

Vergaderjaar 2015–2016

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 672

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2016

Naar aanleiding van de toezegging in de brief van mijn voorganger d.d. 9 september jl.¹ informeer ik u hierbij nader over de gebruiksvergoeding. ProRail en de spoorgoederenvervoerders zijn eind vorig jaar voor de dienstregelingsjaren 2016 en 2017 tarieven voor de gebruiksvergoeding overeen gekomen. In de brief d.d. 9 september jl. is aangegeven dat ProRail de berekeningsmethodiek voor de gebruiksvergoeding aan EU-verordening 2015/909 moet aanpassen. Dit biedt de gelegenheid om tegelijkertijd de opzet van de gebruiksvergoeding te herzien. Het uitgangspunt is en blijft dat door dit instrument de gebruikers van het spoor een deel van de kosten voor het beheer, het onderhoud en de vervanging (BOV) van het spoor dragen. Ik hecht eraan dat de herziene gebruiksvergoeding op transparante wijze en met draagvlak binnen de spoorsector tot stand komt. Stabiliteit en voorspelbaarheid van de tarieven is een gezamenlijk streven van alle betrokken partijen. Dit draagt ook bij aan de beheersbaarheid van de gebruiksvergoeding en de direct daarmee verbonden rijksbijdrage BOV. De voorgestelde herziening heeft geen betrekking op de reeds overeengekomen tarieven. Naar verwachting zal de wijziging vanaf dienstregelingsjaar 2019 worden geëffectueerd.

In deze brief zet ik mijn voorstel tot herziening van de opzet van de gebruiksvergoeding uiteen, waarbij ik tevens zal ingaan op het aanvullende besluit van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) inzake de klacht van de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) over de verhoging van de gebruiksvergoeding. De herziening moet bij AMvB worden vastgesteld. Deze AMvB vormt ook de grondslag voor een aantal prijsprikkels voor de betere benutting van het spoor en inpassing in de leefomgeving. Daar zal ik in deze brief eveneens op ingaan waarbij ik de motie De Boer over de reserveringsheffing zal betrekken.²

¹ Kamerstuk 33 965, nr. 23

² Kamerstuk 33 965, nr. 17

Huidige opzet van de gebruiksvergoeding

De gebruiksvergoeding is gebaseerd op regelgeving uit EU-richtlijn 2012/34. Hierbij is het uitgangspunt dat de gebruikers een deel van de BOV-kosten betalen. Daartoe berekent ProRail het gebruiksgelateerde deel van de BOV-kosten door aan de spoorvervoerders.³ Het overige gedeelte (ca. 75%) wordt door een rijksbijdrage gedekt. De rijksbijdrage BOV wordt dus vastgesteld door de gebruiksvergoeding op de totale BOV-kosten in mindering te brengen.

Uit het besluit van het kabinet Rutte I om de gebruiksvergoeding met € 50 mln. te verhogen en de daarop volgende klacht van FMN bij ACM, concludeer ik dat de (juridische) ruimte voor een dergelijk besluit beperkt is en daardoor vatbaar voor bezwaar en beroep. De kern hierbij is welke BOV-kosten als gebruiksgelateerd kunnen worden aangemerkt en derhalve aan de spoorvervoerders kunnen worden doorberekend en welke niet. Over de genoemde klacht en het besluit van ACM van 2 juli 2015 bent u geïnformeerd met de eerder genoemde brief d.d. 9 september jl. ProRail heeft conform het verzoek van ACM de berekeningsmethodiek op een aantal onderdelen beter onderbouwd. In bijgevoegd nader besluit van ACM van 26 november 2015 oordeelt ACM dat alleen een gedeelte van de onderhoudskosten nog beter onderbouwd moet worden⁴. ProRail heeft dat gedaan en ACM zal daarover binnenkort besluiten.

Uit het bovenstaande volgt dat door de huidige opzet van de gebruiksvergoeding de rijksbijdrage BOV voor mij niet goed beheersbaar is. Het PwC-rapport over de financiële doorlichting van de BOV-kosten onderkent dit ook en geeft aan dat de gebruiksvergoeding (op een aantal punten) moet worden gewijzigd.⁵ Een naar beneden bijgestelde prognose van de opbrengst van de gebruiksvergoeding is één van de oorzaken van het potentieel tekort op BOV. Maatregelen om het potentieel tekort op te lossen leiden tot een lagere gebruiksvergoeding waardoor het potentieel tekort weer groter wordt. In mijn brief over beheer, onderhoud en vervanging en toekomstbestendig en efficiënt onderhoud van het spoor van 16 juni jl. bent u hierover nader geïnformeerd.⁶

Voorgestelde herziening van de gebruiksvergoeding

De doelstelling van de herziening van de gebruiksvergoeding is om de gebruiksvergoeding transparanter te maken, de tarieven stabielere te maken en bij de spoorvervoerders meer draagvlak te creëren. In aanvulling hierop is betere beheersbaarheid van de gebruiksvergoeding en de rijksbijdrage BOV gewenst.

Op dit moment worden de gebruiksgelateerde BOV-kosten met de zogenoemde vergoeding minimumtoegangspakket (VMT) aan de spoorvervoerders doorberekend. EU-richtlijn 2012/34 biedt de mogelijkheid om in aanvulling daarop *mark-ups* toe te passen voor de (volledige) dekking van de door de infrastructuurbeheerder (i.c. ProRail) gemaakte BOV-kosten. De voorwaarde hierbij is dat de markt deze kosten kan dragen. Van volledige doorberekening van de BOV-kosten is dus geen sprake. In opdracht van ProRail zal een onderzoek worden uitgevoerd naar de mate waarin de (spoor)markt de kosten kan dragen. Elementen van dergelijk onderzoek zijn bijvoorbeeld:

³ Sinds de implementatie van richtlijn 2012/34/EU in de Spoorwegwet (15 december 2015) wordt dit de vergoeding minimum toegangspakket (VMT) genoemd.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 621

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 669

- het effect op de aantrekkelijkheid van het spoor voor reizigers (betaalbaarheid treinkaartje);
- het effect op de aantrekkelijkheid van het spoor voor verladers (het gelijke speelveld in Europa en in relatie met andere modaliteiten);
- het effect op de verschillende marktsegmenten (gegeven de karakteristieken van die marktsegmenten);
- de gevolgen voor de financiële positie van de spoorvervoerders.

Omwille van een betere beheersbaarheid van de gebruiksvergoeding en de rijksbijdrage BOV is mijn voornemen de (herziene) gebruiksvergoeding te laten bestaan uit de VMT (die door ProRail aan de genoemde verordening wordt aangepast) en *mark-ups*, zoals ook in Duitsland het voornemen is. De toepassing van *mark-ups* biedt de mogelijkheid om de hoogte van de gebruiksvergoeding te differentiëren naar marktsegmenten. De definitieve uitwerking hiervan is afhankelijk van de uitkomsten van het eerder genoemde onderzoek en de exacte vormgeving van de aangepaste VMT. Besluitvorming hierover laat ik aan een volgend kabinet. Allereerst zal ik per AMvB de grondslag creëren om de toepassing van *mark-ups* mogelijk te maken. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat toepassing van dit instrument vanaf dienstregelingsjaar 2019 mogelijk is. De voor 2016 en 2017 overeengekomen tarieven blijven dus ongewijzigd. De beroepszaak die een aantal spoorvervoerders bij de rechter tegen de ACM-besluiten hebben aangespannen en die medio november a.s. dient, kan daar mogelijk nog wel verandering in brengen.

Betere benutting en inpassing in leefomgeving door prijsprikkels

Naast de gebruiksvergoeding en de *mark-ups* (waarmee BOV-kosten worden doorberekend) biedt de EU-richtlijn ook de mogelijkheid tot het toepassen van heffingen, bijtellingen, kortingen en aftrek op het spoor. Samen worden deze als «prijsprikkels» aangeduid en hiermee wordt beoogd het gedrag van spoorvervoerders te beïnvloeden. Prijsprikkels zijn uitdrukkelijk niet bedoeld om bovenop de VMT en *mark-ups* nog meer BOV-kosten aan spoorvervoerders door te berekenen, maar zijn bedoeld de prestaties op het spoor te verbeteren. Het toepassen van prijsprikkels is al eerder door mijn voorganger aangekondigd.⁷ Ten behoeve van de betere benutting van het spoor en inpassing in de leefomgeving ben ik voornemens onderstaande prijsprikkels in de AMvB uit te werken:

- Een prestatieregeling voor punctualiteit om spoorvervoerders te stimuleren volgens het treinpad te rijden en ProRail te stimuleren dit mogelijk te maken. Dit moet bijdragen aan minder niet-commerciële stops van goederentreinen en minder vertraging op het spoor.
- Een bonusregeling voor geluid die de kosten voor het ombouwen van stille goederenwagens compenseert en het gebruik van stille treinen stimuleert. Daarmee wordt eveneens EU-verordening 2015/429⁸ uitgevoerd. Zoals toegezegd bij het AO Spoor van 19 mei jl. (Kamerstuk 29 984, nr. 670) zal ik de differentiatie van de gebruiksvergoeding (i.c. toepassing van prijsprikkels) om geluid en trillingen te verminderen onderzoeken.
- Een reserveringsheffing waarmee spoorvervoerders worden gestimuleerd treinpaden eerder terug te geven zodat ProRail die treinpaden weer kan aanbieden. Hiermee wil ik bereiken dat minder treinpaden ongebruikt blijven, van met name spoorgoederenvervoerders.

⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 426 en 33 965, nr. 16

⁸ Uitvoeringsverordening (EU) 2015/429 van de Commissie van 13 maart 2015 tot vaststelling van de modaliteiten voor het opleggen van heffingen voor de kosten van geluidhinder.

Motie De Boer over de reserveringsheffing

Met de motie De Boer is verzocht de gevolgen van de reserveringsheffing voor de aantrekkelijkheid van het Nederlandse spoorgoederenvervoer en de havens te onderzoeken en dit te vergelijken met hoe dit in het buitenland is geregeld. Ter uitvoering van de motie De Boer heb ik bijgevoegde *Benchmark reserveringsheffing spoorgoederenvervoer* laten opstellen waaruit blijkt dat de reserveringsheffing zowel in Nederland als in de andere onderzochte landen gericht is op de betere benutting van het spoor en niet of nauwelijks kostenverhogend werkt⁹. Er zijn daarom geen negatieve gevolgen voor de aantrekkelijkheid van het Nederlandse spoorgoederenvervoer en de havens. Mede op basis van dit rapport ben ik tot de conclusie gekomen de reserveringsheffing te continueren en onder te brengen in de AMvB. Wel is er ruimte voor verbetering in de vormgeving van het instrument. De aanbeveling uit de benchmark om te komen tot een meer uniform systeem van annuleren zal ik dan ook bij de uitwerking van de prijsprikkels betrekken.

Het verdere proces

Het komende jaar past ProRail de berekeningsmethodiek voor de VMT aan EU-verordening 2015/909 aan. Uiterlijk 31 maart 2017 moet ProRail de nieuwe methodiek voor goedkeuring aan ACM aanbieden. Daarnaast staat in de Spoorwegwet dat de *mark-ups* en prijsprikkels bij AMvB vastgesteld moeten worden. De spoorvervoerders (en andere belanghebbenden) zullen hierbij betrokken worden. Vanwege de samenhang tussen de nieuwe methodiek en de *mark-ups* ben ik voornemens de AMvB vóór 31 maart 2017 in voorhang aan uw Kamer aan te bieden. De nieuwe methodiek, de *mark-ups* en de prijsprikkels kunnen dan naar verwachting voor het eerst in dienstregelingsjaar 2019 worden toegepast.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl