

Vergaderjaar 2021–2022

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 951

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 8 december 2021

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 27 augustus 2021 inzake tarifiering gebruiksvergoeding spoor vanaf 2023 (Kamerstuk 29 984, nr. 941).

De Staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 3 december 2021. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
A.A. Van der Zande

Inleiding

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft mij een aantal vragen gesteld over de brief van 27 augustus 2021 die ik naar uw Kamer heb gestuurd inzake de Tarifiering gebruiksvergoeding spoor vanaf 2023 (Kamerstuk 29 984, nr. 941). Hierbij zend ik uw Kamer de antwoorden op de vragen.

Aangezien een groot aantal vragen ingaat op de kostenverhoging in het spoorgoederenvervoer schets ik in het kort weer wat het verschil is tussen de oude en nieuwe methodiek, het effect hiervan op de kosten voor vervoerders en wat ik voornemens ben hieraan te doen.

Het nieuwe stelsel gaat in vergelijking met de vorige methodiek meer uit van het principe «de gebruiker betaalt» en waarbij de tarieven beter aansluiten bij de werkelijke kosten. Belangrijk om te vermelden is dat er per saldo aan gebruiksvergoeding niet meer in rekening wordt gebracht dan het huidige bedrag, zijnde € 375 mln. De verandering in het nieuwe stelsel betekent concreet dat het tarief voor het treinpad ongeveer gehalveerd wordt en daardoor meer in lijn komt met de tarifiering in de buurlanden. Het rijden van treinen wordt goedkoper.

De vergoeding voor diensten (waaronder transfer van reizigers, opstellen van materieel, ICT en de rangeerheuvel op Kijfhoek) is gebaseerd op de totale, integrale kosten. Ten opzichte van de huidige methodiek leidt dit tot hogere tarieven. Doordat goederenvervoerders relatief meer gebruik maken van de diensten opstellen en heuvelen zal dit segment op basis van de in de ontwerp Netverklaring voorgestelde tarifiering een totale kostenstijging ervaren van ongeveer 22%, inclusief de extra heffing (19% zonder extra heffing). Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 27 augustus jl. (Kamerstuk 29 984, nr. 941) ben ik voornemens om de kostenstijging van 22% te mitigeren via een subsidieregeling die ik zal financieren door van alle vervoerders een bijdrage te vragen via de extra heffing. Daarmee worden de voor- en nadelen van het nieuwe tariefstelsel gelijk verdeeld, kennen de reizigersvervoerders en veel goederenvervoerders nog steeds een voordeel en worden de effecten voor specifieke goederenvervoerders gemitigeerd.

Vraag 1. Waarom moeten gebruikers van het spoor die géén gebruik maken van de rangeerheuvel op Kijfhoek en de dienst «opstellen van treinen» betalen voor de gebruikers die hier wel gebruik van maken?

Gebruiksvergoeding is het verzamelbegrip voor diverse vergoedingen die de spoorwegondernemingen betalen. Gebruiksvergoeding bestaat uit de volgende elementen: categorie 1 betreft diensten in het minimumtoegangspakket (treinpad, tractie-energievoorziening en perrons), categorie 2 betreft onder andere diensten voor transfer van reizigers, opstelterreinen, de rangeerheuvel op Kijfhoek en tankstations; categorie 3 betreft diensten voor het faciliteren van buitengewoon vervoer; categorie 4 betreft verschillende ondersteunende ICT-diensten. Spoorvervoerders betalen een vergoeding voor de diensten die zij afnemen uit het minimumtoegangspakket en voorts een vergoeding voor de categorie 2, 3 en/of 4 diensten, voor zover zij de betreffende diensten afnemen. Gebruikers die geen gebruik maken van opstel- en heuvelfaciliteiten betalen hier ook niet aan mee. Naast voornoemde categorieën kunnen verschillende heffingen en kortingen worden toegepast, zoals de extra heffing. Door middel van de extra heffing wordt een gedeelte van de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) aan het spoor in rekening gebracht aan spoorwegondernemingen.

Vraag 2. Voor hoeveel bedrijven is er sprake van een lastenverhoging en voor hoeveel bedrijven is er een lastenverlaging?

Het totale bedrag aan vergoedingen van ProRail van € 375 mln. verandert met de nieuwe methodiek niet ten op zichte van de huidige situatie. Als enkel naar het effect van de tarieven van ProRail wordt gekeken (dus zonder de extra heffing) dan is er voor de meerderheid van de spoorwegondernemingen sprake van een lastenverlaging. Voor enkele partijen, met name in specifieke segmenten waar meer gebruik wordt gemaakt van andere diensten zoals transfer van reizigers en opstellen van materieel, is sprake van een lastenverhoging. Naast het effect van de tariefwijzigingen die worden doorgevoerd door ProRail, is het uiteindelijke effect voor de bedrijven, ook afhankelijk van de ontwikkeling van het volume van het vervoer door de specifieke spoorwegonderneming (zoals het aantal gereden treinkilometers).

Vraag 3. Had deze (gedeeltelijke) prijsverhoging voorkomen kunnen worden?

Om de tarieven beter te laten aansluiten bij de werkelijk gemaakte kosten is door ProRail een nieuwe methodiek ontwikkeld die ook meer in harmonie is met omringende landen. De vergoeding voor het minimum-toegangspakket (vmt), het pakket dat nodig is om treinen daadwerkelijk te laten rijden, wordt op basis van deze nieuwe methodiek substantieel lager dan in het huidige stelsel. De vergoeding voor een breed scala aan andere diensten (waaronder transfer van reizigers, opstellen van materieel en de rangeerheuvel) zijn ten opzichte van die in het huidige stelsel substantieel hoger. De tariefverlagingen en -verhogingen zijn het gevolg van het beter laten aansluiten van de vergoedingen bij het werkelijke gebruik, en hiermee de kosten, van diensten. Het gevolg is dat enkele vervoerders die veel treinen opstellen of gebruik maken van het rangeersysteem op Kijfhoek, een tariefverhoging zullen ervaren. Specifiek voor deze vervoerders ben ik voornemens hen tijdelijk tegemoet te komen via een financiële ondersteuning, zoals opgenomen in de brief aan uw Kamer d.d. 27 augustus 2021.

Vraag 4. Wat is het effect van de tarifiering van de gebruiksvergoeding op de economie?

Het effect van de tarifiering op de economie in Nederland is naar verwachting gering. Er zijn veel factoren die de economische groei bepalen. Een randvoorwaarde voor economische groei is goede bereikbaarheid over weg, water en spoor. Voor het goed functioneren van het spoorvervoer is het van belang dat de spoorinfrastructuur wordt onderhouden. Naast het onderhoud dat door de overheid wordt gefinancierd, wordt aan de gebruikers van de spoorinfrastructuur een redelijke bijdrage gevraagd. Het totaalbedrag van € 375 mln. gebruiksvergoeding (exclusief extra heffing) verandert niet ten opzichte van de afgelopen jaren. Afhankelijk van het businessmodel van de vervoerders zullen de tarieven voor de diensten meer of minder impact hebben op de bedrijfsvoering. Om die reden is er gekeken naar mitigerende maatregelen zoals de voorgenomen subsidieregeling om de financiële effecten voor specifieke vervoerders tijdelijk te verminderen. Het is verder aan de markt om een gezond businessmodel te ontwikkelen.

Vraag 5. Heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) inspraak gehad in de manier waarop de tarifiering tot stand is gekomen?

Nee, het ministerie heeft geen inspraak gehad in de totstandkoming van de tarieven. ProRail heeft het ministerie hierover wel op regelmatige basis

geïnformeerd. ProRail stelt zelfstandig de tarieven vast binnen de wettelijke kaders. Het ministerie heeft aan ProRail meegedeeld dat in de begroting van het ministerie voor de komende jaren vooralsnog rekening is gehouden met een gelijkblijvende opbrengst aan gebruiksvergoeding (€ 375 mln.). Bij de berekeningen van de nieuwe tarieven is dit door ProRail als uitgangspunt gehanteerd.

Vraag 6. Heeft ProRail – naast het advies om een tijdelijke subsidie in te richten – nog andere mitigerende maatregelen voorgesteld?

Zoals ProRail heeft aangegeven in zijn advies (zie afschrift van de brief van ProRail «Gebruiksvergoeding 2023» als bijlage bij mijn brief aan uw Kamer d.d. 27 augustus 2021), heeft ProRail onderzocht of er mogelijkheden zijn om de financiële effecten voor de vervoerders te beperken. Bezien is of het toepassen van verschillende ingroeiregelingen per dienst een mogelijkheid zou zijn. Dit vergroot echter de complexiteit van de tariefbepaling en brengt risico's met zich mee ten aanzien van het voldoen aan wettelijke kaders.

Vraag 7. Wat is de reden dat er gekozen is voor een subsidie met een tijdelijk karakter?

Vanuit het principe «de gebruiker betaalt» is het logisch dat de tarifiering is gebaseerd op toerekening van de integrale kosten. Omdat het verschil met de huidige tarifiering groot is, wil ik ondernemers in de gelegenheid stellen hun bedrijfsvoering in de komende jaren aan te passen aan de nieuwe tarifiering. Een subsidie met een tijdelijk karakter is daarvoor het passende instrument.

Vraag 8. Dekken de subsidieregeling, heffing en de daarbij behorende kasschuif ten aanzien van beheer en onderhoud de volledige lastenverhoging voor alle spoorgebruikers die lastenverhoging ondervinden als gevolg van de nieuwe tarifiering?

Het voornemen is om via de subsidieregeling de kostenverhoging voor de spoorwegondernemingen tijdelijk te mitigeren. ProRail heeft berekend dat er tussen de € 10 en € 14 mln. nodig is om kostenverhogingen voor vervoerders te compenseren. In de gesprekken met de Europese Commissie zal getoetst worden hoeveel procent van de kostenverhoging gesubsidieerd mag worden met inachtneming van de staatssteunregels.

Vraag 9 Klopt het dat de totale tariefsverhoging voor goederenvervoer wordt becijferd op 21,9% of meer?

Het betreft hier geen tariefverhoging maar een totale kostenverhoging voor het spoorgoederenvervoer. Ik verwijs hierbij ook naar de inleiding van deze brief.

De verandering van de methodiek zorgt ervoor dat het treinpadtarief ongeveer gehalveerd wordt en tarieven voor de diensten zoals opstellen en heuvelen omhoog gaan. De tarieven voor de diensten sluiten in het nieuwe stelsel beter aan bij de werkelijke kosten, omdat het uitgangspunt is dat deze integraal worden doorberekend. De tarieven liggen voor drie jaar vast en zullen niet stijgen (met uitzondering van indexatie). Doordat goederenvervoerders relatief meer gebruik maken van de diensten opstellen en heuvelen zal dit segment een kostenstijging ervaren van ongeveer 22%, inclusief de extra heffing (19% zonder extra heffing). Overigens is binnen het goederensegment voor het grootste deel van de vervoerders sprake van een kostendaling.

Ik ben voornemens om de kostenstijging van 22% te mitigeren via een tijdelijke subsidieregeling die ik zal financieren door van alle vervoerders een bijdrage te vragen via de extra heffing. Daarmee worden de voor- en nadelen van het nieuwe tariefstelsel gelijk verdeeld, kennen de reiziger vervoerders en veel goederenvervoerders nog steeds een voordeel en worden de effecten voor specifieke goederenvervoerders gemitigeerd.

Vraag 10. Hoe is de tariefverhoging van 21,9% tot stand gekomen?

Zie mijn antwoord op vraag 9.

Vraag 11. Klopt het dat de NS van alle spoorgebruikers het meeste profijt van de wijzigingen zal hebben?

De effecten voor NS zijn in absolute zin groter, omdat ze een groter volume hebben. Dit geldt voor treinkilometers (dus kostenvoordeel) maar bijvoorbeeld ook voor opstelminuten (dus kostennadeel). Een gedetailleerde uitspraak over de absolute en relatieve effecten kan ik niet geven, omdat dit bedrijfsgevoelige informatie betreft.

Vraag 12. Is het een expliciete beleidskeuze geweest om personenvervoer te laten profiteren van de wijzigingen in tarifiering? Zo ja, waarom is daarvoor gekozen?

Nee. ProRail stelt de kostengeoriënteerde tarieven vast vanuit haar onafhankelijke rol binnen de van toepassing zijnde Europese en nationale wet- en regelgeving. Het uitgangspunt hierbij is om de tarieven beter te laten aansluiten op het daadwerkelijke gebruik van de diensten, vanuit het principe «de gebruiker betaalt». De wijzigingen in de verschillende vergoedingen zijn voor alle spoorwegondernemingen gelijk en zijn niet afhankelijk van het marktsegment. Zie ook mijn antwoord op vraag 3.

Vraag 13. Welk effect op de zo gewenste modal shift wordt verwacht na deze tariefverhoging?

De nieuwe tarieven zorgen ervoor dat het rijden van treinen ruim 50 procent goedkoper wordt. Daarmee wordt ook de trein als modaliteit gestimuleerd. Het is aan de vervoerder en mede afhankelijk van de concessieafspraken in het reizigersvervoer, om de tariefveranderingen wel of niet door te vertalen naar de tarieven voor de verlader en de reiziger. Daarnaast spelen marktontwikkelingen, de wereldeconomie en de kwaliteit van het spoorproduct een grote rol in de totstandkoming van een modal shift.

Vraag 14 Klopt het dat de nieuwe tarieven niet in pas lopen met andere Europese landen? Zo ja, welke verschillen zijn er? Zo nee, waarom niet?

De tarieven voor het minimumtoegangspakket (vmt) van de omringende landen voor 2023 en verder zijn, op een enkele uitzondering na, nog niet gepubliceerd. Uitgaande van wat er nu bekend is, zullen deze tarieven in de pas lopen met die in omringende landen. Jaarlijks publiceert de Independent Regulators» Group - Rail (IRG-R) – een netwerk van Europese toezichthouders – een overzicht van marktontwikkelingen en economische omstandigheden in de railsector van de deelnemende landen¹. Daarbij wordt ook een overzicht gepubliceerd van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket voor spoorgoederenvervoerders in de diverse landen. Hieruit blijkt dat de gebruiksvergoeding van ProRail niet hoog is als een vergelijking wordt gemaakt met andere Europese landen. Zoals

¹ <https://www.irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring/312,2021.html>.

toegezegd houd ik het level playing field met omringende landen in de gaten. Ik stuur uw Kamer op korte termijn hierover nadere informatie in de voortgangsbrief spoorgoederenvervoer.

Vraag 15. Hoe ligt op dit moment de verhouding tussen de infraheffingen/gebruiksvergoedingen van spoorgoederenvervoer en andere modaliteiten?

Geen van de modaliteiten spoor, weg en binnenvaart betaalt volledig alle infrastructuurkosten via heffingen en belastingen. Bij het spoorvervoer is het verschil tussen de kosten en de heffingen minder groot dan bij wegvervoer en binnenvaart. Het spoor wordt dus relatief zwaarder belast dan de overige modaliteiten (KiM onderzoek, «Inzicht in de kosten van het spoorgoederenvervoer», 7-12-2020)².

Vraag 16. Hoe gaat deze verhouding veranderen na invoering van nieuwe tarieven vanaf 2023?

Per saldo wordt nagenoeg hetzelfde bedrag aan gebruiksvergoeding in de spoorsector opgehaald. De verhouding tussen de modaliteiten verandert hierdoor niet.

Vraag 17. Klopt het dat de Betuweroute niet prijstechnisch is gestimuleerd ten opzichte van de parallelle route van/naar Rotterdam via Brabant?

Ja. De vergoedingen voor treinpaden van ProRail zijn overal gelijk, ongeacht de locatie of de route.

Vraag 18. Waarom is de betalingsstructuur voor het spoor op deze manier opgebouwd?

Elk jaar worden er grote inspanningen verricht door ProRail op het gebied van grootschalig beheer, onderhoud, vervanging en vernieuwing om het toenemend gebruik van het spoorwagennet mogelijk te maken. Dit moet worden bekostigd uit het Mobiliteitsfonds. ProRail ontvangt daaruit een rijksbijdrage via de MIRT gelden en de BOV-subsidie van circa € 2 miljard. Aan de gebruikers van het spoor wordt via de gebruiksvergoeding een bijdrage gevraagd (€ 375 miljoen). De reden waarom de betalingssysteem tussen ProRail en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zo is opgebouwd is omdat deze voortvloeit uit Europese regelgeving. Daarin is onderscheid gemaakt tussen diensten die nodig zijn om treinen daadwerkelijk te kunnen laten rijden (zoals sporen, elektriciteit en verkeersleiding) en andere diensten zoals de categorie 2 tot en met 4 diensten (zie mijn antwoord op vraag 1).

Vraag 19. Is er expliciet voor gekozen om personenvervoer goedkoper en goederenvervoer duurder te maken? Zo ja, waarom?

Zie mijn antwoord op vraag 12.

Vraag 20. Klopt het dat, zelfs zonder subsidies, spooraanbieders in andere landen van de Europese Unie (EU) goedkoper zijn dan ProRail?

Er is sprake van grote verschillen in de hoogte en structuur van de vergoedingen die Europese infrabeheerders toepassen. Er zijn zowel Europese infrabeheerders met hogere als met lagere vergoedingen dan ProRail. Gemiddeld zit ProRail aan de lage kant (zie eerdergenoemde

² <https://www.kimnet.nl/publicaties/publicaties/2020/12/07/inzicht-in-de-kosten-van-hetspoorgoederenvervoer>.

publicatie van de Independent Regulators» Group - Rail (IRG-R) in mijn antwoord op vraag 14).

Vraag 21. Hoe verhoudt de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het Nederlandse spoornet zich tot de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van spoornetwerken in andere EU-landen?

Het Nederlandse spoor behoort voor wat betreft betrouwbaarheid en beschikbaarheid tot de top van de EU. Zie bijvoorbeeld de benchmark van PRIME de vereniging van Europese infrastructuurmanagers³.

Vraag 22. Klopt het dat de kilometerheffing op het spoor in Nederland per 2023, exclusief inflatiecorrectie, wordt verlaagd met 57%?

Als u het minimumtoegangspakket, zijnde het treinpadtarief bedoelt, dan klopt dat. Zie voor uitleg over het minimumtoegangspakket mijn antwoord op vraag 1.

Vraag 23. Wat is de reden dat voorheen werd gesteld dat de kilometerheffing op het spoor niet verlaagd kon worden en deze nu per 2023 wel wordt verlaagd?

De methodiek die gebruikt wordt om de tarieven voor de vergoeding van het minimumtoegangspakket vast te stellen, behoeft de goedkeuring van de Autoriteit Consument en Markt. Begin 2017 heeft ProRail een methode voor het berekenen van de vergoeding minimumtoegangspakket ter goedkeuring aangeboden aan de ACM. De ACM heeft de methode voor drie jaar goedgekeurd (2020 t/m 2022). Daarmee is voor een periode van drie jaar de tarieven vastgesteld. Dat het tarief voor het treinpad per 2023 wel verlaagd kan worden, vloeit voort uit de nieuwe, door ACM goedgekeurde methodiek voor de periode 2023–2025. In deze methodiek zijn andere uitgangspunten gehanteerd, waarin minder kosten aan het treinpad worden toegerekend. De tarieven voor de categorie 2–4 diensten sluiten beter aan bij de daadwerkelijk kosten. Vanuit het principe «de gebruiker betaalt» is dit logisch en rechtvaardig.

Vraag 24. Wat is de reden dat de gebruikerstarieven voor het opstellen en rangeren duurder worden?

Zie mijn antwoord op vraag 3. Het uitgangspunt in de nieuwe methodiek is dat voor dit type diensten tarieven worden gehanteerd die zijn gebaseerd op toerekening van de integrale kosten en deze sluiten daarmee beter aan bij de werkelijke gemaakte kosten. Deze methodiek geldt niet alleen voor opstellen en rangeren, maar ook voor bijvoorbeeld transfer van reizigers, ICT en het gebruik van de rangeerheuvel op Kijfhoek. Ten opzichte van de oude methodiek wordt hierdoor een groter deel van de gemaakte kosten voor deze diensten in rekening gebracht.

Vraag 25. Waarom wordt de voorgenomen mitigerende maatregel (budgetneutrale subsidie gefinancierd met een extra heffing) alleen voor de jaren 2023, 2024 en 2025 voorgesteld?

Omdat ProRail de tarieven heeft vastgesteld voor drie jaar (2023 t/m 2025). Na 2025 wordt bezien of de voorgenomen maatregel gecontinueerd moet worden. Het uitgangspunt is dat de spoorwegondernemingen voor de overige diensten de integrale kosten betalen.

³ https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/sites/default/files/prime_external_report_2019_final_210625_0.pdf.

Vraag 26. Klopt het dat ProRail in 2023 een gebruiksvergoeding hanteert voor de treinpaden voor treinen van minder dan 600 ton treingewicht, waarmee het personenvervoer rijdt en het spoorgoederenvervoer slechts beperkt rijdt, met tarieven die 34% tot 70% lager zijn dan die van de Duitse spoorbeheerder DB Netze, terwijl de tarieven voor driekwart van de goederentreinen, die zwaardere zijn, tussen 1% tot 21% lager zijn dan die van DB Netze? Zo ja, waarom is hiervoor gekozen?

ProRail heeft de categorisering van het tarief voor een treinpad niet gewijzigd. Voor alle gewichtscategorieën is sprake van een daling van het tarief van 57 procent, zowel voor reizigers- als goederenvervoerders. In de categorisering van het tarief wordt rekening gehouden met het feit dat zwaardere treinen meer slijtage aan het spoor veroorzaken en hiermee hogere kosten veroorzaken. De methodiek waarop de tarieven worden berekend is goedgekeurd door de Autoriteit Consument en Markt. DB Netze kent een andere tariefstructuur gebaseerd op marktsegmenten in plaats van gewichtscategorieën.

Vraag 27. Waarom is in Duitsland de extra heffing voor het personenvervoer nu en in 2022 vele malen hoger dan in Nederland?

Op grond van de Spoorwegwet kan een extra heffing worden opgelegd aan spoorwegondernemingen om zo een volledige dekking van de door de beheerder gemaakte kosten te verkrijgen. Door middel van de extra heffing kunnen de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) aan het spoor (deels) in rekening gebracht worden aan spoorwegondernemingen. De Minister bepaalt, na overleg met de beheerder, de totale hoogte van de extra heffing en geeft de beheerder opdracht een «market-can-bear test uit te voeren». Door toepassing van deze test worden de marktsegmenten bepaald, de (relatieve) draagkracht daarvan en het bedrag van de extra heffing per marktsegment.

Dat de extra heffing voor het personenvervoer in Duitsland hoger is dan in Nederland is een afweging die een lidstaat zelf maakt.

Vraag 28. In welke mate wordt het principe «de gebruiker betaalt» bij andere modaliteiten en het spoorvervoer toegepast en hoe wordt het level playing field daarbij geborgd door de regering?

Bij geen enkele modaliteit wordt het principe «de gebruiker betaalt» volledig doorgevoerd. Zoals uiteengezet in het antwoord op vraag 15 zijn bij het spoorvervoer de gebruikskosten wel meer geïnternaliseerd dan bij de andere modaliteiten. Ik hou het level playing field met de andere modaliteiten in de gaten. Ik informeer u hier in de voortgangsbrief spoorgoederenvervoer verder over.

Vraag 29. Is het principe «de vervuiler betaalt» een criterium bij infraheffingen/gebruiksvergoedingen? Zo ja, op welke manier is dit ingepast en is dat bij alle modaliteiten aan de orde?

Het principe «de vervuiler betaalt» is geen criterium bij de bepaling van de tarieven. Bij de gebruiksvergoeding is het de bedoeling dat de gebruiker voor het treinpad de directe kosten betaalt en voor de overige diensten de integrale kosten. Voor zover er sprake is van voorzieningen die de effecten van spoorvervoer op de omgeving moeten beperken (zoals bijvoorbeeld geluidsschermen of raildempers), worden de kosten daarvan meegenomen in de berekening van de tarieven. Zie verder het antwoord op vraag 28.

Vraag 30. Is de door ProRail gekozen «ingroei» gebaseerd op het gegeven dat de door het Ministerie van IenW geëiste budgetdekking van ProRail uit

gebruiksvergoedingen lager is dan bij toerekening van de integrale kosten? Of is hier sprake van een ingroeiregeling om te voorkomen dat verladers het spoor vaarwel zeggen wegens te hoge kosten van spoor ten opzichte van andere vervoerwijzen en logistieke spoorketens via andere landen (havens, terminals)? In het geval van dat laatste, kan er inzicht worden gegeven in de optimalisatie van de «beleidsknop» ingroei van hogere gebruiksvergoedingstarieven ten opzichte van goederenvervoervolumes per spoor?

Nee, het ingroeiscenario is niet gebaseerd op een financiële eis van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat of om te voorkomen dat verladers het spoorgoederenvervoer verlaten. ProRail stelt de vergoeding voor het minimumtoegangspakket (categorie 1) en de vergoeding voor de overige diensten vast. De vergoeding voor het minimumtoegangspakket is gelijk aan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. De vergoeding voor categorie 2, 3 respectievelijk 4 diensten is maximaal de kosten van de betreffende dienst vermeerderd met een redelijke winst. Indien ProRail ervoor zou kiezen om de integrale kosten door te berekenen, dan zou een totaalbedrag van € 432 miljoen aan gebruiksvergoeding opgehaald mogen en kunnen worden. ProRail heeft echter het huidige totaalbedrag aan gebruiksvergoeding, zijnde € 375 miljoen, als uitgangspunt gehanteerd. Door dit bedrag als uitgangspunt te hanteren is het mogelijk 79% van de integrale kosten op te nemen in het tarief van de categorie 2 diensten.

Vraag 31. Op welke juridische grondslag is de ingroeiregeling gebaseerd en is deze getoetst en goedgekeurd door de Autoriteit Consument & Markt (ACM)?

Uit Europese regelgeving volgt dat vergoedingen voor dienstvoorzieningen, en de diensten verleend in deze voorzieningen, ten hoogste de kosten betreffen die nodig zijn om de betreffende dienst te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst. Het toepassen van een lagere vergoeding is toegestaan. De ingroeiregeling, op basis waarvan voor de zogenaamde categorie 2 diensten zoals opstellen en rangeren en de dienst transfer minder kosten in rekening worden gebracht dan de totale kosten van deze diensten, is dus toegestaan. De ingroeiregeling hoeft niet getoetst of goedgekeurd te worden door de ACM.

Vraag 32. Klopt het dat 14 miljoen euro budget in 2023 nog beschikbaar is voor de subsidieregeling stimuleren spoorgoederenvervoer, die loopt van januari 2019 tot en met december 2023? Zo nee, hoeveel budget is er in 2023 voor deze subsidieregeling beschikbaar?

Er is in 2023 circa € 12 mln. budget beschikbaar in de huidige lopende «Tijdelijke subsidieregeling stimuleren goederenvervoer per spoor».

Vraag 33. Waarom is vanuit het oogpunt van de doelstellingen en beleidsmaatregelen in het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer uit juni 2018 het beleidsmatige uitgangspunt gekozen om de gebruiksvergoeding voor het opstellen van goederentreinen en de rangeerheuvel op Kijfhoek te baseren op de totale, integrale kosten van ProRail?

De keuze van ProRail voor een nieuwe systematiek vloeit niet voort uit beleidsmaatregelen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ik kan de keuze van ProRail voor de nieuwe systematiek echter wel ondersteunen, omdat – zoals ook is aangegeven in de brief aan uw Kamer van 19 juni 2018 over het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer (Kamerstuk 29 984, nr. 782) – het kabinet streeft naar het in lijn brengen van de berekeningswijze van de vergoeding minimumtoegangspakket

(vmt) met die in de buurlanden. Met de nieuwe systematiek vanaf 2023 wordt hier invulling aan gegeven.

Vraag 34. Worden vervoerders in 2023 en daarna gecompenseerd voor achterblijvende prestaties van ProRail?

Er is op dit moment in algemene zin geen sprake van achterblijvende prestaties van ProRail en er is ook geen aanleiding om hiervanuit te gaan in 2023. De algemene voorwaarden van ProRail bevatten een regeling voor het geval de prestaties van ProRail (toerekenbaar) tekortschieten. In oktober 2020 heeft mijn voorganger uw Kamer geïnformeerd over de situatie op de emplacementen en de Havenspoorlijn, daar is sprake van achterstallig onderhoud (Kamerstuk 29 893, nr. 248). ProRail heeft vervolgens een specifieke prestatieregeling voor de Havenspoorlijn opgesteld. Het is de verantwoordelijkheid van ProRail om een besluit te nemen over eventuele verlenging. Inzet is natuurlijk om de prestaties op orde te hebben, zodat compensatie niet aan de orde is.

Vraag 35. Was budgettair door ProRail en u vooraf voorzien dat de substantiële verlaging van de vergoeding minimumtoegangspakket plus het afschaffen van de extra heffing in combinatie met het grote volume treinkilometers van NS een groot gat in de begroting van ProRail zou slaan?

Er is geen sprake van een gat in de begroting van ProRail als gevolg van de nieuwe gebruiksvergoedingssystematiek. ProRail kan op basis van de nieuwe kostentoerekeningsmethodiek in totaal ca. € 432 miljoen aan gebruiksvergoeding in rekening brengen. In de gesprekken tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en ProRail is echter als uitgangspunt vastgesteld dat de totale hoogte van de gebruiksvergoeding (€ 375 miljoen) niet fundamenteel zou wijzigen. Het in rekening brengen van een bedrag van € 432 miljoen is naar de mening van ProRail een te grote stap ten opzichte van de huidige situatie, waardoor er gekozen is voor een ingroeipad.

Vraag 36. Hoe groot is het budget dat ProRail verschuift van zijn nieuwe vergoeding minimumtoegangspakket voor treinpaden naar de nieuwe vergoeding voor het gebruik van de opstel- en rangeersporen? En hoe is dat verdeeld tussen goederenvervoer, NS en regionaal personenvervoer?

Het totaal aan inkomsten dat ProRail uit de sector ontvangt blijft met de nieuwe systematiek hetzelfde, maar de opbouw ervan verandert ten opzichte van de oude systematiek. De opbrengst van de tarifiering van het minimumtoegangspakket is ca. € 130 miljoen minder. De opbrengst voor andere diensten is hoger vanwege de integrale doorbelasting van de kosten. Zo wordt de dienst «opstellen (exclusief heuvelen)» circa € 40 miljoen duurder.

Om inzicht te krijgen in het absolute totaaleffect is het van belang om zicht te hebben op de effecten op alle diensten voor vervoerders en niet alleen op het effect op de opstel en rangeersporen. Tegen deze achtergrond geldt dat goederenvervoerders er als segment circa € 7 mln. op achteruit gaan en reizigersvervoerders er in totaal circa € 10 mln. op vooruit gaan. Daarbij geldt dat voor wat betreft de genoemde negatieve effecten voor specifieke goederenvervoerders de voorgenomen subsidieregeling hiervoor compensatie moet bieden.

Vraag 37. Is door u de afweging gemaakt dat enerzijds vanaf 2024 de subsidieregeling «stimuleren spoorgoederenvervoer» ten einde is en anderzijds dat, ondanks een beduidende verlaging van de vergoeding minimumtoegangspakket per 2023, via de nu voorgenomen beduidende

verhoging van de gebruiksvergoedingen voor het opstellen en rangeren van ongeveer 19 miljoen euro de kosten voor het spoorgoederenvervoer per saldo fors omhoog gaan in plaats van naar beneden?

Voor het einde van het jaar zal ik op basis van de evaluatie van de tijdelijke subsidieregeling «stimulering spoorgoederenvervoer» een besluit nemen over de verlenging hiervan voor de komende twee jaar. Hierbij zal ik de afweging maken hoe in het licht van de substantiële daling van de vergoeding minimumtoegangspakket de resterende € 12 mln. van het jaar 2023 wordt ingezet.

Vraag 38. Heeft ProRail voor het marktsegment spoorgoederenvervoer bij het vaststellen van de hoogte van de extra heffing goed onderzocht of het marktsegment spoorgoederenvervoer deze extra heffing kan dragen op basis van de meest actuele informatie en inzichten?

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat stelt de totale hoogte van de extra heffing vast. De hoogte van de extra heffing voor het marktsegment goederen is gebaseerd op de voor 2023 reeds door de ACM goedgekeurde market-can-bear-test. Zie verder mijn inleiding bij deze brief en mijn antwoord bij vraag 9.

Vraag 39. Waarom hebben u en ProRail een tarifieringssystematiek uitgewerkt in de afgelopen jaren die voor het spoorgoederenvervoer leidt tot een zeer substantiële kostenstijging op middellange termijn, terwijl de gebruiksvergoeding (ook op middellange termijn) zou worden verlaagd volgens het vigerende regeringsbeleid dat is vastgelegd in de brief maatregelenpakket spoorgoederenvervoer van 19 juni 2018 (Kamerstuk 29 984, nr. 782)?

In de brief aan uw Kamer van 19 juni 2018 is aangegeven dat gestreefd wordt naar het in lijn brengen van de berekeningswijze van de vergoeding minimumtoegangspakket (vmt) met die in de buurlanden. Met de nieuwe methodiek die door ProRail is uitgewerkt, wordt hieraan voldaan.

Vraag 40. Is onderzocht en zijn belanghebbenden in de spoorgoederensector geconsulteerd of de maatregel om de gebruiksvergoedingen voor het gebruik van opstel- en rangeersporen te baseren op de totale, integrale kosten van ProRail, bijdraagt aan de doelstelling van het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer om de kosten van het goederenvervoer per spoor te verlagen teneinde het toenemend goederenvervoer over de weg te beperken en verladers te verleiden meer gebruik te maken van het spoor, en daarmee groei van het spoorgoederenvolume te realiseren?

De vervoerders zijn de afgelopen anderhalf jaar nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van de nieuwe methodiek. Belanghebbenden zijn vervolgens in de gelegenheid gesteld om tijdens de consultatie van de Netverklaring 2023 van ProRail hun zienswijze hierover uit te brengen. Het consultatieproces van de netverklaring is gestart op 27 augustus jl. en liep af op 8 oktober 2021. Vooraf is geen onderzoek gedaan naar de effecten van de tariefwijzigingen op de doelstellingen van het maatregelenpakket spoorgoederen. Immers, de beleidsdoelstellingen staan los van de keuze van ProRail voor een nieuwe berekeningswijze van de gebruiksvergoeding. Zoals is opgenomen in de brief aan uw Kamer van 27 augustus jl. zullen de financiële effecten voor specifieke spoorgoederenvervoerders tijdelijk gemitigeerd worden om vervoerders in staat te stellen de bedrijfsvoering aan te passen.

Vraag 41. Is de inbreng van de belanghebbenden in de spoorgoederen-sector (spoorgoederenvervoerders, intermodale operators, railexpeditors en verladers) meegenomen bij de totstandkoming van deze nieuwe gebruiksvergoeding voor het opstellen en rangeren op sporen die worden beheerd door ProRail?

Ja. ProRail heeft verschillende bijeenkomsten georganiseerd waarin zij partijen om input heeft gevraagd. De formele consultatie van gerechtigden verliep via het consultatieproces van de netverklaring, waarin de tarieven voor de verschillende diensten zijn opgenomen.

Vraag 42. Is er bij de beleidskeuze voor infraheffingen met een tariefstructuur die beter aansluit bij de daadwerkelijke kosten van het spoorgebruik, rekening gehouden met het level playing field (gelijk marktspeelveld op het gebied van infraheffingen/gebruiksvergoedingen) voor het spoorgoederenvervoer ten opzichte van de vrachtwagen en de binnenvaart en ook met omringende landen? Kan daarbij worden aangegeven in hoeverre de gebruiksvergoedingen voor het opstellen en rangeren van goederentreinen zich verhouden tot die voor het wegtransport en de binnenvaart? Zijn de effecten zijn van deze beleidskeuze op de concurrentiepositie en bedrijfseconomische gezondheid van het spoorgoederenvervoer in Nederland betrokken bij deze beleidskeuze? In hoeverre is er sprake van gelijkgerichtheid van beleid?

Zoals aangegeven in mijn antwoorden op de vragen 15 en 28 worden bij geen enkele modaliteit de daadwerkelijke kosten van het gebruik volledig in rekening gebracht. Dit is ook niet het geval in de ons omringende landen. Bij het spoorvervoer zijn de gebruikskosten wel meer geïnternaliseerd dan bij de andere modaliteiten. Er is op dit moment geen data voorhanden waaruit blijkt in hoeverre de gebruiksvergoedingen voor het opstellen en rangeren zich verhouden tot die voor het wegtransport en de binnenvaart. In de voortgangsbrief spoorgoederenvervoer – die ik op korte termijn aan uw Kamer zal sturen – zal ik ingaan op het level playing field van het spoorgoederenvervoer met de omringende landen op basis van de infraheffingen.

Vraag 43. Waarop is de beleidskeuze gebaseerd om de gebruiksvergoeding voor het opstellen van materieel, ICT en de rangeerheuvel op Kijfhoek te baseren op de totale, integrale kosten in plaats van op de variabele of directe kosten, zoals afgelopen decennium steeds gangbaar was? Is deze beleidskeuze in lijn met het vigerende regeringsbeleid zoals verwoord in het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer?

De bevoegdheid voor het vaststellen van de vergoedingen voor diensten en dienstvoorzieningen ligt bij ProRail en is niet gebaseerd op een beleidskeuze van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De keuze van ProRail is onder andere gebaseerd op de wens om vervoerders werkelijke kosten te laten betalen, op het harmoniseren van de berekeningswijze met omringende landen en het stimuleren van een efficiënte benutting van de capaciteit. ProRail opereert hierbij binnen de Europese en nationale wettelijke kaders. Dit is in lijn met de wet- en regelgeving waaruit volgt dat voor bijvoorbeeld opstel- en rangeer voorzieningen en ICT-diensten ten hoogste de integrale kosten plus een redelijke winst in rekening mag worden gebracht.

Vraag 44. Waarom is vanuit het oogpunt van de doelstellingen en beleidsmaatregelen in het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer, namelijk verlaging van de kosten van het spoorgoederenvervoer en daarmee verbetering van het level playing field met de vrachtwagen en binnenvaart en ook omringende landen, het beleidsmatige uitgangspunt

gekozen om de gebruiksvergoeding voor het opstellen van materieel, ICT en de rangeerheuvel op Kijfhoek te baseren op de totale, integrale kosten van ProRail?

Zie mijn antwoord op vraag 43. Het vaststellen van de tarieven is de verantwoordelijkheid van ProRail. Het invullen van beleidsmaatregelen is de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. In het nieuwe stelsel zal per saldo aan gebruiksvergoeding niet meer in rekening worden gebracht dan het huidige bedrag, zijnde € 375 mln.

Vraag 45. Is voor het tarief voor het treinpad de vergelijking met de tarifiering in de buurlanden gemaakt?

Zie mijn antwoord op vraag 39.

Vraag 46. Hoe groot is het budget dat ProRail verschuift van zijn nieuwe vergoeding minimumtoegangspakket voor treinpaden naar de nieuwe vergoeding voor het gebruik van de opstel- en rangeersporen? En hoe is dat verdeeld tussen goederenvervoer, NS en regionaal personenvervoer?

Zie mijn antwoord op vraag 36.

Vraag 47. Tot hoeveel hoger dan 21,9% kan de tariefsverhoging oplopen?

Zie mijn inleiding in deze brief en mijn antwoord op vraag 9.

Vraag 48. Klopt het dat ProRail een significant hoger aandeel van de kosten toerekent aan het segment spoorgoederenvervoer dan internationaal gangbaar?

Het deel van de kosten dat Europese infrabeheerders in rekening brengen door middel van de vergoedingen aan spoorwegondernemingen varieert sterk. Er kan daarom niet gesproken worden van «internationaal gangbaar». Zie verder de eerder genoemde publicatie van de Independent Regulators» Group - Rail (IRG-R) in het antwoord op vraag 14.

Vraag 49. Wat is de geprojecteerde groei van spoorgoederenvervoer met de invoering van nieuwe tarieven vanaf 2023?

De integrale mobiliteitsanalyse 2021 heeft de groei van het spoorgoederenvervoer geprognostiseerd op 48,2 miljoen ton in 2022, 49,3 miljoen ton in 2023, 50,4 miljoen ton in 2024 en 51,5 miljoen ton in 2025. De realisatie van de geprognostiseerde groei van het spoorgoederenvervoer is in grote mate afhankelijk van de (wereldwijde) economische groei, de inspanningen van de spoorgoederen-ondernemers (vervoerders en verladers), het beleid van de Nederlandse overheid en het Europese beleid inzake goederenvervoer. Van belang voor de volumegroei is daarnaast de beschikbaarheid van capaciteit op het netwerk en de kwaliteit van de aansluitende internationale treinpaden. Daarnaast spelen ook andere factoren een rol, zoals kosten voor interoperabiliteit en de last mile (het leveren van de goederen vanaf een logistieke hub/terminal naar de eindgebruiker). Gelet op bovengenoemde factoren die realisatie van de geprognostiseerde groei kunnen beïnvloeden, kan ik geen uitspraak doen over het volume effect van de nieuwe tarieven in 2023.

Vraag 50. Wat is de geprojecteerde groei van spoorgoederenvervoer onder de huidige tarieven?

Een dergelijke relatie kan niet gelegd worden, zie mijn antwoord op de vraag 49.

Vraag 51. Is vooraf onderzocht wat het effect van substantieel hogere gebruiksvergoedingen voor het gebruik van de opstel- en rangeersporen is op de kosten van de first en last mile van het spoorgoederenvervoer en het gebruik van private sporen op terminals en bedrijfsterreinen? Is onderzocht wat het effect is op de capaciteit, doorstroming en concurrentiepositie van de railterminals? Is te verwachten dat goederentreinen en wagensets langer op private sporen op terminals en bedrijfsterreinen gaan worden opgesteld omdat dit goedkoper is voor vervoerders en intermodale operatoren?

De nieuwe kostentoerekeningsmethodiek beoogt een efficiënt gebruik van publiek toegankelijke opstelsporen. Het is aan private partijen om de vervoerders efficiënt gebruik te laten maken van private sporen op terminals en bedrijfsterreinen.

Vraag 52. Kunt u de Kamer nader en concreet informeren over de analyse en afwegingen inzake de mogelijkheden om binnen de nieuwe methodiek van ProRail voor tarifiering van categorie 2-diensten (gebruik van opstel- en rangeersporen) de negatieve effecten voor de spoorgoederenvervoerders zo veel mogelijk te mitigeren?

In de brief van ProRail die is meegestuurd bij mijn brief aan uw Kamer van 27 augustus jl. is door ProRail ingegaan op de analyse en gemaakte afweging.

Vraag 53. Kunt u de Kamer informeren over de wensen en behoeften die de belanghebbenden in het spoorgoederenvervoer hebben ingebracht en in hoeverre daarmee in de totstandkoming van de nieuwe methodiek voor tarifiering van het gebruik van de opstel- en rangeersporen rekening is gehouden?

Door spoorwegondernemingen is een aantal punten naar voren gebracht met betrekking tot de structuur van de vergoeding voor de dienst opstellen en rangeren. Zo wordt bijvoorbeeld voorgesteld om de tarieven voor de diensten substantieel te verlagen (door toerekening van de directe kosten) tegelijk met die voor de vmt (die eveneens is gebaseerd op toerekening van de directe kosten). Ook is voorgesteld om gedifferentieerde tarieven per locatie voor opstellen te onderzoeken en een vrijgestelde (gratis) periode in te voeren voor het opstellen. ProRail heeft de voorstellen op verschillende aspecten beoordeeld, zoals de juridische mogelijkheden, de praktische uitvoerbaarheid en de effecten voor spoorwegondernemingen. Tijdens de stakeholdersbijeenkomst is dit door ProRail nader toegelicht.

Vraag 54. Kunt u de Kamer nader inzicht geven waarop het door ProRail becijferde budget van 10 miljoen euro tot 14 miljoen euro per jaar voor reductie van de gebruiksvergoedingen voor opstellen en rangeren is gebaseerd?

ProRail heeft de prijseffecten van de nieuwe methodiek gesimuleerd op basis van het volume zoals dat in 2019 werd gerealiseerd. Zie ook mijn antwoord op vraag 9. Het benodigde budget voor de subsidieregeling is gebaseerd op het totale bedrag aan lastenverzwaring voor die partijen die een negatief prijseffect zullen ervaren.

Vraag 55. Hoeveel dragen andere personen-, maar ook enkele goederenvervoerders bij aan een reductie van de voorgenomen door ProRail

toegerekende integrale kosten van ProRail voor het beheer, onderhoud en de vernieuwing van de opstel- en rangeersporen door goederenvervoer?

Indien wordt gevraagd hoe hoog de bijdrage van de vervoerders is aan de extra heffing dan is het antwoord dat deze gebaseerd is op de goedgekeurde market-can-bear-test, waarmee deze naar draagkracht over de verschillende marktsegmenten wordt verdeeld.

Vraag 56. Kunt u verduidelijken wat precies wordt bedoeld met «laat een vermindering toe van mijn jaarlijkse subsidie voor beheer, onderhoud en vervanging aan ProRail»? Kunt u hiervan een heldere rekenkundige onderbouwing geven en tevens de juridische grondslag verduidelijken?

In mijn begroting is er geen financiële dekking om de aangekondigde subsidieregeling te financieren. Daarom geef ik ProRail de opdracht om via een «extra heffing» meer opbrengst uit de markt op te halen. Met de opbrengst van de extra heffing kan ProRail zijn aanvraag voor de door mij te verstrekken subsidie voor beheer, onderhoud en vervanging verlagen. Op mijn begroting ontstaat daardoor financiële ruimte om de subsidieregeling te financieren.

Vraag 57. Heeft ProRail voor het marktsegment spoorgoederenvervoer bij het vaststellen van de hoogte van de extra heffing, die op jaarbasis voor bepaalde tijd budgettair door de Minister van IenW wordt bepaald, goed onderzocht of het marktsegment spoorgoederenvervoer deze extra heffing kan dragen op basis van de meest actuele informatie en inzichten? Zo ja, kunt u deze onderbouwing verstrekken? Zo nee, waarom is dat niet gebeurd?

Zie mijn antwoord op vraag 38.

Vraag 58. Hoeveel budget is er in 2023 voor deze subsidieregeling beschikbaar?

ProRail heeft becijferd dat hiervoor een budget van gemiddeld ten minste € 10 mln. per jaar nodig is voor de nieuwe subsidieregeling. Door volume-effecten kan de budgetbehoefte op zo'n € 14 mln. per jaar uitkomen.

Vraag 59. Als de Europese Commissie de (ontwerp)subsidieregeling niet goedkeurt of als de subsidieregeling om een andere reden geen doorgang kan vinden, hoe gaat u er dan voor zorgen dat vanaf 2023/2024 de gebruiksvergoedingen voor het spoorgoederenvervoer gaan dalen? En hoe wordt voorkomen dat het level playing field van het spoorgoederenvervoer ten opzichte van de vrachtwagen en de binnenvaart en ook omringende landen niet verder verslechtert?

Ik wil niet vooruitlopen op de gesprekken met de Europese Commissie. De eerste gesprekken hebben uitgewezen dat extra informatie nodig is omtrent de criteria waarbinnen vervoerders in aanmerking komen voor financiële ondersteuning, met in achtneming van de staatssteunregels en het non-discriminatoire beginsel. Als de subsidie niet mogelijk is, dan vervalt de noodzaak voor een extra heffing. Ik informeer uw Kamer via de voortgangsbrief spoorgoederenvervoer over het level playing field met de andere modaliteiten en omringende landen.