 43  
3500 AA Utrecht

Bezoekadres:  
Catharijnesingel 33  
3511 GC Utrecht

Tel 030 - 272 84 00  
Fax 030 - 272 84 44



Dit is des te belangrijker aangezien een behoorlijk aantal marktpartijen de perceptie hebben dat bij eerdere aanbestedingen in Nederland deze zaken minder helder lagen. Daarom zal het van groot belang zijn dat bij een positief besluit over voortzetting in april duidelijke afspraken zijn gemaakt t.b.v. een eerlijk speelveld en een transparante en objectieve procedure.

## **NS**

NS heeft zich, met de begrijpelijke reserves, constructief opgesteld gedurende de dag. Uw toespraak heeft voor hen en ook voor hun eventuele partners wel nog meer duidelijk gemaakt dat openbare aanbesteding tot nader order de hoofdroute is. In de wandelganggesprekken lijkt NS nu beter de risico's en beperkingen van gunning uit de hand te begrijpen. Naast dit oude wensbeeld is men dan ook meer bereid om de 50/50-optie bij een openbare aanbesteding verder te onderzoeken. Dit staat voor de komende weken op de agenda met de NS en de overige geregistreerde partijen zijn van deze optie in de eerdere gesprekken op de hoogte gesteld. Tot slot spraken zij hun zorg uit over het feit dat de voorbereidingen wel héél voortvarend worden aangepakt (het ministerie straalt uit dat het ook daadwerkelijk gaat lukken .... ).

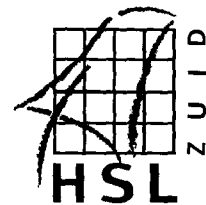
Datum  
17 februari 2000  
Kenmerk  
U-200000405  
Blad  
2/3

De interesse vanuit de markt is zeker aanwezig. SJ International, Arriva, CGEA, National Express, GO-VIA zijn al zeer serieus bezig met de voorbereidingen. Anderen geven aan het proces geïnteresseerd te volgen, maar te wachten op de GO / NO GO in april voordat ze er op grotere schaal menskracht in gaan investeren.

De Franse en Belgische spoorwegen blijven zich coöperatief opstellen, waarbij met de Belgen weer een stap is gezet richting concrete samenwerking.

## **Overige Nederlandse vervoerders**

Van de overige Nederlandse bedrijven viel vooral Connexxion op door de goede voorbereiding. De meeste overigen zijn juist door deze dag voor het eerst serieus aan het denken gezet over hun mogelijkheden als toeleverancier aan of deelnemer in een consortium. De consequentie hiervan lijkt wel dat er, na een GO-beslissing, voor de kwalificatie-fase meer tijd zou moeten worden uitgetrokken om met name de Nederlandse partijen de tijd te gunnen.



Gezien de snelle ontwikkelingen in dit dossier stel ik voor om op korte termijn de laatste stand van zaken met U en de heren Pans en Diris te bespreken. De heer Diris zal tijdens de DGP-staf van a.s. maandag hierover met U een afspraak maken.

Met vriendelijke groet,

Jeroen Kok

Datum  
17 februari 2000  
Kenmerk  
U-200000405  
Blad  
3/3



# HSL-Zuid Kick-off Meeting

**Welcome by the Minister of Transport, Public Works and Water Management  
Tineke Netelenbos**

1. Let me start by welcoming all of you this morning to this kick-off session.
  - First of all the companies already providing rail services between Amsterdam and Paris: the Dutch, Belgian and French Railways with their Thalys daughter companies. I value the cooperation we have experienced so far in this preparation phase of the tender.
  - I also welcome the other railway transport companies that have devoted time and energy last summer (during the registration and consultation phase) and now again.
  - Finally, I am happy to see so many other transport-related companies here. Especially the Amsterdam Municipal Transport Company that has also registered for the tender. This is not about a railway line. This is a key project for the entire Dutch public transport sector.

2. Traditionally, Ministers decide to build a new line. Then they come back once the line is finished, to cut a ribbon or drive the first train over the new track. That is still true. But for HSL-Zuid I have come today for a completely different phase in the process. A kick-off to start a tender for the transport contracts. I did the same thing when the tender began for the Infrastructure Provider of HSL Zuid.

Let me tell you why I consider this to be so important:

- HSL is unique for the Netherlands. It is the first High-Speed rail link, connecting Amsterdam and Rotterdam to the Trans-European Network of High-Speed services. It is a new generation of railway technology. Many international travellers will switch to rail because of this.
- At the same time, it is a completely new domestic rail link. It is in the heart of what we call the Randstad and, if I may add, the heart of our traffic congestion problem. The Randstad has almost 5 million people, including the cities of Amsterdam, Utrecht, The Hague, and Rotterdam.  
HSL provides the 'missing railway link' between Amsterdam and Rotterdam:
  - with the train service today, it takes you an hour to travel from Amsterdam to Rotterdam;
  - with the busy roads, the trip by car may even take longer;
  - but with HSL, the travel time will be reduced to less than half an hour.
- HSL is, for me, also a catalyst for the transformation of the Dutch railway sector. The debate about who will obtain the concession brings out the real issues that need to be addressed. These issues include:
  - the pace of unification of the European rail market,
  - the relationship between public and private responsibilities for public transport,
  - and the integration of rail services in door-to-door transport networks.

- Finally, this phase is important to me because I will decide in April, whether or not to move forward with the tender. We believe that tendering long-term transport rights will deliver benefits for the passengers and taxpayers. However, this initial phase must give us enough confidence that the tender will be successful and will not be at the expense of our own transport sector.

3. So what do I want to achieve with this tender? What are the objectives of the Dutch Government?

- To start off, I am not interested in finding financing for the HSL-line; the Dutch State is able to procure funds at very competitive interest rates. But I am interested in achieving the best possible social and economic returns on the investment. The costs to build the HSL-infrastructure amount to 4 billion ECUs. With this we aim:
  - to accommodate the needs of a large and growing group of domestic and international travellers,
  - to re-direct some of the international air travellers from the congested airport Schiphol to HSL-Zuid,
  - to re-direct some of the domestic car travellers from the busy Randstad roads to HSL-Zuid,
  - and to attract a significant amount of money, via the contract payments to the State, to be used for further improvements of transportation in The Netherlands
- We also don't want to privatise public transport just for the sake of privatisation. In my view, the State will always have a responsibility for public transport in general and for the infrastructure in particular. But what I do want, is to strengthen the Dutch public transport sector within the European market. Little by little, the national boundaries are being taken away. In time this will become a single market. Therefore:
  - the Government will work within the European Union and its Member States, to secure market entry opportunities for Dutch companies, at a comparable level to what The Netherlands is offering;
  - we will stimulate multimodal and multinational co-operation. The future does not lie within a Dutch railway market. We are now moving towards a European transportation market;
  - the Government will assume a stronger and more active role. We will set the framework within which the market can achieve the best possible performance in terms of quality and costs for the passengers and the taxpayers;
  - we will specify what we want in transport contracts. From time to time we will organise competition for such contracts to stimulate creativity, innovation, efficiency and entrepreneur-ship.

4. That brings us to the tender for the transport contracts for HSL-Zuid. For this tender we have set ourselves a number of clear objectives that we want the future operator to achieve. This is what I am looking for:

- First of all, we want a strong consortium that brings together the essential capabilities for the success of the project:
  - Expertise of railway services but also of air services, city-wide transportation and feeder lines to the HSL: How do you make a multimodal door-to-door service which is really competitive with travelling by car or air?

- Knowledge of and appreciation of the Dutch public transport sector, where there is frequent co-operation between different levels of Government, consumer organisations, and public/private companies.
- Innovation and marketing power, strong enough to attract people who otherwise will not make the switch to public transport.
- In short, we are looking for a type of co-makership between the future operator and the Government with a long-term orientation that goes beyond the first concession period of 15 years.
- Secondly, we require a good, complete, and solid business plan in terms of money and quality, that can be compared with the other bids. In which creative multimodal solutions and a concrete company strategy are made clear and credible. In which the consortium clearly assumes the commercial risks and challenges, that the private sector is best placed to manage.
- Finally, this must result in a contract for HSL-Zuid with:
  - strong incentives towards its long-term success,
  - an appropriate risk allocation,
  - and an ambitious but fair compensation to the State for the use of the infrastructure.

5. What can you expect from me?

- To begin with, we will make the new infrastructure of HSL-Zuid available to the future operators, including exclusive rights to transport domestic passengers via HSL.
- For the consortium that gets the contract, the Government guarantees fair and equal access to all the railway facilities needed to provide the HSL-Zuid transport services, under the supervision of an independent regulator.
- Support in the negotiations with the Belgian and French railways and, when relevant, their respective authorities regarding the provision of international HSL-services.
- A constructive attitude towards your proposals to improve the performance of HSL, both during the tender and the contract period.
- And last, the support that my project organisation can offer you during your preparations for the tender.

6. Let me close by coming back to what I said some moments ago. We are all aware that this tender for long-term transport rights for high speed services is the first in continental Europe. I expect that a competitive tender will deliver a good price and quality. But I am also aware of the complexities and risks involved, given the current international setting. In the beginning of April I will weigh the chances and determine if they are good enough for a successful tender. And I will defend that decision in Parliament. Your input so far and your active participation today give me the reassurance that we are on the right track.

Thank you for your attention, and I hope the remainder of today's kick-off session will be productive for you.