

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

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
30 juni 2005	4
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGTL/05.005130/SP	-
Onderwerp	
Betuwroute; voorbereiding exploitatie	

Geachte voorzitter,

Tijdens het Algemeen Overleg van 27 april 2005 met de Vaste Kamercommissie van Verkeer en Waterstaat heb ik toegezegd de Kamer te informeren over de afwegingen rond het aanbesteden van de exploitatie van de Betuwroute, met name over de mogelijkheid om de commerciële functie apart aan te besteden. Met deze brief informeer ik u hierover en over de te ondernemen vervolgstappen.

Ik bied u mijn verontschuldigingen aan dat ik u deze brief pas zo kort voor het reces kan sturen; helaas was de volle periode van twee maanden sinds het overleg van 27 april 2005 nodig om tot het in deze brief beschreven beeld te kunnen komen.

#### **Aanbesteden van de exploitatie van de Betuwroute**

Naar aanleiding van het debat met uw Vaste Commissie heb ik door middel van een 'quick scan marktverkenning' (de samenvatting is als losse bijlage bij deze brief gevoegd) en een nadere inventarisatie van eerdere aanbestedingstrajecten onderzocht of het aanbesteden van de exploitatie, of uitsluitend de commerciële functie, van de Betuwroute op dit moment kansrijk is. Het volgende komt hieruit naar voren:

- partijen stellen dat de commerciële functie onlosmakelijk verbonden is met de overige "traditionele" functies van het beheer, en zien deze niet als een aparte functie;
- één partij (TowRail) heeft aangegeven concrete plannen te hebben voor exploitatie (van alle functies); andere partijen hebben aangegeven wel geïnteresseerd te zijn, maar hebben nu geen uitgewerkte plannen;
- de exploitatie van de Betuwroute is in internationaal perspectief een relatief klein project waarvoor marktinteresse mogelijk niet groot zal zijn; de

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

Telefoon 070 - 351 6171  
Fax 070 - 351 7895

internationale markt dient dus actief benaderd te worden voor een aanbesteding, want er is géén sprake van een zogenaamde “self-selling market”;

- de onzekerheden en risico's in de eerste (aanloop)jaren van de exploitatie worden door marktpartijen vertaald in hoge financiële reserveringen (om eventuele tegenvallers te kunnen opvangen) en hoge rendementseisen;
- aanbesteden brengt voor alle betrokken partijen hoge kosten met zich mee zowel in menskracht als in budget.

Nu blijkt dat er geen mogelijkheid is om de commerciële functie apart aan te besteden, is bovenstaand beeld voor het overige in lijn met de bevindingen in de voorgaande jaren, zoals in diverse brieven aan de Kamer beschreven (in bijlage A bij deze brief is die reeks van bevindingen kort weergegeven). De recente inzichten nemen mijn eerdere bedenkingen tegen nu aanbesteden niet weg.

Hoewel aanbesteden de voorkeursoptie blijft zijn op dit moment de gewenste condities voor een succesvolle aanbesteding van de exploitatie van de Betuweroute niet aanwezig. Naar verwachting ontstaan dergelijke condities nadat de Betuweroute een aantal jaren in gebruik is.

Op basis van deze analyses blijf ik bij mijn besluit om nu niet tot aanbesteding over te gaan, maar om wel de hiervoor te ondernemen stappen in kaart te brengen, zodra de exploitatie van de Betuweroute in het jaar 2007 geborgd is.

Het spijt mij dat ik blijkbaar heb bijgedragen aan het beeld dat we terzake van de exploitatie op dit moment “nog steeds alle kanten op kunnen”. Dat misverstand wil ik graag proberen recht te zetten.

Bij de lange zoektocht van mijn ambtsvoorgangers en mij naar een verantwoorde exploitatievorm voor de Betuweroute is telkens geconcludeerd dat er op afzienbare termijn geen geschikte condities zijn om over te gaan tot aanbesteding van de exploitatie. Daardoor ontbrak tot nu toe de reden om een dergelijk aanbestedingsproces ook procedureel en qua planning uit te werken.

Toen de Kamer in het debat van 27 april 2005 aandrang op aanbesteden - eventueel van uitsluitend de commerciële functie - op korte termijn, had ik onvoldoende voor ogen dat de optie die de Tweede Kamer voor wenselijk hield onmogelijk zou zijn. De aanbestedingsoptie heeft namelijk een onoverkomelijk planningbezwaar, zijnde een doorlooptijd van enkele jaren (zie verder pagina 4). Een dergelijke periode is niet meer beschikbaar tussen nú en de daadwerkelijke start van de exploitatie van de Betuweroute op 1 januari 2007. Dit is mede bepalend voor de mogelijke vervolgstappen.

### **Hoe nu verder?**

Uitgangspunt blijft voor mij - en naar ik vertrouw ook voor uw Kamer - dat de Betuweroute op 1 januari 2007 een vliegende start moet hebben. Ik wil eerst en vooral zekerstellen dat de goederentreinen over de Betuweroute kunnen gaan rijden, en ik wil richting bedrijfsleven zo snel mogelijk duidelijkheid scheppen over de voorwaarden waaronder dit gaat gebeuren.

Daartoe zet ik de volgende *drie stappen* :

1. zekerstellen dat de voorbereiding van de exploitatie niet wordt gehinderd door onzekerheid over de exploitant;

2. zekerstellen dat er voor de eerste - relatief risicovolle - exploitatiejaren een exploitant wordt gevonden;
3. uitwerken van de planning en de inhoud van de voorgenomen aanbestedings-procedure.

Ik werk die stappen hieronder uit.

*ad 1, zekerstellen voorbereiding exploitatie*

Om de ingebruikneming van de Betuweroute op 1 januari 2007 te realiseren, zijn veel voorbereidende activiteiten in volle gang.

Het gaat daarbij, naast het afbouwen van de infrastructuur, onder andere ook om het - realiseren en testen van alle technische systemen in hun onderlinge samenhang en om voorbereidingen voor de operationele verkeersleiding vanaf 1/1/2007. Ook moeten, om vervoerders en verladers tijdig duidelijkheid te verschaffen over het gebruik van de Betuweroute in 2007, spoedig beslissingen worden genomen over zaken als dienstregelingen (ook in internationale afstemming), de Netverklaring en de gebruiksvergoedingen. Zo wordt de Netverklaring voor het jaar 2007 (waarin opgenomen de gebruiksvergoedingstarieven), en waarop de vervoerders hun definitieve capaciteitsaanvragen moeten baseren, al in maart 2006 gepubliceerd en dus in het najaar van 2005 voorbereid.

Daarom zal ik erop toezien dat de voorbereidingen voor de ingebruikneming en voor de start van de exploitatie per 1/1/2007 ongehinderd verlopen, en dat de exploitatie in het eerste gebruiksjaar is geborgd. Daartoe zal ik de Betuweroute voor het jaar 2007 onderbrengen in de aan ProRail verleende beheersconcessie hoofdspoorweginfrastructuur (zoals voor de in gebruik zijnde Rotterdamse Havenspoorlijn momenteel reeds geldt).

In hetzelfde maatregelkader passen mijn activiteiten om, vooruitlopend op de verwachte EU-subsidieregeling voor de inbouw van ETCS-apparatuur, de spoorvervoerders te helpen bij de ombouw van hun locomotieven.

De prototype-subsidieregeling is inmiddels door de EU goedgekeurd en wordt binnenkort opengesteld. Binnenkort leg ik een voorstel voor een tijdelijke subsidieregeling voor de serieombouw (een bijdrage van 50 % in de ombouwkosten) aan Brussel voor. De totale kosten van deze regelingen worden gemaximeerd op € 20 mio. Ik streef ernaar deze subsidiegelden te zijner tijd vanuit Brussel terug te krijgen. Ik acht deze inspanningen verantwoord in de internationale context en gegeven de huidige fase van (nog onvolledige) marktontwikkeling van ETCS. In bijlage B bij deze brief wordt het bovenstaande nader toegelicht.

*ad 2, zekerstellen exploitant eerste jaren (aanlooperperiode):*

Gelet op mijn bevindingen ten aanzien van het aanbesteden, en gelet op de urgentie om zeker te stellen dat de Betuweroute vanaf 2007 geëxploiteerd wordt, verwelkom ik het recente nieuwe initiatief van ProRail in samenwerking met het Havenbedrijf Rotterdam (zie bijgevoegde brief van 27 juni 2005) om te komen met een aangepast en verbeterd voorstel ter overbrugging van de eerste aanloopjaren van de exploitatie van de

Betuwerroute. Zij beogen daarmee tevens tegemoet te komen aan de wensen van de Tweede Kamer.

Een belangrijke verandering ten opzichte van hun eerder ingediende business case is dat diverse marktpartijen nadrukkelijk betrokken gaan worden op basis van een uitgewerkt commercieel plan. Betrokken partijen zien door een intensieve samenwerking met de markt mogelijkheden om op korte termijn tot een betere kostendekking te komen dan in de eerder voorgestelde business case. Belangrijk doel van dit voorstel is het succesvol overbruggen van de aanlooperperiode van de exploitatie, die gepaard gaat met relatief grote onzekerheden van technische, commerciële en internationale aard.

ProRail en het Havenbedrijf Rotterdam zeggen mij toe in september 2005 hun nieuwe voorstel te zullen aanbieden. Ik verwacht dat daarbij ook juridisch terdege wordt aangegeven hoe één en ander past binnen de Europese aanbestedings- en mededingingskaders.

Ik zal het voorstel zo spoedig mogelijk aan de Kamer zenden, vergezeld van mijn eigen bevindingen, die ik desgewenst graag met u bespreek. Indien ik mij kan vinden in het voorstel en er geen juridische beletselen blijken te zijn, zal ik de betrokken partijen opdracht geven om de exploitatie van de Betuwerroute voor de aanlooperperiode van in principe drie jaar (2007 t/m 2009) te verzorgen.

Als terugvaloptie voor die periode rest mij om de Betuwerroute ook voor de jaren 2008 en 2009 onder te brengen in de lopende beheersconcessie hoofdspoorweginfrastructuur.

Gedurende deze aanlooperperiode zullen - zoals naar voren is gekomen in de tot nu toe verrichte marktverkenningen en uit het advies van de externe adviesgroep Benjamins - naar verwachting de condities voor het aanbesteden verbeteren: onder andere omdat de technische en commerciële risico's aanmerkelijk afnemen, de liberalisering van de internationale spoorvervoermarkt effecten begint te krijgen, en omdat het vertrouwen van de markt groeit. Daarom bereiden we ons erop voor om na enkele jaren (bijvoorbeeld vanaf 2010) de exploitatie van de Betuwerroute op basis van een aanbestedingsprocedure langjarig te kunnen gunnen aan een geschikte exploitant.

*ad 3, uitwerken van de planning en de inhoud van de aanbestedings-procedure.*

Als *derde stap*, aansluitend op de twee hierboven genoemde stappen (dus vanaf najaar 2005), zal ik de planning en de inhoud van de voorgenomen aanbestedings-procedure uitwerken. Het resultaat verwacht ik medio 2006 met u te kunnen bespreken. Deze periode is nodig vanwege de hieronder nader aangegeven complexiteit; desgewenst kan ik

begin 2006 de eerste inzichten met u delen.

Het aanbesteden van de integrale exploitatie van een goederenspoorlijn is in Europa nog niet eerder gedaan. Er zijn geen voorbeelden beschikbaar om naar te kijken, we zullen op een aantal belangrijke aspecten "het wiel moeten uitvinden". Aspecten die extra aandacht vergen zijn onder andere de verkeersleiding, de (technische en exploitatieve) operationele relaties met de rest van het spoorwegnet, de relaties met andere spoorinfrabeheerders in binnen- en buitenland, het nationale en internationale dienstregelingoverleg.

Naast deze inhoudelijke aspecten zijn er ook procedurele onbekendheden. Zo zal duidelijk moeten worden wat precies de doorlooptijd voor zo'n soort aanbestedingsproces is, welke documenten geproduceerd moeten worden, welke kosten hiermee gemoeid zijn en welke procedure-risico's er zijn. Een risico-analyse voor een dergelijk uniek aanbestedingsproces is nog niet gemaakt.

Duidelijk is al wel dat een dergelijke complexe aanbestedingsprocedure lange tijd vergt, en dat een exploitant, ná de gunning van het contract, nog minimaal een jaar voorbereidingstijd nodig heeft voordat hij de exploitatie daadwerkelijk kan overnemen.

Duidelijk is ook dat - terugrekenend vanaf het moment van gunning aan een exploitant - voor het aanbestedingsproces waarschijnlijk gerekend moet worden op een doorlooptijd, inclusief de voorbereiding, de marktbenadering en het opstellen van de vele benodigde aanbestedingsdocumenten, van zeker 2 à 3 jaar. Als we dus in 2006 besluiten om over te gaan tot aanbesteding brengt ons dat tot een operationele exploitant in 2009 à 2010.

Aangezien dergelijke onzekerheden over de inhoud en doorlooptijd van het beoogde aanbestedingsproces vooralsnog niet weggenomen kunnen worden, houd ik de mogelijkheid open om de bovengenoemde 3-jarige opdracht aan de exploitant voor de aanlooperperiode met één of meerdere jaren te kunnen verlengen.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs

**BIJLAGE A:**

**Voorgeschiedenis van overwegingen rondom aanbesteding van de exploitatie.**

In het debat op 27 april 2005 heb ik de indruk gekregen dat in de Kamer het beeld bestond dat een afwijzing van de Business Case van het Havenbedrijf Rotterdam en ProRail automatisch zou leiden tot het onmiddellijk opstarten van een aanbestedings-traject, met als doel om per 1 januari 2007 een nieuwe exploitant van de Betuweroute klaar te hebben staan.

Dat beeld berust op een misverstand. Ik wil dit graag recht zetten en geef hieronder een toelichting.

De Kamer is in 2003<sup>1</sup> en 2004<sup>2</sup> geïnformeerd over de resultaten van onderzoeken om tot een private exploitatie van de Betuweroute te komen. In februari 2003 heeft mijn ambtsvoorganger gemeld dat de markt nog niet klaar is voor private exploitatie, en is aangegeven dat voor 2010 vervreemding van de rechten van de Betuweroute niet aan de orde is.

Dit beeld is bevestigd in mijn brief uit februari 2004. Conclusie in deze brief is dat uit eerdere marktconsultaties bleek dat marktpartijen afwachtend zijn en voornamelijk terughoudend als het gaat om een actieve en risicodragende participatie in de exploitatie van de Betuweroute. Marktpartijen zijn van mening dat de overheid in eerste termijn zelf aan zet is en de verantwoordelijkheid moet nemen om de marktwaarde van de Betuweroute zichtbaar te maken. Daarna is een risicodragende participatie vanuit het bedrijfsleven denkbaar.

Vanuit deze achtergrond heb ik in februari 2004 het Havenbedrijf Rotterdam verzocht om samen met ProRail een business case uit te werken met als doelstelling een kostendekkende exploitatie en optimaal gebruik van de Betuweroute. Ik heb toen tevens aan de Kamer aangegeven dat ik na beoordeling van deze business case het besluit zou nemen een gunningstraject in te zetten aan bovengenoemde partijen, dan wel een aanbesteding óf een alternatief traject voor te bereiden.

In mijn brief van 8 april 2005<sup>3</sup> heb ik, op basis van de beoordeling van de business case, geconcludeerd dat de exploitatie van de Betuweroute in de eerste jaren na openstelling omgeven is door een aantal serieuze onzekerheden en dat de huidige (markt)condities (nog steeds) niet gunstig zijn om tot een langjarig gunning van de exploitatie over te gaan. Dit beeld is ook bevestigd door de externe adviesgroep onder leiding van de heer Benjamins.

Na het overleg met uw Kamer op 27 april 2005 heb ik wederom gekeken naar de mogelijkheden om op dit moment tot aanbesteding - met name van de commerciële functie - over te gaan. Ik vind het op dit moment nog steeds te risicovol. Daarom blijf ik bij mijn besluit om over te gaan tot het alternatieve traject, een optie die al was aangegeven in mijn brief van februari 2004.

---

<sup>1</sup> Vergaderjaar 2002-2003, 22 589, nr. 204, dd 17 februari 2003

<sup>2</sup> Vergaderjaar 2003-2004, 22 589, nr. 228, dd 23 februari 2004

<sup>3</sup> Vergaderjaar 2004-2005, 22 589, nr. 245, dd 8 april 2005

Met mijn voornemen om de exploitatie van de Betuweroute voor een aanlooperperiode van 3 à 5 jaar aan ProRail en het Havenbedrijf Rotterdam op te dragen, geef ik invulling aan dit alternatieve traject. Het doel van deze overbruggingsmaatregel is, naast zekerstellen dat de Betuweroute op 1 januari 2007 in exploitatie wordt genomen, om de Betuweroute in een gunstige uitgangspositie te brengen voor een langjarige gunning.

Voorts heb ik in mijn brief van 8 april 2005 aangegeven dat het mijn voornemen is de exploitatie van de Betuweroute na afloop van deze aanlooperperiode aan te besteden. De voorbereidingen hiertoe waren beoogd aan te vangen nadat ik de start van de exploitatie Betuweroute zeker zou hebben gesteld. In dit verband is het relevant te constateren dat de private exploitatie van een goederenspoorlijn voor Europa een noviteit is. Daarvoor is dus een degelijke en zorgvuldige voorbereiding noodzakelijk.

**BIJLAGE B: Achtergrond steunregelingen inbouw ETCS**

Hierbij informeer ik u over de wijze waarop ik de goederenvervoerders ondersteun bij hun investeringen in de inbouw van ETCS-apparatuur in hun locomotieven om over de Betuweroute te kunnen rijden.

De kosten die gemoeid zijn met de inbouw van ETCS-apparatuur in een bestaande of nieuwe locomotief bedragen ongeveer € 400.000 per locomotief. Doordat de Betuweroute wordt uitgerust met het Europese beveiligingssysteem ETCS, zijn de goederenvervoerders gedwongen om nu in ETCS te investeren om in 2007 van de Betuweroute gebruik te kunnen maken.

De Europese Commissie werkt inmiddels aan een pakket van maatregelen om de brede toepassing van het nieuwe Europese beheersings- en beveiligingssysteem ETCS in Europa te stimuleren. De markt kan daar naar verwachting in de loop van 2007 gebruik van maken. Hoe dit pakket eruit zal zien is nu nog niet bekend. Vooruitlopend op deze toekomstige EU-stimuleringsregeling vind ik het belangrijk dat Nederland via een tijdelijke sub-sidierегeling middelen beschikbaar stelt om de goederenvervoerders te helpen bij de inbouw van ETCS in hun locomotieven.

Tijdens het AO van 27 april jl. heb ik u gemeld dat ik daarover met de vervoerders in overleg ben. Ik acht het noodzakelijk om de vervoerders nu duidelijkheid te verstrekken over een overheidsbijdrage in de ombouwkosten, omdat:

- sommige vervoerders anders zullen wachten met hun investeringen totdat de EU maatregelen van kracht worden; dit kan ertoe leiden dat er bij de start van de Betuweroute te weinig locomotieven beschikbaar zijn om het aanbod van goederen af te wikkelen.
- de vervoerders, die wel op eigen kracht de investeringsbeslissing nemen, anders in een nadelige positie komen ten opzichte van vervoerders die pas in 2007 beginnen met inbouw van ETCS met EU steun; dit nadeel kan marktpartijen weerhouden om als eerste investeringen te doen.

Ik heb een budget van in totaal € 20 miljoen gereserveerd om de inbouwkosten te helpen dragen. Hiervan is circa € 5 mio beschikbaar voor de subsidieregeling voor prototyping: de extra inbouwkosten bij elke eerste locomotief van een bepaald type. Deze regeling is inmiddels goedgekeurd door de EU en zal zeer binnenkort worden opengesteld. Daarnaast heb ik een subsidieregeling voor de seriematige inbouw in voorbereiding, waarmee 50% van de inbouwkosten van ETCS in goederenlocomotieven worden vergoed. De overige 50% van de investeringen komt voor rekening van de vervoerders. Deze regeling is uitsluitend gericht op locomotieven die voor 2007 worden omgebouwd. Zodra de EU-stimuleringsmaatregelen in 2007 van kracht worden, stopt de Nederlandse regeling.

Met deze tijdelijke subsidieregeling doorbreekt Nederland de huidige impasse. De onduidelijkheden voor de marktpartijen worden weggenomen en de instroom van locomotieven die geschikt zijn voor de Betuweroute kan doorgaan. De Nederlandse regeling conformeert zich inhoudelijk aan het EU-beleid (maximaal 50% subsidie). Ik



streef ernaar om de kosten verbonden aan de regeling te zijner tijd terug te krijgen van de EU.