

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2582

Vragen van de leden **Amhaouch** en **Palland** (beiden CDA) aan de Minister en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over *het bericht «VDL Groep verliest busorder aan Chinees bedrijf»* (ingezonden 11 december 2019).

Antwoord van Staatssecretaris **Keijzer** (Economische Zaken en Klimaat), mede namens de Ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Economische Zaken en Klimaat (ontvangen 23 april 2020). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 1217. Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 2162.

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «VDL Groep verliest busorder aan Chinees bedrijf»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat is BYD Auto voor bedrijf? Welke reputatie heeft het? Wie zijn de aandeelhouders? Heeft BYD Auto banden met de Chinese overheid?

Antwoord 2

BYD Auto is een autofabrikant met hoofdkwartier in Shenzhen, China. Het bedrijf produceert elektrische voertuigen zoals auto's, bussen, fietsen en trucks. BYD Auto werd in 2003 opgericht als een onderdeel van BYD Company Limited (BYD), een van China's grootste private ondernemingen. BYD Company Limited is een high tech bedrijf dat zich richt op schone energietechnologieën, van opwekking en opslag tot toepassing. Het bedrijf heeft een omzet van bijna € 16 miljard (2018, huidige wisselkoers), ongeveer 220.000 werknemers en is actief in meer dan 50 landen. Het Europese hoofdkwartier staat in Schiedam.

BYD is één van de grootste producenten van oplaadbare batterijen ter wereld en inmiddels ook een zeer grote fabrikant van elektrische voertuigen. Wereldwijd rijden meer dan 50.000 elektrische bussen van BYD op de weg.

¹ Het Financieele Dagblad, 7 december 2019, <https://fd.nl/ondernemen/1327194/chinese-byd-wint-grootste-elektrische-busorder-van-europa>.

BYD is 100% beursgenoteerd, deels in Hongkong en deels in het vasteland van China, en kan daarmee worden gekwalificeerd als een privaat bedrijf. Wel ontvangt het moederbedrijf BYD overheidssteun in de vorm van bijvoorbeeld subsidie voor R&D-projecten of indirect via aanschafsubsidies op elektrische voertuigen, als onderdeel van Chinees beleid om het gebruik van elektrische voertuigen te bevorderen. Uit de jaarrekening over 2018 blijkt bijvoorbeeld dat BYD in 2018 voor € 300 miljoen aan steun ontvangen heeft. Het is niet te herleiden waarvoor dat precies is en welk deel daarvan betrekking heeft op de elektrische bussen. Het is niet bekend in hoeverre het bedrijf daarnaast nog andere, indirecte ondersteuning krijgt vanuit de Chinese overheid.

Vraag 3

Wat vindt u van het mislopen van deze order door de VDL Groep? Welke gevolgen heeft dit voor de werkgelegenheid in Nederland in het algemeen en specifieke provincies in het bijzonder?

Antwoord 3

Ik zie Nederlandse bedrijven natuurlijk graag orders binnenhalen, zeker als de productie ook in Nederland plaatsvindt. Vanuit die optiek is het mislopen van de order door VDL Groep teleurstellend. Als deze 259 elektrische bussen in Nederland zouden worden geproduceerd had dat immers bijgedragen aan de Nederlandse werkgelegenheid en opbouw van kennis op het gebied van elektrische bussen. Hoeveel werkgelegenheid dat had gecreëerd is voor mij lastig in te schatten. Wim van der Leegte (commissaris bij VDL Groep) heeft in een ingezonden artikel in het FD van 17 december 2019 aangegeven dat het mislopen van deze en een andere recente order van 156 elektrische bussen ongeveer 800 mensjaren aan werk scheelt, exclusief uitbesteed werk en onderzoek en ontwikkeling bij toeleveranciers en kennisinstellingen.

Vraag 4

Waar gaat BYD Auto de bussen produceren? Wie zijn de toeleveranciers voor de diverse onderdelen en waar zijn deze gevestigd? Liggen hier nog kansen voor Nederlandse bedrijven?

Antwoord 4

De bussen zijn aangekocht door vervoersbedrijf Keolis, de houder van de openbaar vervoersconcessie IJssel-Vecht. Keolis geeft aan dat het er voorslagnog naar uit ziet dat de BYD bussen worden geproduceerd in China en mogelijk ook deels in Hongarije. Desondanks profiteert het Nederlandse bedrijfsleven tot op zekere hoogte wel mee. Zo worden namelijk veel componenten van het interieur afgenomen van Nederlandse en (West-)Europese toeleveranciers. Zo zijn de Nederlandse bedrijven Ventura Systems (deuren), Carvision (camera's) en Franz Kiel NL (stoelen) toeleveranciers. Verder leveren bijvoorbeeld de Duitse fabrikanten ZF en Init respectievelijk de assen en boordcomputers van de bussen. Tenslotte gaat het onderhoud in Nederland plaatsvinden.

Vraag 5

Hoe duidt u het aanbestedingstraject dat is doorlopen? Was er naar uw mening sprake van een gelijk speelveld en eerlijke concurrentie?

Antwoord 5

De bussen zijn niet ingekocht door middel van een aanbestedingstraject. Gedeputeerde staten van de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel hebben de provinciegrensoverschrijdende openbaar vervoersconcessie IJssel-Vecht aanbesteed. De bussen zijn vervolgens aangekocht door de winnaar van die concessie, Keolis Nederland. De inkoop van de bussen door Keolis is een private transactie geweest. In de afgelopen periode heb ik in nauwe samenwerking met de provincie Overijssel (die als penvoerder optrad bij de concessieverlening) het doorlopen traject bekeken. Op basis van de beschikbare informatie zie ik geen reden om te veronderstellen dat er sprake is geweest van een ongelijk speelveld en/of oneerlijke concurrentie. Het gunningsbesluit is ook niet aangevochten. Tegelijkertijd moet ik constateren dat de mogelijkheden op dit moment beperkt zijn om onderzoek te doen naar bedrijven die mogelijk discriminatoire financiële steun ontvangen, en op te treden tegen bedrijven indien dat het

geval blijkt. Ik informeerde uw kamer hierover bij brief van 2 december 2019 (Kamerstuk 21 501-30, nr. 470), waarin ik mijn initiatief aankondig voor nieuwe, Europese bevoegdheden op dit punt. Een dergelijk onderzoek had bijvoorbeeld meer duidelijkheid kunnen verschaffen over het karakter van de in het antwoord op vraag 2 vermelde steun die BYD heeft ontvangen van de Chinese overheid.

Vraag 6

Had deze aanbesteding in uw ogen anders kunnen uitpakken indien de concessieverlener in het Programma van Eisen aanvullende voorwaarden had opgenomen ten aanzien van de door de concessiehouder te doorlopen aanbesteding van het busmateriaal, bijvoorbeeld voor wat betreft de herkomst van de bussen? Waarom is dat nagelaten?

Antwoord 6

Dat is in dit geval een hypothetische vraag en het antwoord op die vraag is nee. Het was voor de concessieverleners (gedeputeerde staten van Flevoland, Gelderland en Overijssel) niet mogelijk om het Programma van Eisen zo in te richten dat een specifieke leverancier van elektrische bussen zou zijn uitgesloten.

Dat komt doordat de bussen niet door de provincies zelf zijn aanbesteed, maar in een private transactie zijn aangekocht door de concessiehouder Keolis. Aan Keolis konden geen directe eisen worden opgelegd betreffende de herkomst van de bussen.

Weliswaar sluiten gedeputeerde staten op grond van artikel 62, lid 4, van de Wet Personenvervoer 2000 vervoersbedrijven uit van een vervoersconcessie indien deze vervoersbedrijven zelf gevestigd zijn in staten buiten de EU of de EER indien de wederkerigheid van de toegang tot de desbetreffende markt voor personenvervoer voor vervoerders die in Nederland gevestigd zijn, niet gewaarborgd is. De winnaar van deze vervoersconcessie was echter Keolis. Keolis is een Nederlandse vervoersmaatschappij (in eigendom van Keolis SA in Frankrijk). Het is voor speciale-sectorbedrijven in de zin van de Aanbestedingswet 2012 daarnaast mogelijk om een inschrijving op een opdracht voor leveringen af te wijzen indien het aandeel van de uit dergelijke derde landen afkomstige goederen meer dan vijftig procent uitmaakt van de totale waarde van de goederen waarop deze inschrijving betrekking heeft. Ook deze mogelijkheid was hier echter niet aan de orde, omdat Keolis met het afnemen van de bussen een private transactie heeft verricht en niet een speciale sectoropdracht heeft verleend.

Op basis van de Aanbestedingswet 2012 is het in beginsel niet mogelijk om in de technische specificaties van een opdracht naar een bepaalde herkomst te verwijzen voor door de concessiehouder aan te schaffen goederen of diensten.

De bestaande mogelijkheden voor concessieverleners en nutsbedrijven op grond van artikel 62, lid 4, van de Wet Personenvervoer 2000 en/of de Aanbestedingswet 2012 om voorwaarden te stellen die kunnen leiden tot uitsluiting van partijen op basis van herkomst zijn in dit geval dus niet van toepassing. Het was voor de concessieverleners zoals gezegd niet mogelijk om Keolis Nederland de verplichting op te leggen om bussen uit de EU te betrekken. Dat zou in strijd zijn geweest met het beginsel van non-discriminatie dat de basis is van het WTO-recht: de overheid kan op basis daarvan niet voorschrijven dat bedrijven producten uit eigen land c.q. de EU voorrang moeten geven boven producten uit bepaalde andere landen.

Vraag 7

Welke gunningcriteria heeft de concessiehouder gesteld in de door hem gevoerde aanbesteding terzake het busmateriaal? Op welke gronden heeft BYD Auto de aanbesteding gewonnen? Op prijs of op andere criteria?

Antwoord 7

De concessiehouder is in dit geval Keolis Nederland, het vervoersbedrijf. Keolis heeft het busmaterieel ingekocht via een private transactie. De criteria die ten grondslag gelegen hebben aan de keuze van Keolis voor BYD vormen geen openbare informatie. Desgevraagd geeft Keolis hierover aan, gekozen te hebben voor de elektrische bussen van BYD omdat de bussen voldoen aan de uitgevraagde eisen en de afgegeven garanties. Daarnaast biedt BYD

volgens Keolis een goede prijs-kwaliteitsverhouding en heeft BYD, van origine een batterijfabrikant, een jarenlange ervaring, kennis en voorsprong op het gebied van het ontwikkelen en onderhouden van batterijpakketten. De provincies hebben aan Keolis een openbaar vervoersconcessie verleend op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Inschrijvers werden gescoord op vijf onderdelen: marketingplan, afstemming aanbod op de vervoersbehoeften van reizigers, maatschappelijk verantwoord ondernemen, reizigerscomfort en invulling ontwikkelrol. Een onderdeel van het gunningscriterium maatschappelijk verantwoord ondernemen was het subgunningscriterium transitiepad zero-emissie. Inschrijvers kregen hierop een hogere score naarmate zij de concessie op kortere termijn met zero-emissievoertuigen konden uitvoeren. Daartoe moesten zij aangeven met welke typen voertuigen zij de concessie zouden uitvoeren. Ook in het programma van eisen hebben de provincies eisen opgenomen ten aanzien van het busmaterieel en wel aan technische kenmerken als toegankelijkheid, uiterlijk en duurzaamheidskenmerken van de voertuigen. De concessie is op basis van deze systematiek gegund aan Keolis.

Vraag 8

Bent u bereid om met provincies en gemeenten, in Interprovinciaal Overleg (IPO)- en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)-verband, te bespreken welke ruimte er in aanbestedingen is om maatschappelijke effecten, op bijvoorbeeld werkgelegenheid, te laten meewegen?

Antwoord 8

Ja, daar ben ik toe bereid. Expertisecentrum PIANOo licht hier ook over voor². Ik heb naar aanleiding van deze casus daarnaast contact gezocht met de provincie Overijssel, die als penvoerder opgetreden is bij de concessieverlening. De provincie heeft naar aanleiding van een motie van provinciale staten extern juridisch advies ingewonnen over deze zaak³. Het Ministerie van EZK is daarbij betrokken geweest. Dat advies bevestigt mijn analyse in het antwoord op vraag 6. De Aanbestedingswet 2012 biedt diverse mogelijkheden om maatschappelijke effecten mee te laten wegen. Daarbij kunt u bijvoorbeeld denken aan het mee laten wegen van sociale, milieu en innovatieve kenmerken. Ook de naleving van internationale arbeidsnormen en mensenrechten in de keten kan meewegen. Regionale werkgelegenheid is geen aspect dat direct mee kan wegen, omdat dat neer zou komen op het stellen van eisen aan de herkomst van een product of dienst. Wel kunnen bij aanbestedingen in algemene zin eisen gesteld worden in de sfeer van social return, waarmee indirect tot op zekere hoogte gestuurd kan worden op regionale werkgelegenheid. Dergelijke eisen zijn overigens ook gesteld bij de aanbesteding van de openbaar vervoersconcessie door de provincies Overijssel, Gelderland en Flevoland. Die eisen hebben betrekking op personele inzet bij de uitvoering van de openbaar vervoersconcessie, niet op de productie van de bussen.

Vraag 9

Is de aanbidding van de winnende inschrijving onderzocht, bijvoorbeeld op het aspect van een abnormaal lage inschrijving (voor zover daarvan sprake is) vanwege staatssteun (vgl. art. 2.116 van de Aanbestedingswet 2012, art. 107 en 108 VwEU)?

Antwoord 9

Ja, de concessieverleners hebben de financieel economische onderbouwing van alle inschrijvingen aan de hand van een groot aantal kengetallen getoetst. Voor de duidelijkheid, er was in deze casus geen sprake van een aanbesteding van bussen, maar van de verlening van een openbaar vervoersconcessie. Wel hebben de concessieverleners bij de toetsing van de financieel economische onderbouwing onder meer gekeken naar verschillen in materieelkosten, zowel wat betreft de absolute kosten als de kosten per dienstregelinguur. Geconstateerd is dat verschillen in materieelkosten tussen

² <https://www.pianoo.nl/nl/document/17466/richtsnoeren-europese-commissie-deelname-inschrijvers-derde-landen-aan-eu-markt-voor>

³ <https://overijssel.notubiz.nl/document/8602881/1/document>

inschrijvers zijn terug te voeren op verschillen in de opzet van het openbaar vervoersaanbod en de omgang met de overgangperiode naar de uiteindelijke concessie-indeling die de efficiëntie bepalen waarmee het busmaterieel wordt ingezet.

De toetsing gaf voor de provincies geen aanleiding om één van de inschrijvingen aan te merken als een «abnormaal lage inschrijving» in de zin van artikel 2.116 van de Aanbestedingswet. Het ging hierbij overigens om de beoordeling van de inschrijvingen van potentiële concessiehouders, niet van het busmaterieel.

Vraag 10

Op welke manier heeft de provincie Overijssel getoetst of de aanbesteding van de concessiehouder maximaal voldoet aan haar wensen?

Antwoord 10

De concessieverlening vond plaats door gedeputeerde staten van de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel gezamenlijk. De provincies hebben de ontvangen inschrijving beoordeeld aan de hand van de systematiek die hierboven beschreven is onder 7.

Vraag 11

Zijn er gegevens of signalen van een toename van deelname van Chinese of anderszins niet-Europese bedrijven aan aanbestedingen in ons land?

Antwoord 11

Nee. Gegevens uit TenderNed (het aanbestedingsplatform van de Nederlandse overheid) laten zien dat het aantal Nederlandse aanbestedingen dat in de periode 2015–2019 gewonnen werd door niet-Europese ondernemingen maar enkele tientallen per jaar betreft, waarvan slechts enkelen (10% daarvan) uit het vasteland van China of Hongkong. De cijfers laten geen duidelijke stijging zien. Daar moet wel bij aangetekend worden dat deze cijfers geen inzicht bieden in de eigendomsstructuren van deze ondernemingen. Zo kan het zijn dat de opdracht aan een Europees bedrijf is gegund, terwijl het moederbedrijf in een derde land gevestigd is. Het hoofdkantoor van BYD Europe is gevestigd in Schiedam, zoals ik al aangaf in mijn antwoord op vraag 2.

Vraag 12

Rijden de bussen die BYD Auto, na het winnen van eerdere aanbestedingen, in Nederland heeft geleverd, bijvoorbeeld aan Schiphol, naar tevredenheid en voldoen deze aan de gestelde eisen?

Antwoord 12

Ik heb daar geen zicht op. Keolis geeft desgevraagd aan, goede ervaringen te hebben met de bussen van BYD. Onderzoek naar klanttevredenheid laten volgens Keolis in dit verband ook goede cijfers zien.

Vraag 13

Hebben bedrijven als de VDL Groep in China een gelijke positie als BYD Auto in de Europese Unie (EU)? Met andere woorden: is er sprake van wederkerigheid?

Antwoord 13

Nee. China hanteert een zogenaamde Negatieve Lijst van sectoren waarin buitenlandse ondernemingen niet mogen investeren. Bussen vallen niet onder die Negatieve Lijst, maar de kansen voor bedrijven uit de EU zijn in China in de praktijk niet gelijk. Er gelden tarifaire en non-tarifaire belemmeringen. Als het gaat om het gunningsproces van publieke aanbestedingen, worden lokale werkgelegenheid en het bevorderen van lokale kampioenen als belangrijke factoren meegewogen door de Chinese overheid. Aanbestedingen in China gaan vooral naar lokale kampioenen. In Shenzhen rijden met name bussen van BYD op straat rond, in Beijing de bussen van BAIC (Beijing Automotive Industry Cluster) en in Shanghai van SAIC (Shanghai Automotive Industry Cluster).

Ik ben een voorstander van meer wederkerigheid tussen derde landen als China en de EU als het gaat om toegang tot de markt voor overheidsopdrach-

ten. Dat biedt het Nederlandse bedrijfsleven ook meer kansen buiten de Europese Unie.

Nederland steunt daarom de inzet van de Europese Commissie om in het kader van de WTO met China goede afspraken te maken voor toetreding tot de GPA. Verder staat Nederland positief tegenover het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuw aanbestedingsinstrument (het International Procurement Instrument), dat moet zorgen voor meer wederkerigheid. De inzet van het kabinet ten aanzien van dit voorstel – waarbij voorstellen zijn gedaan voor verdere versterking ervan – heb ik op 6 december jl. met uw Kamer gedeeld (Kamerstuk 35 207, nr. 33).

Vraag 14

Zou het recente Nederlandse voorstel om Europese mededingings- en/of aanbestedingsregels ook te laten gelden voor niet-EU-lidstaten, indien vigerend beleid, mogelijk tot een andere uitkomst van het aanbestedingstraject hebben geleid?

Antwoord 14

Dat is mogelijk, maar niet met zekerheid te zeggen. Deze situatie toont vooral aan dat er meer mogelijkheden moeten komen om nader onderzoek te doen naar bijvoorbeeld staatsteun uit derde landen en om daar zo nodig tegen te kunnen optreden.

Zoals ik in mijn antwoord op vraag 5 al aangaf, heb ik uw Kamer onlangs geïnformeerd over mijn voorstel voor een zogenaamd level playing field instrument (lpfi; Kamerstuk 21 501-30, nr. 470). Doel van dit voorstel is het herstellen van een gelijk speelveld op de interne markt tussen ondernemingen die oneigenlijke voordelen genieten door discriminatoire overheidssteuning en ongereguleerde overwinsten en andere ondernemingen actief op de interne markt die wel gereguleerd zijn. Dit instrument zou de Europese Commissie de bevoegdheid geven om onderzoek te verrichten als er een vermoeden bestaat dat een onderneming dergelijke oneigenlijke voordelen geniet. Als blijkt dat dat zo is, zou de Commissie maatregelen kunnen treffen tegen die onderneming. Die maatregelen beïnvloeden in principe niet direct individuele aanbestedingen. Wel zouden die maatregelen het gelijke speelveld kunnen herstellen en daardoor indirect invloed kunnen hebben op de uitkomst van aanbestedingen.

Op het moment dat een dergelijk instrument in werking zou treden, zou een transactie zoals deze mogelijk aanleiding kunnen geven tot het starten van een onderzoek. Daarvoor zou in een onderzoek duidelijk moeten worden wat voor prijzen en voorwaarden gangbaar zijn voor dit type transacties tussen een private partij en busleveranciers. Een dergelijk instrument zou bij het ontvangen van klachten door verschillende concurrerende leveranciers met relevante informatie inderdaad van toepassing kunnen zijn. Of er uiteindelijk maatregelen of sancties zouden volgen is nu niet te zeggen.

Vraag 15

Wat is de stand van zaken met betrekking tot dit voorstel?

Antwoord 15

Ik verwijs hiervoor naar de onder 5 en 14 genoemde Kamerbrief. Deze Nederlandse inzet wordt actief op verschillende niveaus en momenten onder de aandacht gebracht van onze Europese partners en de verschillende diensten van de Europese Commissie.

Vraag 16

Moeten volgens u het Nederlandse dan wel het Europese industriebeleid nog op andere punten worden herzien, om oneerlijke concurrentie door niet-EU-lidstaten tegen te gaan? Wat is hier de inzet van de regering?

Antwoord 16

Het kabinet heeft in mei middels de kabinetspositie Europese concurrentiekracht (Kamerstuk 30 821, nr. 73) aangegeven hoe zij denkt de Europese concurrentiekracht te kunnen versterken. Hierin heeft het kabinet aangegeven dat Nederland en onze concurrentiepositie baat hebben bij open markten en dat juist competitieve druk belangrijk is voor innovatie en consumentenprijzen op de lange termijn.

Het kabinet trekt echter een lijn als er oneerlijke concurrentie plaatsvindt. De EU dient haar vooraanstaande positie op de wereldmarkt beter in te zetten om een gelijk speelveld bevorderen. Zoals aangegeven in de Kabinetspositie Europese concurrentiekracht ziet het kabinet naast het level playing field instrument een belangrijke rol voor multilaterale en bilaterale afspraken, effectieve inzet van het Europese handelsdefensieve instrumentarium, onderhandelingen over eerlijke toepassing van exportkredietverstrekking en een gezamenlijk Europees optreden rondom regelgeving over en uitoefening van intellectuele eigendomsrecht om dit te bewerkstelligen. Ook pleit het kabinet in de EU voor een missiegedreven industriebeleid. Hiermee zal de vraag voor nieuwe en duurzame technologieën toenemen en de kansen voor Nederlandse en Europese spelers om deze te ontwikkelen en te leveren toenemen.

Deze inzet vindt ook op Europees niveau weerklank. In de onlangs verschenen industriestrategie⁴ van de Europese Commissie kondigt de Europese Commissie voor medio 2020 een zogenaamd *white paper* aan waarin zij onder meer in zal gaan op oneerlijke concurrentie door oneigenlijke staatssteun en op toegang voor staatsbedrijven uit derde landen tot de markt voor overheidsaanbestedingen.

Vraag 17

Hoe staat u tegenover een voorkeur voor Europese bedrijven bij openbare aanbestedingen, waartoe de Franse president eerder dit jaar opriep? Welke mogelijkheden ziet u om dit te bewerkstelligen?

Antwoord 17

De wenselijkheid en mogelijkheid van het weren van inschrijvingen uit derde landen is afhankelijk van de aard van de opdracht en de markt. In sommige gevallen kan dit noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld in verband met veiligheidsaspecten, in andere gevallen zijn aanbestedende diensten wellicht aangewezen op leveringen uit derde landen omdat het product of de dienst niet door een Europese partij geleverd kan worden. In algemene zin ben ik voorstander van wederkerigheid als het gaat om toegang tot de markt voor overheidsopdrachten; dit biedt juist kansen voor onze bedrijven. Nederland zet hier in internationaal verband ook actief op in, zoals ik onder andere in het antwoord op vraag 13 heb toegelicht.

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf