

Vraag Ondernemer

Op basis van antwoord op vragen 792 en 793 hebben wij de indruk dat wij onvoldoende duidelijk hebben gemaakt welke voordelen de concessiehouder van de huidige concessie Tram en Bus Regio Utrecht (hierna 'Concessiehouder') in onze ogen heeft bij de beoordeling van haar inschrijving voor de concessie Utrecht Binnen ten opzichte van andere inschrijvers.

In reactie op vragen 792 en 793 schrijft u dat de beoordeling op G2 niet afhankelijk zal zijn van de aard van de introductie van ZE-bussen, "maar van de kwaliteit van het plan dat inschrijver indient." In onze visie heeft de Concessiehouder een substantieel voordeel waardoor het voor haar gemakkelijker is om op G2 een hoge score ("uitmuntend" of "zeer goed") te behalen bij de beoordeling en het voor haar vanwege financiële voordelen eenvoudiger is om een hoger aantal dienstregelingen te bieden dan andere inschrijvers (G.1.2). Aangezien in ieder geval het voordeel op G2 gemakkelijk kan worden beperkt, heeft u de verplichting om daartoe maatregelen te nemen. Ons standpunt lichten wij hierna toe.

U heeft (in antwoord op vragen 413 en 667) expliciet bevestigd dat u geen voorkeur heeft voor een 'big bang' of een geleidelijke instroom van ZE-bussen. U heeft (in antwoord op vragen 331, 668 en 669) toegezegd dat bepaalde eisen uit het PvE worden losgelaten voor een transitieperiode om het mogelijk te maken dat andere inschrijvers dan de huidige concessiehouder een geleidelijke instroom van ZE-bussen zouden kunnen uitvoeren. Deze aanpassingen nemen niet weg dat de Concessiehouder aanzienlijke voordelen heeft.

Ten eerste stellen we vast dat het voor alle inschrijvers zeer uitdagend zou zijn om vanaf de start van de concessie enkel met ZE-bussen te rijden. Vanwege netcongestie is er een reëel risico dat de aangevraagde verhoging van het gecontracteerde afnamevermogen voor de stalling Westraven niet tijdig beschikbaar is (mede gezien het moment van aanvragen zoals te lezen in het antwoord op vraag 824). Ook als de stalling Zeist ter beschikking wordt gesteld, dan is het zeer aannemelijk dat ook op die stalling onvoldoende vermogen is om alle bussen te laden. Dit geldt eveneens voor andere locaties die als stalling gebruikt zouden kunnen worden. Een geleidelijke instroom van ZE-bussen lijkt daarmee alleen al vanwege de netcongestie onvermijdelijk te zijn.

Daarnaast is het voor bussenleveranciers momenteel bijzonder moeilijk om aan de vraag naar ZE-bussen te voldoen. Meerdere fabrikanten zijn niet in staat om aan leveringsverplichtingen te voldoen of hebben reeds aangegeven dat ze niet in staat zijn om het vereiste aantal bussen tijdig te leveren. Tijdige levering wordt bovendien bemoeilijkt doordat de beoogde gunningsdatum is opgeschoven naar 21 mei 2024 – met een kortere levertermijn tot gevolg. Een geleidelijke instroom van ZE-bussen lijkt daarmee dus niet alleen vanwege de netcongestie maar ook vanwege productiecapaciteit bij diverse busleveranciers onvermijdelijk te zijn.

Tegen die achtergrond kan het zo zijn dat u stelt geen voorkeur te hebben voor een geleidelijke instroom van ZE-bussen maar is de realiteit dat een geleidelijke instroom waarschijnlijk feitelijk noodzakelijk is. En juist op het punt van geleidelijke instroom heeft de huidige Concessiehouder een groot voordeel: zij heeft immers al dieselbussen rijden in Utrecht die ingezet kunnen worden in de nieuwe concessie, en hoeft hiervoor geen of weinig kosten voor te maken. De huidige Concessiehouder heeft voordelen die tot gevolg kunnen hebben dat het voor haar gemakkelijker is om een hogere score te halen bij de beoordeling van haar inschrijving dan voor andere inschrijvers.

Bij de beoordeling van gunningscriterium G2 stelt u dat inspelen op de netcongestieproblematiek, de energietransitie en de overgang naar een circulaire economie flexibiliteit en wendbaarheid vraagt van de concessiehouder. In de uitwerking van het gunningscriterium schrijft u dat onder meer wordt beoordeeld op de ruimte die er is om onvoorziene omstandigheden op te vangen en op risicobeheersmaatregelen. De Concessiehouder gebruikt in de concessie Tram en Bus regio Utrecht een vloot bussen (in eigendom) die een-op-een ingezet kunnen blijven totdat ZE-bussen instromen. De Concessiehouder kan dus met absolute zekerheid aanbieden dat tenminste het huidige comfort geboden wordt totdat het noodzakelijke afnamevermogen en de ZE-bussen beschikbaar zijn en ingezet kunnen worden. Zo kan zij zeer gemakkelijk flexibel en wendbaar inspelen op onvoorziene omstandigheden met gebruikmaking van de huidige bussen.

Andere inschrijvers zullen gebruikte bussen moeten verwerven (inzet van nieuwe bussen op fossiele brandstof is niet toegestaan, zie antwoord op vraag 331). Een dergelijk groot aantal gebruikte bussen is niet gemakkelijk beschikbaar. En in de markt van gebruikte bussen is nu nog niet bekend welke bussen daadwerkelijk medio 2025 beschikbaar zijn en voldoen aan de gestelde eisen. Andere Inschrijvers dan de Concessiehouder kunnen dus met minder zekerheid dan de Concessiehouder aangeven met welke bussen zij willen gaan starten, tenzij in de groep van de inschrijver toevallig op het juiste moment nog plukjes met bussen beschikbaar zijn die aan de eisen

voldoen. Het is daarom zeer aannemelijk dat andere inschrijvers dan de Concessiehouder minder comfort (althans door de waarschijnlijkheid van meerdere typen bussen verschillend comfort en niet eenduidig) bieden dan de Concessiehouder en minder gemakkelijk flexibel en wendbaar inspelen op onvoorziene omstandigheden. Ondanks dat zij wel aannemelijk zouden kunnen maken dat de transitie naar ZE betrouwbaar zal gaan verlopen.

Daarbij komt dat andere inschrijvers aanzienlijke kosten moeten maken om gebruikte bussen te moeten kopen of huren (ook als deze beschikbaar zijn binnen de groep, die zijn immers niet 'gratis'). Op basis van een voorzichtige schatting is de huurprijs ca. €2.000 per bus, per maand danwel een aanschafprijs van enige tienduizenden euro's per bus. Die bussen moeten worden aangepast aan de eisen van de concessie (waaronder aanpassingen aan uiterlijk, indeling en een keer extra inbouw van ICT-systemen). Dat brengt aanzienlijke kosten met zich mee van, naar schatting ca. € 25.000 per bus. De Concessiehouder draagt die kosten niet omdat ze, volledig afgeschreven, bussen heeft die voldoen aan de eisen en al voorzien zijn van ICT-systemen. Dat levert een groot kostenvoordeel op dat de Concessiehouder bijvoorbeeld kan inzetten om extra DRU's aan te bieden bij gunningscriterium G1.2.

Ten slotte merken we op dat de Concessiehouder mogelijk een voordeel heeft bij de beoordeling van gunningscriterium G3.1 aangezien zij per definitie een uniformere uitstraling van de bussen kan bieden terwijl andere inschrijvers waarschijnlijk genooddaakt zijn om meer verschillende bussen in te zetten doordat er geen 200 bussen van hetzelfde type beschikbaar komen.

Het voorgaande betekent dat het voor de Concessiehouder makkelijker is om een hoge score te behalen op verschillende gunningscriteria dan voor andere inschrijvers (alleen op G2 is het verschil tussen de score "Uitmuntend" en "Goed" al 4 punten en tussen "Uitmuntend" en "Ruim voldoende" zelfs 10 punten). Wij merken op dat aanbestedingen voor OV-concessies vaak met kleine verschillen worden beslist waardoor een voordeel al snel effecten kan hebben op de uitkomst van een aanbesteding.

Daar staat tegenover dat deze materiële risico's op een schending van het gelijkheidsbeginsel eenvoudig voor een deel kunnen worden gemitigeerd door de criteria omtrent betrouwbare transitie naar 100% ZE-bussen te verwijderen uit gunningscriterium G2 en toe te voegen aan toetsingscriterium T1. Zoals toegelicht in vragen 792 en 793 rust op de concessieverlener een verplichting om het level playing field zoveel als mogelijk te herstellen voor zover dat gemakkelijk is te realiseren, het economisch acceptabel is en de rechten van de Concessiehouder niet worden geschonden. De oplossing die wij voorstellen voor de verstoring van het level playing field voldoet aan deze eisen en lost in elk geval een deel van de ongelijkheid op. Ook borgt deze oplossing de wens van de concessieverlener voor een betrouwbare implementatie van ZE. Op de concessieverlener rust dan ook de plicht om deze maatregel door te voeren. Wij verzoeken u de Aanbestedingsleidraad aan te passen.

Antwoord Provincie

1. *Wij kunnen de redenering op grond waarvan u voorstelt de betrouwbare transitie naar 100% ZE-bussen te verwijderen uit gunningscriterium G2 niet volgen. U stelt dat de Concessiehouder een voordeel zou hebben, omdat hij kan beschikken over de dieselbussen die nu in Utrecht worden ingezet. Uw voorstel om het onderdeel "de betrouwbare transitie naar 100% ZE-bussen" te verwijderen uit G2, valt daarmee niet te rijmen. In het kader van dat onderdeel van G2 gaat het nu juist om de transitie naar zero emissie, niet om de bussen die de inschrijver eventueel inzet tot aan die transitie.*
2. *Elke inschrijver zal in het kader van G2 onder meer moeten beschrijven welk materieel hij bij de start van de concessie zal inzetten. Daarbij moet hij aantonen dat hij tijdig over dat materieel zal beschikken. Als een inschrijver in zijn inschrijving niet de zekerheid kan geven dat hij tijdig zal beschikken over voldoende materieel, zal dat leiden tot een score 'Onvoldoende' op G2. Dat zou niet anders zijn indien dit aspect zou worden beoordeeld in het kader van T1 (Implementatieplan).*
3. *Het is niet gezegd dat de bussen die de Concessiehouder nu inzet in Utrecht comfortabeler zijn dan de bussen die andere vervoerders aanbieden. Het is aan de inschrijver om het door hem in te zetten materieel te beschrijven.*
4. *Dat de Concessiehouder nu met dieselbussen in Utrecht rijdt is een omstandigheid die de Concessiehouder zelf heeft gecreëerd door de vorige aanbesteding te winnen. Als al sprake is van een voordeel, is dit voordeel niet door de Provincie gecreëerd.*
5. *Als het al zo is dat de ene vervoerder makkelijker kan beschikken over bussen dan de andere vervoerder, dan is dat nu juist onderdeel van de marktwerking die in het kader van een aanbesteding plaatsvindt.*
6. *De omstandigheid dat de Concessiehouder al dieselbussen heeft rijden in Utrecht, betekent niet dat de Concessiehouder voor de inzet van deze bussen in de volgende concessie geen kosten hoeft te maken.*
7. *Uw standpunt dat de Concessiehouder lagere kosten zou hoeven te maken omdat hij kan beschikken over bestaande dieselbussen, staat bovendien los van G2. Dit door u gestelde voordeel wordt niet weggenomen door "de betrouwbare transitie naar 100% ZE-bussen" te verwijderen uit G2, zoals u voorstelt.*

8. *Bij G3.1 is het aan de inschrijver te onderbouwen hoe hij – ook als de omstandigheden hem noodzaken verschillende bussen in te zetten – met een uniforme Klantinterface voor U-OV in de hele provincie het gebruik van het Openbaar Vervoer vereenvoudigt, het gebruik van het OV onder huidige Reizigers stimuleert, de rol van het OV in totale mobiliteitssysteem vergroot via inzet op de ketenreis en het aantal nieuwe Reizigers laten toeneemt. G3.1 biedt alle inschrijvers voldoende mogelijkheden om zich voldoende van elkaar te onderscheiden, ongeacht de bussen die zij bij de start van de concessie inzetten.*