

Vergaderjaar 1999–2000

22 026

Nederlandse deel van een Hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs

Nr. 111

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 6 december 1999

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft op 17 november 1999 overleg gevoerd met minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat over **de brief van 12 november van de minister van Verkeer en Waterstaat over de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid** (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, HSL-Zuid/U199903701). Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Reitsma** (CDA) herinnerde eraan dat zijn fractie altijd op het standpunt heeft gestaan dat de exploitatie van het nationale en het internationale vervoer over de HSL-Zuid onderdeel dient te zijn van het kernnet. Op basis van het regeerakkoord gaat de exploitatie van het kernnet naar de NS. Als de HSL integraal onderdeel is van het kernnet, kan er maar één uitkomst zijn. Bijna alle fracties delen het standpunt dat integraliteit noodzakelijk is. De minister moet uiteraard op een verstandige manier onderhandelen, waarbij zij ook de belangen van de Staat moet dienen.

De heer Reitsma was om drie redenen onthutst over de wijze waarop de minister omgaat met de concessieverlening aan de NS. Ten eerste is het uit concurrentieoverwegingen onbestaanbaar dat de minister het NS-bod in openbaarheid brengt. Ten tweede negeert de minister de wens van de meerderheid van de Kamer, door het niet ontvankelijk verklaren van het NS-bod en door het afwijzen van de concessieverlening aan de NS. Ten derde zet de minister, door haar eis om vóór donderdag 18 november 1999, 17.00 uur, een keuze te maken uit de drie gedicteerde opties, de NS onterecht het mes op de keel. Als de minister doorgaat op de ingeslagen weg, kan de NS de exploitatie van de HSL wel vergeten. Dan komt de exploitatie in handen van de Fransen of de Duitsers, ondanks het feit dat er geen enkele mate van reciprociteit is. De heer Reitsma sloot zich aan bij de uitspraak van de heer Hofstra, gedaan tijdens de behandeling van de nota De derde eeuw spoor dat Nederland geen gekke Henkie moet zijn. In de nota De derde eeuw spoor wijst de minister concurrentie op het spoor af. Waarom biedt zij nu wel een opening voor openbare aanbesteding van het binnenlandse HSL-vervoer? Bestaat daar eigenlijk wel een wettelijk kader voor?

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) en 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), Augusteyn-Esser (D66), Schutte (GPV), Spoelman (PvdA), Geluk (VVD), Luchtensveld (VVD), Poppe (SP), Buijs (CDA), Van Walssem (D66), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Balemans (VVD), Dankers (CDA), Dijkzema (PvdA) en Bos (PvdA).

In de motie-Van Gijzel is de minister opgeroepen geen onomkeerbare stappen te zetten inzake de concessieverlening HSL. De drie opties die de minister in haar brief noemt, zijn hiermee in strijd. Als de NS niet vóór 18 november 1999, 17.00 uur, kan voldoen aan een nieuw voorkeursbod, rest slechts openbare aanbesteding. Inmiddels is bekend dat de NS een keuze voor een van de drie opties van de hand heeft gewezen. Wat is de reactie van de minister hierop? Eigenlijk komt op deze manier de oorspronkelijke nota De derde eeuw spoor, die minister Jorritsma-Lebbink niet door het kabinet kon krijgen, toch weer boven tafel. Dat is niet alleen onwenselijk, maar het staat ook haaks op de opvattingen van de Kamer.

Over de gevolgde procedure bestaan grote twijfels. Op welke wijze is de NS gevraagd, een voorkeursbod uit te brengen? Welke randvoorwaarden zijn hierbij op schrift gesteld? Kan de Kamer hierin inzage krijgen, desnoods vertrouwelijk? Wat waren de onderhandelbare punten? Is de NS door de minister uitgenodigd een toelichting te geven op het bod? Houdt de minister bij haar stappen wel voldoende rekening met de opvattingen van de Kamer?

Waarop baseert de minister haar mededeling dat de aanbesteding een verplichting van de EU is en dat onderdelen van het NS-bod op gespannen voet staan met Europese regels? Lidstaten mogen preferentiële rechten verlenen aan eigen vervoerders. Bovendien wordt ook de lengte van de concessieverlening niet door Europese regels bepaald. Waarom heeft de minister tijdens de persconferentie van afgelopen vrijdag en in het advies van de commissie van wijzen het ondershandse bod van de NS openbaar gemaakt, nota bene terwijl er nog een openbare aanbesteding kan volgen? Wordt hiermee de NS niet in een onmogelijke positie gebracht en wordt hiermee de nutsfunctie van het staatsbedrijf NS niet verkwanseld? Waarom heeft de minister het bod van de NS niet aangegrepen om de onderhandelingen te starten? De heer Reitsma had van de NS begrepen dat het bedrijf bereid is te onderhandelen over bijvoorbeeld de concessieduur, de hoogte van het bedrag, de betalingswijze en de treinfrequentie.

De minister heeft in de stukken geschreven over een NS-bod van 2,8 mld. In het advies van de commissie van wijzen staat dat het in werkelijkheid slechts 1 mld. waard is. Hoe kan dat? Is de NS gemeld welke eisen de commissie van eisen stelt aan het betalingsmoment? Hoe sporen de uitspraken die in het MIT zijn gedaan met het niet bekende gegeven dat het betalingsmoment voor de NS in 2000 ligt?

Kan de minister aangeven of de NS aanvullende eisen stelt aan de benodigde infrastructuur, buiten de al bekende investeringen?

De minister heeft te kennen gegeven niet onder de indruk te zijn van de integratievoordelen die de NS denkt te bereiken met het gedane bod. Hoe komt de minister tot deze conclusie?

De minister heeft ook gemeld dat er dertien geïnteresseerde partijen geregistreerd zijn. De heer Reitsma vroeg of het wel fatsoenlijk is aan een van die partijen te vragen om een objectief oordeel te geven over de vraag of de integratie van het kernnet met het HSL-vervoer wel toegevoegde waarde heeft. Speelt de minister op die manier niet op twee voetbalvelden tegelijk?

De heer Reitsma concludeerde dat de minister enkele onbegrijpelijke stappen heeft gezet, dat de positie van de NS te grabbel is gegooid en dat de kans bestaat dat het HSL-vervoer wordt uitgeleverd aan de Duitsers of de Fransen. Deze gang van zaken is niet in het belang van de reiziger, de NS en de belastingbetaler. Hij verzocht de minister de deadline van 18 november 1999, 17.00 uur, van tafel te halen. Hij riep haar op te stoppen met het geruzie met de NS en opnieuw aan tafel te gaan zitten met de NS om te onderhandelen.

De heer **Hofstra** (VVD) wees erop dat de regering regeert en de Kamer controleert. De minister is verantwoordelijk voor het volgen van de

procedure en voor het besluitvormingstraject. Pas als er een besluit is genomen over een contract, is de Kamer aan de beurt. Tot nu toe zijn er alleen rekensommen gemaakt en brieven gestuurd. Het is daarom vreemd dat de Kamer zich tijdens de aanbestedingsprocedure en het besluitvormingsproces bemoeit met de procedure. De heer Hofstra kon en wilde daarom nog geen inhoudelijke conclusie over de zaak trekken. Omdat er nog geen besluit is genomen, zijn er nog geen onomkeerbare stappen gezet. Dat de NS nu geen totaalbod meer kan uitbrengen voor binnenlands en buitenlands vervoer, is geen onomkeerbare stap. Wel is het de vraag hoe het zit met de wettelijke inbedding van de openbare aanbesteding.

De heer Hofstra was er teleurgesteld over dat de NS niet in staat is gebleken een ontvankelijk bod uit te brengen. De NS had gewoon een ontvankelijk bod kunnen uitbrengen, met bijgevoegd een aanvullend bod. Omdat het bod niet ontvankelijk was, moest de minister een vervolgactie ondernemen, waarbij de NS nog een kans kreeg. Misschien is de periode van een week voor de keuze van een van de drie opties wat aan de korte kant. Misschien moeten beide partijen nog eens met elkaar gaan praten. De ontstane situatie is echter niet de minister te verwijten. Blijkbaar schaakt de NS op twee borden, namelijk het departementale bord, waar de partij stroef verloopt en het parlementaire bord, waar de partij aanmerkelijk beter verloopt, naar het zich laat aanzien. De NS moet een faire kans krijgen, maar moet niet coûte que coûte de gunning krijgen. De NS moet een goed bod neerleggen met goed vervoer tegen een redelijke prijs. De Kamer moet zich niet door de NS en de vakbonden onder druk laten zetten.

De opmerking dat Nederland geen gekke Henkie moet zijn in Europa, betekent niet dat de NS tegen welke kosten dan ook het vervoer op de HSL moet krijgen. De heer Hofstra hield op dit punt de afweging graag open.

Hij vroeg of het in de publiciteit komen van het bedrag van het NS-bod een bepaald doel diende. Het doel is toch niet de Kameruitspraak uit te lokken dat per se de NS het HSL-vervoer gegund moet worden, teneinde de positie van de minister in het kabinet te versterken? Het is in ieder geval geen goede zaak dat bedragen in de openbaarheid komen.

De heer Hofstra vroeg zich af of het mogelijk was een time-out te creëren om uit de impasse te geraken. Daarna kan de Kamer een goed debat voeren over de vraag hoe het verder moet met de procedure. De Kamer moet zich dan nu wel buiten het besluitvormingsproces houden.

De heer **Van Gijzel** (PvdA) merkte op dat bij de aanbesteding van het HSL-vervoer de marktordening niet de primaire doelstelling is. Uitgangspunt is het vervullen van de wens van de klant en daardoor het verbeteren van de modal split. Het beste product is te bereiken door het binnenlandse net zo sterk mogelijk te maken, inclusief de integratie van het binnenlandse medegebruik van de HSL-infrastructuur en de HSL-trein. Door de synergie te verbeteren wordt niet alleen de bezetting vergroot, maar uiteindelijk ook de opbrengst en de doorvergoeding naar de overheid. Dit betekent dat er kwalitatieve en financiële redenen zijn om de sterke voorkeur te geven aan het uit de hand gunnen aan de NS. Die voorkeur moet echter verdiend worden. De NS moet dan ook een zodanig kwalitatief en financieel bod op tafel leggen dat de minister namens de reiziger en de belastingbetaler kan zeggen dat het optimale resultaat is bereikt. Kan de NS niet voldoende synergie-effecten bereiken, dan doet het bedrijf zijn werk niet goed.

De NS had een bod op het nationale HSL-vervoer kunnen uitbrengen met daarnaast een aanvullend bod. De commissie van wijzen schrijft in haar advies dat het NS-bod niet ontvankelijk is. Om toch te beoordelen of het bod aanleiding kan vormen om af te zien van openbare aanbesteding, heeft de commissie vier deelvragen gesteld, betrekking hebbend op een

financiële en kwalitatieve beoordeling. Naar de mening van de commissie van wijzen is het NS-bod kwalitatief en financieel niet van voldoende niveau.

Bij de discussie over het registratiedocument is door de minister gezegd dat de NS eventueel een totaalbod zou kunnen doen, maar wel in concurrentie met andere partijen. Als de NS werkelijk zo sterk staat vanwege de synergie-effecten, moet de NS zo'n aanbestedingsprocedure niet simpel tot uitvoering te brengen is, mede gelet op de benodigde medewerking van de NMBS en de SNCF. Dit blijkt ook uit het rapport van de commissie van wijzen. De vraag is nog steeds of er een level playing field kan komen.

De heer Van Gijzel ging in op de vraagpunten uit het overleg van 24 juni jl. Toen heeft de PvdA gezegd dat er geen wettelijke grondslag is voor de keuzen die in het registratiedocument werden aangegeven. De minister beriep zich op de Wet personenvervoer, maar die heeft nog geen kracht van wet. Zij heeft daarom terecht gemeld dat er geen juridisch gevolg kan voortvloeien uit het registratiedocument en dat het er slechts om gaat inzicht te krijgen in de marktsituatie. Uitgangspunt van de minister was een ondershandse gunning van het binnenlandse medegebruik van de HSL-infrastructuur door de NS en openbare aanbesteding van het internationaal vervoer, waarbij de NS alleen in een consortium mocht meedingen, omdat er anders een te grote marktmachtspositie zou ontstaan voor de NS. De NS mocht overigens wel zelfstandig op het geheel meedingen, zonder dat daarop het marktmachtsartikel van toepassing zou zijn. Kan de minister nog eens uiteenzetten waarom het marktmachtsartikel een beletsel is voor het meebieden bij afzonderlijke biedingen op het nationaal en het internationaal HSL-vervoer?

Een ander vraagpunt is dat de opstelling van de minister ertoe kan leiden dat de SNCF 85% van de aandelen van de HSL-lijn in bezit krijgt. Als de NS zelfstandig biedt op het buitenlandse deel, krijgt de NS ongeveer 10% in handen. Dat marktmachtsaandeel zou dan te groot zijn. Wat is dan de markt? Gaat het om het stukje tot aan de Nederlandse grens of om de lijn tot Parijs?

Vraagpunt is ook dat de Nederlandse Staat geen HSL-lijn naar Brussel of Parijs, doch slechts tot de Belgische grens in de aanbidding kan doen. De commissie van wijzen heeft aangegeven dat dit geregeld moet zijn, voordat tot aanbesteding kan worden overgegaan. Er bestaat geen enkele zekerheid over medewerking van de NMBS en de SNCF. Wordt die medewerking niet verkregen, dan is openbare aanbesteding in het geheel niet mogelijk. Als de SNCF wél meewerkt en meebiedt, moet vanwege de reciprociteit het Franse HSL-net opengesteld worden. De heer Van Gijzel ging ervan uit dat de Fransen het Franse HSL-net, dat door de Fransen wordt gezien als het hart van het Europese HSL-net, niet openstellen vanwege 100 kilometer HSL-lijn in Nederland. Welke positie heeft Nederland ten opzichte van de SNCF in het openbaar aanbesteden?

Het overleg in juni heeft geresulteerd in de motie-Van Gijzel, die uitsprak dat er geen onomkeerbare stappen gezet mogen worden, voordat de nota De derde eeuw spoor in de Tweede Kamer is behandeld. De discussie over de taaksectoren en de regulator is nog niet afgerond. Beide punten moeten eerst geregeld worden, voordat men tot aanbesteding kan komen. In Europees kader is op korte termijn geen enkele overeenstemming te verwachten over de open concurrentie op elkaars net en de reciprociteit. De minister schrijft in de brief dat de NS niet aan de voorwaarden heeft voldaan en dat het bod niet ontvankelijk is. Verder heeft zij aangegeven dat het bod kwalitatief en financieel onvoldoende is. Het lijkt erop dat de minister en de NS elkaar niet verstaan, laat staan begrijpen. Het is onbegrijpelijk dat twee partijen, die naar hetzelfde bod kijken tot een zo verschillend oordeel komen. Het is wellicht begrijpelijk uit strategische overwegingen, maar beide partijen kiezen niet voor verdere onderhande-

lingen. De minister baseert zich geheel op het advies van de commissie van wijzen. De NS stelt echter in een brief van 17 november 1999 dat de commissie van wijzen zich heeft gebaseerd op onjuiste gegevens en het bod verkeerd heeft geïnterpreteerd. De heer Van Gijzel kon hierover geen inhoudelijk oordeel geven, omdat hij het bod noch de beoordeling van de commissie kende. Als het bod inderdaad is beoordeeld op basis van onjuiste gegevens, kan het inhouden dat het bod toch aantrekkelijk is in kwalitatief en financieel opzicht. Daarin kan dan een grondslag zijn gelegen om af te zien van openbare aanbesteding en om te komen tot gunning uit de hand. Uit een nadere verkenning van het bod kan echter ook blijken dat het NS-bod werkelijk onder de maat is en dat de minister de druk op de NS terecht opgevoerd heeft. Dan moet via een open competitie, indien mogelijk, blijken wat het beste bod voor de reiziger is. De minister moet de kans krijgen, voor de reiziger en de belastingbetaler de NS zodanig onder druk te zetten dat er een optimaal product uit resulteert. Na afronding van dat proces kan de Kamer beoordelen of dat goed is gebeurd. De heer Van Gijzel hield overigens zijn opvatting staande dat er door de NS zonder marktwerking, maar met prikkels, een beter product kan worden geleverd dan met concurrentie op en om het spoor. De heer Van Gijzel herhaalde dat hij een sterke voorkeur had voor een geïntegreerde gunning aan de NS. Het bod van de NS dient echter kwalitatief en financieel zo aantrekkelijk mogelijk te zijn. Hij concludeerde dat er nog onduidelijkheden bestaan over de mogelijkheid van openbare aanbesteding, de medewerking van de NMBS en de SNCF, de reciprociteit en het marktmachtsartikel. Er moet helderheid over bestaan of het bod van de NS verkeerd beoordeeld is. Hoe ziet de minister de brief van de NS? Krijgt de Kamer daar nog een schriftelijke reactie op van de minister? Als de minister ertoe besluit om punt 8 uit haar brief in werking te stellen, wil zij de Kamer dan eerst inlichten over de stand van zaken? De heer Van Gijzel wees erop dat hij de huidige fase in de procedure pas wil afsluiten, als duidelijk is dat de volgende fase in de procedure kan worden ingezet. Een terugvaloptie vond hij de allerslechtste uitkomst van de totale procedure. Mocht de Kamer tot de conclusie komen dat de tender-procedure geen begaanbare weg is, dan ontstaat er een politiek nieuwe situatie.

De heer **Van Walsem** (D66) constateerde dat de verhouding tussen de minister en de NS en tussen de minister en de Kamer enigszins grimmig was geworden. De indruk bestaat dat de signalen die de Kamer heeft gegeven, niet helemaal gehonoreerd worden door de minister. Betrokkenen moeten ervoor waken in de situatie te komen dat het prestige een rol gaat spelen.

Omdat alle relevante vragen waren gesteld door voorgaande woordvoerders, wachtte de heer Van Walsem de antwoorden van de minister daarop af.

Hij achtte de kwaliteit van het openbaar vervoer en de substitutie van vervoer per auto en vliegtuig belangrijker dan de materiële belangen en de financiële kwestie. Een aanbod van HSL-vervoer, geïntegreerd in het kernnet, moet duidelijke synergievoordelen hebben. De heer Van Walsem begreep niet dat die synergie onvoldoende is aangetoond, zoals in het rapport van de commissie van wijzen staat. In het bod van de NS moeten synergievoordelen kunnen zitten. Het geldelijk voordeel is niet zo belangrijk, want een te laag bod van de NS, zal het winstcijfer van de NS doen stijgen. Het laatste is in het voordeel van de enige aandeelhouder, dus van de overheid.

De heer Van Walsem was van oordeel dat marktwerking op dit moment niet mogelijk is, omdat de voorwaarden voor aanbesteding nog niet zijn vervuld. Zo is er nog geen wettelijk kader en is er nog geen sprake van reciprociteit. Bovendien is het juridisch niet afdwingbaar dat partijen

vanwege de reciprociteit niet mogen meedoen in een openbare Europese aanbesteding.

De heer Van Walsem zei dat het ultimatum aan de NS van tafel moet. Hoewel de minister niet tot het onmogelijke is gehouden, verzocht hij haar opnieuw met de NS aan tafel te gaan te zitten en de Kamer over de uitkomsten ervan te berichten.

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) merkte op dat steeds vaker ernstige vraagtekens worden gezet bij de marktwerking, vooral als het om nutsvoorzieningen gaat. Hij was van mening dat de Kamer de minister in dit geval terecht voor de voeten loopt tijdens lopende onderhandelingen, omdat de minister niet handelt volgens hetgeen de meerderheid van de Kamer al een aantal keren heeft uitgesproken. De Kamer heeft uitgesproken: geen marktwerking op het kernnet en een voorkeur voor de NS wat binnenlands en buitenlands HSL-vervoer betreft. In het regeerakkoord staat heel duidelijk: geen concurrentie op het kernnet. Tijdens het overleg in juni is door de Kamer duidelijk gezegd dat er geen onomkeerbare stappen gezet mogen worden. In het kader van de nota De derde eeuw spoor heeft op verzoek van de minister geen discussie plaatsgehad over de aanbesteding van de HSL, omdat zij middenin de onderhandelingen zat. Het was logisch geweest als de minister met de Kamer had gediscussieerd over het bod van de NS, alvorens tot een finaal oordeel over het bod te komen. Door de gevolgde procedure is echter de huidige situatie ontstaan.

Hoewel de Kamer zich niet goed heeft kunnen verdiepen in de argumenten die ten grondslag liggen aan het bod van de NS en aan de reactie van de minister, rijzen er toch enkele vragen. De NS zegt dat de lijn Den Haag–Eindhoven in het bod zit, terwijl de commissie van wijzen dat ontkent. De opvattingen van de NS en de minister over de manier waarop het bod in de tijd gefinancierd wordt, lopen ook uiteen.

De heer Van der Steenhoven deelde de opvatting van het CDA en de PvdA over de reciprociteit. Hij riep de minister op opnieuw met de NS te praten over de integratie van het nationaal en internationaal vervoer.

Hij kwam tot de conclusie dat de minister de gang van zaken aan zichzelf te wijten heeft, omdat zij een onjuiste procedure heeft gevolgd. De meerderheid van de Kamer wil immers een andere weg volgen. De huidige procedure moet stopgezet worden teneinde eerst een discussie te voeren over het kader waarbinnen het aanbestedingsbesluit kan worden genomen. Hierbij moet ook duidelijk worden hoe een en ander zich verhoudt tot de wet Personenvervoer en tot het überhaupt mogelijk maken van concurrentie op of om het spoor.

De heer **Van Bommel** (SP) was van mening dat het debat niet alleen gaat over de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid, maar vooral over het belang van het vervoer over grote afstanden. Het debat over de gunning van het HSL-vervoer krijgt het karakter van een pokerspel. Er ligt een mes op tafel, want de NS moet vóór 18 november, 17.00 uur, een ander bod uitbrengen. Doet de NS dat niet, dan volgt openbare aanbesteding. Dat is een zeer ongewenste situatie. Het pokerspel tussen de minister en de NS wordt gespeeld over de rug van de reiziger, die belang heeft bij netintegratie, tariefintegratie, minder overstappen en een kortere reistijd. Het belang van de reiziger is er het beste mee gediend als het vervoer bij één vervoerder wordt gehouden. Daarom deelt de SP een voorkeur voor gunning van het HSL-vervoer aan de NS. De bundeling van nationaal en internationaal vervoer levert een maximale integratie op. Als de minister voortgaat op de weg die zij is ingeslagen, krijgt men te maken met verschillende ondernemingen op belangrijke delen van het spoorwegnet in Nederland.

De heer Van Bommel zei dat het belang van de reiziger in het geheel niet wordt gediend met het stellen van een ultimatum. Hij verzocht de minister

dit mes van tafel te halen en overleg te voeren met de NS. Dan kan niet alleen worden gesproken over de misverstanden die zijn gerezen tussen de NS en de commissie van wijzen, maar ook over de elementen uit het bod die niet aanvaardbaar zijn voor de minister.

Hoewel het verouderd was, is het bod van de NS naar buiten gekomen. Dat maakt de positie van de NS buitengewoon moeilijk. Hoe kon het bod naar buiten komen?

Gelet op de eisen die de minister heeft gepresenteerd, is te voorzien dat de NS in de korte beschikbare tijd geen mogelijkheid meer heeft om te komen tot een beter bod en een betere afstemming op de geformuleerde eisen en op de ruimte die de Kamer de minister gunde in het debat over de nota De derde eeuw spoor. De heer Van Bommel kwam tot de conclusie dat de opstelling van de minister contraproductief is.

De heer **Stellingwerf** (RPF) wees erop dat de NS tot 18 november 1999, 17.00 uur, van de minister de tijd heeft gekregen alsnog te voldoen aan de door de regering gestelde voorwaarden. Waarom moet dit allemaal onder een zo hoge tijdsdruk plaatsvinden? De eerste hogesnelheidstrein zal immers pas in 2005 over het nieuwe traject rijden. Omdat de Kamer zich nu ineens moet uitspreken over eventuele openbare aanbesteding, dreigt ook de Kamer te worden gedwongen tot onzorgvuldige besluitvorming. De huidige impasse lijkt hoofdzakelijk te zijn ontstaan doordat de overheid door politieke verschillen van inzicht op twee sporen rijdt. Enerzijds wordt marktwerking voorgestaan, terwijl de NS anderzijds (vooralsnog) een dominante positie dient te behouden. De heer Stellingwerf was van mening dat het hoofdrailnet als één geheel moet worden gehandhaafd. Gezien de functie van de HSL-Zuid en de geografische ligging, is de HSL-Zuid een onlosmakelijk onderdeel van het hoofdrailnet. De hogesnelheidslijnen dienen dan ook te worden opgenomen in de concessie voor het hoofdrailnet. De kritiek van het kabinet op de concessieperiode die de NS in het bod heeft opgenomen, is voorstelbaar. Wellicht is te overwegen de concessieperiode voor het hoofdrailnet bij te stellen tot vijftien jaar.

Vanwege het integrale karakter ervan sprak het NS-plan de heer Stellingwerf wel aan. De NS stelt dat de integratievoordelen van het bod vele malen groter zijn dan door de commissie van wijzen is gemeld. Heeft de commissie van wijzen onvoldoende inzicht gehad in de bedrijfseconomische mogelijkheden van het NS-plan? De heer Stellingwerf drong erop aan de uitgestoken hand van de NS aan te nemen om nader overleg te voeren. Dan moet er wel meer tijd beschikbaar zijn om knopen door te hakken. Te vrezen valt dat de kwaliteit van het vervoer lijdt onder de impasse.

Overigens heeft de NS de impasse ook een beetje aan zichzelf te wijten, doordat het bedrijf willens en wetens is voorbijgegaan aan de voorwaarden van de minister. Het was beter geweest in een eerder stadium melding te maken van de problemen. Formeel juridisch is het bod nu niet eens ontvankelijk. In de drie varianten die de minister nu heeft voorgelegd, wordt het voorkeursrecht van de NS ingeperkt. Ook als de NS alsnog besluit een contract met de Staat te sluiten, worden er voorwaarden gesteld aan de uitplaatsing van de taakorganisaties en het prestatiecontract voor het hoofdrailnet. Van de drie varianten verdient deze eerste de voorkeur, omdat de andere twee hoe dan ook betekenen dat grote buitenlandse ondernemingen zich in de strijd mengen. Bij openbare aanbesteding moet reciprociteit in ieder geval uitgangspunt zijn. De heer Stellingwerf achtte openbare aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid echter geen goede zaak, omdat het dan moeilijker wordt de integraliteit van het binnenlands personenvervoer te waarborgen. Openbare aanbesteding zal de facto ook neerkomen op concurrentie op het spoor, hetgeen moeilijk is te plaatsen in het huidige beleid. Overigens zou het een novum zijn, een openbare aanbesteding te laten plaatsvinden,

terwijl de bidders waarschijnlijk dankzij de minister al weten hoe hoog het bod van de NS was. Het is ook merkwaardig dat van de dertien geregistreerden er één om een reactie op het NS-bod is gevraagd. Welke waarde moet aan dat oordeel worden gehecht? Als de NS bij zijn bod blijft of het enigszins verhoogt, dan is het toch ook mogelijk om de suggestie van de commissie van wijzen te volgen om via een earn-outbepaling de Staat te laten meedelen in eventuele hogere opbrengsten boven een bepaald maximum? Dat kan toch ook bij een eventueel tegenvallend resultaat van overleg met de NS?

De heer **Van den Berg** (SGP) had begrip voor een stevige onderhandlungsstrategie, maar hij achtte de gang van zaken in de correspondentie en de discussie niet verstandig. Het is zeer de vraag of een harde toonzetting een goede basis vormt voor toekomstige bestuurlijke verhoudingen. Bovendien is het de vraag hoe het bod van de NS op straat kon komen, waardoor de NS bij voorbaat op achterstand is gezet ten opzichte van eventuele concurrenten.

De SGP-fractie heeft meermalen gepleit voor een voorrangspositie voor de NS in het binnenlands en buitenlands HSL-vervoer. Vanwege de optimalisatie van het vervoer, spreekt het idee om het binnenlands HSL-vervoer en het intercitynetwerk als een geïntegreerd geheel te zien, haar sterk aan. In die zin is het begrijpelijk dat de NS een integraal voorstel heeft gedaan. Daarom is het een stap te ver dat de NS bij de herkansing slechts een bod mag doen op het binnenlands HSL-vervoer en dat het vervoer bij een onvoldoende bod openbaar wordt aanbesteed. Dit treedt bovendien ver buiten de politieke grenzen die de Kamer heeft getrokken. Door het gestelde ultimatum is de NS in een onmogelijke positie gemanoeuvreed. Het is dan ook volstrekt voorstelbaar dat de NS het ultimatum heeft afgewezen.

In de brief van 12 november 1999 stelt de minister aan de NS harde voorwaarden, die betrekking hebben op algemene uitgangspunten inzake het prestatiecontract en de uitplaatsing van de taakorganisaties. In de discussie over de nota De derde eeuw spoor heeft de minister echter gevraagd de motie van de heer Van den Berg over de taakorganisaties aan te houden en er nog geen politiek oordeel over te vellen. Deze gang van zaken is niet correct ten opzichte van de Kamer, omdat de discussie over de nota De derde eeuw spoor op dit punt nog niet is afgerond en nog niet tot besluitvorming heeft geleid.

De heer Van den Berg wees er opnieuw op dat de verzelfstandigingsoperatie en de gevolgen daarvan een deugdelijk wettelijk kader vereisen. De regering is al enkele malen door de rechter gecorrigeerd vanwege het ontbreken van een goed wettelijk kader. De Nederlandse wetgeving kent ten aanzien van het binnenlandse spoorvervoer nog geen wettelijke basis voor de voorziene openbare aanbesteding. Als de minister vooruitloopt op de wetgeving waaraan wordt gewerkt, is dat een juridisch risicovolle weg. Immers, als partijen zich in de procedure geschaad achten, kunnen zij naar de rechter stappen met de vraag waar de procedure op gebaseerd is. Op welke wettelijke bepalingen zijn de stappen, die de minister heeft aangekondigd gegrond? De PKB is een ruimtelijk kader, niet geschikt voor een aanbestedingsprocedure. Het burgerlijk recht biedt geen uitkomst, omdat alle wetgeving op het terrein van het openbaar vervoer altijd in publiekrechtelijk kader is gezien. De heer Van den Berg was van oordeel dat de minister geen juridisch risico mag nemen.

Hij zei dat er nog geen sprake is van reciprociteit. Zij zal er op een voorzienbare termijn ook niet komen. De voorwaarde die de minister op dit punt stelt, is onvervulbaar.

De heer Van den Berg verzocht de minister het ultimatum dat in de brief wordt genoemd, van tafel te halen en zo snel mogelijk weer met de NS in gesprek te gaan, vooral omdat er onduidelijkheid bestaat over de inhoud

van het NS-bod. Daarna kan, met inachtneming van de voorwaarden die het formele kader stelt, verder worden gepraat met de Kamer.

Antwoord van de regering

De **minister** merkte op dat zij het debat graag zakelijk hield. Om die reden is een commissie van deskundigen gevraagd, naar het bod van de NS te kijken. Dat is met medeweten van de Kamer gebeurd. Zij stelde de heer Scheepbouwer, voorzitter van de commissie van wijzen, graag in de gelegenheid om aan te geven hoe de commissie is gekomen tot het oordeel over het NS-bod, dat de Kamer niet kent.

De **voorzitter** concludeerde uit de discussie dat de vaste commissie er geen behoefte aan had in te gaan op het aanbod van de minister.

De **minister** wees erop dat de vaste commissie dan moet geloven dat zij op basis van een beoordeling tot de conclusie is gekomen dat het NS-bod volstrekt onder de maat is.

De minister schetste de discussie die in het verleden is gevoerd over de procedure rond de aanbesteding. Tijdens het algemeen overleg dat in juni is gehouden, is bij meerderheid afgesproken een onderscheid te maken door middel van onderhandse aanbesteding van het binnenlandse HSL-vervoer en het openbaar houden van het internationale HSL-vervoer. Ook is afgesproken te registreren of er geïnteresseerde partijen zijn. De reciprociteit was een ander belangrijk punt. Het ging in de beoordeling uiteindelijk om de vraag wat de reiziger en de Nederlandse overheid c.q. samenleving er beter van worden. De procedure voor de aanbesteding van het binnenlands HSL-vervoer kon worden gestart. In de uitkomst van dat traject mogen geen onomkeerbare stappen worden gezet, zonder dat de Kamer er een oordeel over geeft. Bij de bieding is niet alleen de eis van integratie van belang, maar ook de eis van transparantie. Als het binnenlands HSL-vervoer en het kernnet bedrijfsmatig worden verknoopt, ontstaat er op termijn een probleem bij de concessieverlening, omdat de activiteiten dan niet meer verbijzonderd kunnen worden. Als het onderhandse NS-bod niet goed is, wordt het totaal openbaar aanbesteed, is tijdens het algemeen overleg in juni gezegd.

De NS is uitgenodigd, een onderhandse bieding te doen op het binnenlands HSL-vervoer. Er is een commissie van wijzen ingesteld om het bod te kunnen beoordelen. Het bod moest beoordeeld worden op het resultaat voor de reiziger en de samenleving, bijvoorbeeld via integratievoordelen. De commissie van wijzen heeft geoordeeld dat in het uitgebrachte NS-bod het integratievoordeel niet is aangetoond. Het kabinet heeft hierover uitvoerig gesproken en het heeft geobjectiveerd geconcludeerd dat het NS-bod buitengewoon teleurstellend is.

De minister wees erop dat zij er tot nu toe nog maar matig in was geslaagd goede afspraken over het leveren van producten en prestaties voor elkaar te krijgen, omdat zij niet te maken heeft met een staatsbedrijf, maar met een zelfstandige NV. De Staat is daar weliswaar voor 100% aandeelhouder van, maar het bedrijf heeft altijd toegewerkt naar door hem gewenste uitkomsten, linksom of rechtsom. De minister merkte op dat de overheid geen speelbal mag worden. Zij was van mening dat de overheid in een goede strategische positie moet blijven ten opzichte van een bedrijf dat het gewend is te schaken op meerdere borden. Blijft de overheid niet in een goede positie, dan wordt het ook niets met het dividend. De NS stopt de winst in nevenactiviteiten, bijvoorbeeld in Telfort. De minister zei dat het openbaar vervoer geleverd moet worden in het belang van de reiziger, tegen een prijs die de samenleving ervoor over heeft. Er bestaan nog veel ambities op het terrein van het openbaar vervoer. De uitkomst van contracten met openbaarvervoerbedrijven, al

dan niet voor 100% eigendom van de Staat, moet zodanig zijn dat eenieder daar trots op kan zijn.

De NS heeft preferent een bod uitgebracht. Dat bod was niet duidelijk. De commissie van wijzen heeft gevraagd uit te leggen hoe het bod moest worden gelezen en wat de voordelen van het bod waren. Er is ook gevraagd waarom de NS in het bod eisen had gesteld. Vervolgens is er een beoordeling van het bod gemaakt. Objectief gezien was het bod onvoldoende. De Europese regels laten het niet toe onderhands langjarige concessies aan een vervoerder uit te geven voor internationaal vervoer. Wel kan er per jaar op basis van een gebruikersheffing toegang tot het net worden verleend. Ook kan er sprake zijn van vrije toegang in het internationaal personenvervoer. Wat de NS bood, met een concessieperiode tot 2035, ook op het internationale deel van het Nederlandse concessiegebied van de HSL, kon niet. Daarom is gezegd dat de procedure een week werd opgeschort en dat de NS, op voorwaarden die in het belang zijn van de reizigers en de Nederlandse samenleving, de kans kreeg om een nieuw bod uit te brengen voor het binnenlands HSL-vervoer. Tot nu toe ligt er geen bod waarover onderhandeld kan worden. De minister tekende hierbij aan dat er geen onomkeerbare stappen zijn gezet. Een getekend contract kan pas geëffectueerd worden als de Kamer er haar fiat aan gegeven heeft. Zij wees erop dat zij een contract aan de NS heeft voorgelegd, over de manier waarop naar de mening van het kabinet het binnenlands HSL-vervoer aan de NS gegund kan worden. Daarvan maken bijvoorbeeld de integratiegedachte en een earn-outbepaling onderdeel uit. Deze overeenkomst, die al door de minister is getekend, heeft voldoende profijt voor de reiziger. Inwerkingtreding van de overeenkomst is uiteraard onderhevig aan goedkeuring door de Kamer. De NS wil deze overeenkomst niet aangaan, omdat het bedrijf ook het internationale HSL-vervoer wil, maar zonder restricties. Het laatste kan echter niet ondershands. De juridische aspecten van het aanbestedingsproces worden voortdurend bekeken. Dit geldt ook voor de internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke aspecten. Elke stap wordt juridisch bekeken, onder andere door de landsadvocaat. De minister zegde toe de stukken inzake de juridische aspecten van de concessieverlening aan de vaste commissie te zenden. Zij wees erop dat zij het NS-bod niet publiek heeft gemaakt. Zelfs het bedrag dat is genoemd, zegt niet alles. De 2,8 mld. heeft niet betrekking op het binnenlands HSL-vervoer. Bij dat bedrag zijn zeer veel zaken betrokken, die niet publiek zijn. Het bedrag van 1,8 mld. staat in de PKB als het bedrag dat de Staat wil binnenhalen. Uit deze bedragen kan geen enkele marktpartij iets aflezen. De minister deelde absoluut niet de opvatting dat zij bedrijfsgegevens naar buiten heeft gebracht. Op de brief van de NS wilde zij pas een reactie naar de Kamer sturen op het moment dat de NS instemt met openbaarmaking van de inhoud van de brief. Dat moet dan vertrouwelijk, omdat er bedrijfsgegevens in het geding zijn. Overigens verklaarde de minister dat zij het oneens was met alle onderdelen uit de brief van de NS.

Zij zei dat ook zij het belangrijk vindt dat de NS het binnenlands HSL-vervoer voor zijn rekening neemt. Dat is ook de reden dat de afgesproken gunningsprocedure is gekozen. Als het met de NS niets wordt wat het binnenlandse HSL-vervoer betreft, wordt via een open procedure, een openbare aanbesteding bepaald hoe de reiziger en de Nederlandse samenleving het beste gediend kunnen worden. Mocht de NS kiezen voor variant c uit de brief, dan maakt de NS met zijn kennis van de Nederlandse markt en met zijn mogelijkheden tot integratie uiteraard een heel grote kans om de aanbesteding te winnen. Mocht de Kamer van mening zijn dat de ingezette procedure niet verder vervolgd moet worden, dan kan de overheid niet meer vanuit een krachtige positie komen tot een goede prijs-kwaliteitsverhouding. Overigens is de discussie die nu gevoerd wordt, al tamelijk dramatisch voor de uitkomst van de procedure. Vandaar ook dat de minister het verzoek heeft gedaan dit overleg in

beslotenheid te voeren. Zij zei dat zij zich nu niet liet terugsturen naar de onderhandelingstafel, omdat dit de positie van de overheid zou verzwakken. Zij deed de commissie het dringende verzoek haar in de gelegenheid te stellen, de afzonderlijke stappen van de aanbestedingsprocedure te laten afwickelen. De Kamer is uiteindelijk in de gelegenheid, te beoordelen of de minister haar huiswerk goed heeft gedaan. Naar het level playing field is een verkenning uitgevoerd. Op basis van de gevoerde gesprekken is het ministerie tot de conclusie gekomen dat een openbare aanbesteding op zichzelf een mogelijke en aanvaardbare procedure is, die ook lucratief is voor de betrokken staatsbedrijven. De minister wees erop dat zij dit niet allemaal kon opschrijven, omdat dit de marktverhoudingen verstoort. Naar aanleiding van de registraties zijn gesprekken gevoerd met de dertien gegadigden, waarbij ook de reciprociteit aan de orde is geweest. De reciprociteit is vooral een probleem in relatie tot de gesloten markt van de SNCF en de NMBS, indien het gaat om deelname van deze bedrijven. Op blz. 8 van het rapport van de commissie van wijzen staat dat bij een goed voorbereide openbare aanbesteding vertrouwd mag worden op voldoende marktspanning voor een succesvolle openbare aanbesteding. In het uitgewerkte tenderdocument wordt rekening gehouden met de juridische aspecten en de wensen van de overheid. De minister zegde toe het tenderplan aan de commissie te sturen, nadat het beschikbaar komt.

Het is belangrijk de procedure af te wikkelen op de manier die het kabinet heeft voorgesteld. Het resultaat van de procedure wordt beoordeeld op integratievoordelen, op kwaliteit en op de geboden prijs. Over die beoordeling mag de Kamer haar stem laten horen. Daarna wordt de volgende procedure ingegaan. Er is pas sprake van een onomkeerbare situatie, als er contracten worden gesloten. Indien het resultaat voor de overheid en de samenleving niet leidt tot een verbetering op de te beoordelen punten, ontstaat er een heel andere situatie, ook in de Europese verhoudingen en in het verlenen van langjarige internationale concessies. Dan komt de terugvaloptie in beeld, die echter niet de voorkeur heeft. In de terugvaloptie hoeft het kabinet niet met de rug tegen de muur met de Nederlandse vervoerder te onderhandelen. Het is zaak eerst de stappen van de procedure op de juiste manier te volgen. Zo zal er in mei het bidboek zijn. De afzonderlijke stappen moeten voldoen aan de kwalitatieve maatstaven. De stap ten aanzien van de gunning van het binnenlands HSL-vervoer is op inhoudelijke gronden als onvoldoende beoordeeld.

De minister ging ermee akkoord over een of twee weken in een vertrouwelijk overleg te spreken over de voorwaarden en de gang van zaken rondom de tenderprocedure. De Kamer krijgt daartoe de benodigde stukken toegestuurd. Een internationale tenderprocedure kan niet onderhands gevoerd worden. Dat beperkt de beschikbare opties. De minister wilde echter niet terugkomen op de overeenkomst die aan de NS is voorgelegd over het binnenlands HSL-vervoer.

De voorzitter van de commissie,
Blaauw

De griffier van de commissie,
Roovers