

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
De heer S.P.R.A. van Weyenberg
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

| | | |
|-------------|---|----------------|
| Datum | 2 augustus 2021 | Behandeld door |
| Uw kenmerk | - | Telefoonnummer |
| Ons kenmerk | URKUKDE7JKRD-469562195-3861 | |
| Bijlage(n) | 2 | |
| Onderwerp | Methodiek gebruiksvergoeding per 2023 | |

Geachte heer Van Weyenberg,

Raad van Bestuur

Bezoekadres

Moreelsepark 3
3511 EP Utrecht

Postadres

Postbus 2038
3500 GA Utrecht

Per 2023 zal ProRail een nieuwe methodiek toepassen voor het berekenen van de gebruiksvergoeding. IenW en ProRail zijn hierover sinds eind 2019 in gesprek. In oktober 2020 is IenW geïnformeerd over de kostenverhogende effecten van de nieuwe methodiek voor een aantal specifieke partijen. IenW (en ProRail) vinden de (overgangs-)effecten onwenselijk en hebben naar aanleiding daarvan gesproken over de (politiek beleidsmatige) wens en de (juridische) mogelijkheden om deze kostenverhogende effecten (deels) te compenseren.

Door middel van deze brief informeert ProRail u over haar voornemen met betrekking tot de gebruiksvergoedingstarieven voor 2023 e.v. die eind augustus 2021 gepubliceerd zullen worden in de ontwerp Netverklaring 2023. Uitstel van de publicatie met enkele weken zoals IenW heeft gevraagd in een adviesverzoek¹ is niet mogelijk gezien de wettelijke termijnen die gelden met betrekking tot de publicatie van de netverklaring en het consultatieproces van vervoerders. Gezien de korte tijd die resteert is besluitvorming door ProRail over de hoogte en opbouw van de gebruiksvergoeding nu noodzakelijk. Daarnaast adviseert ProRail u om door middel van het toepassen van beleidsinstrumenten de kostenverhogende effecten van de nieuwe methodiek te mitigeren.

Nieuwe methodiek gebruiksvergoeding

De vergoeding voor het minimumtoegangspakket (hierna: VMT) vormt samen met de vergoedingen voor de zogenaamde categorie 2 - 4 diensten (zoals de diensten opstellen en transfer) en de extra heffing de gebruiksvergoeding. Deze gebruiksvergoeding bedraagt thans totaal ca. € 375 miljoen per jaar (periode 2020 - 2022). De vergoeding is voor het VMT-deel gebaseerd op een kostentoerekeningsmethodiek die door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) is goedgekeurd voor de periode 2020 - 2022. Voor de periode 2023 en daarna is door ProRail een nieuwe methodiek ontwikkeld. Deze nieuwe methodiek is ontwikkeld vanuit een integraal perspectief op de verschillende onderdelen van de gebruiksvergoeding. De methodiek voor het minimumtoegangspakket voor de periode 2023 - 2025 is in april 2021 goedgekeurd door de ACM.²

De nieuwe methodiek heeft tot gevolg dat de opbouw van de gebruiksvergoeding uit de verschillende onderdelen wijzigt ten opzichte van de huidige situatie. De VMT voor 2023 - 2025 wordt bepaald op basis van een marginale benadering, waarmee de VMT daalt en het rijden van

¹ Mail met adviesverzoek van Dhr. W. Aamink aan Dhr. B. Bakker d.d. 22 juli 2021.

² Besluit methode van toerekening kosten minimumtoegangspakket ProRail 2023 – 2025 d.d. 8 april 2021, kenmerk ACM/UIT/549649.

treinen goedkoper wordt. De vergoedingen voor categorie 2 - 4 diensten worden gebaseerd op de totale, integrale kosten en worden hiermee duurder. Dit is in lijn met de uitgangspunten zoals deze volgen uit het wettelijke kader en hiermee is sprake van harmonisatie van de methodiek met andere Europese landen. Bovendien stimuleert dit het efficiënt gebruik van deze diensten.

Uitkomst methodiek

ProRail heeft de effecten van de nieuwe methodiek berekend op basis van de kosten zoals opgenomen in de Subsidieaanvraag 2021. Het is duidelijk geworden dat het toepassen van de nieuwe goedgekeurde methode voor de VMT en het doorrekenen van de integrale kosten³ voor categorie 2 - 4 diensten een totaal bedrag van ca. € 432 miljoen⁴ aan gebruikvergoeding zou opleveren. Het in rekening brengen van dit bedrag zou voor een aantal vervoerders forse kostenverhogende effecten hebben. Vanaf oktober 2020 zijn IenW en ProRail in gesprek over deze effecten en de mogelijke maatregelen om deze effecten te mitigeren.

Hoogte gebruikvergoeding

Ten aanzien van de totale hoogte van de gebruikvergoeding ligt formeel de keuze voor of ProRail in totaal ca. € 432 miljoen in rekening zal brengen, zoals volgt uit de kostentoerekeningsmethodiek waarbij voor categorie 2 - 4 diensten de integrale kosten in rekening worden gebracht, of dat een lager bedrag wordt vastgesteld. Dit laatste is mogelijk door voor de categorie 2 diensten een kleiner deel van de integrale kosten op te nemen in het tarief.

ProRail is van mening dat het in rekening brengen van de integrale kosten voor categorie 2 - 4 diensten in principe uitgangspunt zou moeten zijn. Tegelijkertijd zou het in rekening brengen van een bedrag van € 432 miljoen in de periode 2023 - 2025 naar mening van ProRail een te grote stap zijn ten opzichte van de huidige situatie, waarin slechts een veel beperkter deel van de kosten in rekening wordt gebracht bij vervoerders. De effecten voor vervoerders zouden groot zijn en het is onzeker of IenW in haar rol als beleidsmaker de effecten zou kunnen mitigeren.

In de gesprekken tussen IenW en ProRail in 2020 is als uitgangspunt vastgesteld dat de totale hoogte van de gebruikvergoeding (ca. € 375 miljoen) niet fundamenteel zou wijzigen. Dit uitgangspunt is ook gedeeld met spoorwegondernemingen tijdens verschillende stakeholderbijeenkomsten die hebben plaats gevonden vanaf maart 2020.

Besluitvorming over de (hoogte van de) gebruikvergoeding is aan ProRail in haar onafhankelijke rol als infrastructuurbeheerder. Een lager bedrag in rekening brengen dan € 432 miljoen is mogelijk, echter elk ander bedrag aan gebruikvergoeding tussen € 432 miljoen en € 375 miljoen zou niet in lijn zijn met de uitgangspunten zoals deze eerder zijn vastgesteld en gecommuniceerd met de markt en kan ook niet worden beargumenteerd op basis van de onderliggende kostentoerekeningsmethodiek. Gezien bovenstaande argumenten en gelet op het eerder gezamenlijk vastgestelde uitgangspunt om in totaal ca. € 375 miljoen aan gebruikvergoeding in rekening te brengen dat ook met vervoerders is gedeeld zal ProRail voor de periode 2023 - 2025 de totale hoogte van de gebruikvergoeding vaststellen op een totaal bedrag van € 375 miljoen⁵.

³ Het betreft de kosten voor onderhoud, beheer, lonen en overige bedrijfslasten voor Capaciteitsverdeling en Verkeersleiding en afschrijvingen (dus exclusief overige lonen en overige bedrijfslasten, vervangingen, functioneringszorg en financiële baten en lasten).

⁴ Prjrspeil 2020. Voorlopig getal d.d. 30 juli 2021. Er kunnen nog wijzigingen plaatsvinden als gevolg van interne controles en een accountantscontrole.

⁵ Prjrspeil 2020. Berekend op basis van begrote kosten en geprognosticeerde volumes. Daadwerkelijke inkomsten kunnen afwijken als gevolg van verschillen tussen realisatie en prognoses (begroting) en zijn exclusief het effect van het niet beschikbaar zijn van infrastructuur.

Ingroeiregeling

Het in rekening brengen van een lager bedrag dan € 432 miljoen is mogelijk door een ingroeiregeling toe te passen waarbij voor de categorie 2 diensten in de periode 2023 - 2025 gemiddeld 79% van de integrale kosten wordt opgenomen in het tarief. Op deze wijze resulteert een totaal bedrag van ca. € 375 miljoen. Met het toepassen van een ingroeiregeling kan door middel van een tussenstap in de periode 2023 - 2025 uiteindelijk worden toegroeid naar een toekomstige situatie waarin voor de categorie 2 - 4 diensten de volledige integrale kosten in rekening worden gebracht. ProRail gaat graag op een later moment met u in gesprek over het effect van het ingroeipad voor vervoerders.

Opbouw van de gebruiksvergoeding

Bij een bedrag van € 375 miljoen, waarbij voor alle categorie 2 diensten gemiddeld 79% van de integrale kosten wordt doorbelast, blijft voor partijen in het goederensegment die veel opstellen of heuvelen sprake van forse, kostenverhogende effecten. ProRail heeft beoordeeld of in een scenario met in totaal € 375 miljoen aan opbrengsten gekozen zou kunnen worden voor een andere opbouw van de gebruiksvergoeding uit de verschillende onderdelen. Een andere opbouw leidt tot andere effecten voor marktsegmenten en individuele vervoerders.

Om de effecten voor vervoerders als gevolg van de nieuwe opbouw van de gebruiksvergoeding te beperken is onderzocht of het toepassen van verschillende ingroeiregelingen per categorie 2 dienst een mogelijkheid zou zijn. Een ander ingroeipad per dienst kan echter niet worden beargumenteerd vanuit onderliggende kosten. De kostentoe rekeningsmethodiek van ProRail is bedoeld voor het toerekenen van kosten en niet voor het maken van beleidskeuzes ten aanzien van het doorberekenen van kosten om hiermee markteffecten te bewerkstelligen. Bovendien is het risico dat een gedifferentieerd ingroeipad per dienst als discriminatoir wordt beoordeeld. Overigens zou in dit geval nog steeds sprake zijn van een kostenverhoging voor partijen die veel opstellen en heuvelen, waarmee het geen oplossing biedt voor de kostenverhogende effecten. ProRail kiest gelet op het bovenstaande dan ook voor een gelijke ingroeiregeling voor alle categorie 2 diensten.

Een ander scenario dat is onderzocht is het toepassen van een grotere ingroei voor categorie 2 diensten (dus een lager bedrag aan kosten doorberekenen) en het tegelijkertijd toepassen van een extra heffing met een zodanige hoogte dat een totaal bedrag van € 375 miljoen aan inkomsten wordt gegenereerd. Ook dit scenario biedt geen oplossing voor de negatieve effecten voor partijen die veel opstellen en heuvelen. Bovendien wordt hiermee per saldo de prijs van het treinpad verhoogd (de extra heffing is een 'opslag' op het treinpadtarief) waarmee afbreuk wordt gedaan aan de wens zoals geformuleerd door de staatssecretaris om de tarieven voor het treinpad in lijn te brengen met de tarieven in omliggende landen.

Op basis van bovenstaande overwegingen kiest ProRail ervoor om voor wat betreft de opbouw van de gebruiksvergoeding voor alle categorie 2 diensten een gelijke ingroei toe te passen en voor elke dienst ca. 79% van de integrale kosten in rekening te brengen.

Mitigerende maatregelen IenW

De effecten van de nieuwe methodiek voor vervoerders - met een lagere VMT en hogere kosten voor categorie 2 diensten - zijn ook bij een gelijkblijvende totale hoogte van de gebruiksvergoeding van ca. €375 miljoen (te) groot. Kort gezegd wordt het rijden van treinen goedkoper en het gebruik van dienstvoorzieningen zoals opstellen en transfer duurder. Effecten voor individuele vervoerders treden op in positieve zin (kostenverlaging) en in negatieve zin (kostenverhoging) als gevolg van de mix van diensten die door deze vervoerders wordt afgenomen. Bijvoorbeeld: Vervoerders die naar

verhouding veel rijden hebben voordeel van de lagere prijs voor het minimumtoegangspakket, vervoerders die naar verhouding veel opstellen hebben nadeel van de hogere prijs van de dienst opstellen. Op segmentniveau is sprake van een voordeel voor reizigersvervoerders (ca. -7% tot -10%) en een nadeel voor goederenvervoerders (ca. +10%).⁶ Specifiek voor een aantal kleinere vervoerders, met name binnen het goederensegment, is sprake van grote effecten voor partijen die veel opstellen. Ook voor vervoerders die heuvelen is sprake van grote effecten. Dit wordt veroorzaakt doordat voor deze diensten een veel groter aandeel van de kosten in rekening zal worden gebracht. Voor heuvelen geldt bovendien dat de voorgenomen investeringen in de ombouw van de heuvel leiden tot hogere kosten voor deze dienst.

Deze effecten dragen niet bij aan de ambities met betrekking tot het goederenvervoer, echter binnen de methodiek van ProRail zijn geen mogelijkheden om deze effecten op te lossen. Gezamenlijk is besproken dat lenW zal beoordelen op welke wijze maatregelen genomen kunnen worden met betrekking tot het mitigeren van deze effecten. Dit is in oktober 2020 aan de markt gecommuniceerd.

Het mitigeren van effecten kan alleen door middel van de beleidsinstrumenten die lenW tot haar beschikking heeft, in de vorm van een subsidieregeling waarmee kostenverhogingen kunnen worden gecompenseerd. Een dergelijke regeling zou specifiek gericht moeten zijn op het subsidiëren van de dienst heuvelen, om per saldo tot lagere kosten te komen voor de gebruikers van deze dienst en op het subsidiëren van partijen die naar verhouding veel gebruik maken van de dienst opstellen. Voor een subsidieregeling is naar verwachting een bedrag van ongeveer € 10 miljoen⁷ noodzakelijk indien lenW besluit de kostenverhogende effecten volledig te compenseren en een subsidieregeling wordt vorm gegeven die specifiek wordt ingezet om de partijen waarvoor sprake is van een kostenverhoging te compenseren. ProRail adviseert u een dergelijke subsidieregeling toe te passen en is graag bereid mee te denken over de exacte invulling hiervan.

Dekking subsidieregeling

Het toepassen van een subsidieregeling vergt financiële middelen om een dergelijke regeling te financieren. Idealiter vindt financiering hiervan niet plaats vanuit de markt zelf, omdat hiermee sprake zou zijn van een herverdeling van middelen tussen marktsegmenten (reizigerssegment financiert het goederensegment), maar wordt deze regeling gefinancierd uit eigen middelen van lenW.

lenW kan besluiten om een extra heffing vast te stellen en op te leggen aan de markt, teneinde extra inkomsten te genereren ter dekking van de BOV-kosten. Hiermee kan de BOV-subsidie aan ProRail worden verminderd en wordt er bij lenW financiële ruimte gegenereerd die ingezet kan worden om een subsidieregeling te financieren. Het besluit om een extra heffing toe te passen is aan lenW, net als het vaststellen van de totale hoogte van de extra heffing. Gelet op de voor 2023 reeds goedgekeurde *market-can-bear-test*⁸ dient de hoogte van de extra heffing minimaal €14 miljoen te bedragen. Bij een eventuele opdracht om een extra heffing toe te passen zal ProRail de tarieven van de extra heffing vaststellen op basis van de bestaande *market-can-bear-test* waarmee de extra heffing naar draagkracht over de verschillende marktsegmenten wordt verdeeld. De

⁶ Dit betreft prijseffecten, dus exclusief het effect van wijzigingen in volume.

⁷ Bedrag om vervoerders te compenseren voor enkel het prijseffect van de nieuwe methodiek gebruiksvaardigheid, gebaseerd op het volume zoals in 2019 gerealiseerd (berekend als $(\text{Tarief}_{23-25} - \text{Tarief}_{20-22}) \times \text{Volume}_{2019}$), dus exclusief effect van volumegroei. Volumegroei en prijspeilindexatie leiden tot verhoging van het noodzakelijke bedrag.

⁸ Besluit methode van toerekening extra heffing ProRail d.d. 22 augustus 2018 met kenmerk ACM/UIT/498647. Deze methode is goedgekeurd voor de periode 2020 – 2024. Voor het toepassen van een extra heffing in 2025 zal een nieuwe test uitgevoerd moeten worden.

tarieven voor de extra heffing moeten door ProRail worden opgenomen in de ontwerp Netverklaring 2023, die eind augustus 2021 wordt gepubliceerd. Indien u een extra heffing wilt toepassen dan vraagt ProRail u hier uiterlijk 20 augustus formeel opdracht toe te geven aan ProRail, om op deze wijze tijdig en binnen de wettelijke termijnen de tarieven te kunnen publiceren.

In bijlage 1 is een grafische weergave opgenomen van de inkomsten uit de gebruiksvergoeding. De effecten voor vervoerders bij het overgangsscenario van € 375 miljoen (exclusief extra heffing) zijn in bijlage 2 nader gespecificeerd.

Conclusie

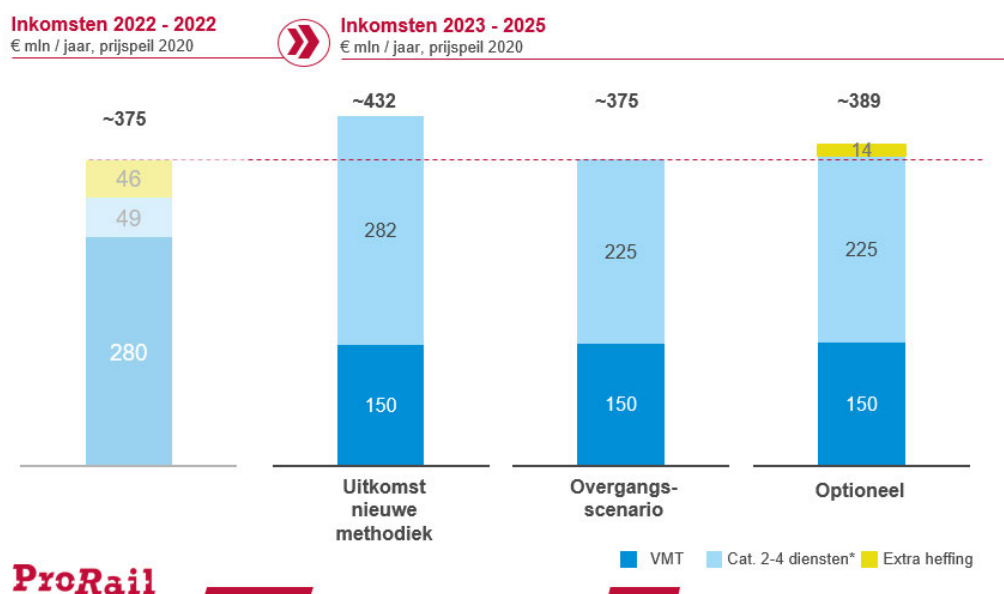
Per 2023 zal ProRail een nieuwe methodiek toepassen voor het berekenen van de gebruiksvergoeding. De vergoedingen die op basis van deze methodiek worden vastgesteld worden eind augustus gepubliceerd in de ontwerp Netverklaring 2023. Kern van de nieuwe methodiek die is ontwikkeld is dat een marginale benadering van de VMT wordt toegepast en dat als uitgangspunt wordt gehanteerd dat vergoedingen voor categorie 2 - 4 diensten gebaseerd worden op integrale kosten. Dit resulteert in een totaal bedrag van ca. € 432 miljoen aan gebruiksvergoeding. De stijging ten opzichte van de huidige situatie (ca. € 375 mln in 2020 – 2022) in combinatie met de gewijzigde opbouw van de gebruiksvergoeding (lagere VMT en hogere vergoedingen categorie 2 – 4 diensten) resulteert in kostenverhogende effecten voor een aantal individuele vervoerders. IenW (en ProRail) vindt dit onwenselijk. Ondanks het uitgangspunt van integrale kosten voor categorie 2 - 4 diensten kiest ProRail daarom voor de periode 2023 - 2025 voor een overgangsscenario, door tarieven vast te stellen die resulteren in een totaal bedrag van € 375 miljoen conform het eerder gezamenlijk vastgestelde uitgangspunt. Dit zal worden ingevuld door de vergoedingen voor categorie 2 diensten te baseren op ca. 79% van de totale kosten voor deze diensten. Daarbij adviseert ProRail aan IenW om een subsidieregeling toe te passen om de kostenverhogende effecten te mitigeren, specifiek voor partijen die veel opstellen en heuvelen. Idealiter wordt deze regeling niet gefinancierd via de markt maar uit eigen middelen van IenW. IenW kan besluiten om een extra heffing vast te stellen en op te leggen aan de markt om extra inkomsten te genereren ter dekking van de BOV-kosten en hiermee financiële ruimte te creëren die ingezet kan worden om een subsidieregeling te financieren. Indien IenW voornemens is een subsidieregeling te financieren via de markt, dan verzoekt ProRail u om uiterlijk 20 augustus formeel opdracht te geven aan ProRail voor het toepassen van een extra heffing.

Met vriendelijke groet,
namens de Raad van Bestuur

John Voppen
CEO

Bijlage 1 Grafische weergave inkomsten gebruiksvergoeding 2023 - 2025

De totale kosten op basis van de nieuwe gebruiksvergoedingsmethodiek zijn ca. € 432 miljoen. ProRail kiest voor een overgangsscenario voor de periode 2023 – 2025 en stelt vergoedingen vast die uitkomen op ca. € 375 miljoen. IenW kan besluiten een extra heffing toe te passen om extra middelen te creëren om een subsidieregeling te financieren. In dat geval wordt ca. € 389 miljoen in rekening gebracht aan vervoerders.

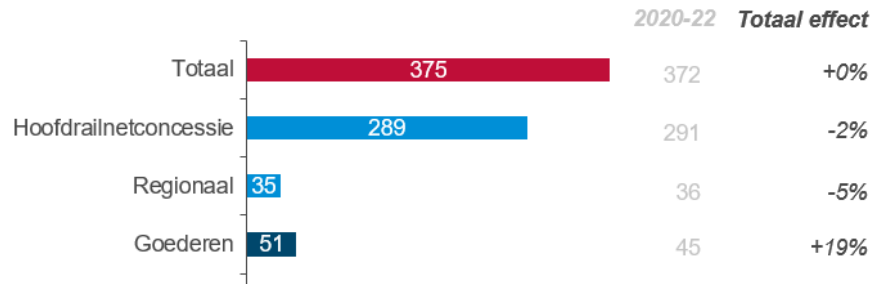


Toelichting:

- Uitkomst nieuwe methodiek: Volledige integrale kosten voor categorie 2 – 4 diensten doorberekenen.
- Overgangsscenario: Integrale kosten voor categorie 2 – 4 diensten deels doorberekenen (ca. 79%) waarbij totaal uitkomt op € 375 mln. In toekomst (>2025) verdere ingroei naar volledige integrale kosten.
- Overgangsscenario – optioneel: Idem als overgangsscenario, maar met ca. + €14 mln extra heffing om financiële ruimte te creëren voor een subsidieregeling van IenW.
- In alle gevallen geldt dat door ProRail geadviseerd wordt om met mitigerende maatregelen van IenW (subsidie) effecten voor specifieke vervoerders te beperken.

Bijlage 2 Effecten voor vervoerders bij overgangsscenario € 375 miljoen (exclusief extra heffing)

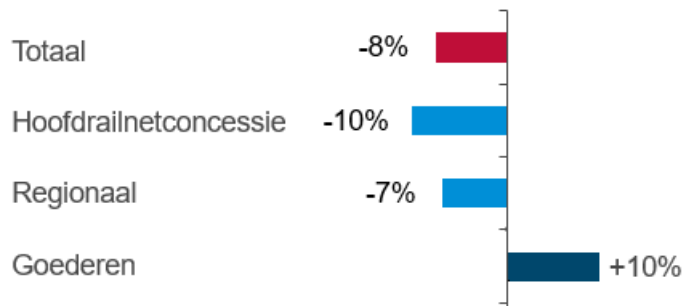
Gebruiksvergoeding per segment (€ mln / jaar, prijspeil 2020)



Het totaal effect bestaat uit een prijseffect en een volume-effect.

Prijseffect per segment (relatief)

Gesimuleerd prijseffect op basis van gerealiseerd volume 2019 voor categorie 1 (VMT) en 2 diensten en prijsverschil tussen tarieven 2023 – 2025 en tarieven 2020 – 2022 (in prijspeil 2020).



Een negatief getal betreft een kostendaling (voordeel) voor vervoerders, een positief getal is een kostenstijging (nadeel).

Bij toepassing van een extra heffing van € 14 miljoen is het totale prijseffect -4%, waarvan hoofdrailnetconcessie -7%, regionaal -3% en goederen +12%.

Prijseffect per vervoerder (relatief)

