

Aan
de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
25 april 2006	1
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/SPO/U.06.001171	06-VW-B-019
Onderwerp	
Nadere informatie over exploitatie Betuweroute en gebruiksvergoeding spoorgoederenvervoer	

Geachte voorzitter,

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg met uw Kamer op 18 april jl. en de brief van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 19 april jl. treft u bij deze een nadere toelichting aan op de exploitatie Betuweroute en op de gebruiksvergoeding spoorgoederenvervoer.

Nadere informatie over de exploitatie Betuweroute

1. Wat gebeurt er met hoger dan verwachte inkomsten bij een voorspoedig lopende exploitatie?

In punt 13 van de brief van HA, HbR en ProRail staat aangegeven dat partijen er van uit gaan dat er afspraken worden gemaakt met de Staat die partijen in staat stellen bij een succesvolle exploitatie hun inbreng terug te verdienen.

Ik kan me hierin vinden. De havenbedrijven hebben aangegeven voor in totaal maximaal € 13 mln. risicodragend te willen participeren in de dochteronderneming van ProRail. Indien de exploitatie fors tegenvalt zijn ze dit bedrag kwijt. Dat partijen in geval van een succesvolle exploitatie hun inbreng terug willen verdienen is hier de logische keerzijde van. De exacte uitwerking van dit onderwerp zal de komende tijd plaatsvinden en kan zeker niet binnen enkele dagen afgerond worden. Er zijn namelijk verschillende (technische) mogelijkheden om dit punt in te vullen, elk met hun eigen merites. Uitgangspunt blijft het totaal kader zoals dat door de partijen in hun brief van 14 april 2006 is neergelegd.

Postadres Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 351 61 71
Fax 070 351 78 95

2. Risicoverdeling

U heeft mij gevraagd om aan te geven hoe de risicoverdeling tussen de Staat en de partijen onderling geregeld is. In antwoorden op eerdere vragen 49 en 50 (Kamerstuk 22589 nr. 260) heb ik een overzicht van de risico's gegeven. De risico's voor de Staat die ik in deze antwoorden heb geschetst dienen hierbij als uitgangspunt.

Hieronder zal ik ingaan op de risicoverdeling Staat - ProRail en vervolgens op de risicoverdeling tussen ProRail en de op te richten onderneming BREM.

Risicoverdeling Staat – ProRail

De risicoverdeling tussen de Staat en ProRail is vastgelegd in de beheerconcessie HSWI (kamerstuk 29984 nr. 1). De risico's van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur zijn voor ProRail. In de toelichting op de beheerconcessie staat dat bepaalde wijzigingen kunnen leiden tot het wijzigen van de financiële behoefte van ProRail. Deze wijzigingen, bijvoorbeeld het wijzigen van de scope of het wijzigen van wet- en regelgeving, kunnen financiële gevolgen hebben voor de Staat tenzij blijkt dat ProRail niet adequaat heeft geanticipeerd op de wijzigingen.

Normale ondernemingsrisico's zoals onderbreking van stroomleveranties e.d. liggen bij de beheerder. De beheerder kan de gevolgen van het optreden van dit soort risico's mitigeren door daarover in contracten met leveranciers bepalingen op te nemen. Risico's echter waarop de beheerder amper tot helemaal geen invloed kan uitoefenen en ook niet via contractbepalingen kan mitigeren, zijn aan de Staat toebedeeld. Een goed voorbeeld hiervan is het risico van materiële schade aan de Betuweroute veroorzaakt door derden (het 'kwajongenswerk').

Met betrekking tot de risicoaansprakelijkheid geldt dat de beheerder van de lijn de aansprakelijkheid draagt. De beheerder is voor derden (dus anderen dan vervoerders) aansprakelijk indien die derde schade zou ondervinden op welke wijze dan ook die verbonden is aan de opstal Betuweroute. De financiële gevolgen van deze risicoaansprakelijkheid liggen echter onder bepaalde voorwaarden bij de Staat.

Risicoverdeling ProRail - BREM

Een aantal risico's die ProRail draagt ingevolge de beheerconcessie, zullen in de nieuwe situatie voor rekening van de BREM komen. Zo draagt de BREM de commerciële risico's van de exploitatie van de Betuwe. Bij commerciële risico's kan gedacht worden aan macro-economische ontwikkelingen waardoor geprognosticeerde vervoersvolumes bij de BREM niet gehaald kunnen worden of het niet kunnen realiseren door de BREM van geraamde kostenbesparingen.

3. Overzicht budgetten in relatie tot meerjarenbegroting

Op basis van de meest recente inzichten, maar nog voor verwerking van de financiële effecten van de gebruiksvergoeding, treft u aan de benodigde budgetten voor het beheer van de Betuweroute in relatie tot de meerjarenbegroting. Onderstaande tabel geeft weer welk bedrag er in de meerjarenbegroting is opgenomen voor de dekking van de beheerkosten Betuweroute voor de periode 2007 tot en met 2011. De bedragen zijn gebaseerd op het Beheerplan 2006 van ProRail. Tevens is aangegeven welke kosten er, conform de Horvat-audit, te verwachten zijn. Geconcludeerd kan worden dat de kosten op basis van de Horvat audit op ca. € 1 mln. na gedekt kunnen worden uit het thans in de meerjarenbegroting van V&W opgenomen budgetten. Zoals ik u in het AO van 18 april jl. heb gemeld, zijn de financiële effecten van de overgangsregeling gebruiksvergoeding niet in deze tabel inbegrepen. De financiële effecten van mijn voorstel voor een strategie 'gestage groei' bedragen voor de Betuweroute maximaal € 3 mln. tot € 4 mln., zoals vermeld in mijn brief van 30 maart 2006¹.

Tabel 1. Beschikbaar en benodigd budget voor exploitatie Betuweroute

Beschikbaar binnen V&W Begroting 2006	2007-2011, x € 1 mln.
Beheer en Onderhoud, inclusief vernieuwing bovenbouw	135,5
Inkomsten uit gebruiksvergoeding	-39,7
Subtotaal, beschikbaar i.h.k.v. Beheer & Instandhouding Betuweroute	95,8
Meerkosten Transmissie ²	3
Totaal beschikbaar als dekking in begroting 2006	98,8
Benodigd	2007-2011, x € 1 mln.
Benodigde rijksbijdrage conform Horvat	76
waarvan vallend in 2012	-10
Kosten bovenbouwvernieuwing	34,1
Totaal benodigd 2007 - 2011	100,1

Nadere informatie over de gebruiksvergoeding

Ik beperk mijn reactie tot een toelichting op een aantal cruciale punten uit de brief van de marktpartijen³, voordat ik een eindconclusie trek over hun voorstel. Deze toelichting is uitgebreid, omdat dit een technisch complexe materie is.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005 – 2006, 29984 en 22589, nr. 47.

² Deze post valt binnen de reguliere Beheer & Instandhoudingbeschikking ProRail.

³ Deltalinqs, EVO, ORAM, Zeeland Seaports, Groningen Seaport en Belangenvereniging rail goederenvervoer (BRG).

4. Juridische argumentatie

De marktpartijen geven aan inzicht te willen hebben in de juridische argumentatie die ten grondslag ligt aan de juridische belemmeringen voor de door hun voorgestelde 'vlaktax' van € 1 met een stijging van 10% per jaar en de doorwerking van de kortingsregeling naar het personenvervoer. De kern van deze juridische argumentatie wordt hier beschreven.

De gebruiksvergoeding per treindienst dient op basis van de Spoorwegwet en de Richtlijn 2001/14/EG overeen te komen met de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van die treindienst. Dit betekent in theorie dat per individuele treinbeweging de marginale kostprijs van het infrastructuurgebruik zou moeten worden berekend. De infrastructuurbeheerder mag deze marginale kostprijs baseren op een gemiddelde kostprijs berekend over een voldoende aantal treindiensten. De lastenverdeling van de gebruiksvergoeding over spoorwegondernemingen dient de marginale kostprijs van het gebruik van de infrastructuur door de verschillende spoorondernemingen te weerspiegelen. In de meeste landen in Europa wordt de marginale kostprijs uitgedrukt in een tarief per treinkilometer en/of tonkilometer. Een significant verschil in kostprijs per tonkilometer en/of treinkilometer moet leiden tot een verschillend tarief voor verschillende marktsegmenten. Indien kostenverschillen daartoe aanleiding geven, moet de infrastructuurbeheerder bij de tarieven onderscheid maken tussen de verschillende vervoerders. In Nederland heeft ProRail geconstateerd dat er in de huidige situatie geen sprake is van dergelijke kostenverschillen. ProRail heeft daarom een systematiek uitgewerkt waarbij er één uniform tarief per tonkilometer en treinkilometer voor alle marktsegmenten wordt gehanteerd. De Nederlandse Mededingingautoriteit (NMa) heeft over de berekening van de tarieven geconcludeerd dat deze voldoet aan Richtlijn 2001/14/EG.

Het voorstel van de marktpartijen (een 'vlaktax' van € 1 en stijgend met 10% per jaar) is niet gebaseerd op de marginale kostprijs van het infrastructuurgebruik van de verschillende treindiensten en is daarmee strijdig met de Spoorwegwet en met richtlijn 2001/14/EG. De Landsadvocaat heeft in een second opinion het bovenstaande onderschreven. Op grond van het bovenstaande concludeer ik dat de invoering van de voorgestelde 'vlaktax' grote juridische risico's kent.

Richtlijn 2001/14/EG en de Spoorwegwet bieden mogelijkheden voor de infrastructuurbeheerder om kortingen te geven tot onder het niveau van de marginale kostprijs van het infrastructuurgebruik. De kortingen kunnen gegeven worden ter bevordering van nieuwe spoordiensten of ter stimulering van het gebruik van sterk onderbenutte lijnen. De kortingen moeten gelden op welbepaalde infrastructuursegmenten en voor alle gebruikers van die infrastructuursegmenten beschikbaar zijn. Dit betekent dat alle gebruikers van die infrastructuursegmenten die aan objectieve voorwaarden voldoen in aanmerking komen voor de korting.

De overgangsregeling die ten grondslag ligt aan de strategie gestage groei uit mijn brief van 30 maart jl. is gebaseerd op de genoemde kortingsmogelijkheden, waarbij een treingewicht boven een bepaalde grens als voorwaarde geldt. Uit de bepaling dat kortingen dienen te gelden voor alle gebruikers van een infrastructuursegment vloeit voort dat alle treinen boven een bepaald treingewicht (600 ton in 2007, jaarlijks met 100 ton stijgend) in aanmerking moeten komen voor de korting. De regeling bestaat uit een 100% korting op het tarief per tonkilometer voor tonnen boven het bepaalde treingewicht. De kortingregeling geldt gezien het bovenstaande derhalve ook voor personeentrein boven het bepaalde treingewicht. De stelling van de marktpartijen in hun brief van 15 april 2006 dat een kortingsregeling geen doorwerking hoeft te hebben naar het personenvervoer, is op grond van het bovenstaande dan ook niet terecht.

5. Marktprognose

De marktpartijen geven aan dat de marktprognose die door V&W wordt gehanteerd te laag is. Gesteld wordt dat indien de groeicijfers van de afgelopen jaren worden doorgetrokken er 25% meer volume in 2011 zou kunnen zijn dan in de prognose die V&W hanteert.

De marktprognose van V&W is begin 2003 door Policy Research opgesteld en kent in 2005 slechts een kleine afwijking ten opzichte van de door de marktpartijen opgegeven realisatiecijfers in 2005; deze liggen ongeveer 2,5% hoger dan de prognose. Dit verschil is niet zodanig om op grond van de realisatiecijfers 2005 gereede twijfels te hebben aan de marktprognoses voor latere jaren.

De marktprognose van V&W laat zonder rekening te houden met vraaguitval een groei zien van 25% voor de jaren 2007 tot en met 2011. De marktpartijen komen in hun brief tot een groei van 50%. In de brief van de marktpartijen wordt verondersteld dat de groeipercentages van de afgelopen 10 jaar zonder meer in gelijke mate kunnen worden doorgetrokken voor alle marktsegmenten. Ik beschik niet over een onderbouwing van deze veronderstelling. Voor de marktprognose van V&W geldt dat deze is gestoeld op een onderbouwing van de onderliggende economische ontwikkeling per marktsegment en gevalideerd is bij een groot aantal marktpartijen.

De marktprognose van V&W valt binnen de bandbreedtes van de prognoses NEA EC TIB en van de NVVP EC⁴. Deze prognoses worden bij V&W gehanteerd als boven- en ondergrens voor de volumeontwikkeling van het spoorgoederenvervoer. In de notitie "Vooruitzichten voor spoorvervoer over de Betuweroute" van 24 september 2004 heeft het CPB aangegeven dat deze prognoses plausible bandbreedtes zijn voor het spoorvervoer volgens de meest recente inzichten.

⁴ Voor een beschrijving van prognoses zie 'Actualisering prognoses goederenvervoer', NEA 1998 in opdracht van Railned en 'Marktreferentie spoorgoederenvervoer', Policy Research Corporation, 2003 in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Op grond van het bovenstaande zie ik geen aanleiding om te veronderstellen dat de marktprognose van V&W niet betrouwbaar zou zijn.

6. Inkomsten en kosten regeling

Door de hogere volumes die marktpartijen aangeven zouden de inkomsten uit gebruiksvergoedingen van hun voorstel nog maar € 13 mln. lager uitkomen dan de inkomsten die behoren bij mijn voorstel voor een strategie 'gestage groei'. Daarbij wordt verondersteld dat de extra kosten voor V&W van het voorstel van marktpartijen bepaald worden door het verschil tussen deze inkomsten. Hier worden 'appels met peren' vergeleken.

In het voorstel van de marktpartijen is gerekend met de hogere vervoervolumes terwijl het wordt vergeleken met de inkomsten van mijn voorstel die niet zijn aangepast aan deze hogere volumes. Het saldo van extra inkomsten en extra kosten is bepalend voor de kosten van een maatregel voor V&W. De variabele kosten stijgen bij een verhoging van volumes meer dan de inkomsten uit de gebruiksvergoeding, als gevolg van de hoge kortingen die worden gegeven in het voorstel van de marktpartijen. Dit betreft het verschil tussen het 'vlaktarief' per treinkilometer van € 1 en de variabele kosten, die (veel) hoger zijn.

Kortom, indien naast de extra inkomsten door hoger volumes ook rekening wordt gehouden met effecten op de variabele kosten, dan verwacht ik dat voorstel van de marktpartijen. De argumenten van de marktpartijen leiden niet tot een andere weging van de kosten en baten van de verschillende maatregelen.

7. Vraaguitval

In het voorgaande Algemeen Overleg is stil gestaan bij de vraaguitval in het binnenlands vervoer en naar het Ruhrgebied. In de brief van de marktpartijen wordt gerefereerd aan de 40% vraaguitval in het binnenlands en 23% internationaal. Deze percentages zijn afkomstig uit de rapportage van Policy Research van 31 maart jl. maar worden in de brief van de marktpartijen onjuist geïnterpreteerd. Zoals in mijn brief van 30 maart jl. is aangegeven bedraagt de gemiddelde vraaguitval van de strategie 'gestage groei' op het gemengde net en de Betuweroute tezamen ongeveer 6% ten opzichte van de marktprognose. De onderbouwing van dit percentage wordt ook uitvoerig toegelicht in de genoemde rapportage. Daarnaast is mijn brief van 30 maart 2006 aangegeven dat effecten per deelmarkt zullen verschillen, waarbij het vervoer (met name binnenlands) op kortere afstanden relatief zwaarder wordt getroffen. De percentages van 40% en 23% vraaguitval voor binnenlands en internationaal vervoer, zijn berekend bij een 'vlak' tarief van € 2 in 2007 ter illustratie van de verhouding van de vraaguitval in verschillende segmenten. In de overgangsregeling is in 2007 echter een tarief van maximaal € 1,61 van toepassing en is de totale vraaguitval aanzienlijk lager dan bij het tarief van € 2. De verhouding tussen de vraaguitval binnenlands internationaal blijft echter wel 40 staat tot 23. Dit is ook als zodanig toegelicht in de rapportage van Policy Research.

Over de ten onrechte veronderstelde vraaguitval van 23% in relatie tot het internationaal vervoer richting het Ruhrgebied heb ik u per brief van 19 april 2006 reeds geïnformeerd.

8. Overige punten uit de brief

In de brief wijzen marktpartijen op het incalculeren van maatschappelijke benefits van het spoorgoederenvervoer. In mijn antwoorden op de kamervragen van 19 april jl. heb ik kwalitatief aangegeven wat mijn visie is op maatschappelijk waardevol goederen-vervoer. Ik merk nog op dat in dit verband ook maximalisatie van het goederenvervoer spoor niet tot een maatschappelijk optimum behoeft te leiden. De bijdrage aan het reduceren van de filedruk is gering: als gevolg van vraaguitval die behoorde bij mijn voorstel van 16 januari 2006 zou het wegvervoer maximaal met 1% stijgen. Nu de vraaguitval in mijn nieuwe voorstel fors wordt teruggedrongen is het effect nog kleiner. Tenslotte hecht ik er nog aan om in dit verband en in lijn met het Europese beleid, te vermelden dat bij het opstellen van de overgangsregeling het de doelstelling was de vraaguitval in het internationale vervoer te beperken. Dit in lijn met het beleid uit de Nota Mobiliteit waarin is aangegeven dat het spoorgoederenvervoer in dit segment maatschappelijk waardevol is.

9. Tarieven in Europees perspectief

Tijdens het algemeen overleg is gevraagd om een Europees perspectief van de tarief-ontwikkeling in Nederland. Daarnaast stellen marktpartijen in hun brief dat de voor-gestelde overgangsregeling de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie zou aantasten. In mijn brief van 30 maart is hiertoe een vergelijking gemaakt met de ontwikkeling van tarieven in de periode 2007-2011 en het Duitse tarief in 2006. Ik wil hier nog aan toevoegen dat we ook met deze hogere tarieven in Nederland, niet bepaald koploper zijn in Europa. Ter illustratie treft u in de bijlage een overzicht aan van de hoogte van de gebruiksvergoeding in 2004 voor een 1000 ton goederentrein. Hoewel in een aantal landen door subsidies, kortingen en specifieke toeslagen de feitelijke betalingen per trein kunnen afwijken, geeft dit overzicht in ieder geval op hoofdlijnen aan dat Nederland een relatief lage vergoeding kende. Na de verhoging groeien de Nederlandse tarieven naar maximaal €2,29 in 2011. Zoals uit de figuur is af te leiden is een tarief van €2,29 ten opzichte van tarieven uit 2004 ook niet hoog.

Conclusie

Ik begrijp de inzet van de marktpartijen voor een verdere verlaging van de gebruiksvergoeding. Mijn afweging en keuze ten aanzien van de strategie 'gestage groei' verandert echter niet op basis van de brief van de marktpartijen.

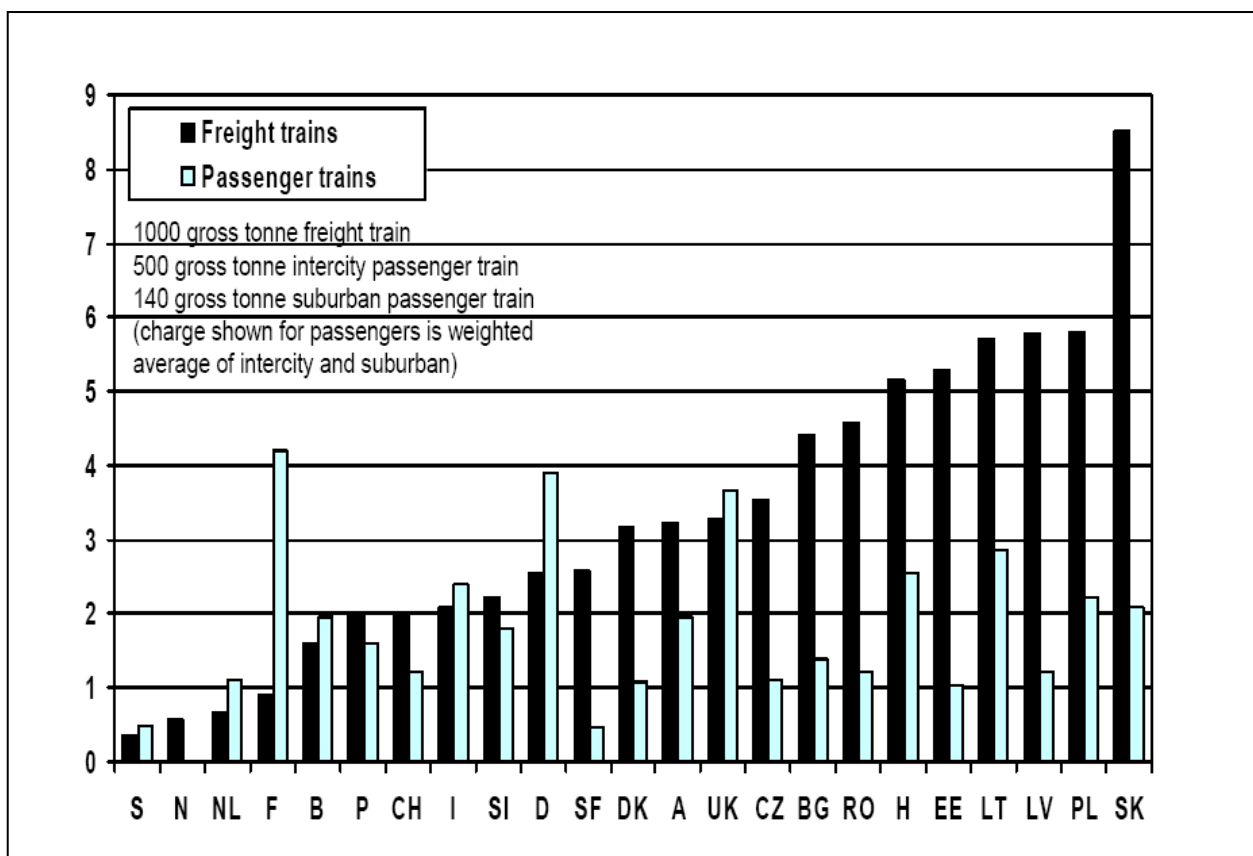
Zoals aangegeven in het Algemeen Overleg is een stijging van tarieven op korte termijn noodzakelijk. Na een periode van 2000 tot 2011 van ingroei en een overgangsregeling zal de markt hogere tarieven moeten kunnen absorberen. Met het vooruitzicht op een voorspelbare en geleidelijke groei in de komende jaren verwacht ik de marktpartijen voldoende tegemoet gekomen te zijn.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs.

Bijlage 1



Figuur 1 Gemiddelde gebruiksvergoeding in diverse Europese landen in 2004. De zwarte staaf geeft een gemiddelde tarief aan per treinkilometer (zonder kosten elektriciteit) voor een trein met een bruto treingewicht van 1000 ton.

Bron: Railway reform and charges for the use of infrastructure, OECD European Conference of Ministers of Transport, 2005.