

Vergaderjaar 2010–2011

22 589

Betuweroute

Nr. 310

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2011

In deze brief leg ik u mijn voornemen voor over het vervolg van de exploitatie van de Betuweroute. Hiermee volg ik de toezegging op die mijn voorganger u in 2006 heeft gedaan. Wat betreft de Betuweroute is u ook toegezegd dat u ieder half jaar geïnformeerd zou worden over de ontwikkeling van de (restpunten van de) infrastructuur en de exploitatie. Mijn brief aan u met de door u gevraagde voortgangsinformatie heb ik bijgevoegd als bijlage¹.

Vervolg exploitatie Betuweroute

De exploitant van de Betuweroute voert voor deze spoorlijn de gebruikelijke beheertaken uit en heeft daarbij een financiële doelstelling. Een besluit over de opvolging is nodig, omdat de exploitatieperiode van Keyrail eindigt op 1 september 2013. Deze tijdelijke constructie is in 2006 bewust en met instemming van uw Kamer vastgesteld: in een vijfjarige exploitatieperiode kon de Betuweroute zich bewijzen en kon opnieuw worden onderzocht of een aanbesteding van de exploitatie van de Betuweroute mogelijk en wenselijk is².

In de brief waarin deze toezegging is opgenomen, zijn toen ook de voorwaarden benoemd voor een aanbesteding: i) er moet een markt zijn voor aanbesteden, ii) het product van aanbesteding moet duidelijk zijn en iii) de verwachte opbrengsten van een aanbesteding moeten opwegen tegen de kosten ervan.

Deze voorwaarden vormden de basis voor het onderzoek dat ik eind 2009 heb gestart naar de mogelijkheid van een openbare aanbesteding van de exploitatie van de Betuweroute.

Voor de achtergrond van deze toezegging verwijs ik naar bijlage 2, onderdeel A¹.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Brief minister, vergaderjaar 2005–2006, 22 589, nr. 263.

Ik heb de toezegging aan u vanuit een breed perspectief ingevuld: ik heb onderzocht hoe, met welk exploitatiemodel, en door wat voor partij de Betuweroute het beste kan worden geëxploiteerd.

De belangrijkste conclusies luiden dat de tijdelijke constructie, exploitatie door Keyrail, goed voldoet (maar nog te verbeteren is) en dat de meerwaarde van een openbare aanbesteding van de exploitatie van de Betuweroute beperkt zal zijn.

Exploitatie door Keyrail voldoet goed

Uit de evaluatie van de exploitatie van de Betuweroute door Horvat & Partners¹ blijkt grosso modo tevredenheid over het functioneren van Keyrail. De positie die Keyrail de afgelopen jaren heeft opgebouwd, blijkt een stevige basis te zijn van waaruit gewerkt kan worden aan verdere optimalisatie van de exploitatie van de Betuweroute. Die basis bestaat uit de kennis en ervaring die Keyrail heeft opgedaan en het draagvlak dat zij heeft verworven onder partijen in en om de havens. Uit de evaluatie door Horvat en de Spoormonitor van de NMa² blijkt namelijk dat sinds de komst van Keyrail er meer aandacht is voor de goederenvervoerders (ook bij ProRail) die in de regel tevreden zijn over het functioneren van Keyrail. Zo zijn de vervoerders bijvoorbeeld positief over de marktgerichtheid van Keyrail en de wijze van capaciteitsverdeling. Ik heb daarnaast zelf ervaren (en de evaluatie bevestigt dit) dat Keyrail zich over het algemeen goed houdt aan de met de Staat gemaakte afspraken en constateer dat de verwachte volumes ondanks de economische crisis zijn gehaald. De conclusie die NEA en de RebelGroup uit de door hun uitgevoerde marktverkenning³ trekken, ondersteunt de stevige positie van Keyrail vanuit een ander perspectief: zij schrijven dat er op dit moment geen marktpartijen zijn die de business case van de exploitatie van de partijen beter kunnen maken dan de huidige.

Meerwaarde aanbesteding is beperkt

Voor het tweede deel van de conclusie is de peiling van de marktinteresse (genoemde marktverkenning) eveneens sterk bepalend geweest: het blijkt dat er onvoldoende interesse is van private partijen en dat mede daarom de kans op een succesvolle aanbesteding van de Betuweroute klein is. Partijen noemen de business case onaantrekkelijk en zien onvoldoende mogelijkheden om te sturen op het vervoersvolume en de opbrengsten om de business case sterk te verbeteren. De verwachting is daarom dat de concurrentiedruk om scherp te bieden, beperkt zal zijn. In bredere zin concluderen NEA en de RebelGroup dan ook dat de baten van een openbare aanbesteding waarschijnlijk niet opwegen tegen de kosten ervan. De kosten zijn immers aanzienlijk en in financiële zin zullen de eventuele baten zeer bescheiden zijn, mede gezien de jaarlijkse omzet van Keyrail van «slechts» circa € 20 mln.

Verbeterpunt: een nieuw exploitatiemodel

Ondervraagde partijen in de evaluatie (en de marktverkenning) noemen uiteraard ook verbeterpunten. Op dit moment – gezien de voorliggende keuze voor een exploitant en het exploitatiemodel – is het belangrijkste verbeterpunt de uitgesproken voorkeur voor één loket voor de goederenvervoerders⁴.

Uit mijn eigen analyse, waarin ik de exploitatiekwestie heb bekeken vanuit het publieke belang, blijkt eveneens dat het spoorgoederenvervoer in Nederland het meest gebaat is bij een exploitant die zowel de Betuweroute exploiteert als functioneert als het enige loket voor goederenvervoerders (model Betuweroute+). Zo'n «enig loket» wordt ook voorgeschreven in de Europese Verordening⁵ waarbij dat loket de aanvragen behandelt van internationale infrastructuurcapaciteit op de goederencorridor. Daarnaast liet mijn analyse zien dat marketing en sales⁶ eveneens een essentieel onderdeel is van het model Betuweroute+ en dat uitvoering

¹ Tussentijdse evaluatie exploitatie Betuweroute, Horvat & Partners, 15 juli 2010. Dit vertrouwelijke rapport is bijgevoegd en is ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Vijfde Spoormonitor, Nederlandse Mededingingsautoriteit, september 2010.

³ Marktscan Exploitatie Betuweroute, NEA i.s.m. RebelGroup, maart 2011. Dit rapport is bijgevoegd.

⁴ In genoemde onderzoeken, aan Keyrail zelf en, recent, via het persbericht op Nu.nl op 24 mei jl. en het artikel in Nieuwsblad Transport van 10 juni jl.

⁵ Verordening (EU) Nr. 913/2010, 22 september 2010.

⁶ Onder de taak «marketing en sales» wordt verstaan een uitbreiding van de wettelijke beheertaken die bestaat uit commerciële en logistieke handelingen die bijdragen aan een optimale benutting van de beschikbare capaciteit voor goederenvervoer.

hiervan op nationaal niveau (dus voor alle goederenpaden in Nederland) voor het spoorgoederenvervoer de beste resultaten oplevert. Een ander verbeterpunt betreft de samenwerking tussen ProRail en Keyrail en de verantwoordelijkheidsverdeling. ProRail is als spoorconcessiehouder in Nederland verantwoordelijk voor de exploitatie van de Betuweroute. Die verantwoordelijkheid kan in de huidige constructie niet altijd gemakkelijk worden waargemaakt. Maatregelen betreffende zaken als veiligheid, milieu, vergunningen en bedrijfsbrandweer kunnen niet altijd dwingend worden voorgeschreven. Bij een nieuwe exploitatieopdracht moet dit beter worden geregeld.

Wat het model Betuweroute+, feitelijk de scope van de exploitant, precies zou kunnen of moeten omvatten moet ik vanuit juridisch en praktisch perspectief nog onderzoeken: wat moet en mag vanuit Europa en onze eigen wet- en regelgeving en is het operationeel (veilig) werkbaar. Een minimale invulling van de één-loket-gedachte is die vanuit de Europese verordening: de capaciteitsverdeling voor internationale goederentreinen. Daarnaast kan ook worden gedacht aan de capaciteitsverdeling voor nationale goederentreinen. Ten slotte moet nog onder meer de geografische scope worden vastgesteld (Kijfhoek valt nu buiten de scope bijvoorbeeld) en worden bekeken of zaken als vervangingsinvesteringen ook kunnen worden toegevoegd. Hierbij zie ik ook hoe dit nieuwe exploitatiemodel zich verhoudt tot mijn beleidsdoelstellingen voor het gemengde net en het reizigersvervoer. Mijn ambitie is vooralsnog om het model Betuweroute+ mogelijk te maken, gegeven de positieve reacties van veel betrokken partijen.

Keyrail kan het nieuwe exploitatiemodel goed uitvoeren

Mijn overtuiging is dat Keyrail een geschikte partij is om het model Betuweroute+ uit te voeren. De aandeelhouders van Keyrail, zijnde ProRail, Havenbedrijf Rotterdam en Haven Amsterdam, maken dat met deze organisatie Nederland een exploitant heeft met een natuurlijk belang om de vervoersdoelstelling van de Betuweroute (maximaal gebruik) waar te maken. De beide havenbedrijven constateren dat de bereikbaarheid van de havens geen vanzelfsprekendheid is en hebben daarmee een sterke noodzaak om het vervoersvolume over de Betuweroute te maximaliseren. De havenbedrijven kijken bovendien ook verder: zij zijn ervan doordrongen dat, ook voor hun bereikbaarheid, de verdeling van het goederenvervoer over heel Nederland van groot belang is. In de beide havenvisies¹ is een modal shift opgenomen van weg naar spoor en binnenvaart en wordt gesproken over samenwerking om dit te realiseren. ProRail moet zorgen voor een optimale benutting van het spoor in het algemeen en het mogelijk maken van PHS en Basisnet in het bijzonder. Uit de marktscan en uit de gesprekken die mijn departement zelf nog voerde met de havenbedrijven blijkt dat het animo om Keyrail als kleine, slagvaardige entiteit, al dan niet opererend onder een concessie van ProRail, voort te zetten groot is en dat ze tevreden zijn over het aandeelhouderschap. Belangrijke boodschap van de havenbedrijven – en ProRail deelt deze stelling – is dat de exploitatieopdracht eenduidig moet focussen op de vervoersdoelstelling; voor deze bedrijven is het invullen van die doelstelling vele malen belangrijker dan eventuele winstmogelijkheden.

De drie aandeelhouders en de directie van Keyrail vinden allemaal de twee-loketten-situatie minder gewenst en zien dat zij met Keyrail een organisatie hebben neergezet die de één-loketfunctie goed zou kunnen uitvoeren. Daarbij is het belangrijk dat Keyrail kan blijven opereren met de daadkracht en de focus op de goederenmarkt die het nu heeft. ProRail geeft, vanuit zijn rol als enige concessiehouder in Nederland, aan dat

¹ Slimme Haven, Havenvisie gemeente Amsterdam, 2008–2020; Port Compass, Ontwerp Havenvisie 2030, Havenbedrijf Rotterdam.

hierbij de veilige en waar nodig uniforme uitvoering van de reguliere beheertaken niet in het gedrang mag komen. Ik ben, alles overziende, voornemens om de exploitatie van de Betuweroute niet aan te besteden, en Keyrail dé goederenvervoerexploitant van Nederland te maken.

De opdracht aan Keyrail en de rentabiliteit van de exploitatie

Mijn ambitie is om Keyrail voor een langere periode van minimaal tien jaar de exploitatieopdracht te geven. Ik kan deze opdracht, gelet op het aanbestedingsrecht, zelf onderhands gunnen, maar ook ProRail kan de opdrachtgever zijn. Hierover heb ik nog geen standpunt ingenomen: beide vormen van opdrachtverlening hebben namelijk hun voor- en nadelen en aan beide zijn strenge voorwaarden verbonden. Van belang bij de opdrachtverlening en de structuur van Keyrail (verdeling aandelen) is de balans tussen de mate van autonomie die Keyrail nodig heeft om een goed spoorproduct voor het goederenvervoer neer te zetten terwijl de uitvoering van een veilig en waar nodig uniform beheer van het hele Nederlandse spoor geborgd blijft. Het gaat dan concreet om de relatie met ProRail en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide partijen. Ik zal dat nog nader onderzoeken en overigens ook met de aandeelhouders afspraken maken over de wijze waarop omgegaan zal worden met de financiële gevolgen van deze constatering en nieuwe aanpak.

Wel kan ik u meegeven dat ik ervan overtuigd ben dat de vervoersdoelstelling van de Betuweroute en het zo optimaal mogelijk ook door de rest van Nederland laten rijden van goederentreinen, het beste kan worden waargemaakt als deze doelen expliciet als prioritaire doelstellingen gelden voor de exploitatie; een financiële doelstelling blijf ik essentieel vinden, maar mag niet leiden tot een suboptimale invulling van de genoemde publieke belangen.

In het verleden is al vroeg geconstateerd dat het streven naar een private bijdrage voor de aanleg, door de hoogte die de gebruiksvergoeding daardoor zou moeten hebben, een spanning oplevert met het halen van de vervoersdoelstelling¹. Die spanning blijkt er nu, in de eerste jaren van het bestaan van Keyrail, ook te zijn waar het gaat om een break even exploitatie. Het door Keyrail nagestreefde break even punt in 2013 zal niet worden bereikt en de verwachting is dat ook in de jaren erna de opbrengsten niet hoog genoeg zullen zijn om de kosten te dekken. Om de vervoersvolumes te behouden en te verhogen op de Betuweroute, was het niet mogelijk om de in de business case van Keyrail vastgelegde relatief hoge tarieven door te voeren. Het is Keyrail wel gelukt om uit te komen met de vastgestelde rijksbijdrage voor dekking van de exploitatiekosten. Door scope-uitbreidingen, tegenvallers en de langer durende opstartperiode van de Betuweroute zijn de kosten voor de overheid echter opgelopen. Ik verwijs u naar onderdeel B. van bijlage 2 voor meer details over de tegenvallende rentabiliteit van de exploitatie.

Ik zal in de exploitatieopdracht dus expliciet de vervoersdoelstelling als prioritaire doelstelling opnemen en een financiële doelstelling binnen dit kader formuleren.

Met deze exploitatieopdracht beoog ik niet alleen de exploitatie van de Betuweroute te optimaliseren, maar ook mijn ambities voor het spoor-(goederen)vervoer voor Nederland te helpen verwezenlijken. Zo is het maximale gebruik van de Betuweroute een belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van de doelstellingen uit het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. Ik ben ervan overtuigd dat ik aan Keyrail een goede partner heb om hierin mee te denken en uitvoering te geven aan alle nodige maatregelen. Keyrail is bijvoorbeeld op eigen initiatief al langere tijd bezig om het concept ketenregie uit te werken met de partijen in het

¹ Aanleg Betuweroute: projectbeheersing en financiering, Algemene Rekenkamer, november 2001 (Kamerstuk 28 070, nrs. 1–2).

havengebied. De exploitant werkt daarnaast met prestatie-regelingen voor een beter gebruik van de spoorlijn en heeft plannen voor een gedifferentieerde gebruiksvergoeding. Daarnaast heeft Keyrail van mij recent opdracht gekregen om te starten met de uitvoering van procesverbeteringen (beter benutten) voor het spoor in het Rotterdams havengebied als onderdeel van het MIRT-project Spooransluitingen Tweede Maasvlakte. Medewerkers van Keyrail zijn bovendien actief in het internationale circuit en denken namens Nederland mee over het corridorbeleid.

Hoe nu verder

Na de zomer zal ik de gesprekken met de betrokken partijen verdiepen en komen tot een (verbeterde) scope en overeenstemming over de opdrachtduur en de vorm van opdrachtverlening. Ik neem in deze onderwerpen uiteraard ook eerst een eigen standpunt in nadat ik zelf nader onderzoek heb verricht.

Vervolgens zullen de aandeelhouders een opdracht meekrijgen op basis waarvan zij een business case kunnen maken. Na beoordeling van die business case en eventuele onderhandelingen kan Keyrail de exploitatieopdracht worden gegund.

Ik acht het op dit moment realistisch dat er uiterlijk eind 2012 een business case van Keyrail ligt, zodat uiterlijk per september 2013 de hernieuwde exploitatieopdracht kan starten.

Resumé

Ik stel u voor het proces in gang te zetten dat ertoe moet leiden dat Keyrail vanaf september 2013 voor minimaal 10 jaar in ieder geval de exploitatie van de Betuweroute uitvoert op basis van een expliciete vervoersdoelstelling en ook functioneert als enig loket voor al het spoorgoederenvervoer in Nederland.

Ik ben van mening dat hiermee de exploitatie van de Betuweroute (en wellicht meer) met nog meer ambitie en mogelijkheden voor succes kan worden voortgezet.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus