

Nota

Aan
Minister

Contactpersoon	Doorkiesnummer
Jeroen Kok	030 2788 45
Datum	Bijlage(n)
22 januari 1999	-1
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/HSL/U199900228	-
Onderwerp	
Vorbereiding gesprek Den Besten 25/1	

1. Doel van deze nota

Afgelopen tijd bent u verschillende keren geïnformeerd over het vervoer HSL-zuid. Doel van deze nota is u, mede ter voorbereiding van uw gesprek met de heer Den Besten, te informeren over een aantal onderwerpen van de HSL die in de discussies naar voren kwamen.

In deze nota worden twee onderwerpen belicht:

- de vervoerskundige aspecten van meerdere concessies voor de HSL
- mogelijke tenderstrategie HSL-zuid, met terugvalopties

2. Vervoerskundige aspecten concessiestructuur

Naar aanleiding van uw verzoek heeft LEK onderzocht welke vorm van marktordening de beste resultaten geeft vanuit de perspectieven van de reiziger, het vervoer en de Staat. De rapportage van LEK is toegevoegd als bijlage en geeft een helder beeld van de reizigersmarkten voor de HSL en de (on)mogelijkheden van de verschillende concessie-structuren.

Bij de vergelijking van de verschillende typen concessies komen de enkele en de meervoudige concessie als beste naar voren. In het specifieke geval van de HSL raadt LEK aan om te starten met het concept van een meervoudige concessie:

1. een internationale concessie die het recht geeft om het internationale vervoer te verzorgen en de Nederlandse partner te zijn in een "internationaal samenwerkingsverband" conform de EU-richtlijnen van 2 of 3 keer per uur van Amsterdam naar Brussel en verder
2. een nationale concessie voor een binnenlandse "shuttle" tussen Rotterdam en Amsterdam van 3 of 4 keer per uur (heen en weer tussen A'dam en R'dam);
3. in de niet-gereserveerde restcapaciteit kan vervoer worden verricht tussen Rotterdam-Breda, dat of geïntegreerd kan worden in de nationale concessie voor de shuttle, of apart kan worden aanbesteed.

Deze structuur heeft verschillende voordelen:

- In de aanbestedingsfase kan gezien worden of bepaalde partijen meer toegevoegde hebben voor een specifiek marktsegment dan voor het geheel van het HSL-vervoer
- Er kunnen specifieke consortia gevormd worden voor het juiste type netwerkintegratie. In een internationaal consortium zou een luchtvaartbedrijf kunnen deelnemen. Voor de shuttle is een gemeentelijk vervoerbedrijf een goede mogelijkheid.
- Het biedt flexibiliteit om de concessies tezamen of gescheiden aan te bieden en om de NS eventueel de restcapaciteit te geven voor doorgaande nationale treinen.

De meervoudige concessiestructuur biedt volop kansen voor een innoverend vervoersproduct en biedt u de meeste flexibiliteit in het biedingsproces.

3. Tenderstrategie

Hoe de tenderstrategie van de HSL precies kan worden vormgegeven is op dit moment nog niet eenduidig aan te geven. Ten eerste is het nationale en internationale beleid nog vollop in ontwikkeling, ten tweede dienen een aantal specifieke details nog nader uitgewerkt te worden. Op het eerste gezicht zijn er globaal 4 methodieken te onderscheiden:

3.1 Openbare aanbesteding van HSL-vervoer
 In deze optie wordt alle HSL vervoer openbaar aanbesteed. Om vervoerkundige reden kan een opdeling worden gemaakt in een nationale en internationale concessie. Vorm en marktgebied van deze concessies worden in deze optie van tevoren door de overheid vastgezet. Nationale concessie behelst het vervoer over de HSL tussen Amsterdam en Breda, de internationale concessie geeft het recht het Nederlandse deel van de verbinding tussen Amsterdam en Brussel/Parijs/London. Voor de internationale concessie gaat de concessionaris van het Nederlandse deel een samenwerkingsverband aan met de Belgische en/of Franse

spoorwegen. De concessionaris van het nationale deel kan zelf bepalen of het interessant is om een shuttle verbinding tussen A'dam en R'dam door te rijden naar Breda, of daar andere treinen voor in te zetten.

De winnaar van één van de concessies krijgt het recht om voor een bepaalde tijd (bijvoorbeeld 7 jaar) de verbinding te onderhouden. Na afloop van de concessie wordt door de overheid opnieuw aanbesteed. In het contract met de concessionaris worden afspraken gemaakt over veiligheid, kwaliteit, minimale dienstverlening etc. Daarnaast is het goed denkbaar dat de concessionaris zelf overeenkomsten aangaan om het produktaanbod te verbeteren, bijvoorbeeld door ticketintegratie met relevant voor- en natransport.

3.2 Terugvaloptie a: 3 concessies

Indien de eerste optie politiek niet haalbaar is, dan is het mogelijk om de nationale concessie nog weer op te splitsen in een concessie voor een shuttle tussen Amsterdam en Rotterdam, en een contract voor de restcapaciteit tussen Rotterdam en Breda. Dit contract kan uit de hand aan de NS kan worden gegund.

De rapportage van LEK geeft aan dat deze optie in principe mogelijk is, en goed aansluit bij de vervoersmarkten. Nadeel van deze optie is dat de Rijksoverheid aantal mogelijke synergie-voordelen op voorhand uitsluit, en bovendien erg lastig kan vaststellen of zij voor het contract wat uit de hand aan NS wordt gegund geen alternatief heeft waar het mee vergeleken kan worden.

3.3 Terugvaloptie b: flexibele aanbestedingsprocedure

Op dit moment wordt bij grote bouwprojecten ervaring opgedaan met een aanbestedingsprocedure die het mogelijk maakt voor de opdrachtgever om op basis van de resultaten van een eerste biedingsronde de precieze contracteringsvorm vast te stellen. Voor het HSL-vervoer zou dit het volgende betekenen:

Het nationale vervoer over de HSL wordt integraal aangeboden in één concessie, maar partijen wordt gevraagd apart te bieden voor een shuttle Amsterdam-Rotterdam, apart voor de verbinding Rotterdam-Breda en aan te geven hoeveel zij willen bieden voor een combinatie van deze twee verbindingen. De overheid is dan in staat op basis van de eerste biedingsronde te besluiten of de concessie gesplitst wordt of niet, en zo ja, of één van de onderdelen uit de hand aan de NS moet worden gegund. Het elegante van deze optie is dat in een later stadium alsnog besloten kan worden om een bepaald deel uit de hand aan de NS te gunnen, zonder op voorhand de marktspanning weg te nemen, ook voor de NS. Uiteraard is het ook mogelijk om de internationale concessie op dezelfde wijze te betrekken in het tenderproces.

3.4 Terugvaloptie c: vast aandeel NS in de nieuwe concessies

Een optie die nog het minst is uitgewerkt, maar op voorhand niet onmogelijk, is een concessiestructuur waarbij de concessie voor het HSL-vervoer aan een apart bedrijf wordt gegund waarvan de overheid 80% in handen heeft en de NS 20%. Dit bedrijf verkrijgt de

concessierechten voor bijvoorbeeld 10 jaar. Op het moment dat dit financieel verantwoord is worden de overheidsaandelen aangeboden op de markt of onderhands geplaatst bij enkele geïnteresseerde partijen. Deze mogelijkheid is met name goed voor te stellen bij het internationale vervoer, aangezien de HST-VEM ook met deze intentie is opgericht. De slaagkans van deze optie is afhankelijk van de medewerking van de NS. Zolang zij de kans groot achten het HSL-vervoer in zijn geheel te "krijgen", zullen zij dit zeker niet doen. Alleen dan als de route van openbare aanbesteding een feit is, kunnen deze oplossingsrichtingen verder worden verkend.

4. Vervolg

Bovenstaande beschrijving van de verschillende opties om het vervoer over de HSL aan te besteden zijn slechts een eerste schets. Duidelijk is in ieder geval dat indien uw voorkeuroptie politiek niet haalbaar is, er verschillende terugvalopties mogelijk zijn. Ieder van deze richtingen zal op korte termijn verder worden uitgediept, waarna wij u een uitgewerkt voorstel kunnen doen.

Zeer ten overvloede: deze tenderopties zijn hoogst vertrouwelijk i.v.m. de invloed ervan op de mogelijkheden van een eerlijk en echt speelveld ten tijde van de aanbesteding.

Met vriendelijke groet,

Mr. M.J. Olman

Bijlage:

Rapportage LEK

Meeting Minutes

Attending: Alexander van Altena, Corian Hugenholtz, Roel Testroote, Alexander van Boxel, Arco Keus, Robert Philips, Simon Ancliffe
To: Attendees, Jeroen Kok, LEK team
From: Simon Ancliffe
Date: 26 January, 1999
Subject: Contracting Workstream

1. Project Timetable

The latest view of project timing is to be confirmed, but is detailed below for the tender for the domestic concession

01/06/2005	Commercial services start
01/04/2005	Testing begins for last unit of rolling stock for start of commercial service
01/01/2005	First rolling stock delivered
01/01/2002	Contract placed for rolling stock
24/12/2001	Financial Close with Train Operator
01/05/2001	Select preferred bidder
01/12/2000	Receive first round bids
01/07/2000	Issue Bid Book

Assumptions:

- Testing period for each rolling stock set is 2 months
- For the domestic shuttle four sets are required to begin operating a commercial service
- 3 months slippage has been allowed between issue of bid book and financial close (based on GNW timetable)

These assumptions have not been tested.

2. Critical path items for contracting workstream

The timetable for the Contracting workstream was refined and a schematic of the current view is attached in appendix 1.

The critical path items for the Contracting workstream were identified:

- Impact on the transport programme of infrastructure and station requirements
- Leadtime for rolling stock to begin commercial operations, including a period for testing
- Need for the legislative framework to be in place or to be sufficiently developed so that its content can be stated in contracts (i.e., so that it becomes government risk)
- Reference Position
- International talks with both SNCF and SNCB and/or French and Belgian governments
- Institutional settings - impact upon tender
- Role of HST-VEM and other existing train operations (particularly Benelux)
- Impact of EU proposals
- Legal proceedings by NS and others
- Dutch national elections in 2002
- Parallel running

The talks with the international partners and the role of HST-VEM were identified as key issues that

- impact the development of the Tender strategy
- are the responsibility of the Regime workstream to solve
- are complex and will require their own workplans

A break-off group formed to discuss these two key issues. The minutes from this group (AvA, RP, R~~P~~) are not yet available.

↳ zie verslag: gesprek 21 jan. 99, aanbesteding.

3. Options for tender form

More detailed options for letting international and domestic concessions were discussed by the whole group and are described below.

International

1. Privatisation of HST-VEM
2. Withdrawal of HST-VEM's licence (i.e., closure) and new company (NEWCO) set up to operate international services
3. Corporatisation of Thalys
4. Let of management contract, to NEWCO or HST-VEM
5. Let of very long term access contract for a fixed share of capacity, to NEWCO or HST-VEM
6. Any of the above, but with JV between NS and NEWCO

Domestic

1. Let of concession and track access agreement but without a fixed share of capacity and therefore facing competition from the international operator (i.e., no grandfather rights)
2. Let of concession and track access agreement with a fixed share of capacity
3. Let of management contract to NEWCO or NS
4. Creation of NEWCO, followed by privatisation (possibly after traffic risk has reduced)
5. Any of the above, but with a JV between NEWCO and NS

It was noted that a very long term access contract for a fixed share (less than 100%) of capacity through Eurotunnel has been granted to Eurostar.

4. Tender Strategy

The tasks relating to this major activity are attached in appendix 2.

- The responsibility for approval of the milestone products needs to be agreed

CH

- The tender strategy document (which is the milestone of this activity) should include:
 - options and choice of the form of contracts;
 - highlights of the tender process (e.g., how many bid rounds, process for information disclosure, etc.);
 - inputs required to implement the tender strategy;
 - issues to solve;
 - legal framework;
 - risk analysis; and
 - key success criteria.
- The key issues that need to be solved in order to develop the tender strategy and the work groups responsible for their resolution were identified as:
 - the role of existing TOCs Regime
 - talks with the international partners Regime
 - parties permitted to bid Contracting
 - how to ensure a level playing field Contracting
 - EU policy and legislation Regime
- The conclusions of the rolling stock report need to be summarised and agreed AvB?

5. Actions

- Confirm leadtimes for rolling stock tender, purchase, and testing CH
- Identify process for interfacing with Infrastructure and Stations workstreams CH
- CmcK will review the legal position for the involvement of SNCF in international concession
- RJP to contact SJA with actions arising from key issues discussion RJP
- Identify software solution and resources for planning activities CH
- Identify and EC or Dutch government procurement and timing regulation that may affect the tender (e.g., role of Invitation to Consult, Invitation to Tender, and Invitation to Negotiate) AvB

5. Miscellany

- The Minister of Finance has indicated that value for money from the tender of the rights to operate trains is a key criterion in determining the tender strategy. There will be budget cuts next year. The introduction of private finance will allow other infrastructure investment programmes to take place
- HST-VEM is not directly supported by the government; its losses are funded by NS Groep, who in turn receive a grant for all train operation from the government
- The number of Thalys services to and from NL has increased since last year