

Reacties op de internetconsultatie

Besluit vergoeding gebruik hoofdspoorweginfrastructuur

Openbare internetconsultatie van 1 december 2016 tot en met 9 januari 2017

Inleiding

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wijzigt het Besluit 'Implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte' met het Besluit 'Vergoeding gebruik hoofdspoorweginfrastructuur'. Dit besluit creëert de juridische grondslag voor de introductie van een extra heffing en prijsprikkels.

Door een extra heffing wordt de mogelijkheid tot het doorrekenen van een gedeelte van de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) van het spoor aan spoorwegondernemingen gecreëerd, aanvullend op de BOV-kosten die met de vergoeding minimumtoegangspakket (VMT, voorheen: gebruiksvergoeding) doorberekend worden. De rijksbijdrage voor BOV van het spoor wordt daardoor beter beheersbaar en de tarieven die spoorwegondernemingen moeten betalen voor het gebruik van het spoor stabiel. Daarnaast zorgen de prijsprikkels voor een betere benutting van het spoor en inpassing van het spoor in de leefomgeving.

Dit verslag bevat een weergave op hoofdlijnen van de ontvangen reacties op de internetconsultatie. Na verwerking van de opmerkingen in deze internetconsultatie moet de Ministerraad instemmen met publicatie van de uitkomsten van de internetconsultatie en verzending naar de Tweede Kamer. Het ontwerp wijzigingsbesluit wordt vervolgens aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal overlegd. Daarna gaat het ontwerp wijzigingsbesluit voor advisering naar de Raad van State. De publicatie met de uitkomsten van de internetconsultatie en tot welke aanpassingen deze in het ontwerp wijzigingsbesluit hebben geleid, zal naar verwachting in de zomer 2017 via dit medium plaatsvinden. Na advisering door de Raad van State wordt een nader rapport opgesteld waarna het wijzigingsbesluit kan worden bekrachtigd en gepubliceerd. De inwerkingtreding is voorzien per 1 september 2019.

De consultatie vond plaats om belanghebbenden te informeren over het conceptbesluit en hen de gelegenheid te bieden om op het gehele conceptbesluit en de nota van toelichting een reactie te geven. De consultatie heeft 9 reacties opgeleverd, waarvan 7 openbaar. De openbare indieners betreffen consumentenbelangenorganisatie Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov), vervoerdersbelangenorganisaties Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV), Evofenedex, RailGood, de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) en vervoerders de Nederlandse Spoorwegen (NS) en DB Cargo Nederland N.V. (DB Cargo). Voor de spoorsector in den brede zijn tussen september 2016 en maart 2017 voor hoor en wederhoor over onder meer het conceptbesluit reeds vijf bijeenkomsten georganiseerd.

De meest nadrukkelijk genoemde punten uit de consultatie zijn:

1. Het moet duidelijk zijn hoe de extra heffing wordt bepaald en wat daarbij de rolverdeling is;
2. De milieuheffing brengt de concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer in gevaar;
3. De malusregeling voor geluid moet niet alleen nationaal georiënteerd zijn;
4. De schaarsteheffing kan discriminatoir zijn tussen verschillende marktsegmenten binnen de spoorsector.

Hieronder zullen deze punten nader toegelicht worden. Naast deze punten hebben de indieners meer in detail opmerkingen gemaakt die in de bijlage aan de orde gesteld worden.

Ad. 1: de extra heffing

In het conceptbesluit is een stappenplan uiteen gezet om te komen tot de tarieven voor de extra heffing. Daarin was opgenomen dat de minister de hoogte van de extra heffing zou bepalen na uitvoering van de 'what-the-market-can-bear-test' (hierna: test) door de beheerder en goedkeuring daarvan door ACM. Ook zou de beheerder de minister goedkeuring moeten vragen (conform artikel 32, eerste lid van de richtlijn) en zou de minister daar voorwaarden aan kunnen verbinden alvorens de beheerder de extra heffing in de netverklaring zou kunnen publiceren. Tegen de goedkeuring van de extra heffing door de minister en door ACM zou conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) beroep openstaan bij de rechter. Daarnaast zou over hetgeen in de netverklaring opgenomen is – in dit geval de extra heffing – bij ACM een klacht ingediend kunnen worden. Tegen het besluit dat ACM daarover zou nemen zou eveneens beroep openstaan bij de rechter.

De meeste indieners hebben gevraagd om verduidelijking van de rolverdeling tussen de minister, ProRail en de ACM en gewezen op de verschillende (en elkaar deels overlappende) rechtsgangen die die rolverdeling met zich zou kunnen meebrengen. Ook werd om verduidelijking gevraagd van de volgorde van de stappen bij het bepalen van de extra heffing (met name met betrekking tot het bepalen van de marktsegmenten en wat die marktsegmenten – financieel – kunnen dragen).

Ad. 2: de milieuheffing

De belangenorganisaties van de spoorgoederensector hebben aangegeven de milieuheffing niet eerlijk te vinden, omdat deze heffing niet van toepassing is voor andere modaliteiten en de concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer door Nederland en de Nederlandse zeehavens ten opzichte van andere Europese landen kan verslechteren, doordat de heffing tot meer kosten zal leiden. Daarbij heeft DB Cargo gesteld dat de milieuheffing alleen toegepast kan worden indien een dergelijke heffing ook op het wegvervoer toegepast wordt. Evofenedex heeft voorts in overweging gegeven op de transitie van conventionele diesel naar biobrandstoffen in te zetten.

Ad. 3: de bonus- en malusregeling voor geluid

In het conceptbesluit is de mogelijkheid tot het invoeren van een malusregeling voor geluid opgenomen. Op basis van een aantal criteria besluit de minister over het invoeren van deze regeling. De belangenorganisaties van de spoorgoederensector hebben aangegeven deze criteria te nationaal georiënteerd te vinden, terwijl goederenwagons veelal Europa doorkruisen en dat nationale spoorwegondernemingen daar nauwelijks invloed op hebben. KNV en Evofenedex hebben

daarom voorgesteld te wachten met het invoeren van een malusregeling tot er op Europees niveau een besluit over is genomen.

Ad. 4: de schaarsteheffing

In het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur was de mogelijkheid voor ProRail reeds opgenomen om een schaarsteheffing toe te passen. Om de juridische grondslag voor deze heffing te behouden moet deze nu in onderhavig conceptbesluit opgenomen worden. De belangenorganisaties van de spoorgoederensector hebben aangegeven dat vanwege de mindere financiële draagkracht van spoorgoederenvervoerders ten opzichte van personenvervoerders de schaarsteheffing voor de spoorgoederensector discriminerend kan werken.

Bijlage

De extra heffing

De belangenorganisaties van de spoorgoederensector hebben aangegeven dat informatie die nodig is om tot de extra heffing te komen goed geborgd moet worden. Meer specifiek noemen deze organisaties daarbij de (financieel-economische) kennis van de (spoor)goederenmarkt bij het uitvoeren van de zogenoemde 'what-the-market-can-bear-test' (hierna: test) door ProRail en de toetsing daarvan door ACM. Hierbij vraagt RailGood de borging van het totaal dat per marktsegment betaald moet worden voor het gebruik van het spoor.

Voor wat betreft de test hebben Evofenedex en het Locov voorgesteld naast het spoor ook de ontwikkelingen van de andere modaliteiten mee te wegen.

In het stappenplan staat beschreven hoe de tarieven voor de extra heffing (uiteindelijk) bepaald worden. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat uit de test blijkt dat de door de minister bepaalde hoogte van de extra heffing niet door de markt (de spoorsector, of bepaalde marktsegmenten) gedragen kan worden. NS en het Locov hebben gevraagd hoe daarmee omgegaan wordt.

In paragraaf 2.1 van het conceptbesluit staat dat een taakstelling of vermindering van een potentieel tekort op BOV automatisch leidt tot een lagere VMT, dat als oplossing daarvoor is gekozen voor het in absolute zin gelijk houden van de opbrengst uit de gebruiksvergoeding en dat de toepassing van de extra heffing hiervoor noodzakelijk is. FMN en DB Cargo hebben aangegeven dat een lagere BOV niet automatisch tot een lagere VMT leidt en dat de extra heffing gerelateerd is aan de door de beheerder gemaakte (BOV-)kosten en niet aan de rijksbijdrage BOV.

NS en FMN hebben erop gewezen dat in artikel 32, eerste lid van richtlijn 2012/34/EU staat dat bij het toepassen van een extra heffing onder meer een optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten gewaarborgd moet worden en hebben gesteld dat de minister daarvoor de kaders zou moeten stellen.

De prijsprikkels

FMN en RailGood hebben opgemerkt dat de prijsprikkels zich te veel op de spoorvervoerders richten en er in het conceptbesluit meer aandacht zou moeten zijn voor de prestaties van ProRail, de kwaliteit van de diensten die ProRail aanbiedt en de kosten die ProRail daarvoor maakt. FMN haalt hierbij artikel 30 (per abuis artikel 31, maar hier is aangenomen dat artikel 30 bedoeld wordt), eerste lid van richtlijn 2012/34/EU aan waarin staat dat beheerders prikkels gegeven moeten worden om de kosten te verminderen. FMN noemt hierbij ook de prestatieregeling en de reserveringsheffing.

De milieuheffing

In paragraaf 3.2 van het conceptbesluit was aangegeven dat het spoorgoederenvervoer met dieseltractie per tonkilometer meer stikstofoxiden en fijn stof uitstoot dan het wegvervoer. De belangenorganisaties van de spoorgoederensector hebben gesteld dat dit onjuist is en dat het wegvervoer per tonkilometer juist meer stikstofoxiden en fijn stof uitstoot dan het spoorgoederenvervoer.

De belangenorganisaties van de spoorgoederensector hebben aangegeven dat indien meer van elektrische tractie gebruik gemaakt zou moeten worden vanwege de milieuheffing er ook vaker van locomotief gewisseld zou moeten worden, aangezien de bestemming vaak niet geëlektrificeerd spoor betreft. Voor een zogenaamde 'locwissel' is niet altijd ruimte, zo stellen de belangenorganisaties. Daarom heeft EVOFenedex voorgesteld de milieuheffing niet toe te passen indien er een locwissel nodig is.

In het conceptbesluit was een milieuheffing opgenomen voor spoorgoederenvervoerders voor het rijden met dieseltractie op geëlektrificeerd spoor (waarbij er bijvoorbeeld voor emplacementen een uitzondering was gemaakt). FMN en DB Cargo hebben gesteld dat de milieuheffing niet voldeed aan de voorwaarden zoals gesteld in artikel 31, vijfde lid van richtlijn 2012/34/EU dat deze heffing verband moet houden met de kosten van de milieueffecten van de treinexploitatie en dat indien de toepassing resulteert in een verhoging van de totale inkomsten van de beheerder, de heffing uitsluitend wordt toegestaan indien deze ook toegepast wordt op het wegvervoer.

De prestatieregeling

De prestatieregeling is door vier uitgangspunten ingekaderd. DB Cargo heeft gesteld dat (een aantal van) deze uitgangspunten niet zijn te herleiden op, maar juist in strijd zijn met de beginselen uit bijlage VI onder 2 van richtlijn 2012/34/EU. FMN heeft gesteld dat deze uitgangspunten niet te vinden zijn in artikel 35 van richtlijn 2012/34/EU. NS heeft in dezelfde lijn gesteld dat door bepaalde uitgangspunten de prestatieregeling opgerekt wordt en daarmee verder gaat dan waarvoor deze bedoeld is, waarbij NS verwijst naar artikel 62, zesde lid, onder f van de Spoorwegwet. Hierbij hebben DB Cargo en NS allebei het gebruik van minder belastend materieel voor de spoorweginfrastructuur en het gebruik van de Betuweroute voor het vervoer van gevaarlijke stoffen genoemd.

de schaarsteheffing

In paragraaf 3.1 is aangegeven dat voordat de beheerder de infrastructuur overbelast verklaart omdat vervoerders een capaciteitsconflict niet kunnen oplossen en de beheerder het conflict conform het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur beslecht, de beheerder een schaarsteheffing kan toepassen. FMN en het Locov hebben aangegeven dat aan het toepassen van deze heffing een capaciteitsanalyse gekoppeld zou moeten worden.