

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
7 december 2005	-
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/MDV/u.05.02760	VW-05-659
Onderwerp	
Open architectuur OV-chipkaart	

Geachte voorzitter,

Op verzoek van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat reageer ik hierbij op de brief van Peek Traffic B.V. over - naar de mening van Peek - dreigende monopolisering van de randapparatuur voor de OV-chipkaart.

Het thema is mij bekend en heeft al geruime tijd mijn aandacht. Medewerkers van mijn departement hebben in het verleden reeds diverse gesprekken met Trans Link Systems (TLS) over deze materie gevoerd en ook met vertegenwoordigers van Peek Traffic gesproken.

Ik geef mijn reactie in historisch perspectief.

1. De initiatiefnemers voor de invoering van het OV-chipkaartsysteem zijn individuele OV-bedrijven. Vijf OV-bedrijven (NS, Connexion, RET, GVBA en HTM) hebben hiertoe Trans Link Systems (TLS) opgericht. De OV-bedrijven en TLS (voor de centrale back-office) zijn opdrachtgevers richting de industrie voor de levering van de benodigde producten en diensten om het OV-chipkaartsysteem te ontwikkelen en te exploiteren.

2. In april 2002 is door TLS een Europese aanbesteding uitgeschreven voor de ontwikkeling van een geïntegreerd OV-chipkaart systeem. Deze aanbesteding werd mede namens de vijf OV-bedrijven die TLS hebben opgericht gehouden.

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 - 351 6171
Fax 070 - 351 7895

3. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft formeel geen verantwoordelijkheid voor de wijze waarop een dergelijke aanbesteding door vervoerbedrijven wordt georganiseerd. Evenwel hebben op initiatief van de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat en met de volledige medewerking van TLS deskundigen op het terrein van aanbestedingsrecht van mijn departement destijds inzage gehad in de aanbestedingsdocumenten van TLS. Dit is gedaan vanwege het grote maatschappelijke belang dat met de invoering van de OV-chipkaart is gemoeid. Tot mijn tevredenheid kon destijds worden vastgesteld dat sprake was van een correcte, open en eerlijke Europese aanbesteding waarin de eisen van transparantie en gelijkheid volledig werden gehonoreerd.

4. De winnaar van de aanbesteding was het East West consortium. East West heeft de opdracht gekregen om de centrale back-office van TLS te leveren, alsmede om alle (rand)apparatuur en soft-ware voor de launch te leveren. East West kreeg mede de opdracht om het systeem met een open architectuur te ontwikkelen, zodat in de toekomst andere leveranciers in concurrentie door vervoersondernemingen geselecteerd zouden kunnen worden voor de levering van hard- en software die aangesloten kan worden op het OV-chipkaart systeem. Hiermee hebben TLS en de vijf vervoerbedrijven de juridische condities gecreëerd om van meet af aan marktspanning te behouden tussen leveranciers van dergelijke hard- en software. Deze keuze waardeer ik zeer. Mij zijn geen voorbeelden bekend van E-ticketingsystemen, waarbij op een vergelijkbare wijze een open architectuur verplicht is gesteld. TLS en de vijf vervoerbedrijven hadden destijds in de aanbesteding ook een andere keuze kunnen maken. Men had ook een 'the winner takes it all' aanbesteding voor hun gezamenlijke opdracht kunnen uitschrijven. Daartegen zouden geen aanbestedingsrechtelijke of mededingingsrechtelijke bezwaren ingebracht kunnen worden.

5. In de overeenkomsten met East West hebben de genoemde vijf OV-bedrijven de optie vastgelegd om East West vervolgoopdrachten voor de landelijke invoering van het systeem te geven. Deze optie was destijds duidelijk in de aanbestedingsdocumenten opgenomen. De OV-bedrijven hebben echter tevens het recht om deze opdrachten aan concurrerende bedrijven te gunnen. East West heeft dus geen recht op vervolgoopdrachten, maar wel de plicht om mogelijk te maken dat vervolgoopdrachten aan concurrenten kunnen worden gegund.

6. Het ontwerp van het OV-chipkaartsysteem is vormgegeven in vijf zogenaamde levels:

- level 0: kort gezegd: de chipkaart
- level 1: de randapparatuur: de oplaad- en controle apparatuur en de poortjes
- level 2: hard- en software op locatie, bijvoorbeeld op stations
- level 3: het centrale systeem van een OV-bedrijf
- level 4: de centrale back-office van TLS.

Level 4 is één systeem dat is geleverd door East West. De andere levels worden ten behoeve van de launch door East West aan de betreffende OV-bedrijven geleverd. In principe staan deze levels voor vervolgoopdrachten door deze en andere OV-bedrijven open voor concurrentie.

7. In september 2003 heeft TLS een kwalificatieprocedure uitgeschreven waarmee andere ondernemingen zich kunnen aanmelden voor vervolgoopdrachten. Inmiddels hebben, naar ik begrepen heb, vele bedrijven zich hiervoor gekwalificeerd. Een bedrijf dat zich heeft gekwalificeerd voor vervolgoopdrachten dient vervolgens één of meerdere producten te ontwikkelen om deze te laten certificeren als zijnde geschikt om aangesloten te kunnen worden op het OV-chipkaartsysteem. Dit is een verstandige en terechte eis, omdat in dit soort systemen een adequate beheersing van het interface-risico tussen systeemonderdelen van groot belang is voor de ongestoorde werking van het systeem als geheel.

8. Ik heb voorts begrepen dat deze procedure ten aanzien van level 0: de chipkaart zelf, heeft geresulteerd in certificering van vier concurrerende ondernemingen voor de levering van chipkaarten. Hiermee is marktwerking ten aanzien van deze producten voor de toekomst een feit. Ten aanzien van de producten voor de levels 1, 2 en 3 zijn de eerste stappen richting marktwerking gezet. Ik heb begrepen dat een drietal concurrerende ondernemingen in opdracht van een drietal OV-bedrijven de opdracht heeft gekregen om producten ten aanzien van de levels 1, 2 en 3 te ontwikkelen. TLS en de OV-bedrijven streven naar meer keuzemogelijkheden. Behoudens de genoemde voorbeelden heeft dit nog niet geleid tot meer open aanbestedingen.

9. Enige maanden geleden heb ik mijn juridische dienst, in samenwerking met het kantoor van de Landsadvocaat, een juridische analyse laten verrichten naar de mededingingsrechtelijke aspecten van de contractstructuur van de OV-bedrijven en TLS met East West.

Wederom heeft TLS alle medewerking verleend aan de totstandkoming van deze analyse in het bijzonder doordat mijn juristen alle contracten en andere relevante documenten hebben kunnen bestuderen. Tot mijn tevredenheid is gebleken dat de contractstructuur op het punt van de mededinging naar volle tevredenheid is vormgegeven. Er is veel aandacht geschonken aan de plicht en verantwoordelijkheid van East West om open mededinging ten aanzien van de levering van chipkaartapparatuur mogelijk te maken.

10. De marktwerking ten aanzien van vervolgoopdrachten is slechts beperkt tot stand gekomen *in deze fase* van het project. Naar mijn mening dient in deze test- en pilotfase het OV-chipkaartsysteem eerst goed te werken. Ik heb er begrip voor dat OV-bedrijven, als opdrachtgevers voor het systeem, in deze fase nog geen open aanbestedingen uitschrijven voor vervolgoopdrachten. Eerst dient het systeem stabiel te functioneren. Men zou een interface-risico introduceren om reeds nu apparatuur en software van andere leveranciers op het systeem aan te sluiten. Ik kan mij voorts goed voorstellen dat concurrerende bedrijven die zich gekwalificeerd hebben voor vervolgoopdrachten wachten met de ontwikkeling van producten ter certificering totdat zij, al dan niet na een aanbesteding, een concrete opdracht van een 'launching customer' hebben verworven. Productontwikkeling zonder een concrete opdracht is tenslotte een stevig financieel risico.

11. Terecht wijst Peek Traffic er in zijn brief aan uw Kamer op dat ik bij herhaling het standpunt heb ingenomen dat aangetoond moet zijn dat het systeem een open architectuur dient te hebben, zodat meerdere toeleveranciers onderdelen van het systeem kunnen leveren. Ik hecht er aan om er op te wijzen dat het daarbij primair gaat om een verantwoordelijkheid van marktpartijen jegens elkaar, vanzelfsprekend zonodig onder corrigerend toezicht van de NMa. Het is de verantwoordelijkheid van TLS en de OV-bedrijven om middels hun overeenkomsten met East West er voor zorg te dragen dat de open architectuur daadwerkelijk en met aantoonbaar resultaat gestalte krijgt. TLS en de OV-bedrijven hebben dit ook van meet af aan breed kenbaar gemaakt aan de markt en dit schept verplichtingen.

12. De situatie kan voor mij anders komen te liggen wanneer de marktwerking ten aanzien van vervolgoedragen op afzienbare termijn niet verder tot stand blijkt te komen. Ik kan geen systeem als het landelijke systeem accepteren als de producten ten behoeve van dit systeem slechts door één leverancier de facto kunnen worden geleverd. In de beoordeling van de resultaten van de launch volgend voorjaar zal ook de voortgang op dit punt serieus worden getoetst.

13. De specifieke klachten van Peek Traffic omtrent de specificaties kan ik niet op juistheid beoordelen. Het beoordelen van de kwaliteit van de technische zaken zoals interface-specificaties binnen dit project is ook niet mijn rol. Het is contractueel de plicht van East West jegens zijn opdrachtgevers om aan te tonen dat concurrerende leveranciers delen van het OV-chipkaartsysteem kunnen leveren (en dat ook in de praktijk daadwerkelijk doen). Daarbij heeft elk OV-bedrijf eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het staat individuele OV-bedrijven bijvoorbeeld vrij om zelf te kiezen of zij level 1, 2 en 3 samenvoegen tot één opdracht of dat zij deze deelsystemen apart aanbesteden. Ook staat het individuele OV-bedrijven vrij om bijvoorbeeld level 2 en 3 van het OV-chipkaartsysteem te integreren met andere geautomatiseerde bedrijfssystemen en de hardware van level 1 als aparte opdracht aan te besteden. OV-bedrijven kunnen zodoende het OV-chipkaartsysteem binnen het eigen bedrijf als maatwerk ontwerpen. Vanzelfsprekend dient een systeem van een OV-bedrijf foutloos te kunnen communiceren met de centrale back-office van TLS en dient elke gecertificeerde OV-chipkaart foutloos te kunnen communiceren met de OV-chipkaartapparatuur en software van een OV-bedrijf.

14. De OV-bedrijven en de industrie zijn aan zet om het OV-chipkaartsysteem te ontwikkelen tot een werkend systeem, waarbij conform de contractuele structuur, in ruime mate condities zijn gecreëerd voor marktwerking op onderdelen van het systeem. Mijn departement blijft deze ontwikkelingen volgen. Gelet op de contractuele structuur en op de reeds gezette stappen heb ik er vertrouwen in dat de marktwerking gestalte krijgt.

Een afschrift van deze brief heb ik verzonden aan Peek Traffic B.V. en aan TLS.
Ik vertrouw erop dat bovenstaande informatie voldoende is.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs