

U24918

Nota



Venw/D&KO-2009/4454

Aan
de Minister

Contactpersoon
Jeroen Kok
Datum
30 november 1998
Ons kenmerk
U-199805096
Onderwerp
Vervoer over de HSL-zuid

Doorkiesnummer
030 2728845
Bijlage(n)
1
Uw kenmerk
-

Doel van de nota

Acht december a.s. is er ruimte in uw agenda gereserveerd om te spreken over de voortgang van het spoordossier. Ter voorbereiding van dit gesprek heeft u de conceptversie van de nota "derde eeuw spoor" ontvangen. Voor het hogesnelheidsvervoer over de HSL-zuid wordt hierin nog geen uitgewerkt voorstel gedaan. Doel van deze notitie is u enkele mogelijke hoofdrichtingen voor het vervoer over de HSL-zuid voorleggen.

Mijn voorstel is om de komende maand deze hoofdrichtingen verder uit te werken, waarbij ook een duidelijk beeld wordt verkregen per richting van het effect op de reizigers, de rol van de overheid en de mogelijke rol van de NS. Hiermee is het mogelijk om op korte termijn tot een evenwichtig oordeel te komen. Graag verneem ik van u of u zich kunt vinden in deze aanpak, zodat ik u medio januari een uitgewerkte versie van deze nota kan voorleggen, die dan met "de derde eeuw spoor" naar de MR verzonden kan worden.

Ik wil u er nog met nadruk op wijzen dat de besluitvorming over de aanbesteding van de infrastructuur van de HSL-zuid los staat van deze notitie over het HSL-zuid vervoer.

Deze notitie is als volgt opgebouwd. Na een korte inleiding over de positionering van de HSL-zuid worden 4 opties voor vormgeving van het HSL-vervoer op hoofdlijnen beschreven. Daarna is aangegeven wat de mogelijke rol van de NS in deze opties zou kunnen zijn. Tot slot volgt een bespreking van de bestuurlijke dimensie, gevolgd door een voorstel over vervolgstappen.



Inleiding

Korte vliegverbindingen, met name van Schiphol met Parijs en Londen zijn relatief sterk milieuvervuilend. Om het milieu en Schiphol te ontlasten moet er een alternatief zijn voor het korte afstandsverkeer per vliegtuig naar met name Londen en Parijs. Bovendien is voor Nederland aansluiting bij de Europese ontwikkeling van een hoogwaardige vervoersmodaliteit, het netwerk van HST-verbindingen, onontbeerlijk. Het doel van de HSL-Zuid is hiermee tweeledig: om substitutie te bereiken vanuit vliegtuig en auto naar een nieuw, milieuvriendelijk vervoermiddel (de hogesnelheidstrein) en om de economische positie van de Randstad in Europa te verbeteren. Het internationale hogesnelheidsvervoer staat hierin centraal. Door toevoeging van een nieuwe modaliteit aan het OV-netwerk heeft de aanleg van de HSL-zuid ook een effect op het korte afstandsverkeer. De wegen stromen steeds meer vol en de capaciteit van bestaande railverbindingen tussen Amsterdam en Rotterdam is beperkt. Vandaar dat er naast het internationale vervoer, ook een substantieel nationaal "medegebruik" te verwachten is tussen Amsterdam, Rotterdam en Breda. Dit biedt een aantrekkelijk alternatief voor de autoreizigers en ontlast de beperkte conventionele railcapaciteit in de Randstad. In de manier waarop het vervoer in de markt wordt gezet zal de overheid met deze volgordelijkheid tussen internationaal en nationaal vervoer rekening moeten houden, indien men de oorspronkelijke doelstelling van de HSL overeind wil houden.

Ook van belang voor de vormgeving van het vervoer is de randvoorwaarde dat 1,8 miljard gulden van de opbrengsten uit het vervoer over de HSL ingeboekt staat als bijdrage aan de investering in de infrastructuur (met als doel een efficiëntere inzet van overheids-middelen). De mate waarin de overheid zeker stelt dat aan deze randvoorwaarde wordt voldaan is een belangrijk criterium bij het beoordelen van de verschillende opties.

Tot slot zal Nederland met name bij de vormgeving van het internationale vervoer rekening moeten houden met de Europese richtlijnen en marktontwikkelingen. Anders dan bijvoorbeeld in het geval van de luchtvaart is Nederland geen knooppunt, maar eindpunt van de lijn. We zijn dus in sterke mate afhankelijk van de besluitvorming in de Europese Unie en Duitsland, Frankrijk en België in het bijzonder.

Opties voor het vervoer over de HSL-zuid

Het hogesnelheidsvervoer over de HSL-zuid betreft het internationale hogesnelheidsvervoer van Amsterdam, via Schiphol en Rotterdam naar België en het nationale hogesnelheidsvervoer van Amsterdam naar Rotterdam en Breda. Ook is het mogelijk om door te rijden naar overige bestemmingen in Nederland over het conventionele net. Deze laatste mogelijkheid is tot 2010 alleen weggelegd aan de NS, aangezien zij de concessie voor het HRN krijgen (conform 3^e eeuw spoor). Om de discussie enigszins overzichtelijk te houden beperken we ons hier tot een viertal hoofdrichtingen. In de precieze uitwerking zijn uiteraard meerdere combinaties mogelijk. Voor alle opties geldt dat de exacte effecten op de reizigers en de mogelijkheid voor de overheid om de benodigde private bijdrage aan de infrastructuur te realiseren, moeilijk in te schatten zijn. De komende maand kunnen deze effecten verder uitgewerkt worden. In deze nota geven wij u eerst een beschrijving van de hoofdrichtingen, daarna van de mogelijkheden om de NS te betrekken, dan de bestuurlijke dimensie en tot slot enkele vervolgstappen.



I	Gunning uit de hand aan NS NS krijgt na onderhandeling met de Rijksoverheid het nationaal en internationaal vervoer HSL
II	Vrije toegang Concurrentie op het spoor. Elke vervoerder kan diensten aanbieden over de HSL.
III	Concurrentie om één concessie Aanbesteding nationaal en internationaal vervoer in één concessie middels openbare tender.
IV	Meerdere concessies Het vervoer over de HSL wordt onderscheiden in 2 of meerdere concessies.

Optie I Gunning uit de hand aan NS

In deze optie krijgt NS na onderhandeling met de Rijksoverheid het recht om het nationale en internationale vervoer over de HSL te verzorgen. In deze optie kiest de NS hoe zij verder gaat met de Thalys. Als gevolg van de monopolies in België en Frankrijk, kan de NS echter niet de grens over zonder de medewerking van NMBS en SNCF. De NS zal hierover met deze partijen onderhandelen. Hun samenwerkingsverband of gezamenlijke dochteronderneming wordt de feitelijke monopolist voor de internationale treinen. De NS zal verder de HSL gebruiken voor haar nationale treinen en bepalen hoeveel ruimte de internationale treinen krijgen.

Feitelijk betekent dit dat er geen kans is voor derden om diensten aan te bieden nu, en afhankelijk van de gunningsperiode, tenminste voor de komende twee kabinetsperiodes. Hiermee wordt de overheid de mogelijkheid ontnomen om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Tevens is er voor de overheid geen mogelijkheid om de verschillende biedingen op hun merites te beoordelen.

In het kader van de Europese regelgeving is bij deze optie wel een belangrijk voorbehoud noodzakelijk. De Europese richtlijnen hanteren "vrije toegang" tot de infrastructuur voor internationaal vervoer als uitgangspunt. Alleen in uitzonderingssituaties, bijvoorbeeld om een deel van de investering in de infrastructuur terug te verdienen, is het mogelijk om bijzondere capaciteitsrechten te verlenen aan specifieke vervoerders. De lijn van de Europese Commissie is daarbij wel dat deze rechten openbaar aanbesteed worden.

Optie II Vrije toegang

Het andere uiterste is de mogelijkheid van vrije toegang voor alle vervoerders, beter bekend onder de term "Concurrentie op het spoor". In deze optie kan elke Nederlandse of buitenlandse vervoerder die aan algemene veiligheidseisen voldoet zijn diensten aanbieden over de HSL. De overheid stelt een gebruikersbijdrage vast, en indien meerdere vervoerders op dezelfde tijd willen rijden, dan treedt de onafhankelijke capaciteitsmanager op als toedeler. Er worden geen speciale rechten aan vervoerders verleend. Altijd blijft er de dreiging dat nieuwe vervoerders instappen als de bestaande vervoerders de prijzen te hoog houden of inefficiënt werken. Om zich te onderscheiden van andere aanbieders zullen vervoerders meer eigen producten met verschillende mogelijkheden voor de reiziger ontwikkelen, tegen gemiddeld lagere prijzen. Hierdoor zullen alleen de efficiënte vervoerders overleven. Bij het eventueel verder uitwerken van deze variant is het van belang te realiseren dat nog nergens in de spoorwereld ervaring is opgedaan met deze variant, waardoor het lastig is om de effecten vooraf in te schatten. Het lange termijn beleid EU-commissie is erop gericht deze optie mogelijk te maken.

**Optie III Concurrentie om één concessie**

Een tussenvorm is de mogelijkheid om de concurrentie bewust te beperken door een concessionaris het recht te verlenen om hun HST-diensten aan te bieden. Het nationale en internationale vervoer wordt in één concessie aanbesteed via een openbare tender. Een vervoerder krijgt na tendering het recht om voor een bepaalde tijd (bijvoorbeeld 10 jaar) het hogesnelheidsvervoer tussen Amsterdam, Rotterdam, Breda en internationaal te verzorgen. Vooraf concurreren potentiële vervoerders in een biedingsproces om de concessie. In deze variant worden de voordelen van concurrentie gecombineerd met de mogelijkheid voor een vervoerder om een markt op te bouwen. Door integratie van nationaal en internationaal vervoer is een zeer efficiënte bedrijfsvoering op te zetten. Belangrijkste kanttekening hierbij is dat er een "alles of niets"- situatie ontstaat voor de vervoerders in het biedingsproces. Deze optie past in het huidige EU-beleid.

Optie IV Meerdere concessies

Meerdere concessies haalt de scherpe kantjes van de vorige optie af. Het vervoer over de HSL wordt onderscheiden in 2 of meerdere concessies, die ieder al dan niet via een tender gegund worden aan vervoerders. Zo is er de volgende denkbeeldige verdeling in concessies voor te stellen, gebaseerd op de verschillende vervoersmarkten.

Voor het internationale vervoer een concessie Amsterdam-Parijs/Londen. Voor integratie met het overige IC-netwerk een concessie tussen Amsterdam en Breda, en voor integratie met het Randstedelijk vervoerssysteem een concessie voor de Rotterdam-Amsterdam shuttle die aansluit op metro-systemen van beide steden en bijvoorbeeld randstadrail.

Op deze wijze kan voor elke vervoersmarkt de optimale integratie worden bewerkstelligd. Voor het internationale vervoer kan aansluiting worden gezocht bij partijen die veel ervaring hebben in internationale logistiek en ticketing (KLM of Virgin, Holland International en Schiphol). Deze partijen kunnen of via een openbare tender, of in een onderhandse gunning bij het vervoer worden betrokken.

Voor het vervoer over de HSL-zuid tussen Amsterdam en Breda kan de mogelijkheid worden geboden om verder aan te sluiten op het hoofdrailnet. Met die mogelijkheid erbij ligt het voor de hand deze concessie onderhands aan de NS te gunnen.

Voor de shuttle Amsterdam-Rotterdam (4 x per uur, reisduur 20 minuten) staat de link met de stedelijke vervoerssystemen voorop. Denkbaar is dat zich consortia vormen waarin ook de GVB's deelnemen, die via een tender worden geselecteerd om dit vervoer voor bijvoorbeeld 7 jaar te kunnen verzorgen. Ambtelijk Amsterdam en Rotterdam hebben reeds aangegeven dit vervoersproduct een aantrekkelijke optie te vinden. Deze optie ligt in lijn met het huidige in toekomstig EU-beleid.

Wel moeten er wel goede afspraken worden gemaakt tussen de verschillende gebruikers van de HSL-zuid infrastructuur.



NS-rol

De mogelijke rollen om de NS te betrekken in bovenstaande opties zijn divers, variërend van het geheel of gedeeltelijk krijgen tot het in concurrentie met andere partijen moeten bieden. Een overzicht:

	Opties voor HSL-vervoer	Mogelijke rol NS
	I Gunning uit de hand aan NS NS krijgt na onderhandeling met de Rijksoverheid het nationaal en internationaal vervoer HSL.	Uitbreiding monopolie-positie
	II Vrije toegang, Concurrentie op het spoor. Elke vervoerder kan diensten aanbieden over de HSL.	<ul style="list-style-type: none">• Tegen betaling van gebruikersbijdrage kan de NS gebruik maken van HSL.
	III Concurrentie om de concessie Aanbesteding nationaal en internationaal vervoer in één concessie middels openbare tender.	<ul style="list-style-type: none">• NS kan toegang gegund worden tot de restcapaciteit over de HSL voor vervoer van b.v. Groningen naar Vlissingen• NS krijgt (alleen of in samenwerking met anderen) een eerlijke kans om concessiehouder te worden. Of• NS kan onderdeel zijn van de concessie (verplichte partner)
	IV Meerdere concessies Het vervoer over de HSL wordt onderscheiden in 2 of meerdere concessies.	<ul style="list-style-type: none">• Idem• een van de concessies kan onderhands aan de NS worden gegund

Conclusie: Het vervoer over de HSL hoeft geen "alles of niets"-verhaal te zijn voor de NS. Met name in de verschillende concessievormen blijken meerdere mogelijkheden te bestaan om de NS te betrekken in het HSL vervoer. Alvorens daar een uitspraak over te doen, is het voor een evenwichtig oordeel nodig de effecten op de reiziger en de vereiste rol van de overheid van de verschillende opties in kaart te brengen.

Bestuurlijke dimensie

De politieke aantrekkelijkheid van de varianten varieert sterk en is niet eenduidig. Het is de verwachting dat het ministerie van Economische Zaken een voorkeur heeft voor vrije toegang, en aanbesteding van de tender als een absolute voorwaarde ziet. Het ministerie van Financiën zal waarschijnlijk een voorkeur hebben voor een vorm van concessie-structuur, liefst met een element van openbare aanbesteding.

De NS heeft uiteraard een zeer duidelijke voorkeur voor de eerste optie (onderhandse gunning). In de Tweede Kamer heeft het CDA, in een door u ontraden motie, laten blijken dat zij het vervoer over de HSL aan NS wil geven voor een langdurige periode. Deze partij, en wellicht ook de PvdA en Groen Links zullen dus waarschijnlijk afwijzend staan tegenover "vrije toegang" en aanbesteding in concurrentie van één concessie. Het is de vraag hoe de tussenvorm van meerdere concessies zal vallen.



Vervolg

Alvorens een definitieve keuze te maken tussen de verschillende opties adviseer ik u om eerst de effecten op de reiziger, de rol van de overheid en de mogelijke effecten op de NS nader te onderzoeken. Met behulp van externe adviseurs zou ik elk van deze opties verder willen uitwerken en concretiseren en u daar op korte termijn over rapporteren. Deze effecten worden als volgt bekeken:

- * **Reiziger** (Produkt, Prijs, Netwerk, Frequentie en volume)
- * **Overheid** (Bijdrage substitutie, Bijdrage aan infrastructuur, Eenvoud, en Politieke haalbaarheid)
- * **Praktisch uitvoerbaar**
- * **Mogelijkheden om NS te betrekken**

Daarnaast is het mogelijk dat er aspecten zijn, die u aanvullend op de genoemde punten, van belang vindt voor de besluitvorming. Ik zou deze graag van u horen zodat ze meegenomen kunnen worden in de verdere uitwerking.

Daarnaast loopt een separaat onderzoek naar de bedrijfseconomische effecten op de NS indien zij de aanbesteding van de HSL-zuid niet winnen. Arthur Andersen voert deze opdracht op dit moment uit in opdracht van het ministerie en in samenwerking met de NS. De verwachting is dat nog in dit jaar al enige duidelijkheid over de resultaten van deze studie bestaat.

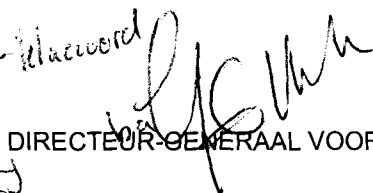
Gezien de samenhang tussen het nationale en internationale vervoer adviseren wij u om de besluitvorming over het nationale vervoer over de HSL-zuid niet los te koppelen van die over het internationale vervoer. Vormgeving van het internationale vervoer kan gezien de doelstelling van de HSL-zuid nooit ondergeschikt worden gemaakt aan de inrichting van het nationale vervoer.

Strikt inhoudelijk is de besluitvorming over de HSL-zuid los te koppelen van de voorstellen in de nota 3^e eeuw spoor. Gezien de politieke samenhang adviseren wij u echter deze nota ook in samenhang met de besluitvorming over de verschillende mogelijkheden van het HSL-vervoer in de Tweede Kamer te behandelen. Het is denkbaar dat t.b.v. 3^e eeuw spoor een besluit op hoofdlijnen volstaat.

Het vervoer op de HSL-zuid moet in 2005 (opleverdatum infrastructuur) geregeld zijn. Deze datum komt niet in gevaar indien het besluit over de definitieve vervoersvariant volgend jaar genomen wordt.

Graag verneem ik van u of u zich kunt vinden in deze aanpak, zodat ik u medio januari een uitgewerkte versie van deze nota kan voorleggen, die met "de derde eeuw spoor" naar de MR verzonden kan worden.

Met vriendelijke groet,



DIRECTEUR-GENERAAL VOOR PERSONENVERVOER

Mr. W. de Boer