

Van: V.J.A. Sütő namens Federatie van Mobiliteitsbedrijven in Nederland
Aan: Ministerie van Infrastructuur & Milieu, mw. Van Dongen, dhr. Van Gemeren
Onderwerp: Consultatie Conceptbesluit wijziging Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU i.v.m. het instellen van aanvullende heffingen, kortingen en aftrek
Datum: 13 maart 2017
Ons kenmerk: 06FMN1701

Geachte mevrouw Van Dongen, geachte heer Van Gemeren,

Op 1 december 2016 heeft het Ministerie van Infrastructuur & Milieu ("**I&M**") ten behoeve van de internetconsultatie bekend gemaakt de conceptversie van het Besluit houdende wijziging van het *Besluit Implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van een Europese spoorwegruiimte in verband met het instellen van aanvullende heffingen, kortingen en aftrek ter dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten alsmede prijsprikkers ter bevordering van een betere benutting van de spoorweginfrastructuur en inpassing in de leefomgeving* ("**Besluit vergoeding gebruik hoofdspoorweginfrastructuur**", hier ook wel kortweg "**wijzigingsbesluit**").¹

De spoorwegondernemingen Arriva Nederland, Syntus en Connexion, verenigd in de Federatie van Mobiliteitsbedrijven in Nederland ("**FMN**") waren er nog niet toe gekomen te reageren op dit conceptbesluit, hoewel zij het grote belang van goede besluitvorming omtrent dit onderwerp onderschrijven. FMN dankt u dan ook voor de gelegenheid alsnog te kunnen reageren op het voorliggende conceptbesluit.

De reactie valt uiteen in twee delen. In het eerste deel worden enkele algemene opmerkingen gemaakt. In het tweede deel volgt een meer artikelgewijze reactie.

I Algemeen

Onvoldoende prikkels beheerder kosten laag te houden

De afgelopen jaren is de vergoeding voor het minimumtoegangspakket ("**VMT**") in Nederland stelselmatig gestegen. Thans wordt de beleidskeuze gemaakt om extra grondslagen te creëren voor nog verdere prijsverhogingen. Blijkens de toelichting van het wijzigingsbesluit is dit ingericht om bij te dragen aan een betere benutting van het spoor en de inpassing van het spoor in de leefomgeving én het invoeren van een extra heffing.² In het wijzigingsbesluit worden echter slechts de spoorwegondernemingen via prijsprikkels 'aangemoedigd' bij te dragen aan de realisatie van deze uitgangspunten. Hiermee is het wijzigingsbesluit volgens FMN te eenzijdig ingericht. FMN mist aandacht voor het belangrijke uitgangspunt in de elkaar opvolgende richtlijnen dat de infrastructuurbeheerder aangemoedigd dient te worden kosten te reduceren en zijn infrastructuur efficiënt te beheren. In Richtlijn 2001/14/EG was al vastgelegd dat regelingen voor de gebruiksrechten de *infrastructuurbeheerder* moeten aanmoedigen het gebruik van hun infrastructuur te optimaliseren.³ In Richtlijn 2012/34/EU wordt dit herhaald.⁴ Artikel 31 lid 1 van Richtlijn 2012/34/EU stelt:

¹ Conceptversie van 1 december 2016 ten behoeve van de internetconsultatie.

² Conceptversie wijzigingsbesluit, p. 7 (NVT).

³ Overwegingen 4, 11, 12, 16 en 25 van Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering.

“Aan de infrastructuurbeheerders worden, met inachtneming van de veiligheid en van de handhaving en verbetering van de kwaliteit van de infrastructuurdienst, prikkels gegeven om de kosten van het verstrekken van infrastructuur alsmede de hoogte van de toegangsrechten te verminderen.”

Noch in de Spoorwegwet en het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU, noch in dit wijzigingsvoorstel vindt FMN dergelijke prikkels. FMN vraagt zich af hoe de voortdurende verhoging van de VMT en het verder uitbreiden van grondslagen die op extra heffingen gericht zijn, zich verhouden tot de bovenstaande Europeesrechtelijke instructie.

Voorstel te eenzijdig

Het huidige regime VMT legt de bal voor betere benutting en inpassing van het spoor in de leefomgeving eenzijdig bij de spoorwegondernemingen. Betere benutting is echter ook een zaak van beter beheer. Enkele willekeurige voorbeelden: door infrastructuur veroorzaakte storingen, weinig vlotte storingsoplossing, door de infrastructurele inrichting minder goede beschikbaarheid en daardoor suboptimale benutting van infrastructuur worden niet opgelost door prijsprikkels aan spoorwegondernemingen te geven. Het verdient aanbeveling in zowel tekst als toelichting van dit wijzigingsbesluit meer nadrukkelijk aandacht te besteden aan stimuli voor de infrastructuurbeheerder om zijn prestaties te verbeteren, zijn kosten te reduceren, de kosten voor het verstrekken van infrastructuur te verminderen alsook de hoogte van de toegangsrechten. Hierdoor kan een meer evenwichtig stelsel ontstaan waarbij zowel de spoorwegondernemingen als de beheerder worden gestimuleerd tot maatregelen voor betere benutting van het spoor e.d.

Causaal verband doel en middel niet overtuigend

In het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving is het antwoord op de vraag “wat is het probleem?”:

“De richtlijn 2012/34/EU biedt de mogelijkheid tot het toepassen van een extra heffing en prijsprikkels op het spoor. Daardoor zijn er mogelijkheden om de benutting van het spoor en de inpassing van het spoor in de leefomgeving te verbeteren.”⁵

FMN is niet overtuigd van dit gestelde causale verband. Zij plaatst vraagtekens bij de stelling dat extra heffingen (prijsprikkels) bij zullen dragen aan de realisatie van een betere spoorbenutting.⁶ Congestieheffingen kunnen bijvoorbeeld een barrière vormen voor nieuwkomers op de markt en zij kunnen leiden tot verdringing van maatschappelijk gewenste vervoerdiensten met een laag (of zelfs negatief) bedrijfseconomisch rendement. Een onderbouwing van deze stelling ontbreekt.

Al evenmin is evident dat prijsprikkels bijdragen “aan de doelstelling ruimte te bieden aan de groei van het reizigers- en goederenvervoer.” De aanleiding voor extra heffingen en prijsprikkels lijkt vooral ingegeven door de wens een meer volledige dekking van de beheerder gemaakte kosten te bewerkstelligen, zonder explicitering van de daar tegenoverstaande extra prestatie van de beheerder. Bij ontstentenis van dit laatste, valt niet in te zien dat extra heffingen en prijsprikkels bijdragen aan de beoogde doelstelling.

⁴ Overweging 36 en artikel 30 lid 1 Richtlijn 2012/34/EU Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking), *PbEU* L 343/32.

⁵ Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), Titel consultatie: Besluit ‘Vergoeding gebruik hoofdspoorweginfrastructuur’(Wijziging Besluit ‘Implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte’), antwoord op vraag 3, p. 1.

⁶ Conceptversie Wijzigingsbesluit, p. 7 en p. 9 (NvT); *Kamerstukken II*, 2015/2016, 29 984, nr. 672.

FMN verzoekt dan ook in de tekst (en toelichting) van het besluit meer expliciet te maken, welke prestaties de beheerder dient te leveren om met de extra middelen bij te dragen aan de beoogde doelstellingen.

Vaststelling reële kosten en administratieve lasten nog onvoldoende inzichtelijk

Een valkuil blijft voorts dat kostenbepaling bij ProRail en de methodiek om deze zuiver toe te rekenen aan de VMT moeilijk blijkt te zijn; dit geldt a fortiori voor de controle daarop.⁷ FMN kan zich voorstellen dat de komende jaren wordt aangevangen met vaststelling van reële beheerkosten door een onafhankelijke (wellicht door spoorwegondernemingen aan te wijzen?) accountant en dat na meer transparantie over het werkelijke kostenniveau een eventueel regime van extra heffingen wordt ingevoerd. Deze volgorde kan ook behulpzaam zijn bij het voorafgaand aan het introduceren van een nieuwe heffingsregeling inzichtelijk maken van administratieve lasten. Hoewel de Toelichting op het wijzigingsontwerp vermeldt dat ernaar gestreefd wordt de administratieve lasten te beperken, is er immers nog geen enkel inzicht. De Toelichting:

“Aangezien het toepassen van de extra heffing nieuw is en in het enige twee andere Europese landen waar op dit moment de extra heffing toegepast (zullen gaan) worden (Duitsland en Italië) dat op een andere manier gebeurt dan in Nederland is het niet mogelijk de administratieve lasten nader te duiden.”⁸

Tariefstabiliteit

In de *stakeholders*-bijeenkomsten over de nieuwe systematiek gebruiksvergoeding onder leiding van Berenschot tussen Ministerie van I&M, ProRail en *stakeholders* is als uitgangspunt aangenomen dat er een segmentering komt tussen NS, reizigersvervoerders met opdracht van regionale overheden en spoorgoederenvervoerders. In de bijeenkomsten is reeds naar voren gekomen:

- uitgangspunt is budgetneutraal. FMN gaat hierbij uit van neutraliteit binnen de segmenten (VMT + extra heffingen).
- bij vervoerders met opdracht van een regionale overheid is door de aanbestedingssystematiek geen ruimte voor extra heffingen. Er is sprake van een langdurig contract en deze contracten kennen niet de clause dat verhoging van de gebruiksvergoeding verdisconteerd kan worden in de tarieven.

II Artikelsgewijs

Hoofdstuk 2, paragraaf 3

Artikel 11a, Schaarsteheffing

Artikel 11a Wijzigingsbesluit biedt de beheerder de mogelijkheid een schaarsteheffing toe te passen. Voor zover deze schaarsteheffing in de praktijk doorgezet zou worden, stelt FMN voor dat aan het daadwerkelijk toepassen daarvan in het besluit de voorwaarde wordt verbonden dat de beheerder – evenals bij de overbelastverklaring die door deze schaarsteheffing voorkomen kan worden – een capaciteitsanalyse moet maken.

⁷ Naar aanleiding van een klacht van FMN eind 2014 had ACM drie deelbesluiten en ruim twee jaar tijd nodig om tot enig inzicht te komen: ACM deelbesluit I d.d. 02 juli 2015, met kenmerk ACM/DTVP/2015/203733 en zaaknummer 14.1382.39, ACM deelbesluit II d.d. 16 november 2015, kenmerk ACM/DTVP/2015/206806, zaaknummer 15.0909.39 en ACM deelbesluit III d.d. 19 december 2016, met kenmerk ACM/DTVP/2016/207693 en zaaknummer 160538.39.

⁸ Conceptversie Wijzigingsbesluit, p 20 (NvT).

Het louter toepassen van schaarsteheffingen legt de bal eenzijdig bij de spoorwegondernemingen (die óf meer moeten betalen door de schaarsteheffing, of met een suboptimale treinpad genoeg moeten nemen) terwijl de beheerder het fundamentele probleem: capaciteitsschaarste die leidt tot deze extra heffing, niet hoeft op te lossen.⁹

Artikel 11b, Milieuheffing

Artikel 11b Wijzigingsbesluit introduceert een milieuheffing voor het gebruik van dieseltreinen door spoorgoederenvervoerder op geëlektrificeerd spoor. FMN kan zich voorstellen dat ook een *pendant* wordt opgenomen die de beheerder stimuleert nog niet geëlektrificeerd spoor te elektrificeren. Dat wil zeggen dat op niet geëlektrificeerd spoor een *malus* voor de beheerder wordt geïntroduceerd teneinde hem te stimuleren een betere, milieuvriendelijker benutting van deze sporen te realiseren. Dit ook in samenhang met de instructie die is opgenomen in het hierboven geciteerde artikel 31 lid 1 van Richtlijn 2012/34/EU.

Overigens betwijfelt FMN of de voorgenomen bepaling in lijn is met de instructies uit artikel 31 lid 5 van Richtlijn 2012/34/EU. Hierin wordt een directe link gelegd tussen de wijziging van de infrastructuurheffing en de kosten van milieueffecten van de treinexploitatie. Dit verband ontbreekt in de voorliggende regeling. Ook is de heffing, voor zover deze resulteert in een verhoging van de totale inkomsten van de infrastructuurbeheerder, uitsluitend toegestaan indien deze ook wordt toegepast over goederenvervoer over de weg (artikel 31 lid 5, 4^e alinea, Richtlijn 2012/34/EU). Hoewel dit FMN's leden niet onmiddellijk raakt, meldt zij toch het gebrek aan aandacht dat het Wijzigingsbesluit lijkt te hebben voor deze samenhang.

Artikel 11c, bonus en malus voor geluidsreductie goederenwagons

Het in de spooromgeving terugdringen van met spoorverkeer gepaard gaand geluid en trillingen is voor de hele spoorbranche een belangrijke opdracht. Ook hier mist FMN echter een opdracht aan de beheerder. Volgens Richtlijn 2012/34/EU vormen naar geluid gedifferentieerde infrastructuurheffingen een aanvulling op andere maatregelen met het oog op het terugdringen van het door het spoorwegvervoer veroorzaakte lawaai, zoals subsidies van de nationale overheid voor geluidsreducerende infrastructuur. Een dergelijke op de prestatie van de infrastructuurbeheerder gerichte flankerende maatregel (zorgdragen voor geluidsreducerende infrastructuur) ontbreekt in het Wijzigingsbesluit besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU. FMN realiseert zich dat de wijziging van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU weliswaar primair gericht is op aanvullende heffingen, kortingen en dergelijke, maar prikkels hieromtrent aan de beheerder passen in dit implementatiebesluit, nu de te implementeren Richtlijn ook aandringt op acties van de beheerder (vgl. overweging 46 Richtlijn 2012/34/EU).

Hoofdstuk 2a, Aanvullende heffingen

Artikel 11d, Toepassingsbereik

Nu de beheerder slechts hoofdspoorweginfrastructuur beheert en de gebruiksvergoeding louter betrekking heeft op door de beheerder beheerde infrastructuur, komt deze bepaling FMN overbodig voor.

⁹ FMN realiseert zich dat ook Richtlijn 2012/34/EU de capaciteitsanalyse verbindt aan overbelastverklaringen, maar zij acht deze actie ook al waardevol bij dreigende overbelastverklaring die tot prijsopdriving leidt.

Artikel 11e, Extra heffing aanvullende dekking kosten beheer, onderhoud en vervanging infra

Artikel 32 lid 1 van Richtlijn 2012/34/EU is geformuleerd als kan-bepaling. FMN stelt de vraag waarom deze optie in het Wijzigingsbesluit is gewijzigd in een instructie aan de beheerder om een extra heffing toe te passen. FMN geeft in overweging, het kan-beginsel ook in artikel 11e als uitgangspunt te nemen. Hierdoor ontstaat een flexibeler systeem. Bovendien biedt een kan-bepaling de mogelijkheid om af te zien van deze extra heffingen indien de relevantie daarvoor ontbreekt. Artikel 32 lid 1 derde alinea van Richtlijn 2012/34/EU eist niet voor niets dat alvorens extra heffingen goed te keuren, de lidstaat ervoor zorgt dat de beheerder de relevantie daarvan voor bepaalde marktsegmenten evalueert. Uit een dergelijke evaluatie zou heel goed een relevantie van nul kunnen voortvloeien. Dat bij een dergelijk gebrek aan relevantie het dóórzetten van extra heffingen niet logisch is, moge duidelijk zijn.

FMN mist de vaststelling in het wijzigingsbesluit dat indien en voor zover een extra heffing wordt opgelegd, deze alleen kan worden toegepast op basis van efficiënte, transparante en niet-discriminerende beginselen waarbij een optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsystemen wordt gewaarborgd. Deze belangrijke instructie uit artikel 32 lid 1, eerste alinea, van Richtlijn 2012/34/EU is ook niet met zoveel woorden in artikel 62 lid 6 Spw overgenomen. FMN dringt erop aan, in de implementatie geen discrepantie tussen de (tekst van de) Richtlijn en de nationale wetgeving te laten ontstaan en deze criteria meer expliciet op te nemen in artikel 11e Wijzigingsbesluit.

Artikel 11f totale hoogte extra heffing tot en met 11j, correctie

De wens om extra inkomsten boven op de VMT te doen genereren door de beheerder is een beleidskeuze die FMN heroverweging waard vindt, ook omdat de wijze van bepalen van de hoogte van de heffing vele vragen oproept. Ex artikel 11f wijzigingsbesluit is het Onze Minister die bepaalt welk deel van de som bedoeld in artikel 11^e lid 2 Wijzigingsbesluit wordt toegerekend aan de extra heffing. Ex artikel 11g lid 1 Wijzigingsbesluit bepaalt de beheerder de marktsegmenten en de hoogte van de extra heffing die het betreffende marktsegment kan dragen. Anders dan Richtlijn 2012/34/EU noemt het Wijzigingsbesluit geen criteria die de beheerder moet / mag / kan hanteren bij het vaststellen van e.e.a. Het verdient aanbeveling deze criteria te expliciteren. Daarnaast wordt in overweging gegeven de Minister te betrekken bij de vaststelling van criteria voor de optimale concurrentiepositie van de diverse marktsegmenten. Dit is immers voornamelijk een beleids-politieke taak, en niet zozeer een beheertaak.

Het in de Nota van Toelichting geformuleerde uitgangspunt dat een taakstelling aan de beheerder of een vermindering van een potentieel tekort op de BOV-gelden automatisch zou leiden tot een lagere VMT¹⁰, deelt FMN niet. De stijgende kosten van de VMT de afgelopen jaren hebben het tegendeel bewezen. Ondanks lagere onderhoudskosten en taakstellingen aan de beheerder, is de bij spoorwegondernemingen in rekening gebrachte VMT alleen maar toegenomen. Extra heffingen waren daarvoor niet nodig. De extra heffing in artikel 32 Richtlijn 2012/34/EU is gerelateerd aan door de beheerder gemaakte kosten en niet aan door de overheid verstrekte (BOV)gelden. Het uitgangspunt van de heffing is derhalve niet in overeenstemming met de Richtlijn (en de implementatie daarvan in artikel 62 lid 6 sub c Spw). FMN verzoekt mede op grond hiervan, voornamelijk af te zien van de voorgenomen extra heffing aanvullende kosten BOV.

¹⁰ Wijzigingsbesluit, p. 9 (NVT).

Artikel 11h Wijzigingsbesluit voorziet in toetsing door ACM van de lijst van marktsegmenten en het relatieve deel van de kosten die zij zouden kunnen dragen. Ex artikel 11g Wijzigingsbesluit is het de beheerder die ten behoeve van het bepalen van de marktsegmenten e.e.a. evalueert. In artikel 32 lid 1 van Richtlijn 2012/34/EU is bepaald dat de beheerder de *relevantie* van extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten evalueert. *Daarnaast* verlangt dit artikellid een evaluatie van de lijst van marktsegmenten. In het Wijzigingsbesluit komen deze twee verschillende evaluaties niet goed uit de verf.

Onduidelijk blijft verder welke criteria de beheerder - die per definitie geen ervaring met vervoerexploitatie heeft - hanteert bij het vaststellen van de som van wat een marktsegment extra zou kunnen dragen. Uit de Nota van Toelichting rijst het beeld dat geen absolute cijfers worden getoetst maar slechts de methode (de test wat de marktsegmenten kunnen dragen, p. 24 NvT). Een test kan als test goed in elkaar zitten terwijl de testresultaten niettemin kunnen leiden tot zeer onbillijke uitkomsten. De toetsing door ACM zou volgens FMN ook de (concrete, in absolute cijfers uit te drukken) testresultaten moeten omvatten en de opvattingen hierover van de betrokken marktsegmenten. Zoals hierboven al vermeld, meent FMN dat het vaststellen van de wenselijke concurrentiepositie van verschillende marktsegmenten niet zozeer een beheertaak is als wel de politieke verantwoordelijkheid van de Minister.

De volgorde van artikel 11e tot en met 11j Wijzigingsbesluit is onhelder. De laatste stap (vaststelling door de Minister van het restant van de som die jaarlijks wordt toegerekend aan de extra heffing) staat vóór de feitelijk daaraan voorafgaande andere stappen die door beheerder en ACM gezet moeten worden. FMN vraagt zich af of e.e.a. niet beter volledig bij ACM belegd kan zijn, dus niet alleen de thans in artikel 11h Wijzigingsbesluit voorgestelde toetsing, maar ook de nu in artikel 11f en 11i Wijzigingsbesluit neergelegde taken. Dit niet alleen om taakverwarring voor te blijven maar ook om elke vorm van subjectiviteit bij de vaststelling van de heffingen per segment te vermijden. De Minister heeft immers een rechtstreekse band met de door NS uitgevoerde concessie, nu zij de concessieverlener daarvoor is. Dit zou tot een neiging kunnen leiden dit marktsegment minder zwaar te belasten. FMN geeft in overweging om de vaststelling van deze cruciale onderdelen van de nieuwe heffingsregeling meer onafhankelijk te doen plaatsvinden, door deze taak uit te besteden aan bijvoorbeeld ACM.

Indien toch in goedkeuring door de Minister voorzien blijft, zouden de goedkeuringsprocedures van ACM en de Minister, die nu samen lijken te lopen, duidelijker uit elkaar getrokken kunnen worden. Artikel 11h Wijzigingsbesluit handelt over de goedkeuring van marktsegmenten en het relatieve deel van de kosten die zij kunnen dragen door ACM, artikel 11i Wijzigingsbesluit bepaalt dat de Minister de extra heffing per marktsegment moet goedkeuren (en daaraan voorwaarden kan verbinden). FMN verzoekt om de verschillende toetsings- en goedkeuringstrajecten en -instanties duidelijker te scheiden en daarbij de volgorde van de goedkeuring beter te expliciteren.

In zijn algemeenheid geldt ten aanzien van de extra heffingen dat de rol van de spoorwegondernemingen tot vrijwel nihil beperkt is, althans beperkt is tot het moeten betalen van de door derden vastgestelde heffingen. Slechts in artikel 11g lid 1 Wijzigingsbesluit komen zij naar voren: de beheerder bepaalt na overleg met hen de marktsegmenten en de hoogte van de extra heffing die het betreffende marktsegment kan dragen. Onduidelijk is de status van het betrokken overleg. FMN verzoekt aan dit overleg het voorschrift te verbinden dat de beheerder schriftelijk motiveert indien en waarom hij afwijkt van door spoorwegondernemingen tegen de voorgenomen segmentatie en kostenallocatie ingebrachte bezwaren.

FMN kan zich daarnaast voorstellen dat ook ACM in het kader van haar goedkeuringstoets ten minste eenmalig in overleg treedt met spoorwegondernemingen. FMN verzoekt hieromtrent een bepaling toe te voegen aan het voorgenomen artikel 11h Wijzigingsbesluit.

Ten aanzien van de in artikel 11^e lid 3 en artikel 11g lid 3 Wijzigingsbesluit genoemde evaluatie om te bepalen wat de markt kan dragen, vraagt FMN zich af hoe deze test zal worden ingekleed. Zoals bekend bevat de concessie voor het Hoofdrailnet de mogelijkheid om verhogingen van de gebruiksvergoeding door te vertalen in een hogere prijs van het treinkaartje, de concessies die de leden van FMN uitvoeren, kennen deze mogelijkheid veelal niet. Wordt met dit soort verschillen rekening gehouden? De leden van FMN hebben binnen hun concessies weinig tot geen ruimte om extra heffingen die voor hen niet budgetneutraal zijn op te vangen.

Artikel 11k, Prestatieregelingen

Ofschoon artikel 11k lid 1 Wijzigingsbesluit bepaalt dat de beheerder een of meer regelingen vaststelt die de spoorwegonderneming én de beheerder ertoe aanzetten om verstoringen op het net zo gering mogelijk te houden en de prestaties van en op de hoofdspoorweginfrastructuur te verbeteren, bevat de rest van de prestatieregeling geen prikkels aan de beheerder.

Op grond van (ook) artikel 35 lid 1 RL 2012/34/EU wordt de heffingsregeling evenwel uitdrukkelijk inzet om de spoorwegondernemingen én de beheerder te stimuleren de prestatie van het spoorwegnet te verbeteren. Een bepaling als artikel 11k lid 4 Wijzigingsbesluit waarin de beheerder het prestatieniveau van de betreffende spoorwegondernemingen bekend maakt, maar niets bekend hoeft te maken over zijn eigen prestaties, doet geen recht aan de tweezijdige opdracht die hoort bij de prestatieregeling in artikel 35 lid 1 van Richtlijn 2012/34/EU. Artikel 11k getuigt van onvoldoende ambitie om het prestatieniveau van de beheerder op te krikken. FMN verzoekt dit artikel veel meer tweezijdig vorm te geven door het expliciet benoemen van enkele door de beheerder te leveren prestaties en door in artikel 11k lid 4 op te nemen, dat de beheerder ook jaarlijks zijn eigen gemiddelde prestatieniveau op genoegzame wijze bekend maakt.

De eisen die artikel 11k lid 2 Wijzigingsbesluit stelt, acht FMN dubieus. Dat regelingen uitgaande van de beheer- en vervoersconcessies een toegevoegde waarde zouden moeten hebben, lijkt prestatieregelingen voor niet-concessiehouders uit te sluiten. Ook de overige criteria zijn niet terug te vinden in artikel 35 van Richtlijn 2012/34/EU, waarin de prestatieregeling grondslag vindt. FMN stelt voor deze beperkende criteria te schrappen of in elk geval meer evident optioneel te maken.

Artikel 11l, Reserveringsheffing bij regelmatige nalatigheid

Met betrekking tot de door de beheerder op te stellen criteria om nalatigheid vast te stellen zou FMN graag zien dat deze voorafgaand aan de vaststelling met spoorwegondernemingen worden doorgesproken. De tucht van de markt en de eisen vanuit de vervoerconcessies zijn voor de beheerder feitelijk onbekende grootheden, die de *core business* van spoorwegondernemingen echter diep raken. Vanuit beheeroptiek kan gedrag nalatig lijken, waar dit vanuit vervoersoptiek perfect redelijk is. FMN mist de mogelijkheid van een dialoog hierover. FMN kan zich ook voorstellen dat ACM ten aanzien van het vaststellen van deze criteria een goedkeurende of ten minste adviserende rol krijgt.

Artikel 11m, Reserveringsheffing bij annuleren toegewezen capaciteit

Evenals bij de hierboven besproken heffing realiseert FMN zich dat de reserveringsheffing bij annuleren toegewezen capaciteit primair gericht is op aanmoediging van efficiënt capaciteitsgebruik. Niettemin is denkbaar dat ook de beheerder meer betrokken raakt bij efficiënt capaciteitsgebruik door het heffen van een malus bij de beheerder indien een spoorwegonderneming toegewezen capaciteit regelmatig niet kan gebruiken wegens beheerperikelen. Te denken valt aan gekend problematische seinen en wissels, moeizame spoorwegovergangen en dergelijke.

Tot slot

De leden van FMN verzoeken uw Ministerie met bovenstaande punten rekening te houden bij de vaststelling van het Wijzigingsbesluit. Mocht u vragen hebben dan is FMN gaarne tot nadere toelichting bereid.

Met vriendelijke groet,

Viola Sütő

