

Datum: 6 januari 2017
Kenmerk: EM/AT 20170106_001
Telefoon: 070 3490921
Onderwerp: KNV reactie consultatie AmvB
Gebruiksvergoedingen Spoor

Aan Ministerie van Infrastructuur en
Milieu
T.a.v. mevrouw H. van Dongen
Directeur Openbaar Vervoer en
Spoor
Plesmanweg 1- 6
2597 JG Den Haag

Geachte mevrouw van Dongen,

Op 1 december 2016 is door MinlenM een internet consultatie gestart over het besluit ter herziening van 'Vergoeding gebruik hoofdspoorweginfrastructuur'. Dit besluit maakt deel uit van een complexe systematiek om de hoogte van de gebruiksvergoedingen vast te stellen. Dit proces is tijdrovend en heeft in de afgelopen jaren tot talrijke informele en formele bezwaren en zelfs rechtszaken geleid. Met het ter consultatie voorgelegde besluit worden belangrijke stappen gezet om het proces te stroomlijnen. In de afgelopen maanden heeft middels een viertal stakeholdersbijeenkomsten intensief overleg plaatsgevonden over het ter consultatie voorgelegde besluit. KNV constateert dat een aantal gemaakte opmerkingen reeds in het voorgelegde besluit is verwerkt.

KNV reageert middels deze brief namens alle leden van KNV Spoorgoederenvervoer (KNV) op de door u op 1 december jl. aangeboden Concept Besluit 'Vergoeding gebruik hoofdspoorweginfrastructuur'.

Belangrijk uitgangspunt voor KNV Spoorgoederenvervoer bij herziening van de gebruiksvergoedingssystematiek is te komen tot meer stabiliteit en eenvoud van het systeem. In het recente verleden is door een politiek besluit veel onrust en ook een forse verhoging van gebruiksvergoedingen veroorzaakt. Een dergelijk incident dient zich niet te herhalen. KNV is bovendien van mening dat een dergelijke forse verhoging op grond van Europese wetgeving ontoelaatbaar is. Voorts is in de Nederlandse wetgeving eerder gekozen voor de mogelijkheid om over de tarieven te onderhandelen. Dat is in de afgelopen jaren gebleken moeizaam en weinig transparant te zijn.

Voor MinlenM was er een andere en extra reden om de systematiek te willen herzien. Onder huidige/oude systematiek was MinlenM bevreesd dat de besparingen, die met efficiency maatregelen door ProRail op Beheer, Onderhoud en Vervangingsuitgaven worden gerealiseerd, 'weg te zouden lekken' naar verlaging van de gebruiksvergoedingen. Zodoende zouden deze besparingen er niet aan bijdragen om het tekort op de begroting van MinlenM kleiner te maken dan wel dat ProRail voldoende inkomsten ontvangt voor het benodigde onderhoud. Overigens lijkt deze vrees niet zeer reëel aangezien het MinlenM zélf de BOV-middelen verstrekt en de besteding ervan goedkeurt. Met de "mark-ups" in de nieuwe systematiek, kan het Ministerie zo een verlaging (weglekken) van de te ontvangen inkomsten van vervoerders opvangen (mits de betreffende marktsegmenten de mark-up kunnen dragen).

Belangen van KNV en MinlenM zijn verenigbaar als tarieven kunnen worden gestabiliseerd op een niveau dat vergelijkbaar is met het huidige tarief niveau in Duitsland en een vereenvoudiging in de systematiek wordt gerealiseerd. Dat resultaat is binnen handbereik, maar er resteren plooiën die moeten worden gladgestreken. KNV merkt hierbij op dat het huidige tarief in Duitsland, lees VMT (Vergoeding Minimum Toegangspakket) + toeslagen, reeds gelijk ligt dan wel al lager is dan de gebruiksvergoedingstarieven die de goederenvervoerders in 2017 in Nederland moeten betalen. Indien de "VMT" in Nederland op eenzelfde niveau uitkomt als de gebruiksvergoedingstarieven voor 2016 (zoals het Ministerie nu nastreeft), kunnen de goederenvervoerders geen extra heffingen dragen.

1. Met de 20% verhoging als gevolg van het Lenteakkoord 2012, die onverkort zou doorwerken in de tarieven van 2016, kreeg de goederensector voor 2016 (november 2015) ook te maken met een extra verhoging van 8% als gevolg van een wijziging in de gewichtsklassen van treinen. In moeizame onderhandeling en met hulp van MinlenM is overeenstemming bereikt over een geleidelijke verhoging in 2 jaarlijkse stappen van 5,6 % in 2016 en 2017. Daarbij hielp de prestatieregeling voor invoering van Wlls mee en werd geanticipeerd op tarieven die zouden gelden vanaf 2018 als de systematiek niet wordt gewijzigd. Dit wordt nog eens in op bladzijde 9 van de nota van toelichting bevestigd "Als oplossing is gekozen voor het in absolute zin gelijk houden van de opbrengst uit de gebruiksvergoeding.". Door het onderliggend besluit moeten vervoerders hun klanten ten behoeve van het jaar 2018 echter opnieuw confronteren met een verhoging van gebruiksvergoedingen van ca. 8 %¹. Dat als gevolg van het verdwijnen van de W-Lis-subsidie (€ 0.225 per treinkilometer) en het niet verlagen van de gebruiksvergoedingstarieven als gevolg van verlaagde onderhoudskosten. Dat is voor vervoerders niet acceptabel en in strijd met uw eerdere toezegging. Daar komt bij dat tarieven in Nederland alsnog hoger worden dan in Duitsland, terwijl daar het wegvervoer wordt belast met 'Maut' (kilometerheffing). KNV verwerpt dan ook het voorgestelde besluit indien dit alsnog tot verhoging van de gebruiksvergoedingen leidt!
2. In artikel 11c. Bonus en malus voor geluidsreductie goederenwagons wordt bij lid 1b gesproken over invoering van een malus voor lawaaiige goederenwagons. KNV is voorstander van de stimuleringsregeling stille treinen en heeft daar de afgelopen jaren ook in samengewerkt met het Ministerie. KNV heeft echter grote zorgen over de in de nota van toelichting opgenomen criteria voor invoering van de malus. De opgenomen criteria zijn uitsluitend nationaal georiënteerd, terwijl goederenwagons spoorvoertuigen zijn die Europa doorkruisen en waarop nationale spoorwegondernemingen (in tegenstelling tot bij reizigerstreinen) niet of nauwelijks invloed hebben. Hier past geen nationale, additionele regelgeving.

Door deze criteria te hanteren bestaat er een grote kans dat Nederland opnieuw een "kop" op Europese regels introduceert. KNV roept daarom op om alleen een malus te introduceren wanneer dat in lijn is met de Europese afspraken en dat pas doet indien er een Europees besluit genomen over uitfasering van lawaaiig materieel.

3. Ad. Hoofdstuk 2a. Aanvullende heffingen: De Europese wetgeving vereist dat de extra heffing niet mag leiden tot de situatie dat marktsegmenten niet meer gebruik maken van de infrastructuur. Om dit te vermijden verplicht de Europese richtlijn de infrastructuurbeheerder om in geval van een eventuele extra heffing eerst een zogenaamde 'Wat de markt kan dragen'-test uit te voeren. Echter beschikt de infrastructuur beheerder wel over voldoende commerciële

¹ Hier is geen rekening gehouden met een aanpassing van de gebruiksvergoedingstarieven als gevolg van het ACM besluit van 19 december 2016 (ACM/DTVP/2016/207693).

en financiële kennis van de logistieke markt om vast te stellen wanneer bepaalde verladers geen gebruik meer maken van het Nederlandse spoor? Weet de infrastructuur beheerder hoe extra heffingen gaan doorwerken op de bedrijfsresultaten van bepaalde marktsegmenten (verladers en vervoerders) en / of deelmarkten en hoe daarmee wordt omgegaan? Bovendien is het niet duidelijk hoe wordt omgegaan met verschillen tussen partijen binnen de marktsegmenten? Alhoewel er momenteel zelfs al aanwijzingen zijn dat goederenstromen reeds zijn verlegd (naar Duitse of Belgische havens), is dat hooguit pas achteraf, als het kwaad is geschied, vast te stellen. Het voorgestelde besluit borgt niet dat vooraf met afdoende zekerheid wordt vastgesteld dat goederenstromen van het Nederlandse spoornet worden verdrongen.

In artikel 11h wordt gemeld dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) voor publicatie van de extra heffingen, haar goedkeuring moet geven op deze extra heffingen op voordracht van de beheerder. De beheerder dient daarvoor een lijst van marktsegmenten, het *relatieve* deel van de kosten die zij kunnen dragen en de documenten die op de vaststelling betrekking hebben te overleggen. KNV is van mening dat de ACM op deze manier nooit kan toetsen of een extra heffing door een marktsegment gedragen kan worden, omdat niet duidelijk is wat het exacte netto bedrag (tarief) is wat het betreffende marktsegment aan extra heffing moet gaan betalen. Dat is namelijk afhankelijk van het totale som welke aan extra heffingen geheven moet gaan worden welke door de Minister wordt vastgesteld. Deze wordt volgens de beschreven procedure niet overlegd.

4. In de brief aan de Tweede Kamer d.d. 29 juni 2016, waarin de herziening van de systematiek wordt aangekondigd, wordt niet gesproken over een milieuheffing voor dieseltreinen op geëlektrificeerd spoor. Daarentegen is een dergelijke heffing voor goederentreinen wel opgenomen in het concept besluit (artikel 11b. Milieuheffing). Een speciale heffing voor het rijden van treinen met diesellocs op trajecten, die zijn uitgerust met bovenleiding klinkt sympathiek, maar houdt geen rekening met de praktijk. Sommige treinen moeten nu eenmaal op voor en/of na-trajecten van/naar terminals worden gereden met diesellocs, vanwege het ontbreken van de bovenleiding aldaar. Bij een relatief kort traject tussen de terminals is het (logistiek) niet haalbaar om elektrische tractie in te zetten. Dat zou namelijk leiden tot veel lokwissels met nadelen voor rijtijden, capaciteitsgebruik en uiteindelijk concurrentiepositie van goederenvervoer per spoor en voor de klanten die daardoor bediend worden. Andere reden is dat voor sommige baanvakken met bovenleiding en een specifiek beveiligingssysteem (ATB NG) geen elektrische locomotieven beschikbaar zijn. Als gevolg van deze eventuele milieuheffing wordt spoorgoederenvervoer dus duurder en wordt een verschuiving naar vervoer door diesel vrachtauto's veroorzaakt. Daarmee werkt de heffing volstrekt averechts uit voor het milieu. Juist om een dergelijk effect te vermijden noemt de desbetreffende EU richtlijn (2012/34, artikel 31.5) dat deze milieuheffing niet mag leiden tot extra inkomsten voor de infrastructuur beheerder.

Wellicht is de extra toegevoegde milieuheffing ontstaan vanuit een verkeerd beeld dat bestaat over de uitstoot van stikstof oxiden en fijn stof door spoorvervoer in vergelijking met vervoer over de weg. Dat dit verkeerde beeld bestaat, blijkt in de Nota van toelichting (hoofdstuk 3.2, blz. 11). Hier wordt genoemd dat de uitstoot hoger is bij spoorgoederenvervoer dan bij wegverkeer. Het door EC Delft in oktober 2016 gepubliceerde STREAM rapport logenstraft deze bewering.

Tabel 3 Representatieve emissiefactoren per modaliteit voor transport van bulk- en stukgoederen

Modaliteit	Voer-/ vaartuig	Type goederen	CO ₂ (g/km) (WTW)	PM ₁₀ (g/km) (TTW)	NO _x (g/km) (TTW)
Weg	Bestelauto groot	Middelzwaar	1.189	0.148	5.03
	Vrachtauto middelzwaar	Middelzwaar	267	0.017	1.75
	Trekker-oplegger	Middelzwaar	84	0.003	0.29
Spoor	Elektrisch middellang (70%)	Zwaar	10	0	0
	Diesel middellang (30%)	Zwaar	18	0.005	0.19
Binnenvaart	R.H.K. (Rijn-Herne-Kanaal)	Zwaar	39	0.017	0.46
	Groot Rijnschip	Zwaar	21	0.008	0.23
Short Sea	General Cargo 10-20 dwkt	Zwaar	12	0.002	0.19

Het invoeren van een milieuheffing voor dieseltractie grijpt bovendien in op de marktwerking in de sector. Om concurrerend te kunnen zijn met vervoer van goederen van/naar andere buitenlandse havens zijn vervoerders soms gedwongen om dieseltractie te gebruiken in plaats van elektrische tractie. Alleen op die manier kan het vervoer van bepaalde goederen van/naar Nederlandse havens blijven bestaan.

Tenslotte heeft het invoeren van een milieuheffing op het spoor alleen voor goederentreinen een ontoelaatbare discriminerende werking ten opzichte van reizigerstreinen. KNV roept om de hierboven genoemde redenen op om deze milieuheffing niet op te nemen in onderliggende regeling.

- KNV erkent dat de Europese richtlijn ruimte laat voor een schaarsteheffing (artikel 11a. Schaarsteheffing) bij conflicterende capaciteitsaanvragen. Hierbij merkt KNV op dat het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (art. 7 lid 1) reeds in de mogelijkheid voor het toepassen van een schaarsteheffing door de beheerder voorziet. Opname ervan in deze AmvB lijkt dan ook overbodig. Hierbij zij opgemerkt dat de schaarsteheffing gezien de draagkracht van de verschillende type vervoerders discriminerend kan werken. Reizigersvervoerders hebben over het algemeen een grotere draagkracht dan goederenvervoerders.

Afsluitend concludeert KNV dat een herziening van de gebruiksvergoeding systematiek binnen handbereik ligt, mits de gemaakte opmerkingen door KNV verwerkt worden. KNV is natuurlijk bereid om hierover met het Ministerie het gesprek te voeren.

Met vriendelijke groet,



E. J. Mekenkamp
Secretaris KNV Spoorgoederenvervoer