

Vergaderjaar 1999–2000

22 026

Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs

Nr. 113

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 30 december 1999

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft op 14 december 1999 overleg gevoerd met minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat over **het NS-bod in het kader van de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Walsem** (D66) voelde veel voor gunning van de exploitatie van de HSL-Zuid aan de NS. Dat bedrijf kent de Nederlandse markt het beste en het kan dan ook het meest doelmatig op deze markt opereren. Bedacht moet worden dat een doelmatig functionerend openbaar vervoer in Nederland van groot belang is vanwege de congestie op de wegen. Tegen het gunnen van de exploitatie aan de NS pleit de eis van het voldoen aan reciprociteit en het werken met een level playing field. De vraag is echter of er wel sprake is van reciprociteit en of er wel een level playing field gecreëerd kan worden als er in grote delen van Europa helemaal nog geen marktwerking in het reizigersvervoer is. De Nederlandse vervoersbedrijven maken in Duitsland, Frankrijk en België geen kans en bovendien is de NS zelf nog niet klaar voor internationale concurrentie. Daarbij komt dat de overheid als enige aandeelhouder van de NS een grote verantwoordelijkheid voor het personeel van dit bedrijf draagt.

De minister zou dan ook opnieuw met de NS overleg moeten plegen teneinde tot overeenstemming te komen. De weerstand om dat te doen, zou gelegen kunnen zijn in eerdere besluitvorming van het kabinet om in ieder geval tot openbare aanbesteding te komen. Tegenover de Kamer is evenwel altijd de indruk gewekt dat geen onomkeerbare stappen zijn gezet. De Kamer stelt zich daarom op het standpunt dat dit nog steeds niet is gebeurd.

Dan zou er nog een andere reden kunnen zijn om het overleg met de NS niet te hervatten: het bestaan van een verstoorde relatie. Het belang van de zaak vergt evenwel dat een dergelijke overweging geen obstakel mag zijn. Bovendien kan een verstoorde relatie hersteld worden. Daaraan kan in de komende periode gewerkt worden en die kan dan tevens benut worden om op verschillende punten duidelijkheid te krijgen.

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Gijssel (PvdA), Valk (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Van Zuijlen (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Van Bommel (SP), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Eurlings (CDA), Herrebrugh (PvdA), Hindriks (PvdA).

Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Th. A. M. Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), Crone (PvdA), Waalkens (PvdA), Atsma (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Duivesteyn (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Augusteijn-Esser (D66), Schutte (GPV), Spoelman (PvdA), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Poppe (SP), Buijs (CDA), Van Walsem (D66), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Balemans (VVD), Dankers (CDA), Dijkzema (PvdA), Bos (PvdA).

Is er werkelijk sprake van reciprociteit, zal zich bij het gunnen van de exploitatie aan een buitenlands bedrijf werkelijk het zogenaamde boktoreffect voordoen, in hoeverre is het gerechtvaardigd de NS in een bevoorrechte positie te plaatsen, aan welke criteria zullen de aanbestedingsresultaten worden getoetst? Op deze punten moet niet alleen duidelijkheid komen, de minister moet ook kunnen toezeggen dat de voorgestelde procedure niet leidt tot claims, dat het prestatiecontract voor het kernnet tijdig gereed zal zijn en dat in de nulfase geen onomkeerbare stappen worden gezet, zodat de Kamer zich in april opnieuw over de exploitatie van de HSL kan uitspreken.

De heer **Van Gijzel** (PvdA) wees erop dat de Kamer slechts de hoofdlijnen van het bod kent en daarom in een moeilijke positie verkeert bij het geven van een oordeel. De NS vrezen voor het zogenaamde boktoreffect of voor «kannibalisme». Hoe groot het nadelig effect bij gunning aan een buitenlandse onderneming zou kunnen zijn, is evenwel niet bekend. Bestaat bij gunning aan een buitenlandse onderneming inderdaad het gevaar dat de Nederlandse staat de NS moet helpen om het kernnet in stand te houden terwijl de winst van het openbaar vervoer naar het buitenland vloeit?

Dan is er nog de onduidelijkheid ten aanzien van de Europese regels. Bij gunning van de exploitatie aan de NS zou sprake kunnen zijn van synergie bij de NS, met alle voordelen van dien. Maar is een dergelijke synergie volgens de Europese Commissie toegestaan? Welke marktmacht mag de NS krijgen als zelfstandige partij en als deelnemer in een consortium? Is in Europa de reciprociteit al zover doorgevoerd dat die ook bij deze aanbesteding moet gelden? In welke mate is een level playing field mogelijk? Wie wordt de toezichthouder voor de HSL-Zuid?

De procedure die thans is voorgesteld, houdt in dat tot maart 2000 sprake zal zijn van een voorbereidende fase. In die fase zou op de genoemde punten meer duidelijkheid verkregen kunnen worden. Daarover zou vervolgens de Kamer gerapporteerd moeten worden, zodat zij in maart wel een oordeel kan vellen. Voor die tijd mogen geen onomkeerbare stappen worden gezet, zodat en het gunnen aan de NS en het doen van een openbare aanbesteding mogelijk blijft. Tegelijk moet voorkomen worden dat door partijen claims kunnen worden gedaan.

Mocht in maart aanbesteding niet mogelijk zijn, dan moet de minister wel in een positie kunnen verkeren die handelen mogelijk maakt. Daarom moet zij in de komende periode nagaan of herziening van de verhouding tussen de Nederlandse Spoorwegen en de Staat der Nederlanden nodig is, want de problemen zijn voor een groot deel veroorzaakt door de onduidelijke positie van de NS. Enerzijds wil dat bedrijf een marktpartij zijn en anderzijds het monopolie op het Nederlandse net hebben. De overheid wil een goed openbaar vervoer in Nederland realiseren, maar kan daartoe niet een goed bod van de NS afdwingen. Daarvoor heeft zij dus weer concurrentie nodig. Deze elementen veroorzaken spanning. Over de mogelijkheden van herziening van de relatie tussen de staat en de NS zou de Kamer eveneens op korte termijn geïnformeerd moeten worden.

De heer **Leers** (CDA) vond dat de manier waarop de staat het bod van de NS heeft behandeld niet getuigen van een faire opstelling. De inhoud van het bod kwam door onnodige publiciteit op straat te liggen en de overheid begon onderhandelingen met andere partijen terwijl de NS nog geen nieuwe kans had gehad. Waarom is de minister, die altijd voorstander was van gunning van het bod aan NS, geheel van standpunt veranderd? Ook de NS heeft schuld aan de ontstane animositeit. Dat bedrijf heeft geweigerd een bod op de base case uit te brengen en de ontvankelijkheid van het bod te laten toetsen.

De heer Leers sloot zich vervolgens aan bij de vragen van voorgaande sprekers. Hij wilde ook weten waarom de minister geen referentiekader voor de NS heeft vastgesteld, zodat men daar wist waaraan men moest voldoen. Op die manier zou het vertrekpunt duidelijk zijn geweest. Verder wilde hij weten of bij aanvaarding van het bod van de NS de minister het geven van staatssteun zou kunnen worden verweten.

Hij wees er voorts op dat infrastructuur altijd een publieke functie zal moeten hebben, maar dat in Europa de infrastructuur niet meer onlosmakelijk verbonden is met een bepaald vervoersbedrijf. Op de langere termijn valt te verwachten dat in Europa bedrijven ontstaan met meerdere concessies voor het doen van vervoer. De vraag is nu welke positie de NS bij deze ontwikkeling zal moeten innemen. Wil men de NS altijd zelfstandig laten opereren? Wil men de NS over laten nemen door andere bedrijven of zal de NS in de positie gebracht worden waarin zij zelf andere bedrijven kunnen overnemen?

De overheid draagt zorg voor een goed reizigersvervoer, maar door het creëren van marktwerking verliest zij in toenemende mate de instrumenten om een goed reizigersvervoer te kunnen garanderen. De overheid kan evenwel nog iets doen met het toedelen van de infrastructuur. Echter, ook op dit punt ontbreekt beleid. Om te voorkomen dat het publieke belang niet meer voldoende gediend kan worden, is het beter thans niet over te gaan tot openbare aanbesteding. Bovendien zijn er nog geen gelijkwaardige marktpartijen en is er in Europa geen echte reciprociteit. Het is zaak dat, eventueel door inschakeling van een onafhankelijke partij, opnieuw overleg wordt gepleegd met de NS en daarbij de beperkingen van de overheid ten aanzien van de publieke sturing aan de orde worden gesteld en waarbij nu de tijd benut moet worden om eerst de positie van de staat ten opzichte van de NS te versterken.

De heer **Hofstra** (VVD) vond dat de Kamer de minister de ruimte moet bieden om te onderhandelen en terughoudend moet zijn met het geven van een oordeel, vooral omdat de Kamer het bod van de NS niet kent. Voorzover door partijen informatie is verstrekt, verschilt de informatie van de ene partij met die van de andere. Wellicht kan de heer Wijffels, voorzitter van de SER, gevraagd worden een oordeel te geven. De heer Wijffels heeft namelijk ook geadviseerd bij de verzelfstandiging van de NS.

Het bod is al een keer beoordeeld door een commissie van wijzen. Er kunnen evenwel vraagtekens geplaatst worden bij de onafhankelijkheid van die commissie. Immers, deze commissie maakte gebruik van de adviezen van Lek Consulting en Natwest, de bureaus die ook de projectorganisatie van het ministerie hebben geadviseerd. Bovendien kon de commissie van wijzen gebruik maken van hetzelfde secretariaat als de projectorganisatie, hetgeen de onafhankelijkheid niet ten goede kwam. Het is overigens vreemd dat juist gebruik werd gemaakt van Engelse adviesbureaus aangezien bij de privatisering in Engeland vraagtekens kunnen worden gezet. Ook roept de financiering van het grote aantal consultants vragen op. Op welke manier zal die verantwoord worden? Wil de minister een overzicht verstrekken waaruit blijkt hoeveel interne en externe adviseurs zijn ingeschakeld?

De heer Hofstra zei principieel voor openbare aanbesteding te zijn, uiteraard met inachtneming van de randvoorwaarden van gelijke behandeling en reciprociteit. Op verschillende punten dient er evenwel nog duidelijkheid te komen voordat de Kamer in maart een beslissing neemt. Onder andere dient duidelijkheid te komen over het wettelijk kader, het prestatiecontract en de uitplaatsing van de taakorganisatie. Verder moet aangegeven worden hoe groot de marktmacht van de NS bij het internationale vervoer mag zijn, of Thalys Internationaal als een buitenlandse onderneming moet worden beschouwd, welke afspraken gelden met betrekking tot de aanloopverliezen van de Thalys en of

gegarandeerd kan worden dat in de periode tot maart geen claims kunnen ontstaan door partijen die zich in een nadelige positie geplaatst voelen. Ondertussen moet voorkomen worden dat door contacten van ambtenaren met buitenlandse ondernemingen de NS in een nadelige positie worden gemanoeuvreed.

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) was tegen openbare aanbesteding van de HSL-Zuid en vond dat de opvatting van de meerderheid van de Kamer onvoldoende tot uiting komt in het opereren van de minister. Zowel het ministerie als de Kamer wist dat alleen het exploiteren van het binnenlandse vervoer niet een interessante optie was. Bovendien werd de NS te weinig zekerheid geboden met betrekking tot de randvoorwaarden. Het standpunt van de NS is dan ook niet verwonderlijk. De beoordeling door de Kamer wordt bemoeilijkt door het ontbreken van alle informatie. Nog steeds is bijvoorbeeld niet bekend of het uit de hand gunnen is toegestaan. Dit lijkt elders in Europa overigens wel te gebeuren. Bij de opstelling van het regeerakkoord is afgesproken dat de NS voor tien jaar het kernnet mag exploiteren. Nu lijkt er een spanning te ontstaan met het aanvankelijke voornemen om niet tot concurrentie op het kernnet te komen en die spanning heeft mede tot de huidige situatie geleid, want de PvdA-minister wil blijkbaar marktwerking op het spoor toch niet afwijzen. Ook de commissie van wijzen spreekt in haar rapport over een laatste kans om voor 2010 tot marktwerking te komen. Mocht inderdaad tot openbare aanbesteding worden overgegaan, dan raakt de politiek nog meer sturing van de dienstverlening op het spoor kwijt, waarvan uiteindelijk de reiziger de dupe is. Daarom is het beter nadrukkelijk de mogelijkheid open te houden van het omvormen van de NS tot een overheidsbedrijf, zodat de politiek haar invloed kan doen gelden en situaties voorkomen worden waarmee men thans wordt geconfronteerd.

De heer **Poppe** (SP) meende dat de verregaande verzelfstandiging van de NS voor de huidige problematiek heeft gezorgd. De minister doet het overigens ten onrechte voorkomen dat zij geen enkele invloed heeft op het beleid van de NS. Weliswaar is de NS verzelfstandigd, maar de staat is de enige aandeelhouder.

Het bod van de NS getuigt van enige visie en het lijkt erop dat de commissie van wijzen slechts is gebruikt om niet op het bod van de NS te hoeven ingaan. Stuurde de minister niet willens en wetens aan op een openbare aanbesteding, terwijl die, gelet op de praktijken in het buitenland, niet eens verplicht is? Is het verwijt van gebrek aan transparantie in het bod wel terecht als die transparantie ook niet bij buitenlandse bedrijven te verwachten is?

Gunning van de exploitatie aan een buitenlands bedrijf brengt het gevaar met zich van een slechte aansluiting van het HSL-vervoer op het Nederlandse kernnet en van allerlei onduidelijkheden, bijvoorbeeld over de kaartverkoop. De NS zou tegelijk in een nadelige positie komen. Bovendien zullen bij gunning van de exploitatie aan een buitenlands bedrijf de kosten voor aanleg van de lijn moeilijk terug te vorderen zijn, waardoor in feite kapitaal naar het buitenland vloeit.

Het openbaar vervoer behoort in handen te zijn van de overheid. Dat is in het belang van de reiziger. Ook daarom zou de HSL-Zuid niet openbaar moeten worden aanbesteed en moet de minister trachten haar invloed op het beleid van de NS te vergroten. Is zij daartoe bereid? Wil zij afzien van openbare aanbesteding? Wil zij het bod van de NS de Kamer doen toekomen? Wil zij onderhandelen met België en Frankrijk over de kosten voor de aanleg van de HSL? Wil zij aangeven hoe groot de te verwachten winst van de exploitatie van de HSL is in verband met concurrentie met reeds bestaande lijnen?

De heer **Van den Berg** (SGP), mede sprekend namens de fracties van de RPF en het GPV, meende dat de huidige situatie ook het gevolg is van het feit dat de verzelfstandiging van de NS niet vergezeld is gegaan van een deugdelijk publiekrechtelijk kader. Dat is nu dringend nodig.

In de brief van 10 juni van de heer Korf aan de NS wordt dat bedrijf uitdrukkelijk uitgenodigd aanvullende voorstellen te doen. In die brief wordt regelmatig het woord «voorstel» gebruikt, terwijl juist het verwijt van de minister aan de NS is dat dat bedrijf een voorstel doet en geen bod. Alleen al uit dergelijke verschillen blijkt dat bij beide partijen verschillende verwachtingspatronen bestonden.

De heer Van den Berg vond dat het binnenlands vervoer over de HSL en het intercitynetwerk als een geheel dient te worden beschouwd en dan ook door de NS moet worden verzorgd. Overigens heeft de Kamer zich nog nooit ten principale uitgesproken over de exploitatie van het kernnet, hetgeen thans ook voor onduidelijkheid zorgt. Een discussie daarover is alsnog nodig.

De heer Van den Berg sloot zich voorts aan bij de vragen om verduidelijking op verschillende punten en meende dat zolang die duidelijkheid niet is geboden, niet kan worden overgegaan tot openbare aanbesteding. Gesprekken met andere partijen kunnen dan ook niet aan de orde zijn, gelet op het gevaar van claims. In maart kan immers nog een beslissing vallen die ten nadele is van een van de betrokken partijen. Bovendien moet de NS eerst nog een faire kans krijgen.

Het antwoord van de regering

De **minister van Verkeer en Waterstaat** wees erop dat de procedure van de aanbesteding van de HSL-Zuid niet los gezien kan worden van de PKB die in de periode 1995–1996 met de Kamer is besproken en die vervolgens tot wet is verheven. Daarbij is bepaald dat het hogesnelheidsvervoer losstaat van het vervoer over het kernnet en dat een openbare aanbesteding van het hogesnelheidsvervoer ongeveer 1,8 mld. zou moeten opleveren. Met deze bepalingen moest de regering rekening houden bij de procedure van de aanbesteding van de HSL.

De regering was niet in de gelegenheid de exploitatie van het internationale vervoer ondershands aan de NS te gunnen, enerzijds vanwege de Europese regelgeving en anderzijds vanwege de bepalingen in de PKB. De Europese regels brengen evenwel met zich mee dat een onderhandse gunning mogelijk blijft als een openbare aanbesteding geen resultaat heeft. Zou men deze regels niet in acht nemen, dan is het gevaar van claims aanwezig. Bovendien moet men in aanmerking nemen dat het internationale vervoer een substitutie kan zijn voor het vliegverkeer. Daarom is het van groot belang dat het internationale vervoer zoveel mogelijk in Europees verband wordt geregeld. Daarnaast moet men in aanmerking nemen dat de ontwikkelingen aangeven dat binnen Europa steeds meer internationaal zal worden geopereerd. Het zou daarom alleen maar van visie getuigen als ook de NS tracht een positie op de internationale markt te verwerven. De regering biedt dat bedrijf de kans dat te doen.

De minister zei het ook te betreuren dat de procedure van aanbesteding veel stof heeft doen opwaaien. Het beeld is ontstaan dat de minister en de NS met de ruggen tegen elkaar staan. Dat beeld komt evenwel niet overeen met de werkelijkheid. Er is alleen sprake van een zakelijk conflict, ontstaan door verschillende onduidelijkheden. De NS heeft echter willens en wetens het vervoer over het kernnet verbonden met het vervoer over de HSL, terwijl de overheid over de scheiding tussen die twee duidelijk is geweest. Verder bleken de NS niet bereid te zijn hun bod transparanter te maken. De overheid wilde die transparantie om te kunnen beoordelen voor hoe lang de concessie moest worden gegund. De NS gingen ook voorbij aan het feit dat zij ook bij de openbare besteding een bod kunnen

uitbrengen en dat zij bij elk voorstel een vergelijking moesten treffen met het basisbod.

De regering heeft een onafhankelijke commissie ingesteld om te voorkomen dat er sprake zou zijn van vooringenomenheid. De samenstelling van de commissie stond borg voor onafhankelijkheid en er is geen enkele reden om aan te nemen dat doordat de commissie gebruik heeft gemaakt van hetzelfde secretariaat als de projectorganisatie, verstremgeling van belangen is ontstaan. Het secretariaat verzorgde slechts administratieve werkzaamheden. Bovendien waren de projectorganisatie en de commissie van wijzen op een aparte locatie gehuisvest en heeft het kabinet het advies van de commissie van wijzen maar ten dele overgenomen.

Het kabinet heeft gemeend de NS een nieuwe kans te moeten bieden. Daartoe is het met het voorstel van een procedure gekomen waarin er voor de NS nog steeds mogelijkheden zijn, bijvoorbeeld door deelname met een minderheidspositie in een internationaal consortium. Op het punt van de toegestane marktmacht zegde de minister toe de Kamer nader te informeren.

De minister wees erop dat er nadrukkelijk aandacht moet zijn voor de mogelijkheden van groei op het kernnet. Ten onrechte wordt de indruk gewekt dat een afzonderlijke exploitatie van de HSL een inperking van de mogelijkheden bij het binnenlands vervoer is. Vervoer over de HSL moet gezien worden als een afzonderlijk product. Dat is in overeenstemming met de PKB. Bovendien kunnen de binnenlandse shuttles van de HSL zeer lucratief zijn.

In de komende fase, de periode tot maart, zullen de posities van SNCF en NMBS aan de orde komen, alsmede het bestaan van een level playing field en de mate van reciprociteit in Europa. De NS heeft in de nulfase nog steeds een voorsprong vanwege de kennis van de Nederlandse markt. Helemaal zijn claims vanwege de nulfase niet uit te sluiten. Men kan bijvoorbeeld de administratiekosten bij het deelnemen aan de procedure laten gelden als onnodige verliezen, maar de hoogte van het bedrag dat is gemoeid met claims is overzienbaar.

De minister meende dat bij het vinden van een oplossing hetzij de NS onder de tucht van de markt hetzij onder de tucht van de staat moet worden gebracht. Nu is sprake van een tuchtloze periode, omdat de staat weinig invloed op de NS kan uitoefenen. Tegelijk geldt dat de markt nog geen correcties kan aanbrengen. Dat is niet goed voor de positie van de reizigers. Hierover zou nog een discussie moeten volgen.

De minister zegde toe op de punten waarop om een verduidelijking is gevraagd, zoals de te verwachten concurrentie van de HSL met andere lijnen, de werking van het marktmachtartikel, het gevaar van het boktor-effect enzovoorts, schriftelijk te zullen reageren. Zij voegde eraan toe dat de nulfase nadrukkelijk van betekenis zal zijn voor de gehele operatie, maar dat de Kamer in april ten volle de gelegenheid zal krijgen om een oordeel te vellen en het beleid mede te bepalen.

De voorzitter van de commissie,
Blaauw

De griffier van de commissie,
Roovers