

Policy Research Corporation

**Quick-scan marktverkenning
exploitatie Betuweroute**

3 juni 2005

In opdracht van:
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart

© *Policy Research Corporation*

Copyright 2005

Kantoor Nederland:

Parklaan 40

3016 BC Rotterdam

tel: +31 10 436 03 64

fax: +31 10 436 14 16

e-mail : info@policyresearch.nl

website : www.policyresearch.nl

Kantoor België:

Jan Moorkensstraat 68

2600 Antwerpen

tel : +32 3 286 94 94

fax : +32 3 286 94 96

e-mail : info@policyresearch.be

website : www.policyresearch.be

Dit rapport waarop het auteursrecht van toepassing is, is bestemd voor intern gebruik door de geadresseerde. Elke vorm van gebruik door derden van dit rapport, volledig of gedeeltelijk, vergt een voorafgaande schriftelijke toestemming van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

INHOUDSOPGAVE

I. VRAAGSTELLING EN AFBAKENING ONDERZOEK	1
II. EXPLOITATIE VAN UITSLUITEND DE COMMERCIËLE FUNCTIE.....	3
III. MARKTINTERESSE IN EXPLOITATE BETUWEROUTE.....	5
IV. VOORWAARDEN VAN MARKTPARTIJEN VOOR EXPLOITATIE BETUWEROUTE	7
IV.1. GEOGRAFISCHE REIKWIJDTE.....	7
IV.2. CONCESSIEDUUR.....	8
IV.3. MATE VAN RISICO-OVERDRACHT	9
IV.4. SAMENWERKING MET DERDEN	10
IV.5. MATE VAN KOSTENDEKKENDHEID	11
IV.6. CONCLUSIES	11

I. VRAAGSTELLING EN AFBAKENING ONDERZOEK

Policy Research Corporation is door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gevraagd in één week tijd een marktverkenning naar de interesse van marktpartijen voor exploitatie van de Betuweroute uit te voeren. Deze nota brengt daar verslag van uit.

Deze nota beschrijft de resultaten van een quick-scan marktverkenning - uitgevoerd in een periode van één week - naar de interesse van marktpartijen voor de exploitatie van de Betuweroute. Het onderzoek is geen volledige marktconsultatie. Een gelimiteerd aantal Nederlandse partijen zijn benaderd die direct of indirect aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat hebben aangegeven interesse te hebben in (onderdelen van) de exploitatie van de Betuweroute. Buitenlandse partijen zijn niet betrokken.

Doel van de opdracht was het verkrijgen van een actueel inzicht in de marktinteresse en de voorwaarden voor een risicodragende en kostendekkende exploitatie van de Betuweroute. Hiertoe werden drie onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Is het mogelijk een scheiding te maken tussen de commerciële functie (marketing & sales) en de 'traditionele' railinfrabeheerfuncties (infrastructuurmanagement, capaciteitstoewijzing en verkeersleiding)?
2. In welke functies zijn marktpartijen geïnteresseerd, respectievelijk welke functies zijn noodzakelijk om te komen tot een kostendekkende exploitatie van de Betuweroute met risico-overdracht?
3. Welke voorwaarden stellen marktpartijen aan een aanbesteding inzake:
 - a. Geografische reikwijdte;
 - b. Concessieduur;
 - c. Mate van risico-overdracht;
 - d. Samenwerking met derden;
 - e. Mate van kostendekkendheid?

Policy Research heeft voor de marktverkenning acht partijen (vervoerders, aannemers, toeleveranciers en investeerders) geïnterviewd. ProRail en Havenbedrijf Rotterdam zijn niet betrokken in deze quick-scan marktverkenning.

Aangezien deze nota informatie kan bevatten die voor de betrokken partijen vertrouwelijk of gevoelig is zijn de resultaten van de marktverkenning geanonimiseerd.

II. EXPLOITATIE VAN UITSLUITEND DE COMMERCIELE FUNCTIE

Dit hoofdstuk geeft antwoord op onderzoeksvraag 1: Is het mogelijk een scheiding te maken tussen de commerciële functie (marketing & sales) en de 'traditionele' railinfrastructuurfuncties (infrastructuurmanagement, capaciteitstoewijzing en verkeersleiding)?

Bij de exploitatie van de Betuweroute kan onderscheid gemaakt worden tussen een aantal functies:

- Infrastructuurmanagement (beheer, onderhoud en vernieuwing);
- Capaciteitsmanagement (toedelen van capaciteit);
- Verkeersleiding (leiden van verkeer over de infrastructuur);
- Commerciële functie (marketing & sales van treinpaden).

In dit onderzoek is gekeken naar de mogelijkheid enkel de commerciële functie aan te besteden en wordt zodoende onderzoeksvraag 1 beantwoord. Samenvattend hebben de gesproken partijen hierop de volgende visie:

- De gesproken partijen zien de commerciële functie (marketing en sales) niet als een aparte functie. Meerwaarde op commercieel gebied zit niet in de sales organisatie maar in het kunnen organiseren en aanbieden van kwalitatief goede doorgaande internationale treinpaden (door Duitsland en bijvoorbeeld tot in Italië);
- Succesvolle vervoerders die de lading vertegenwoordigen gaan zelf onderhandelen met buitenlandse infrastructuurmanagers want hierin zit hun onderscheidend vermogen ten opzichte van andere vervoerders. Zij zijn niet bereid dit voor andere vervoerders op een neutrale wijze te doen (dus niet geïnteresseerd in veiling van de commerciële functie van de Betuweroute). De enige mogelijke partij die geen lading vertegenwoordigt en in staat kan zijn om doorgaande internationale treinpaden samen te stellen is wellicht DBNetz, en in mindere mate partijen zoals SBB en ÖBB (met deze partijen is niet gesproken);
- Als het organiseren van internationale treinpaden vooralsnog niet haalbaar is voor de exploitant van de Betuweroute, dan blijft als onderscheidend vermogen voor de exploitant van de Betuweroute over het efficiënt organiseren van beheer en onderhoud, het

besparen op de apparaatskosten van verkeersleiding en capaciteitstoeewijzing en het aanbieden van diensten voor vervoerders op de Havenspoorlijn en op Kijfhoek. De gesproken partijen willen vooral op deze functies onderscheidend zijn ten opzichte van ProRail;

- Alle partijen geven daarnaast aan dat de commerciële functie onlosmakelijk verbonden is met capaciteitstoeewijzing, verkeersleiding en infrastructuurmanagement omdat:
 - o de regiefunctie (verantwoordelijkheid en aansturing) om doelmatigheidsredenen bij één partij moet liggen (minder afstemmingsproblemen);
 - o beheer en onderhoud een deel van de capaciteit van de Betuweroute benutten. Bovendien is er een directe relatie tussen capaciteitsmanagement en de kosten van beheer en onderhoud;
 - o het eenvoudiger is om in te spelen op onverwachte situaties;
 - o bij problemen met beheer en onderhoud reputatieschade optreedt voor de exploitant van de commerciële functie.

III. MARKTINTERESSE IN EXPLOITATE BETUWEROUTE

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 2 beantwoord: In welke functies zijn marktpartijen geïnteresseerd, respectievelijk welke functies zijn noodzakelijk om te komen tot een kostendekkende exploitatie van de Betuweroute met risico-overdracht?

In de quick-scan marktverkenning is de interesse van een aantal marktpartijen voor de exploitatie van de Betuweroute geïnventariseerd. Meer specifiek is aan marktpartijen gevraagd in welke percelen/functies/taken/diensten zij geïnteresseerd zijn en als voorwaardelijk zien om tot een kostendekkende exploitatie met vrijwaring van de overheid voor exploitatieverliezen te komen.

Geen van de marktpartijen heeft aangegeven een bieding te willen uitbrengen op alleen de commerciële functie. De marktpartijen hebben enkel interesse in een integrale exploitatie van de Betuweroute.

Één partij heeft publiekelijk kenbaar gemaakt interesse te hebben in de exploitatie van de Betuweroute. Deze partij geeft aan alle functies exclusief vernieuwing (beheer en onderhoud, capaciteitsmanagement, railverkeersleiding en marketing & sales) te willen onderbrengen in een ‘special purpose vehicle’ met risicodragende aandeelhouders. Dit is een onafhankelijke zelfstandige organisatie waarin de operationele organisatie wordt ondergebracht. Deze partij is verantwoordelijk voor het integrale management van de organisatie en bouwt hierbinnen haar commerciële functie uit. Voorzien wordt dat in het consortium ook een aannemer en een financier deelnemen. Tevens heeft deze partij aangegeven dat bij voorkeur ook ProRail betrokken wordt in het consortium in verband met samenwerking op aansluitingen met het gemengde spoornet.

Ook andere partijen geven aan geïnteresseerd te zijn, maar hebben geen uitgewerkte (concrete) plannen. Vier partijen hebben

aangegeven eventueel als leidende partij van een consortium mee te willen doen in een aanbesteding van *alle functies* van de Betuweroute. De partijen geven eveneens aan dat samenwerking met ProRail essentieel is, liefst via betrokkenheid bij het consortium.

Twee partijen zijn geen reële kandidaten voor het trekken van een consortium en willen enkel toeleverancier zijn van een Betuweroute exploitant. Deze partijen zijn bereid hun kennis en diensten risicodragend in te brengen. Één partij voorziet geen rol in de exploitatie van de Betuweroute.

Er kunnen twee prototypes van consortia onderscheiden worden. In *Tabel III.1* worden de kenmerken van beide opgenoemd.

Tabel III.1 : Prototypes van consortia

	Consortia geleid door een (Nederlandse) aannemer	Consortia geleid door een financieel krachtige (internationale) groep
Omschrijving	Aannemer wordt zelf opdrachtgever (verticale integratie) Strategie van veiligstellen omzet uit onderhoudsactiviteiten	Financieel krachtige groep neemt belang of breidt belang in transport in Europa uit Europese strategie/ investeringsstrategie
Risicoprofiel	Beperkte bereidheid tot dragen van de commerciële risico's (wel de technische risico's van onderhoud) Risico's exploitatie Betuweroute zijn groot voor wat aannemers gewend zijn (aanloopverliezen zijn groot t.o.v. financiële draagkracht)	Grotere bereidheid tot het dragen van commerciële risico's Hebben grote financiële draagkracht om risico's te dragen en zijn dit gewend (exploitatie Betuweroute betreft eerder relatief kleine bedragen)
Concessieduur	Willen een kortere concessieduur (10-15 jaar), mede om onderhoudsrisico's goed te kunnen overzien	Willen een lange concessieduur (>20 jaar) om initieel geïnvesteerde instapkosten (aantrekken kennis en inrichten management) te rechtvaardigen
Samenstelling consortium	Aannemer is leidende partij	Inzetten van sterk management in nieuw op te richten SPV
Indienen bieding	Er is veel kennis met betrekking tot exploitatie Betuweroute en vooral de onderhoudsactiviteiten. Minder goed zicht op aanpak uitvoering commerciële activiteiten (daartoe wordt andere partij voor consortium benaderd)	Er is nog niet of nauwelijks nagedacht over exploitatie van de Betuweroute. Deze partijen dienen actief benaderd te worden; geen 'self-selling market'

Bron : Policy Research Corporation

In de gesprekken is duidelijk naar voren gekomen dat het hier niet gaat om een 'self-selling market'. Potentiële exploitanten moeten actief benaderd worden om geïnteresseerd te worden voor een aanbesteding. Dit geldt nog sterker voor buitenlandse partijen.

IV. VOORWAARDEN VAN MARKTPARTIJEN VOOR EXPLOITATIE BETUWEROUTE

Hoofdstuk 4 geeft antwoord op onderzoeksvraag 3: Welke voorwaarden stellen marktpartijen aan een aanbesteding?

Onderzocht is onder welke voorwaarden marktpartijen bereid zouden zijn tot de exploitatie van de Betuweroute. De voorwaarden die onderzocht zijn hebben betrekking op:

- Geografische reikwijdte;
- Concessieduur;
- Mate van risico-overdracht;
- Samenwerking met derden;
- Mate van kostendekkendheid.

IV.1. GEOGRAFISCHE REIKWIJDTE

Vertrekpunt qua geografische reikwijdte van de exploitatie van de Betuweroute is de spoorlijn vanaf de Maasvlakte tot en met de intakking bij Zevenaar (Havenspoorlijn exclusief emplacementen en A15-tracé) inclusief de doorgaande sporen op Kijfhoek. Een aantal partijen geven aan dat het nu moeilijk is om uitspraken te doen over de geografische reikwijdte (nog onvoldoende inzicht om hierop te kunnen antwoorden).

De overige partijen hebben over het algemeen de volgende opinie over de geografische reikwijdte:

- Uitgangspunt is dat partijen (tot op zekere hoogte) verantwoordelijk willen zijn voor de totale aansturing van de keten. Dit betekent dat men naast de geografische reikwijdte die als vertrekpunt is gekozen eveneens emplacement Kijfhoek, de emplacementen Feijenoord en IJsselmonde en de emplacementen van de Havenspoorlijn bij de exploitatie van de Betuweroute wil betrekken;

- Interesse bestaat in RSC Valburg en in het overnemen van bedrijfsaansluitingen in het havengebied die momenteel door de NS worden geëxploiteerd.

Daarnaast hebben enkele partijen nog de volgende opinies:

- Het spoor van Zevenaar tot de Duitse grens is onderdeel van het gemengde net en geen onderdeel van de exploitatie van de Betuweroute. Om deze reden is het belangrijk dat medewerking of liever nog samenwerking met ProRail geregeld wordt, zodat goede afspraken over de capaciteit op dit deel van het traject gemaakt kunnen worden;
- Het management van Kijfhoek is bij voorkeur geen onderdeel van de exploitatie van de Betuweroute vanwege de complexiteit.

IV.2. CONCESSIONEDUUR

De partijen hebben over het algemeen de volgende opinie over de concessieduur:

- De concessieduur is ten minste 10-15 jaar. Dit is noodzakelijk om investeerders te interesseren;
- Een concessieduur van 3 – 5 jaar levert geen reëel bod op; voor een dergelijke termijn is het wellicht mogelijk om een managementcontract met slechts zeer beperkte risico-overdracht af te sluiten voor de exploitatie van de Betuweroute (met mogelijkheid van voorkeursrecht);
- Aannemers willen een kortere concessieduur om zodoende de onderhoudsrisico's beheersbaar te houden;
- Andere partijen opteren voor een langere concessieduur van 30 jaar en zijn dan eventueel bereid ook (een deel van) de vernieuwingsinvesteringen risicodragend uit te voeren.

Over de planning voor het aanbestedingstraject zijn de volgende opinies gegeven:

- Een aantal partijen waaronder de gesproken aannemers geven aan dat een bieding in 3-4 maanden is op te stellen. Andere partijen denken voor het indienen van een bieding minimaal 6-9 maanden nodig te hebben. Vervolgens moet ongeveer 6 maanden gerekend worden voor het voeren van onderhandelingen;
- Voor wat betreft de startdatum van de concessie geldt dat enkel één partij denkt dat 1 januari 2007 haalbaar is. De andere partijen zien een startdatum van januari 2008 of later.

IV.3. MATE VAN RISICO-OVERDRACHT

Uit de gesprekken blijkt dat de meerderheid nog geen duidelijk beeld heeft van de risico's en de wijze waarop een concessiehouder daar mee om zou moeten gaan. De gesproken partijen hebben over het algemeen de volgende opinie over de mate van risico-overdracht:

- De commerciële risico's zijn in essentie onderdeel van ondernemerschap. Men is bereid deze risico's te dragen, maar de bereidheid hiertoe is echter wel afhankelijk van de lengte van de concessie;
- De risico's met betrekking tot de kosten voor capaciteitsmanagement, verkeersleiding en de beheer- en onderhoudskosten inclusief de vaste onderhoudskosten en de onderhoudskosten van de emplacementen zijn eveneens in essentie onderdeel van het ondernemerschap. Men is bereid deze risico's te dragen, maar de bereidheid hiertoe is afhankelijk van de lengte van de concessie;
- De vernieuwingskosten zijn geen onderdeel van de exploitatie van de Betuweroute en als zodanig draagt men dit risico dan ook niet;
- Over het risico op force majeure moeten goede afspraken gemaakt worden. Dit risico ligt volgens de geïnterviewde partijen in eerste instantie bij de overheid;
- Indien zich kinderziektes op de Betuweroute voordoen dan is dit de verantwoordelijkheid van de bouwers, toeleveranciers of ProRail en zal getracht worden dit op hen te verhalen;
- Risico's dienen zoveel mogelijk via contracten belegd te worden bij toeleveranciers (bijv. leverancier ETCS);
- De gebruiksvergoeding en beschikbare capaciteit op concurrerende routes wordt als een groot risico gedefinieerd. Een aantal partijen beschouwen de voorwaarde essentieel dat de overheid de onzekerheden rondom toekomstig overheidsbeleid reduceert (beleidsmaatregelen andere modi, gebruiksheffing gemengde spoornet, aanleg Maasvlakte II, reactivering IJzeren Rijn, etc.).

Daarnaast geven enkele afzonderlijke partijen nog de volgende opinies:

- Één partij verwacht van de overheid een vervoersgarantie voor het minimaal aantal tonnen dat vervoerd wordt over de Betuweroute;
- Een eventueel tekortschietende capaciteit op het traject Duitse grens - Wesel - Oberhausen wordt door één partij opgevangen door het ontsluiten van het traject Nijmegen – Venlo. Hiervoor is het noodzakelijk dat met ProRail goede afspraken gemaakt kunnen worden over het kopen van capaciteit op dit traject;

- De overheid wordt gezien als verantwoordelijke voor de ombouw van locomotieven ten behoeve van ETCS. Één partij is echter bereid om de ombouw van locomotieven te helpen organiseren en eventueel (afhankelijk van lengte concessieduur) bereid het risico hiervoor te dragen.

De gesproken partijen zien veel onzekerheden met betrekking tot overheidsbeleid (beleidsmaatregelen andere modi, gebruiksheffing gemengde spoornet, aanleg Maasvlakte II, reactivering IJzeren Rijn, etc.). Over deze onzekerheden willen de partijen afspraken met de overheid. De facto wordt dus een deel van het commercieel risico van de exploitatie niet door deze partijen aanvaard. Indien het niet afdoende mogelijk blijkt om over deze onzekerheden afspraken te maken dan zal dit zich vertalen in de bieding.

IV.4. SAMENWERKING MET DERDEN

De gesproken partijen hebben allen een eigen kerncompetentie en zodoende ook een verschillende visie op de samenwerking met derden en/of het oprichten van een consortium. Hierover hebben de gesproken partijen over het algemeen de volgende opinie:

- De partijen willen een SPV oprichten ten behoeve van de exploitatie van de Betuweroute;
- Bijna alle partijen willen de samenwerking met ProRail verankeren en zien een rol voor ProRail in de nieuw op te richten organisatie. Dit is met name van belang voor de diverse interfaces tussen de Betuweroute en het gemengde spoornet. Tevens wordt het beleid op concurrerende routes genoemd als motief om samen te werken met ProRail. De gesproken partijen zien de betrokkenheid van ProRail eerder in de rol van aandeelhouder en niet zozeer in de uitvoering. Dit vanwege de hoge apparaatskosten van ProRail;
- De volgende partijen worden daarnaast genoemd als mogelijke aandeelhouders of strategische partners:
 - Aannemer;
 - Financier;
 - Klanten (vervoerders en verladers);
 - Leveranciers van informatietechnologie;
 - Buitenlandse infrastructuurbeheerder bijvoorbeeld DBNetz voor treinpaden op het Duitse hoofdnet;
 - Havenbedrijf Rotterdam vanwege de uitwisseling van gegevens over lading (Port Info Link).

Daarnaast geven enkele afzonderlijke partijen nog de volgende opinies:

- Vervoerders zijn vanuit het belang van een lage gebruiksvergoeding geïnteresseerd in betrokkenheid bij een consortium dat een bod uitbrengt op de exploitatie van de Betuweroute. In een dergelijk consortium brengt de vervoerder haar kennis op het commerciële vlak in;
- Één partij wil samenwerken met een buitenlandse infrastructuurbeheerder (en niet met ProRail).

IV.5. MATE VAN KOSTENDEKKENDHEID

De mate waarin een partij de Betuweroute kostendekkend kan exploiteren is afhankelijk van de functies die de desbetreffende partij zal exploiteren, van de scope van de exploitatie en de resterende onzekerheden. De mate van kostendekkendheid moet dan ook vanuit dit perspectief gezien worden. De meeste partijen hebben onvoldoende zicht op de mate van kostendekkendheid van de exploitatie van de Betuweroute.

Meer specifiek bestaan de volgende opinies over de mate van kostendekkendheid:

- Partijen denken met name winst te kunnen behalen door te besparen op de onderhouds- en apparaatskosten. Dit kan door een efficiënte aansturing en een innovatieve wijze van onderhoud;
- Geen van de partijen verwacht dat de Betuweroute de eerste jaren kostendekkend zal zijn. Twee partijen zien een omslagpunt ergens tussen de 5 à 10 jaar.

IV.6. CONCLUSIES

Onderstaande voorwaarden worden door de meeste partijen onderschreven:

- Niet enkel de exploitatie van de commerciële functie, maar alle functies in één hand;
- Zeggenschap over de gehele keten dus incl. emplacementen. Interesse in overname RSC Valburg en bedrijfsaansluitingen in het havengebied;
- Bereid tot dragen van een aanzienlijk deel van de commerciële risico's en de kostenrisico's exclusief vernieuwing;

- Concessieduur van ten minste 10-15 jaar. Aannemers willen een kortere concessieduur om zodoende de onderhoudsrisico's beheersbaar te houden. Andere partijen opteren voor een langere concessieduur, idealiter 20 jaar. Bij een concessieduur van 30 jaar of langer eventueel bereid ook de vernieuwing risicodragend uit te voeren;
- Medewerking van ProRail is belangrijk; de gesproken partijen zien de betrokkenheid van ProRail eerder in de rol van aandeelhouder en niet zozeer in de uitvoering.

Een aantal partijen beschouwen daarnaast de voorwaarde essentieel dat met de overheid afspraken kunnen worden gemaakt over uitstaande onzekerheden (beleidsmaatregelen andere modi, gebruiksheffing gemengd net, aanleg Maasvlakte II, reactivering IJzeren Rijn, etc.). De facto wordt dus een deel van het commercieel risico van de exploitatie niet door deze partijen aanvaard.

Een aantal partijen waaronder de gesproken aannemers geven aan dat een bieding in 3-4 maanden is op te stellen. De andere partijen hebben meer tijd nodig om een consortium samen te stellen en een bieding te maken, minimaal 6 tot 9 maanden. Voor wat betreft de startdatum van de concessie geldt dat enkel één partij denkt dat 1 januari 2007 haalbaar is. De andere partijen zien een startdatum van januari 2008 of later.