

## **Marktscan Exploitatie Betuweroute**



**NEA**  
onderdeel van Panteia

**TABER**

## Marktscan Exploitatie Betuweroute

Rob de Leeuw van Weenen en Eelco Meesen

Dit rapport is uitgebracht aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Kenmerk 31260

Versie: definitief

Zoetermeer, maart 2011

Het gebruik van cijfers en/of tekst uit dit rapport is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

## Inhoudsopgave

<b>MANAGEMENT SAMENVATTING</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEIDING</b>	<b>6</b>
<b>2 DE OPZET VAN DE MARKTSCAN</b>	<b>8</b>
2.1 Doelstelling van de Marktscan	8
2.2 De te beantwoorden onderzoeksvragen	8
2.3 De keuze van de geïnterviewde partijen	8
2.4 Van de interviews naar de rapportage	10
2.5 De opbouw van dit rapport	10
<b>3 IS ER INTERESSE VAN MARKTPARTIJEN?</b>	<b>11</b>
3.1 Inleiding	11
3.2 Wat marktpartijen zeiden	11
3.3 Wat wij hieruit concluderen	13
<b>4 WAT IS HET PRODUCT?</b>	<b>18</b>
4.1 Inleiding	18
4.2 Wat marktpartijen zeiden	19
4.3 Wat wij hieruit concluderen	23
<b>5 KOSTEN EN BATEN VAN AANBESTEDING</b>	<b>25</b>
5.1 Inleiding	25
5.2 Wat marktpartijen zeiden	25
5.3 Wat wij hieruit concluderen	28
<b>6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>31</b>
6.1 Weinig voordelen van aanbesteden	31
6.2 Aanbevelingen	33

## Management Samenvatting

*Via een marktscan is onderzocht of er belangstelling bestaat voor openbare aanbesteding van de exploitatie van de Betuweroute*

In 2007 is, na een bouwperiode van meer dan 10 jaar, de Betuweroute in gebruik genomen. De exploitatie van de Betuweroute werd voor een periode van 5 jaar opgedragen aan Keyrail. In 2013 loopt deze periode ten einde. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) dient daarom tijdig te besluiten over wie daarna de exploitatie het beste kan doen en hoe deze partij te selecteren. Eén variant is om via een openbare aanbesteding een private partij te selecteren, die de Betuweroute risicodragend zal gaan exploiteren. Een succesvolle openbare aanbesteding vereist echter dat er voldoende belangstelling hiervoor bestaat bij private partijen. Om dit nader te verkennen is een marktscan uitgevoerd. Concreet is daarbij onderzocht of:

- er interesse is vanuit de markt voor exploitatie van de Betuweroute en hoe het aan te besteden product er in dat geval uit moet zien;
- de baten van openbare aanbesteding opwegen tegen de kosten van openbare aanbesteding.

Tegen de achtergrond van deze vragen zijn 10 representatieve partijen geïnterviewd, afkomstig uit disciplines die relevant zijn voor de exploitatie van de Betuweroute.

*De animo voor een openbare aanbesteding lijkt echter gering*

Het aantal partijen dat geïnteresseerd is in het doen van een bieding op een concessie hangt sterk af van de vormgeving ervan. Hoe aantrekkelijker deze concessie voor een marktpartij is (bijvoorbeeld door de wijze van risico-allocatie, de vrijheid om tarieven vast te stellen etc.), hoe meer geïnteresseerde partijen.

Omdat over de concrete vormgeving van een eventuele concessie op dit moment niets bekend is, is in de marktscan vooral gezocht naar een antwoord op de vraag of er partijen zijn die vanuit hun rol of positie in de logistieke keten überhaupt een bieding zouden overwegen.

Uit de interviews kwam naar voren dat er geringe animo is bij marktpartijen om mee te doen aan een openbare aanbesteding. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn dat:

- het beheer van de Betuweroute alleen betrekking heeft op het spoor van de Rotterdamse haven tot aan de Duitse grens, wat de Betuweroute slechts een kleine schakel maakt in de hele logistieke keten. De invloed die de Betuweroute exploitant op het vervoerde volume kan uitoefenen is daarmee beperkt;
- de business case niet aantrekkelijk is doordat deze relatief sterk leunt op een groot aandeel overheidssubsidie, wat de mogelijkheden om te sturen op hogere opbrengsten zeer beperkt maakt;

- de wettelijke eis van non-discriminatoire toewijzing van capaciteit verhindert dat partijen de Betuweroute kunnen gebruiken om zichzelf ten opzichte van concurrenten te onderscheiden en
- in de nabije toekomst geen grote kapitaalsinvesteringen zijn voorzien, waardoor het realiseren van meerwaarde door bijvoorbeeld het optimaliseren van life cycle management of door het privaat laten financieren van de investeringskosten niet aan de orde is.

*De baten van openbare aanbesteding wegen waarschijnlijk niet op tegen de kosten*

Vanuit het perspectief van IenM brengt een openbare aanbesteding kosten met zich mee, zowel om de aanbesteding voor te bereiden en in goede banen te leiden als de transactiekosten die gemaakt moeten worden om een separate Betuwerouteconcessie op de markt te zetten die aansluit op de beheerconcessie voor het gemengde net.

Tegenover de kosten staan mogelijke baten van een openbare aanbesteding, in de vorm van gunstiger financiële voorwaarden voor de aanbestedende overheid. Wij verwachten dat de baten van openbare aanbesteding beperkt zijn.

In de eerste plaats zal de beperkte marktspanning leiden tot relatief lage concurrentiedruk. Gebrek aan concurrentiedruk vermindert de prikkel voor partijen om scherpe biedingen te doen, namelijk biedingen die gebaseerd zijn op een efficiënte bedrijfsvoering gedurende de exploitatie.

In de tweede plaats lijken er op dit moment geen marktpartijen te zijn die door het hebben van specifieke expertise of het kunnen aanboren van een nieuwe markt, de business case van de Betuweroute exploitant veel beter kunnen maken dan de huidige exploitant.

Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat de baten van een openbare aanbesteding waarschijnlijk niet opwegen tegen de kosten. Dit laat overigens onverlet dat, wanneer IenM zou overgaan tot onderhandse gunning, op alternatieve wijze geborgd zou moeten worden dat toch een marktconforme bieding kan worden uitonderhandeld.

*Blijvende aandacht voor de Betuweroute als onderdeel van een grotere logistieke keten*

Uit de gesprekken kwam naar voren dat de Betuweroute als kleine schakel in de gehele logistieke keten op zichzelf minder interessant is. Gebruikers van de Betuweroute en overige logistieke partijen geven het belang aan om breder te kijken dan alleen naar de Betuweroute van zee naar Zevenaar. Deze behoefte is niet nieuw en er zijn al veel initiatieven om op dit punt te verbeteren. Wij noemen in dit verband de ketenregie van Keyrail en de Europese focus op het creëren van internationale spoorcorridors. Wij bevelen aan hier volop aandacht aan te blijven schenken.

# 1 Inleiding

In 2007 is, na een bouwperiode van meer dan 10 jaar, de Betuweroute in gebruik genomen. De exploitatie van de Betuweroute werd voor een periode van 5 jaar opgedragen aan Keyrail. Inmiddels rijden er dagelijks treinen over het traject en is er door vele partijen de nodige ervaring opgedaan.

De overeenkomst tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM) en Keyrail loopt in 2013 ten einde. IenM zal een besluit moeten nemen over welke partij daarna de exploitatie van de Betuweroute op zich zal nemen en hoe deze partij geselecteerd wordt. Het is de laatste en definitieve stap in een lang proces van de manier waarop de aanleg en exploitatie van de Betuweroute is en wordt vormgegeven. Eén van de denkbare varianten is om de exploitatie van de Betuweroute openbaar aan te besteden<sup>1</sup> aan (een consortium van) private partijen.

In het verleden is al eerder onderzoek gedaan naar de bereidheid van private partijen om risicodragend een rol te spelen in de exploitatie van de Betuweroute. Marktconsultaties uit 1999, 2004 en 2005 hebben steeds tot dezelfde conclusie geleid: de risico's werden door private partijen als te groot ingeschat om risicodragend te participeren. De onzekerheden waren dermate groot, dat het niet goed mogelijk was een bieding te doen.

Inmiddels is de wereld veranderd. De Betuweroute is gereed en functioneert, het product Betuweroute is zich steeds meer aan het bewijzen en er komt steeds meer duidelijkheid over de bereidwilligheid van vervoerders om gebruik te maken van de Betuweroute. Anders gezegd: het huidige risicoprofiel van de exploitatie van de Betuweroute is gewijzigd ten opzichte van hoe deze was ten tijde van de eerdere marktconsultaties. Dit kan mogelijk betekenen dat private partijen nu wel bereid zijn een risicodragende rol te hebben in de exploitatie van de Betuweroute.

In de eerste helft van 2011 stuurt IenM een brief aan de Tweede Kamer met daarin een definitief antwoord op de vraag hoe de exploitatie vorm zal worden gegeven<sup>2</sup>. Om een goed onderbouwd besluit te kunnen nemen is het daarbij noodzakelijk om te weten of marktpartijen geïnteresseerd zijn in een rol daarbij en, zo ja, welke rol.

In dit kader heeft IenM daarom besloten een aantal studies uit te (laten) voeren, waaronder een marktscan (ook wel: marktverkenning). Een tiental bedrijven is uitgenodigd om mee te werken aan deze marktscan. De medewerking bestond uit deelname aan een gestructureerd interview. Onder de uitgenodigde partijen is

<sup>1</sup> Een openbare aanbesteding van de exploitatie van de Betuweroute kan verschillende vormen hebben: er kan een concessie aanbesteed worden, maar het kan ook om een contract of overeenkomst gaan. Voor de eenvoud spreken we in dit informatiedocument over de aanbesteding van een concessie, zonder daarmee de bedoeling te hebben andere vormen uit te sluiten.

<sup>2</sup> Relevant hierbij is uiteraard ook of er sprake is van een juridische plicht tot openbaar aanbesteden.

ook een aantal buitenlandse partijen. De interviews zijn in de periode oktober-november 2010 afgenomen.

## 2 De opzet van de Marktscan

### 2.1 Doelstelling van de Marktscan

Doel van de marktscan is om een beeld te krijgen van eventuele interesse van marktpartijen om risicodragend te participeren in de exploitatie van de Betuweroute. Deze partijen zouden, ingeval van een openbare aanbesteding van de concessie, een bieding kunnen doen. Dit kunnen zij alleen doen, maar ook als deelnemer in een consortium waarin verschillende partijen samenwerken.

De focus van de marktscan ligt hiermee op marktpartijen die willen *participeren* in de Betuweroute-exploitatie. Als het in deze rapportage gaat over private- of marktbetrokkenheid, dan gaat het niet over private partijen die contractafspraken hebben met de exploitant van de Betuweroute en uit hoofde daarvan diensten leveren, zoals bijvoorbeeld een onderaannemer die een onderhoudscontract heeft afgesloten met de exploitant of een financier, die (werkkapitaal-)financiering verstrekt.

De marktscan heeft niet als doel om van partijen een antwoord te krijgen op de vraag of zij een bieding zullen gaan doen op de concessie, mocht deze openbaar aanbesteed worden. Immers, hiervoor is de ter beschikking gestelde informatie bij lange na niet voldoende. Wel is in de marktscan aan partijen gevraagd of zij, gezien de aard van hun activiteiten en gezien hun rol en positie in de logistieke keten, überhaupt zouden overwegen om een bieding te doen. Daarnaast is hen gevraagd om, meer in het algemeen, hun visie te geven op de huidige en toekomstige exploitatie van de Betuweroute en op de vormgeving van een concessie.

### 2.2 De te beantwoorden onderzoeksvragen

De hierboven omschreven doelstellingen van het onderzoek zijn concreet gemaakt door een aantal onderzoeksvragen te formuleren. De kernvragen die in deze scan centraal staan, zijn:

- Zijn er marktpartijen die interesse hebben in risicodragende exploitatie van de Betuweroute?
- Zo ja, hoe moet het product dat aanbesteed wordt er uit zien?
- Wegen de baten van openbare aanbesteding op tegen de kosten van openbare aanbesteding?

Bij de interviews die hebben plaatsgevonden stonden deze kernvragen centraal.

### 2.3 De keuze van de geïnterviewde partijen

Het Ministerie van IenM heeft gekozen voor een gesloten marktscan. In afstemming met IenM hebben NEA en Rebel een tiental partijen uitgenodigd om deel te nemen aan de marktscan. Alle partijen hebben hun deelname toegezegd. Met elk van de partijen heeft een interview plaatsgevonden.



De geïnterviewde partijen zijn op te delen in twee groepen. De eerste groep bestaat uit partijen die nu al direct betrokken zijn bij de Betuweroute exploitant. Het gaat hier om de exploitant zelf (Keyrail) en om haar aandeelhouders. De tweede groep bestaat uit partijen die mogelijk, gezien de aard van hun activiteiten en/of hun rol in de logistieke keten, risicodragend zouden kunnen participeren in de Betuweroute exploitant.

De keuze voor de uit te nodigen marktpartijen is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- We wilden in ieder geval spreken met tenminste één partij uit elke discipline die relevant is voor de exploitatie van de Betuweroute. Dat betekent concreet dat gesproken is met een partij die nu al railinfrastructuur beheert (zowel inframanagement als capaciteitsmanagement), met een onderhoudspartij, met een investeerder die kapitaal zou kunnen verschaffen en met een partij die door huidige betrokkenheid in de logistieke keten een belang heeft bij een goed functionerende railontsluiting.
- Om te komen tot de keuze voor een partij binnen elke discipline heeft bekendheid met de exploitatie van railinfrastructuur een rol gespeeld, naast in het verleden geuite vormen van belangstelling voor exploitatie van de Betuweroute.

Met de volgende tien partijen zijn gesprekken gevoerd.

- twee havenbedrijven: Havenbedrijf Rotterdam en Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam;
- een overslagbedrijf;
- vier infrabeheerders, waaronder Keyrail, Prorail, DB Netze en een vierde, buitenlandse, partij;
- een rolling stock exploitant;
- een aannemer en
- een private financier.

Deze partijen zijn geïnterviewd door NEA en Rebel. Ter voorbereiding daarop hebben zij een beknopt informatiedocument ontvangen. Aan de deelnemende bedrijven zijn geen uitgebreide schriftelijke reacties en business cases gevraagd.

De marktscan was een wederzijds vrijblijvend proces en is uitgevoerd op grond van vooraf opgestelde voorwaarden die vooraf gecommuniceerd zijn aan partijen en waarmee partijen, door deelname, hebben ingestemd. Partijen hebben ingestemd met de openbaarmaking van het rapport.

Er zijn geen verplichtingen ontstaan, noch van private, noch van publieke zijde. Dit betekent ook dat er geen sprake is van een voorkeursbehandeling voor deelnemers aan deze marktscan tijdens een eventuele toekomstige aanbesteding.

## 2.4 Van de interviews naar de rapportage

De informatie uit de interviews, tezamen met de expert judgement van NEA en Rebel, vormt de basis voor deze rapportage. Hoewel de marktscan gesloten was en alleen gesproken is met partijen die zelf door IenM zijn uitgenodigd, menen we dat op basis van de interviews toch generieke conclusies mogelijk zijn. De geselecteerde partijen zijn representatief voor de respectievelijke disciplines van waaruit zij afkomstig zijn. Gesprekken met partijen die een bepaalde rol of positie hebben (bijvoorbeeld een aannemer of bijvoorbeeld een investeerder), geven daarom een beeld van wat andere partijen die een vergelijkbare rol of positie hebben mogelijk ook zouden zeggen. Anders gezegd, wij verwachten niet dat gesprekken met andere, maar qua rol en positie vergelijkbare partijen, tot hele andere conclusies zouden leiden.

## 2.5 De opbouw van dit rapport

Dit document is als volgt opgebouwd. In elk van de volgende drie hoofdstukken wordt telkens ingegaan op één van de kernvragen. Daarbij wordt steeds uitgegaan van een vast stramien. Eerst wordt een korte achtergrond gegeven bij de kernvraag. Daarna volgen de reacties van de geïnterviewde partijen. Vervolgens worden deze reacties geïnterpreteerd en in een bredere context geplaatst. In het slothoofdstuk worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

## 3 Is er interesse van marktpartijen?

### 3.1 Inleiding

'Market appetite', de belangstelling van marktpartijen om in te schrijven op een aanbesteding, is geen vanzelfsprekendheid. Ten principale zijn marktpartijen alleen geïnteresseerd om risicodragend de Betuweroute te exploiteren, wanneer zij verwachten dat het rendement dat zij met de exploitatie kunnen behalen in verhouding staat tot het risicoprofiel van exploitatie van de Betuweroute. De winst (de exploitatieopbrengsten eventueel vermeerderd met overheidssubsidie en verminderd met de kosten) moet hoog genoeg zijn om de investeerders een redelijke vergoeding te kunnen betalen.

Het antwoord op de vraag 'is er interesse van marktpartijen?' hangt uiteraard in sterke mate af van het antwoord op de vraag 'hoe zou het aan te besteden product er uit moeten zien?'. Hoe interessanter dit product, hoe meer marktinteresse er zal bestaan voor de concessie. Het product kan meer of minder aantrekkelijk zijn door te variëren in de risicoverdeling, de financiële afspraken of door de looptijd van de concessie. Elke in potentie biedende partij heeft zijn eigen voorkeuren die samenhangen met onder meer de eigen kernactiviteiten en strategie.

In de marktscan hebben wij gepeild of marktpartijen geïnteresseerd zouden zijn. Hierbij ontbrak zowel bij ons als bij de geïnterviewde partijen een gedetailleerd beeld van de vormgeving van een concessie (zoals over scope, de wijze van risicoverdeling, looptijd etc).

De marktscan had niet als doel om op basis van gedetailleerde kosten- en opbrengstenramingen en data omtrent de vervoerde goederenvolumes een antwoord te krijgen op de vraag of partijen een bieding willen doen. Veel meer ging het om het beantwoorden van de vraag of er partijen zijn die vanuit hun huidige activiteiten en rekening houdend met de inmiddels opgedane ervaring met de Betuweroute ten minste zouden overwegen om een bieding te doen.

### 3.2 Wat marktpartijen zeiden

In de marktscan is er gesproken met twee categorieën partijen: Partijen die momenteel direct betrokken zijn bij de exploitatie en partijen die dat niet zijn. De aard van deze gesprekken was enigszins verschillend. De gesprekken met de op dit moment betrokken partijen (Keyrail en zijn aandeelhouders ProRail, Havenbedrijf Rotterdam en Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam) gingen vooral over de huidige situatie en de mogelijke optimalisaties. Deze partijen zijn tevreden over de huidige situatie en zouden het liefst zien dat deze gecontinueerd wordt. Men vraagt zich af of een opzet van de exploitatie van de Betuweroute met een private exploitant meerwaarde heeft. Met deze partijen is ook gesproken over de wijze waarop zij zich zouden opstellen ingeval van een openbare aanbesteding van een concessie.

De gesprekken met de overige partijen gaven meer inzicht in de interesse van marktpartijen in de exploitatie van de Betuweroute.

De geïnterviewde aannemer gaf aan geïnteresseerd te zijn om op het niveau van de exploitant risicodragend te participeren. In dat geval zou de aannemer niet toeleverancier zijn van de Betuweroute exploitant, maar daar daadwerkelijk deel van uitmaken. Het ligt voor de hand de aannemer in dat geval exclusief alle onderhoudswerkzaamheden uit zal voeren gedurende de gehele concessie-termijn. Door deel te nemen in de exploitant verzekert een aannemer zich niet alleen van (onderhouds)werk, het draagt ook financiële risico's die zij normaal gesproken niet draagt, bijvoorbeeld volume- en opbrengstenrisico en kostenrisico ten aanzien van capaciteitsmanagement. De geïnterviewde aannemer acht dit passend, omdat deze zichzelf meer ziet als 'infraprovider' dan als partij die zich alleen maar bezighoudt met het onderhoud aan de spoorstaven.

Voor het geïnterviewde overslagbedrijf geldt dat de exploitatie van de Betuweroute alleen interessant is, als zij deze exclusief voor haar eigen klanten kan gebruiken. Dit zou het overslagbedrijf in staat stellen om aan haar klanten een beter en onderscheidend product te bieden (namelijk het laden en lossen van schepen en het aanbieden van goede achterlandverbindingen) in vergelijking met het aanbod van concurrenten. Vanuit publiek perspectief is deze bevoordeling van uitsluitend eigen klanten van het overslagbedrijf dat ook de Betuweroute exploiteert ongewenst. De wettelijke eis van non-discriminatoire toewijzing van capaciteit (hierna te noemen: de eis van non-discriminatie) zorgt er voor dat een overslagbedrijf de Betuweroute niet exclusief kan gebruiken om zich van concurrenten te onderscheiden. Non-discriminatoire exploitatie van de Betuweroute is alleen commercieel interessant als er voldoende rendement mee te behalen is. Het geïnterviewde overslagbedrijf ziet hiervoor te weinig potentieel.

De geïnterviewde rolling stock exploitant richt zich vooral op de verhuur van locomotieven op de toegenomen geliberaliseerde spoorgoederen markt. Het exploiteren van een stuk infrastructuur staat te ver weg van de 'core business'. De rolling stock exploitant ziet zichzelf daarom niet als partij die een bieding op de Betuwerouteconcessie in overweging zou nemen. Naast het feit dat het beheren van een stuk infrastructuur ver af ligt van de eigen activiteiten, is een aanvullend belangrijk bezwaar dat de Betuweroute slechts een kleine schakel in de gehele logistieke keten is. Commercieel gezien is het niet interessant om een stuk spoor van de Tweede Maasvlakte tot aan de grens te beheren, terwijl de goederenstromen in de keten lopen van bijvoorbeeld Japan naar Duitsland. Op het moment dat de scope van de concessie uitgebreid wordt en ook de exploitatie van spoorterminals in Rotterdam en Duisburg zou bevatten, dan ontstaat er een interessante propositie. Voor de Betuweroute is dat momenteel moeilijk denkbaar, omdat deze terminals nu privaat eigendom zijn.

Een van de geïnterviewde infraproviders beheert railinfrastructuur in het buitenland en verkoopt treinpaden aan zowel personen- als vrachtvervoerders. Dit ligt dichtbij de taken van een Betuweroute exploitant. Alhoewel Nederland momenteel niet valt binnen het gebied waarbinnen de infraprovider actief is, worden activiteiten in Nederland niet op voorhand uitgesloten. Echter, deze

infraprovider merkt de exploitatie van de Betuweroute op dit moment niet aan als interessant. Zonder over veel informatie te beschikken over factoren die de toekomstige rentabiliteit van de Betuweroute bepalen, beoordeelt deze infraprovider de winstgevendheid van de Betuweroute als zeer laag. Dit betekent dat de business case erg leunt op overheidssubsidies, hetgeen niet beschouwt wordt als een comfortabele positie, omdat er in dat geval maar weinig mogelijkheden zijn om zelfstandig de winstgevendheid te vergroten.

De geïnterviewde private financier is een investeerder in PPS<sup>1</sup>-projecten. Dat betekent dat deze eigen vermogen inbrengt in een project en zich vervolgens richt op het optimaliseren van het project, het slim vormgeven van de risicobeheersingsystematiek en het organiseren van de projectfinanciering. Door deze gecompliceerde PPS-projecten slim vorm te geven en meerwaarde te realiseren, kan een dergelijke investeerder een rendement op het ingebrachte eigen vermogen behalen. De geïnterviewde private financier ziet voor zichzelf geen rol weggelegd in de exploitatie van de Betuweroute. Dit komt omdat er geen voldoende omvangrijke kapitaalsinvestering is voorzien (immers, de kapitaalintensieve bouw heeft al plaatsgevonden). De exploitatie van de Betuweroute betreft daarmee 'simpelweg' de uitvoering van een activiteit. De creatie van meerwaarde door het optimaliseren van PPS-projecten is hier niet aan de orde, terwijl een private financier juist daarmee rendement op het ingebrachte vermogen kan behalen.

De Duitse railbeheerder DB Netze ziet optimalisatiemogelijkheden door de Betuweroute te exploiteren samen met het Duitse Net van DB Netze. DB-Netze acht zichzelf leidend in Europa qua kennis op het gebied van onderhoud en beheer van railinfrastructuur. Een mogelijke bieding op een aanbestede concessie zal serieus worden overwogen. Wel heeft DB Netze al aangegeven dat het dit op commerciële basis zal doen.

### 3.3 Wat wij hieruit concluderen

In dit hoofdstuk staat de deelvraag centraal of er sprake zal zijn van interesse van marktpartijen om risicodragend te participeren in de Betuweroute exploitant.

Op basis van de informatie uit de interviews concluderen wij dat de interesse van marktpartijen slechts beperkt zal zijn. Hierbij merken wij op dat de daadwerkelijke marktinteresse van marktpartijen afhangt van de vormgeving van een eventueel aan te besteden concessie:

- De wijze waarop verschillende risico's gealloceerd worden kan de marktinteresse afbreken of versterken.
- Het vergroten van de geografische scope (niet alleen het spoor van zee tot Zevenaar, maar ook aangrenzende spoorinfrastructuur of zelfs spoorterminals) kan de interesse doen toenemen.
- Het geven van meer bevoegdheden, bijvoorbeeld ten aanzien van (differentiatie in) tariefstelling kan leiden tot meer interesse.

<sup>1</sup> Publiek Private Samenwerking

*Onderbouwing conclusie*

Op basis van de gesprekken met de geselecteerde partijen en onze eigen kennis en ervaring in dit type projecten, onderscheiden wij enkele belangrijke 'drivers' die de mate van marktinteresse bepalen:

*Door de eis van non-discriminatie haken partijen in de logistieke keten af*

De publieke eis van non-discriminatie zorgt er voor dat partijen de rol van Betuweroute exploitant niet strategisch kunnen gebruiken om alleen zichzelf en/of haar klanten te bevoordelen om zich op deze manier te kunnen onderscheiden van concurrenten. Non-discriminatie betekent dat elke partij, dus ook concurrenten, tegen dezelfde voorwaarden gebruik moet kunnen maken van de Betuweroute. Het exploiteren van de Betuweroute en het op deze manier verticaal integreren van de logistieke keten, kan door de eis van non-discriminatie geen strategisch voordeel opleveren.

Wij zien daarom op dit moment geen partijen uit de logistieke keten, die interesse hebben in de exploitatie van de Betuweroute met als doel verticale integratie binnen de logistieke keten. Dit geldt voor terminal operators, maar ook voor leasebedrijven van rollend materieel, verladers, reders of vervoerders (die bovendien op grond van EU-regelgeving niet betrokken mogen zijn bij het beheer van infrastructuur).

*De beperkte winstgevendheid van de Betuweroute zorgt voor minder interesse*

De winstgevendheid van de exploitatie van de Betuweroute is beperkt. Dat is in ieder geval op dit moment het geval. Door de inmiddels reeds gerealiseerde en de in de toekomst nog te verwachten groei van het verkeersvolume zal de winstgevendheid verbeteren. Echter, mede als gevolg van de nu voorziene gematigde tariefontwikkeling zal de winstgevendheid van de exploitatie van de Betuweroute op de middellange termijn niet hoog zijn.

Het feit dat een activiteit op zichzelf niet-winstgevend is, betekent niet automatisch dat er geen marktpartijen geïnteresseerd zouden zijn in de uitvoering van deze activiteiten. Wel is daarvoor vereist dat de overheid een subsidie verstrekt om te bewerkstelligen dat de exploitant zicht heeft op een zeker acceptabel rendement. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij alle busconcessies in Nederland.

Het is echter wel zo dat een lage winstgevendheid van de activiteit zelf er voor zorgt dat een sluitende business case voor een Betuweroute exploitant erg sterk leunt op overheidssubsidies. Dat is in het geval van de Betuweroute geen comfortabele positie. De overheidssubsidie ligt vast (of zal in ieder geval gemaximeerd zijn). Dat betekent dat de mogelijkheden om te sturen op hogere opbrengsten zeer beperkt zijn. Als een exploitant bij de uitvoering van een concessie geconfronteerd wordt met 10% hogere kosten, dan is het bijna

onmogelijk om dit goed te maken met een stijging van de opbrengsten, op het moment dat de kostendekkingsgraad bijvoorbeeld slechts 25% bedraagt<sup>1</sup>.

Daarnaast zijn er nog twee redenen om aan te nemen dat het 'upside potential' van het financieel resultaat van de Betuweroute exploitatie beperkt is:

- 1 De scope van de Betuweroute is, gezien vanuit de logistieke keten, zeer beperkt

De Betuweroute is een stuk infrastructuur van de Rotterdamse haven naar de grens. De logistieke keten heeft een heel andere scope. In extremis loopt deze van de Chinese fabriek tot een Duitse huiskamer. Op een lager scopeniveau loopt deze van de Rotterdamse haven tot en met spoorterminals in Duitsland. Ofwel: de Betuweroute vormt slechts een hele kleine schakel in de hele logistieke keten. Dat heeft tot gevolg dat de invloed die de Betuweroute exploitant kan uitoefenen op het vervoerde volume zeer beperkt is.

- 2 De ruimte om tarieven te verhogen of te differentiëren is mogelijk beperkt

De winstgevendheid van de Betuweroute kan verhoogd worden als er sprake is van volledige tariefvrijheid. In dat geval kunnen de tarieven mogelijk gedifferentieerd worden, naar draagkracht van de verschillende vervoersegmenten. Dat zou bovendien ruimte geven om de tarieven jaarlijks in een hoger tempo te laten stijgen.

Volledige of gedeeltelijke autonome stijgingen van de gebruiksvergoedingen zullen onvermijdelijk leiden tot vraaguitval. Daarmee kan volledige tariefvrijheid strijdig zijn met een (mogelijk) beleidsuitgangspunt om het gebruik van de Betuweroute te maximaliseren. Bij dit beleidsuitgangspunt past een gematigde tariefontwikkeling zoals deze zich in de afgelopen jaren heeft voorgedaan en zoals deze ook voor de komende jaren is vastgelegd. Het beleidsuitgangspunt van maximale gebruikmaking van de Betuweroute en stimulering van een modal shift richting het spoor leidt hiermee tot een beperktere winstgevendheid van de exploitatie van de Betuweroute.

#### *Marktinteresse staat of valt met de risicoverdeling*

Tot slot is de allocatie van risico's tussen overheid en exploitant van cruciaal belang voor de mate van marktinteresse. Uitgangspunt bij de verdeling van risico's moet zijn dat de risico's bij de partij gelegd worden die het risico het beste kan beheersen. Marktpartijen zijn bereid om risico's te nemen, maar absolute voorwaarde daarvoor is dat zij beschikken over alle benodigde informatie om het risico te beprijzen. Wanneer marktpartijen risico's moeten dragen die zij niet kunnen beheersen en niet kunnen beprijzen, dan zal dit er toe leiden dat marktpartijen óf geen bieding indienen of het risico tegen een hoge niet-marktconforme prijs gaan waarderen, waardoor de overheid met hoge biedingen opgescheept zit.

<sup>1</sup> Immers, in dat geval zouden de opbrengsten met 40% moeten stijgen.

Over de wijze waarop risico's verdeeld moeten worden is in dit stadium nog niets bekend. Wel is hier veelvuldig bij stilgestaan in de gesprekken met de geselecteerde partijen. Op de voorkeuren van partijen hieromtrent komen wij terug in het volgende hoofdstuk.

In algemene zin constateren wij wel dat partijen meedenken over een goede allocatie van risico's en over de informatie die nodig is om risico's te beprijzen. De indruk uit eerdere marktconsultaties was juist dat partijen de risico's zo groot achtten dat zij op voorhand al aangaven dat zij niet in staat zouden zijn een bieding te doen. Die opvatting zijn wij in de huidige marktscan niet tegengekomen. Weliswaar is veel gesproken over risico's en de allocatie daarvan, maar dat is een onderwerp dat in elke aanbesteding uitgebreid aandacht behoeft.

Op basis van de informatie uit de marktscan en onze eigen analyse concluderen wij het volgende:

- wij verwachten dat er, als gevolg van de publieke eis van non-discriminatie, geen partijen uit de logistieke keten zijn die, in aanvulling op hun eigen activiteiten, de Betuweroute willen exploiteren.
- Onze indruk is dat aannemers altijd interesse zullen hebben in een concessie waarin een grote onderhoudscomponent zit. Zij zijn vooral geïnteresseerd om op deze manier voor een langere termijn werk te contracteren.

Of elke aannemer ook daadwerkelijk bereid zal zijn risico's te dragen die zij normaal gesproken niet draagt (bijvoorbeeld volumerisico) is onzeker. Het huidige model waarbij de Betuweroute exploitant een onderhoudscontract aanbesteedt en aannemers zich kunnen inschrijven is zuiverder. Hierbij is het mogelijk om de belangen van de opdrachtgever (de exploitant) en de opdrachtnemer (aannemer) door de structurering van het betalingsmechanisme zoveel mogelijk gelijk te schakelen, bijvoorbeeld door een alliantiecontract.

Tot slot, is onze verwachting dat aannemers zich niet alleen zullen inschrijven ingeval van een openbare aanbesteding. Zij zullen zich willen verenigen in een consortium met partijen uit andere disciplines, bijvoorbeeld een partij die verstand heeft van capaciteitsmanagement en van de vraagkant van het vervoer van goederen per spoor. Dat betekent dat het niet voldoende is om een aantal geïnteresseerde aannemers te hebben. Er moeten voldoende goed geëquipeerde partijen zijn aan wie de aannemers zich kunnen binden.

- Investeerders die eigen vermogen investeren in gecompliceerde PPS-projecten en hun rendement maken door meerwaarde te creëren door projectoptimalisatie, zullen niet geïnteresseerd zijn in participatie in de exploitatie van de Betuweroute. Dit wordt veroorzaakt door de afwezigheid van een grote kapitaalsinvestering en daardoor het ontbreken van projectfinanciering.

Er zijn overigens investeerders die in beginsel wel geïnteresseerd zijn in projecten zonder omvangrijke kapitaalsinvestering. Dit is bijvoorbeeld zo als



partijen tegen betaling van een initiële som geld het recht verkrijgen om vervolgens voor een lange termijn jaarlijks betalingen te incasseren, met een bepaald rendement. Met de initiële investeringen koopt een investeerder dan een toekomstige stabiele en zekere kasstroom. Zo is recent een concessie voor het beheer van de High Speed 1 in het Verenigd Koninkrijk aanbesteed. Dit trok de interesse van veel pensioenfondsen, die geïnteresseerd waren in een lange termijn stabiel rendement. Cruciaal verschil met een eventuele Betuweroute concessie is dat de HS1 zeer winstgevend is en dat de aanbestedende overheid al voorzien had in een onderhoudscontract. Vanwege de zeer beperkte noodzaak om railkennis te hebben, trok dit veel aandacht van investeerders.

Gezien de lage winstgevendheid van de Betuweroute en de onzekerheid van toekomstige rendementen verwachten wij dat investeerders van dit type geen interesse zullen hebben in de aanbesteding van de Betuweroute.

- Eén van de geïnterviewde infraproviders is een buitenlandse partij waarvan wij van mening zijn dat deze, gezien de aard van haar huidige activiteiten, de exploitatie zou kunnen doen. Deze partij is zelf echter gereserveerd vanwege de lage winstgevendheid van de Betuweroute en dus de grote afhankelijkheid van overheidssubsidies.
- DB Netze heeft aangegeven geïnteresseerd te zijn in de exploitatie van de Betuweroute. Of DB Netze uiteindelijk daadwerkelijk een bieding uit zou brengen ingeval van een openbare aanbesteding zal afhangen van de vormgeving van de concessie.

## 4 Wat is het product?

### 4.1 Inleiding

De mate waarin marktpartijen geïnteresseerd zijn om, al dan niet in consortiumverband, een bieding te doen bij openbare aanbesteding van (een concessie voor) de exploitatie van de Betuweroute, hangt af van de vormgeving ervan. Belangrijke elementen daarin zijn de volgende:

- De functionele scope van de concessie: Welke functies vallen onder de verantwoordelijkheid van de concessiehouder, anders gezegd: welk exploitatiemodel dient te worden gehanteerd?
- De reikwijdte van de concessie: heeft de concessie alleen betrekking op het Betuweroute tracé of ook op bepaalde taken op en onderdelen van het gemengde net?
- De looptijd van de concessie
- De risico-allocatie.

In de gesprekken is de vormgeving van een eventueel aan te besteden concessie veelvuldig ter sprake gekomen. Hiervan doen wij in dit hoofdstuk verslag. In bijgaande tekstbox lichten wij toe wat wij in dit onderzoek verstaan onder een exploitatiemodel. In de interviews hebben we de partijen steeds gevraagd te reageren op een specifiek exploitatiemodel, dat uit eerdere verkenningen als het meest logische model naar voren kwam. Onderstaande tekstbox licht dit specifieke model toe.

Exploitatiemodellen zijn (schematische) weergaves van hoe de exploitatie voor het spoorgoederenvervoer ingericht kan worden. Een exploitatiemodel geeft een beeld van de functionele en geografische scope van een concessie voor de exploitatie van de Betuweroute. Op basis van de eerder gehouden marktverkenningen, de ervaringen tot dusver en door uitgevoerde onderzoeken is bij IenM inzicht opgebouwd in de exploitatiemodellen voor de Betuweroute die zinvol kunnen zijn vanuit een privaat, maar ook vanuit een publiek perspectief.

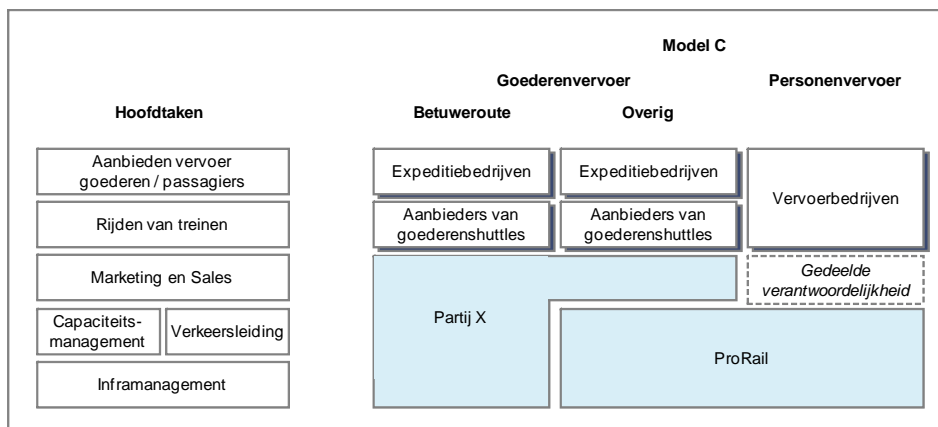
Bij de exploitatiemodellen worden verschillende functies onderscheiden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de Betuweroute en vervoer van goederen en personen op het overig (gemengde) net. Op basis van verschillende studies lijkt een specifiek exploitatiemodel de meest logische keuze te zijn. Dit model heeft de volgende karakteristieken:

- De Betuweroute exploitant is verantwoordelijk voor de functies inframanagement (beheer en onderhoud infrastructuur), capaciteitsmanagement en verkoop van treinpaden over de Betuweroute;
- De Betuweroute exploitant is ook verantwoordelijk voor de acquisitie ten behoeve van het optimaal benutten van de capaciteit van goederentreinpaden op het gemengde net;
- De Betuweroute exploitant wordt niet verantwoordelijk voor de vervangingsinvestering op de Betuweroute. Deze verantwoordelijkheid wordt,

vanuit vermeende schaalvoordelen, neergelegd bij de infrastructuurexploitant van het gemengde net.

In de volgende figuur is het 'meest logische exploitatiemodel' grafisch weergegeven. Het blauwe blok met daarin de tekst 'partij x' geeft de scope van een Betuweroute concessie aan. 'Partij x' zou dan refereren aan de partij of het consortium die in een aanbesteding de concessie wint.

**Figuur: Plaats van de BR exploitatie in het geheel van spooractiviteiten**



Opgemerkt dient te worden dat de taak 'plegen van vervangingsinvesteringen' niet expliciet in beeld is gebracht in bovenstaand figuur. Deze taak valt in het dit exploitatiemodel niet toe aan de Betuweroute exploitant.

Het hierboven geschetste 'meest logische exploitatiemodel' is in de interviews besproken. Er werd daarbij ingegaan op wat de voor- en nadelen van dit model zijn vanuit het perspectief van een risicodragende participant en wat eventueel alternatieven zouden zijn.

## 4.2 Wat marktpartijen zeiden

Hieronder geven wij per thema weer wat de belangrijkste tijdens de interviews besproken punten ten aanzien van de vormgeving van de concessie zijn geweest.

### *De allocatie van de risico's*

Bij allocatie van risico's lag de focus op de risico's die private partijen niet willen en/of kunnen dragen. In algemene zin betreft dit risico's die een exploitant van de Betuweroute niet kan beheersen en die niet of niet goed te beprijzen zijn. De belangrijkste opmerkingen over risicoverdeling geven wij hieronder weer:

- Private partijen willen risico's van wijzigende regelgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van veiligheid of tunneltechnische installaties, niet dragen. Dit werd met name nadrukkelijk genoemd door de vierde geïnterviewde, buitenlandse, infraprovider en de private financier. Dit geldt ook voor wijzigingen in regelgeving die niet direct op de Betuweroute exploitant betrekking hebben, maar wel op de gebruikers van de Betuweroute. Aanvullende veiligheidseisen

voor locomotieven kan het spoor relatief duurder maken. De infraprovider gaf aan dat het voordelen kan bieden om private partijen voor dit type risico's een klein eigen risico te laten lopen. Daarmee wordt voorkomen dat ze bij een enkele kleine wijziging met een financiële claim aankomen.

- De overheid moet vooraf heel duidelijk zijn over de vrijheid die de exploitant krijgt om tarieven te bepalen. Heeft de exploitant de ruimte om tarieven te differentiëren of moeten deze relatief laag gehouden worden om maximaal volume op de Betuweroute te trekken? Wat de keuze ook is, deze moet voorafgaande aan de aanbesteding leiden tot duidelijk tariefkaders voor de exploitant. In aanvulling daarop moet, zo suggereerde een buitenlandse infrabeheerder, een mechanisme afgesproken worden hoe de financiële consequenties verrekend worden, wanneer de overheid toch tussentijds het tariefkader wil wijzigen.
- Private partijen zijn, alhoewel niet altijd van harte, bereid om volumerisico te dragen. Wat helpt is dat de Betuweroute geen 'greenfield' project is en er al sprake is van een bewezen verkeersvolume. Voor private partijen is het vooral belangrijk om het verkeersrisico bij het voorbereiden van een bieding goed in te kunnen schatten. De overheid kan dat faciliteren door heldere informatie over de gerealiseerde goederenvolumes en de verwachtingen daaromtrent beschikbaar te stellen.

In het gesprek met de private financier kwam ter sprake dat, omdat de exploitant de infrastructuur niet zelf heeft gebouwd, het zeer belangrijk is dat de 'staat van onderhoud' van de infrastructuur helder, gedetailleerd en volledig beschreven is en dat de overheid de juistheid en volledigheid daarvan garandeert. Vervolgens is er genoeg kennis in de markt om, op basis van de gegarandeerde 'staat van onderhoud' van de infrastructuur, de kosten voor het onderhoud in te schatten en het beschikbaarheidsrisico te dragen.

#### *De afhankelijkheid van ProRail*

In meerdere interviews, met name met ProRail en Keyrail, kwam ter sprake dat ProRail een belangrijke rol speelt bij de huidige exploitatie van de Betuweroute. Deze rol neemt meerdere vormen aan:

- ProRail zorgt als aandeelhouder voor kapitaal, waardoor Keyrail een financiële buffer heeft.
- ProRail levert als strategisch belanghebbende een commissaris voor de RvC.
- ProRail is als houder van de beheerconcessie eindverantwoordelijk voor de Betuweroute, ook al heeft Keyrail hierin een belangrijke taak.
- ProRail levert diensten aan Keyrail op het vlak van verkeersleiding, beheer en instandhouding, vergunningverlening, etc.

Het beeld dat daarmee oprijst is dat de huidige Betuweroute exploitant onder de paraplu van ProRail opereert. Als een autonome concessie voor de exploitatie van de Betuweroute in de markt wordt gezet, dan heeft dat vergaande consequenties. In de eerste plaats betekent dit dat de exploitatie van de Betuweroute uit de huidige beheerconcessie van ProRail gehaald moet worden. Naast de vraag of dit juridisch mogelijk is, betekent dit ook dat alle

verantwoordelijkheden van de nieuwe Betuweroute exploitant gedetailleerd in een Betuweroute concessie moeten worden opgeschreven en dat deze concessie naadloos aan moet sluiten op de aangepaste beheerconcessie aan ProRail.

Los daarvan is het de vraag of en hoe een nieuwe Betuweroute exploitant autonoom kan opereren. Operationeel is Keyrail nu afhankelijk van ProRail. Het gaat dan om de levering van operationele diensten op het vlak van capaciteitsmanagement, beheer en instandhouding en vergunningverlening en om gebruikmaking van systemen van ProRail. Ook een nieuwe exploitant zal behoefte hebben aan deze diensten en systemen en kan deze ofwel inkopen ofwel zelf verzorgen. Het is niet vanzelfsprekend dat ProRail op dat moment bereidwillig zal zijn om dezelfde rol te spelen als nu het geval is. Immers, als sprake is van een gedeelde concessie, dan is ProRail niet langer eindverantwoordelijk. Bovendien zal ProRail geen financiële participatie in de Betuweroute exploitant meer hebben. Het is te verwachten dat ProRail zich zal richten op de eigen verantwoordelijkheden, die dan niet langer op het vlak van de Betuweroute liggen. Dit is voor een nieuwe exploitant een kwetsbare en riskante positie.

Kortom: het in de markt zetten van een autonome concessie voor de exploitatie van de Betuweroute vergt een aanzienlijke inspanning. De bijdrage die ProRail nu levert aan de huidige exploitant zal dan ofwel geformaliseerd moeten worden in contracten die overgedragen worden aan de nieuwe concessionaris ofwel de nieuwe exploitant moet zelf alle operaties op eigen kracht inregelen.

#### *Reacties op het 'meest logische exploitatiemodel'*

Het 'meest logische exploitatiemodel' is in elk interview aan de orde geweest. Het idee om de Betuweroute exploitant het aanspreekpunt te laten zijn voor alle goederenvervoerders, ook degenen die over het gemengde net bewegen, werd in de regel positief ontvangen. De achterliggende redenen verschillen: soms werd de klantvriendelijkheid van 1 loket benadrukt, anderen zagen vooral een mogelijkheid om extra geld te verdienen.

In het specifiek voorgelegde exploitatiemodel zijn de vervangingsinvesteringen niet opgenomen in de scope van de concessie. Een aantal partijen, waaronder Keyrail en het Havenbedrijf Rotterdam, gaf aan om betrokken te willen worden bij het vastleggen van de specificaties voor de vervangingsinvesteringen. Het is minder noodzakelijk om een rol te spelen bij de daadwerkelijke aanleg en uitvoering hiervan.

Overigens bestaat de noodzaak om het voorgelegde model te concretiseren. Er bestaat verwarring over de term 'vervangingsinvesteringen'. Het kan hier gaan over *sec* vervangingen, maar sommige partijen interpreteerden dit ook als vernieuwingen of functie-uitbreidingen. Daarnaast was niet duidelijk wat de 'marketing & sales – functie' van de Betuweroute exploitant exact inhoudt en aan welke wetten en regels dit gebonden is. Om betere uitspraken over de wenselijkheid van het meest logisch lijkende model te doen, is een nadere concretisering ervan vereist.

### *De geografische scope van de concessie*

Qua geografische scope wordt het volgende opgemerkt.

- Keyrail stelt dat Kijfhoek en het traject Zevenaar-grens binnen de scope zouden moeten vallen.
- Hetzelfde stelt het Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam en voegt daar nog de bedrijfssporen aan toe.
- In het interview met de rolling stock exploitant adviseerde deze om te streven naar een supranationale inframanager, die een completer product aan kan bieden, en niet alleen het Nederlandse stuk spoor van zee tot Zevenaar.

### *De looptijd*

Bij de keuze voor de looptijd van de concessie moet een balans gevonden worden tussen de volgende twee zaken: enerzijds moet de concessie lang genoeg zijn om de voorbereidings- en opstartkosten terug te kunnen verdienen. Anderzijds moet de termijn niet te lang zijn, omdat het moeilijker is om voor de lange termijn kosten en opbrengsten goed in te schatten.

Als concessieduur is 10 jaar vaak genoemd. De buitenlandse infrabeheerder legde een relatie tussen de verantwoordelijkheid voor vervangings- en vernieuwingsinvesteringen en de concessieduur. Wanneer de verantwoordelijkheid hiervoor wel in de scope van de concessie zit, dan zou de looptijd van de concessie langer moeten zijn. Alleen dan geeft de concessie prikkels om te streven naar life cycle optimalisatie. Immers, bij een korte concessieduur zal een exploitant de investeringskosten zo laag mogelijk houden. De hogere onderhoudskosten die dat tot gevolg heeft worden voor een groot deel afgewenteld op de volgende concessionaris. Of beter nog, de vervangingsinvestering wordt door het uitvoeren van iets meer onderhoud uitgesteld tot na afloop van de lopende concessie.

### *Het aanbestedingsproces*

Meerdere partijen hebben suggesties gedaan voor het aanbestedingsproces. In de eerste plaats is een aanbeveling om in een mogelijk aanbestedingsproces te opteren voor de concurrentiegericht dialog. Voor de aanbestedende overheid is het verstandig om tijdens de aanbesteding ruimte te laten om over specifieke contractuele zaken te praten met biedende partijen.

Daarnaast is een belangrijke boodschap van de geïnterviewde partijen dat de door de overheid ter beschikking gestelde informatie in het aanbestedingsproces cruciaal is. Dit stelt de biedende partijen in staat om een goede 'due diligence' uit te voeren op alle ontwikkelingen die relevant zijn voor kosten en opbrengsten. Het gaat hier bijvoorbeeld om rapporten ten aanzien van historische en toekomstige verkeersvolumes, technische rapporten over de 'staat van onderhoud' van de infrastructuur etc. Door deze informatie als aanbestedende overheid zelf op te stellen en ter beschikking te stellen aan alle biedende partijen, worden veel kosten aan de private kant voorkomen.

### 4.3 Wat wij hieruit concluderen

Op basis van de gesprekken met partijen en de eigen kennis en ervaring trekken NEA en Rebel de volgende conclusies:

- De functionele scope van de concessie:  
Om van partijen voorkeuren te horen over de functionele scope is in de interviews het 'meest logische exploitatiemodel' voorgelegd. Dit model spreekt partijen aan, maar vergt een concretere uitwerking om daar stellige conclusies over te trekken. Met name ten aanzien van de 'marketing & sales-functie' voor het gemengde net is sprake van verschillende interpretaties, die mogelijk niet juridisch haalbaar of politiek wenselijk zijn.
- Scope van de concessie:  
Bij het definiëren van de scope van de concessie is aandacht nodig voor de relatie met ProRail en de relatie met de (scope van de) Beheerconcessie. De huidige exploitant van de Betuweroute opereert momenteel onder de paraplu van ProRail en is operationeel, strategisch en qua verantwoordelijkheid sterk met ProRail verweven. Het in de markt zetten van een autonome Betuwerouteconcessie vereist dat de concessionaris dan ook autonoom kan opereren, zonder hierin afhankelijk te zijn van ProRail. Bij een keuze voor openbare aanbesteding moet onderzocht worden hoe dit zijn vorm kan krijgen<sup>1</sup>.
- De geografische scope van de concessie:  
Qua geografische scope willen partijen komen tot een zo compleet mogelijk, ongestoord product. Belangrijk is om te realiseren dat de Betuweroute een onderdeel is van een veel omvangrijkere, internationale, corridor.
- De looptijd van de concessie:  
De looptijd van de concessie is mede afhankelijk van het al dan niet toevoegen van de vervangings- en vernieuwingsinvesteringen aan de scope van de concessie. Zonder deze verantwoordelijkheid lijkt een concessieduur van 10 jaar passend.
- Risico-allocatie:  
Niet alle risico's kunnen overgedragen worden aan private partijen. Er zijn risico's waarvan het evident is dat de exploitant van de Betuweroute deze niet kan beheersen en niet (goed) kan beprijzen. Deze risico's dienen aan overheidszijde te blijven. Globaal lopen de meningen niet erg uiteen over welke type risico's wel of niet aan private partijen overgedragen kunnen worden. Hierin bestaat een rode lijn. Voor het bepalen van een efficiënte verdeling van de risico's waarvoor dit minder eenduidig is, kan in het aanbestedingsproces de concurrentiegerichte dialoog van pas komen
- Het aanbestedingsproces:  
Het is nuttig om in een mogelijk aanbestedingsproces gebruik te maken van de concurrentiegerichte dialoog omdat hiermee waarde gecreëerd kan

<sup>1</sup> Een mogelijk model is overigens ook nog dat ProRail zelf als aanbestedende dienst optreedt.

worden. Deze zou plaats moeten vinden als nog meerdere partijen in de race zijn, en kan gaan over de vormgeving van het contract. Hierin speelt bijvoorbeeld de allocatie van risico's een belangrijke rol. Het van tevoren vastleggen van alle uitgangspunten in de aanbestedingsleidraad zal welhaast zeker tot suboptimale oplossingen leiden en kostenverhogend uitpakken. Daarnaast zorgt betere informatie van IenM er voor dat partijen scherpere biedingen kunnen doen.



## 5 Kosten en baten van aanbesteding

### 5.1 Inleiding

Een openbare aanbesteding kost niet alleen geld, het levert ook baten op. De 'winst' die behaald kan worden door een concessie openbaar aan te besteden kent twee elementen:

- Een openbare aanbesteding dwingt tot efficiënte biedingen. Door marktspanning worden alle biedende partijen gedwongen een bieding te doen die gebaseerd is op een efficiënte operatie. Doen ze dat niet, dan zullen ze, bij voldoende bieders, de concessie niet winnen, ze zijn immers te duur. Marktspanning houdt biedende partijen scherp. Weliswaar is er bij concessieverlening geen sprake van concurrentie 'op de markt', maar als de concurrentie 'om de markt' voldoende groot is, zal de biedende partij zichzelf hoge efficiency-eisen opleggen, ten einde een goede bieding te kunnen doen. Op deze manier dwingt concurrentie 'om de markt' de exploitant om de gehele concessieduur efficiënt te werken.

Het mag duidelijk zijn dat voldoende marktspanning een noodzakelijke voorwaarde is om efficiënte biedingen te krijgen. De vraag of er voldoende interesse is van marktpartijen, is daarmee cruciaal.

- Bij een openbare aanbesteding komt de beste marktpartij bovendrijven. Bij een openbare aanbesteding kan elke partij een bieding doen. De partij die, rekening houdend met publieke eisen, het beste in staat is om de Betuweroute te exploiteren, zal de beste bieding kunnen doen en de concessie winnen. Een partij kan zich bijvoorbeeld onderscheiden omdat deze goedkoper onderhoudswerkzaamheden in kan kopen, een onderhoudscontract beter kan managen of beter in staat is extra volume naar de Betuweroute te trekken. Bij een onderhandse gunning wordt onderhandeld met een vooraf geselecteerde partij. Deze partij is niet noodzakelijkerwijs de partij die de concessie het beste uit kan voeren. Het kan zo zijn dat, door geen openbare aanbesteding te organiseren, een kans gemist wordt om een betere partij de Betuweroute te laten exploiteren dan de partij die de overheid daarvoor heeft uitgekozen. De vraag is dan ook relevant of te verwachten is dat er inderdaad marktpartijen zijn die onderscheidend zijn van de huidige exploitant of een door de overheid beoogde toekomstige exploitant.

### 5.2 Wat marktpartijen zeiden

In alle gesprekken is ter sprake gekomen of participatie van private partijen in de Betuweroute exploitant kan leiden tot meerwaarde ten opzichte van de situatie waarin een nieuwe concessie gegund wordt aan Keyrail, met betrokkenheid van de huidige strategische partners en aandeelhouders (ProRail en de twee havenbedrijven).

Over het algemeen wordt de huidige werkwijze van Keyrail als positief beoordeeld. Keyrail wordt omschreven als een efficiënt en effectief opererend

bedrijf, dat in staat is geweest om het goederenvervoer per spoor vanuit haar rol te professionaliseren. Bij de geïnterviewden bestaat over het algemeen de indruk dat Keyrail hard werkt aan het beter maken van het Betuwerouteproduct en het in de markt zetten van een competitief spooralternatief voor het vervoer van goederen. De indruk van geïnterviewden is dat Keyrail voldoende marktfocus heeft en voldoende inspanningen verricht om het product 'Betuweroute' aantrekkelijker te maken en zodoende meer verkeersvolume aan te trekken.

De geïnterviewde partijen hebben een aantal punten genoemd waarop private betrokkenheid in theorie kan zorgen voor meerwaarde. Vervolgens hebben partijen daar in verschillende gesprekken ook op gereflecteerd.

#### *Private partijen kunnen zorgen voor toegang tot financiering*

Met private participatie van investeerders kan de toegang tot financiering worden vergroot. In projecten kan dit meerwaarde hebben, om een financieringsbehoefte in te vullen. In het interview gaf de private financier aan dat in het specifieke geval van de Betuweroute-exploitatie dit echter geen meerwaarde geeft. Immers, wegens het ontbreken van een kapitaalsinvestering is er geen financieringsbehoefte.

#### *Private partijen zorgen voor 'tucht van de financier'*

Private partijen die geld 'at risk' hebben in de Betuweroute exploitant willen zich er van verzekeren dat zij voldoende rendement zullen behalen. Dit zorgt er voor dat zij sterk sturen op financieel resultaat. Zij zullen de directie van de exploitant scherp houden om risico's te beheersen en kasstromen veilig te stellen. Door de aanwezigheid van een financier die de directie van de exploitant scherp houdt, zal het bedrijf bedrijfsmatiger aangestuurd worden. Dit leidt, in ieder geval in theorie, tot betere financiële resultaten.

In de huidige situatie zijn de aandeelhouders ProRail en de twee havenbedrijven financier. Op het moment dat Keyrail financieel slecht presteert, dan zullen deze partijen financieel benadeeld worden. Uit de gesprekken met de havenbedrijven blijkt dat deze als aandeelhouders niet sterk sturen op het financieel resultaat. Hun betrokkenheid bij Keyrail is hoofdzakelijk gebaseerd op hun strategisch belang om goed te kunnen functioneren als Mainport. Financiële 'pijn' raakt de organisaties wel degelijk, maar door het meer publieke karakter van de organisaties kan deze pijn worden afgewenteld.

Al met al bestaat de indruk dat de 'tucht van de financier' sterker zal zijn bij een pure private investeerder. Of dat ook daadwerkelijk publieke meerwaarde oplevert valt te bezien. Dat is alleen zo als de meerwaarde van de 'tucht van de financier' al verwerkt is in de biedingsprijs.

#### *Private partijen kunnen een markt meenemen*

Het kan zijn dat na een openbare aanbesteding een private partij die door zijn positie in staat is nieuwe markten aan te boren, betrokken raakt bij de Betuweroute exploitant. Dit is bijvoorbeeld het geval als een partij uit de logistieke keten (zoals een reder of een terminaloperator) de Betuweroute

gebruikt voor al zijn klanten op het achterland van de Betuweroute. Dit kan leiden tot meer verkeer, hogere opbrengsten en dus voor een betere bieding voor IenM. Uit het interview met het overslagbedrijf komt echter naar voren dat door de eis van non-discriminatie het niet waarschijnlijk is dat een partij uit de logistieke keten de exploitatie van de Betuweroute voor zijn rekening zal willen nemen.

*Private partijen kunnen kostenefficiënter opereren*

De kostenstructuur van de huidige exploitant kent twee belangrijke kostenposten: kosten van het onderhoud en kosten van het capaciteitsmanagement. De laatste kosten bestaan voornamelijk uit kosten voor de inzet van verkeersleiders.

Het onderhoudscontract is door Keyrail openbaar aanbesteed. Door het creëren van marktspanning mag verwacht worden dat de onderhoudskosten zich op een efficiënt niveau bevinden. Wanneer ook in de toekomst het onderhoudscontract openbaar aanbesteed wordt en er voldoende geïnteresseerde partijen zijn blijft dit zo.

*Een inhoudelijk beter product als de beheerder ook het Duitse spoor beheert?*

In meerdere gesprekken is aangegeven dat de Betuweroute slechts een kleine schakel in de gehele logistiek is. Het goederenvervoer per spoor loopt van de Rotterdamse haven tot aan de spoorterminals in Duitsland of nog verder. Het is voor vervoerders en (dus indirect) voor verladers interessant wanneer zij internationale treinpaden zouden kunnen reserveren. Wanneer de exploitant van de Betuweroute treinpaden aanbiedt van zeeterminal tot inlandterminal (Duisburg), dan is dit aantrekkelijker. Een partij, bijvoorbeeld DB Netze, die zowel het capaciteitsmanagement voert voor de Betuweroute als voor het Duitse spoor is beter in staat zulke internationale treinpaden aan te bieden. Dit kan leiden tot een inhoudelijk aantrekkelijker propositie voor vervoerders en verladers.

Tot slot wijzen enkele partijen op mogelijke nadelen van een nieuwe exploitant. De kennis en ervaring van Keyrail zou mogelijk verloren gaan. Daarnaast wordt er op gewezen dat de contacten van de huidige exploitant bij de Rijksoverheid en ProRail en de havenbedrijven een belangrijke 'asset' zijn, die een nieuwe private partij niet vanzelfsprekend tot zijn beschikking heeft. Als laatste is er op gewezen dat het principe van non-discriminatie bij de huidige exploitant goed geborgd is. Sommige partijen zien het risico dat dit in mindere mate het geval kan zijn bij een andere exploitant.

De kosten van een openbare aanbesteding bestaan uit de kosten van inzet van eigen personeel, externe adviseurs en mogelijk rekenvergoedingen voor biedende partijen. Daarnaast zijn er transactiekosten gemoeid met het separaat structureren van de Betuwerouteconcessie naast de beheerconcessie voor het gemengde net. Relevant zijn hier de eventuele *meerkosten* ten opzichte van het onderhands gunnen van de concessie. Ook onderhandse gunning brengt aanzienlijke kosten met zich mee. Immers, het onderhandelen over een

concessie-overeenkomst met een beoogde exploitant vergt veel tijd en capaciteit en vermoedelijk de inzet van externe adviseurs. IenM zal bijvoorbeeld een referentie-business case moeten opstellen om een indruk te krijgen van de rentabiliteit van de Betuweroute-exploitatie ten einde de marktconformiteit van de afspraken met de beoogde exploitant te kunnen beoordelen. Onder alle omstandigheden is een noodzakelijke (maar niet voldoende) voorwaarde: goede informatie van de kant van IenM richting de partijen. Dit kan biedingskosten helpen reduceren. De concurrentiegerichte dialoog, waarin in gezamenlijk overleg de exploitatie verder vormgegeven kan worden, lijkt daarbij bruikbaar.

### 5.3 Wat wij hieruit concluderen

Op basis van de interviews concluderen wij dat de verwachte baten van openbare aanbesteding zeer beperkt zullen zijn. Het gaat hier om de meerwaarde die behaald kan worden ten opzichte van een situatie waarin een nieuwe concessie onderhands wordt gegund, meest waarschijnlijk aan Keyrail. Om twee redenen denken wij dat de meerwaarde zeer beperkt zal zijn:

1. Wij verwachten dat de interesse van marktpartijen om een bieding uit te brengen op een concessie beperkt zal zijn<sup>1</sup>. Dat betekent dat in de biedingsstrijd om de concessie de concurrentiedruk om 'scherp' te bieden (namelijk op basis van een efficiënte bedrijfsvoering gedurende de concessieduur) beperkt zal zijn.
2. Wij verwachten niet dat er op dit moment marktpartijen zijn die door het hebben van een specifieke expertise of door het kunnen aanboren van een nieuwe markt de business case van de Betuweroute exploitant veel beter kunnen maken dan de huidige voorziene business case. Hierbij nemen wij in aanmerking dat de prestaties van de huidige exploitant door sectorpartijen als positief worden beoordeeld en merken wij bovendien op dat Keyrail toegang heeft tot de strategische partners ProRail en het Havenbedrijf Rotterdam.

In kwantitatieve zin zullen eventuele baten van een openbare aanbesteding ook niet meer dan zeer bescheiden kunnen zijn. Immers, de totale omzet van Keyrail op basis van de huidige scope van de overeenkomst met de Staat bedraagt slechts ruim 20 mln euro per jaar. Mocht er al sprake zijn van meerwaarde door openbare aanbesteding, dan leidt de kwantitatieve waardering van deze meerwaarde slechts tot kleine bedragen.

De kosten van een openbare aanbesteding van een concessie zijn aanzienlijk. Zowel aan private als publieke zijde zullen aanzienlijke kosten gemaakt moeten worden, zowel voor het opstellen van alle aanbestedingsdocumenten als voor het voorbereiden van een bieding. Overigens merken wij op dat het alternatief van openbaar aanbesteden, namelijk het onderhands gunnen van een concessie, ook aanzienlijke kosten met zich meebrengt. Immers, ook dan zal er een contract

<sup>1</sup> Deze verwachting is gebaseerd op de marktscan (zie hoofdstuk 3). Uiteraard hangt de daadwerkelijke interesse af van de vormgeving van de concessie en de wijze waarop bijvoorbeeld risico's gealloceerd zullen zijn.

uitonderhandeld moeten worden, zal uitvoerig overleg plaats moeten vinden over bijvoorbeeld de risico-allocatie en zal de overheid bij het maken van financiële afspraken moeten toetsen op marktconformiteit.

*Onderbouwing conclusie*

Zoals gesteld in de inleiding kunnen de volgende zaken tot meerwaarde leiden in een openbare aanbesteding:

- 1 Door de (veronderstelde) marktspanning bij een openbare aanbesteding zijn de biedingen gebaseerd op een efficiënte bedrijfsvoering;
- 2 In een openbare aanbesteding wint de partij die de meeste meerwaarde bij de uitvoering van de concessie kan creëren.

Op basis van de interviews concluderen wij dat:

- Keyrail gezien wordt als een efficiënt en effectief opererend bedrijf. Dit is in lijn met de inzichten uit bijvoorbeeld de vijfde Spoormonitor van de NMa<sup>1</sup> en de evaluatie van Keyrail, uitgevoerd door Horvat & Partners<sup>2</sup>.
- door de eis van non-discriminatie het niet waarschijnlijk is dat een partij uit de logistieke keten de exploitatie van de Betuweroute op zich zal willen nemen. Wij zien daarmee op dit moment geen geïnteresseerde private partijen die een markt mee zouden kunnen nemen.
- Keyrail volop gebruik kan maken van de aandeelhouders en strategische partners het Havenbedrijf Rotterdam en het Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam. Keyrail heeft hier in de beleving van partijen een duidelijke marktfocus. Wij verwachten niet dat er andere consortia zullen zijn die effectiever zullen zijn in het ontwikkelen van de markt en het aantrekken van extra verkeersvolume, mede gegeven het feit dat de Betuweroute op zich slechts een beperkt stuk infrastructuur betreft in de gehele logistieke keten.
- Door eerdere succesvolle aanbestedingen hebben ProRail en Keyrail aangetoond over voldoende kennis te beschikken voor het managen van prestatie- of alliantiecontracten voor het onderhoud. We verwachten daarom niet dat private partijen op dit punt tot significant betere resultaten komen. Voor wat betreft de kosten van verkeersleiding verwachten wij evenmin dat een private partij dit veel kostenefficiënter in zal kunnen richten. Uit de interviews kwam naar voren dat het hier met name gaat om kosten voor verkeersleiders.

Op basis van bovenstaande overwegingen verwachten wij daarom niet dat een openbare aanbesteding leidt tot private participanten die kunnen zorgen voor veel meerwaarde ten opzichte van een situatie waarin de huidige situatie gecontinueerd wordt. Als dit al het geval zou zijn, dan is het nog maar de vraag of private partijen dat in een bieding weggeven, gezien de risico's die

<sup>1</sup> Zie: [http://www.nmanet.nl/Images/Vijfde%20Spoormonitor%20NMa\\_tcm16-139488.pdf](http://www.nmanet.nl/Images/Vijfde%20Spoormonitor%20NMa_tcm16-139488.pdf)

<sup>2</sup> Tussentijdse evaluatie exploitatie Betuweroute, Horvat & Partners, 15 juli 2010.

samenhangen met de exploitatie van de Betuweroute. Anders gezegd: ten aanzien van het in de inleiding van dit hoofdstuk genoemde tweede winstpunt (het realiseren van meerwaarde omdat in een openbare aanbesteding de beste komt bovendrijven) hebben wij geen hoge verwachtingen.

Daarnaast noemden wij het effect dat concurrentie 'om de markt' partijen dwingt een efficiënte bieding te doen, gebaseerd op een efficiënte bedrijfsvoering. Wanneer een concessie of contract onderhands gegund wordt aan een vooraf geselecteerde partij, dan zal de beoogde opdrachtnemer geen prikkel ervaren om een scherpe prijs neer te leggen. Ook bij een openbare aanbesteding van een Betuwerouteconcessie geldt dit mechanisme. Een onder marktspanning gedane bieding is altijd scherper dan een bieding die niet onder marktspanning plaatsvindt.

Voorwaarde voor scherpe biedingen in een openbaar aanbestedingsproces is dat er voldoende marktspanning bestaat, ofwel voldoende partijen die een bieding uitbrengen. In Hoofdstuk vier van deze rapportage hebben wij de vraag behandeld of er voldoende biedende partijen zullen zijn. Onze indruk is dat de marktbelangstelling voor een openbare aanbesteding van een Betuweroute concessie op dit moment beperkt zal zijn. Als gevolg daarvan is de druk om scherp te bieden laag.

Kortom: Het gevolg van relatief weinig marktspanning is dat biedende partijen niet maximaal geprikkeld worden tot het doen van efficiënte biedingen. Bij gebrek aan voldoende marktspanning leidt een openbare aanbesteding niet tot realisatie van het in de inleiding genoemde eerste winstpunt.

Wij merken overigens op dat het alternatief, een onderhandse gunning, uiteraard ook niet automatisch leidt tot een efficiënte bieding. Bij gebrek aan concurrentie ontbreekt de prikkel scherp te prijzen. De biedende partij heeft bovendien doorgaans meer marktkennis over de business case dan de aanbestedende overheid. Dit levert een grote uitdaging op voor de overheid: hoe kan de overheid in een situatie van informatie asymmetrie borgen dat er toch een marktconforme bieding uitonderhandeld wordt?

## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Weinig voordelen van aanbesteden

De belangrijkste door de marktscan te beantwoorden vragen zijn of er sprake is van interesse bij marktpartijen om risicodragend te participeren in de Betuweroute-exploitatie en of de baten van openbare aanbesteding opwegen tegen de kosten ervan.

#### *Interesse van marktpartijen is beperkt*

Op basis van de informatie uit de interviews verwachten wij dat de interesse van marktpartijen slechts beperkt zal zijn. Belangrijke oorzaken hiervan zijn dat de wettelijke eis van non-discriminatie er voor zorgt dat exploitatie van de Betuweroute niet interessant is voor partijen in de logistieke keten en dat de huidige winstgevendheid van exploitatie van de Betuweroute laag en onzeker is.

Hierbij merken wij op dat de daadwerkelijke marktinteresse van marktpartijen afhangt van de vormgeving van een eventueel aan te besteden concessie:

- De wijze waarop verschillende risico's gealloceerd worden kan de marktinteresse afbreken of versterken.
- Het vergroten van de geografische scope (niet alleen het spoor van zee tot Zevenaar, maar ook aangrenzende spoorinfrastructuur of zelfs spoorterminals) kan de interesse doen toenemen.
- Het geven van meer bevoegdheden, bijvoorbeeld ten aanzien van (differentiatie in) tariefstelling, kan leiden tot meer interesse.

#### *De meerwaarde van openbare aanbesteding is zeer beperkt*

Op basis van de interviews concluderen wij dat de verwachte baten van openbare aanbesteding zeer beperkt zullen zijn. Het gaat hier om de meerwaarde die behaald kan worden ten opzichte van een situatie waarin een nieuwe concessie onderhands wordt gegund, meest waarschijnlijk aan Keyrail. Om twee redenen denken wij dat de meerwaarde zeer beperkt zal zijn:

1. Wij verwachten dat de interesse van marktpartijen om een bieding uit te brengen op een concessie beperkt zal zijn. Dat betekent dat in de biedingenstrijd om de concessie de concurrentiedruk om 'scherp' te bieden (namelijk op basis van een efficiënte bedrijfsvoering gedurende de concessieduur) beperkt zal zijn.
2. Wij verwachten niet dat er op dit moment marktpartijen zijn die door het hebben van een specifieke expertise of door het kunnen aanboren van een nieuwe markt de business case van de Betuweroute exploitant veel beter kunnen maken dan de huidige voorziene business case. Hierbij nemen wij in aanmerking dat de prestaties van de huidige exploitant door sectorpartijen als positief worden beoordeeld en merken wij bovendien op dat Keyrail

toegang heeft tot de strategische partners ProRail en het Havenbedrijf Rotterdam.

In kwantitatieve zin zullen eventuele baten van een openbare aanbesteding ook niet meer dan zeer bescheiden kunnen zijn. Immers, de totale omzet van Keyrail op basis van de huidige scope van de overeenkomst met de Staat bedraagt slechts ruim 20 mln euro per jaar. Mocht er al sprake zijn van meerwaarde door openbare aanbesteding, dan leidt de kwantitatieve waardering van deze meerwaarde slechts tot kleine bedragen.

De kosten van een openbare aanbesteding van een concessie zijn aanzienlijk. Zowel aan private als publieke zijde zullen aanzienlijke kosten gemaakt moeten worden, zowel voor het opstellen van alle aanbestedingsdocumenten als voor het voorbereiden van een bieding. Overigens merken wij op dat het alternatief van openbaar aanbesteden, namelijk het onderhands gunnen van een concessie, ook aanzienlijke kosten met zich meebrengt. Immers, ook dan zal er een contract uitonderhandeld moeten worden, zal uitvoerig overleg plaats moeten vinden over bijvoorbeeld de risico-allocatie en zal de overheid bij het maken van financiële afspraken moeten toetsen op marktconformiteit.

#### *Toekomstvastheid conclusies*

De bovenstaande conclusies zijn gebaseerd op de interviews die plaats hebben gevonden in het najaar van 2010. Het is niet uit te sluiten dat een marktscan die over 5 of 10 jaar plaatsvindt leidt tot andere conclusies. Wij zien twee ontwikkelingen die zouden kunnen leiden tot meer marktinteresse:

- Op dit moment is er binnen Europa slechts beperkt sprake van een markt waarin overheden een concessies aanbesteden om railinfrastructuur te laten beheren door private partijen. Wel worden onderhoudscontracten aanbesteed, maar het beheer van infrastructuur is breder en kan bijvoorbeeld ook het capaciteitsmanagement omvatten en een overdracht van het volumerisico impliceren. Het is niet uit te sluiten dat een dergelijke markt zich in het komende decennium ontwikkelt. Zo is recent het beheer van de High Speed 1 in het Verenigd Koninkrijk aanbesteed<sup>1</sup>. Het kan zijn dat zich de komende jaren partijen vormen die zich specifiek richten op het beheer van railinfrastructuur en binnen Europa op zoek zullen gaan naar mogelijkheden om hun activiteiten uit te breiden.
- De huidige winstgevendheid van de exploitatie van de Betuweroute is laag. Door een buitenlandse infrabeheerder is dit expliciet als belemmering genoemd. Mede als gevolg van de nu voorziene gematigde tariefontwikkeling zal de winstgevendheid van de exploitatie van de Betuweroute ook op de middellange termijn niet hoog zijn. Een voorwaarde voor de concessie om aan aantrekkingskracht te winnen is een forse toename van de winstgevendheid van de Betuweroute-exploitatie en een toename van de zekerheid omtrent de opbrengsten (bijvoorbeeld door tariefvrijheid, het

<sup>1</sup> Overigens was het in dit geval met name de bedoeling om toekomstige gebruiksvergoedingen van gebruikers te kapitaliseren, ter verlichting van de huidige budgettaire problemen van de Britse overheid.



gereed komen van de Tweede Maasvlakte en verbeterde aansluiting met het Duitse net).

## 6.2 Aanbevelingen

### *Scherpe biedingen zonder concurrentie om de markt*

Als IenM besluit de concessie niet openbaar aan te besteden<sup>1</sup>, ontstaat een belangrijke uitdaging. Een onderhandse gunning aan een beoogde concessionaris leidt door de afwezigheid van concurrentie niet automatisch tot een efficiënte bieding. De beoogde exploitant zal bovendien meer marktkennis over de business case hebben dan de aanbestedende overheid: er is sprake informatie asymmetrie. Wanneer IenM zou overgaan tot onderhandse gunning, bevelen wij aan om na te denken over hoe op een alternatieve wijze geborgd wordt dat ondanks het ontbreken van concurrentie toch een marktconforme bieding kan worden uitonderhandeld.

### *Blijvende aandacht voor de Betuweroute als onderdeel van een grotere logistieke keten*

Gebruikers van de Betuweroute en overige logistieke partijen geven het belang aan om breder te kijken dan alleen naar de Betuweroute van zee naar Zevenaar. De goederenstromen worden immers vervoerd van de zeeterminals naar de spoorterminals in Duitsland en verder. Partijen geven aan behoefte te hebben aan één spoorproduct, namelijk een treinpad van de zeeterminal tot aan de spoorterminal.

Deze behoefte is niet nieuw en er zijn al veel initiatieven om het spoorproduct te verbeteren. Wij noemen in dit verband de ketenregie van Keyrail en de Europese focus op het creëren van internationale spoorcorridors. Wij bevelen aan om hier volop aandacht aan te blijven schenken.

Daarnaast is het interessant te constateren dat de Duitse spoorbeheerder DB Netze aangeeft eventueel een rol te willen spelen in de Betuweroute-exploitatie. Dit biedt mogelijk een aanknopingspunt om na te denken over betrokkenheid van DB Netze om op deze wijze de ontwikkeling van een internationaal spoorproduct te versnellen. Zonder ons uit te spreken over de vorm waarop dat zou moeten gebeuren, bevelen wij aan dit nader te onderzoeken.

<sup>1</sup> Mocht sprake blijken te zijn van een juridische aanbestedingsplicht, dan zal IenM sowieso over moeten gaan tot openbare aanbesteding.

