

ADVIES 16/03

Heffing voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur voor de reizigerstreinen van de binnenlandse dienst

Het huidige niveau van de heffing voor het gebruik van de infrastructuur voor de reizigerstreinen van de binnenlandse dienst vormt een financiële handicap voor de NMBS en is een belangrijke rem op de uitbouw van zijn aanbod. Daarom wenst het Comité een advies te geven over dit onderwerp.

1. Wettelijk kader

1.1. Richtlijn 2012/34/EU van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte

De beginselen en procedures die van toepassing zijn op de bepaling en de inning van de heffingen voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur staan vermeld in richtlijn 2012/34/EU: artikelen 12, 31, 32 en 33.

De voornoemde artikelen stipuleren onder meer:

- Artikel 12, §3: “*De heffing ... neemt met name de beginselen van billijkheid, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid, in het bijzonder tussen de gemiddelde prijs van de dienst aan de passagier en de hoogte van de heffing, in acht. Het totaal van de ingevolge dit lid opgelegde heffingen mag de economische levensvatbaarheid van de passagiersvervoerdienst per spoor waarvoor zij worden opgelegd, niet in gevaar brengen*”.
- Artikel 31, §3: “*... een heffing wordt vastgesteld die gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien (‘the cost that is directly incurred as a result of operating the train service’, in de Engelse tekst). Vóór 16 juni 2015, stelt de Commissie maatregelen vast ter bepaling van de modaliteiten voor het berekenen van de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst*”.
- Artikel 32, §1: “*Om de volledige dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten te verkrijgen, kan een lidstaat, zo de markt dit aankan, extra heffingen (‘mark-ups’, in de Engelse tekst) toepassen op basis van efficiënte, transparante en niet-discriminerende beginselen, waarbij een optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten wordt gewaarborgd. De door de infrastructuurbeheerders vastgestelde lijst van marktsegmenten bevat ten minste de drie volgende segmenten:*

goederenvervoersdiensten, passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbaredienstcontract en overige passagiersvervoersdiensten”.

Deze richtlijn werd omgezet in Belgisch recht door de wet van 30 augustus 2013 houdende de Spoorcodex. De heffingen (“retributies” in de wettekst) voor het gebruik van de infrastructuur worden besproken in hoofdstuk 5, artikelen 46 tot 60/1 van deze wet.

1.2. Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 betreffende de modaliteiten voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien

Artikel 3, §1 van deze verordening van de Europese Commissie (met datum 12 juni 2015 en genomen in uitvoering van het artikel 31, §3 van richtlijn 2012/34/EU) bepaalt de directe kosten op netschaal als volgt: *“De directe kosten voor het hele net worden berekend als het verschil tussen enerzijds de kosten voor de verlening van de diensten van het minimumtoegangspakket en voor de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt, en anderzijds de niet in rekening te brengen kosten als bedoeld in artikel 4”.*

Het minimumtoegangspakket waarvan sprake is in artikel 3, §1 is vastgelegd in bijlage II van de voornoemde richtlijn 2012/34/EU. Dit omvat: *“ de behandeling van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit, het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit, het gebruik van de spoorweginfrastructuur en in voorkomend geval het gebruik van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van de tractie, het treinbeheer (seinen, regeling, ...) en alle andere informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is tot stand te brengen of te exploiteren”.*

De lijst met de niet in rekening te brengen kosten staat in artikel 4 van de uitvoeringsverordening en omvat onder meer:

- *“ de vaste kosten voor een bepaald baanvak die de infrastructuurbeheerder ook dient te dragen wanneer er geen treinbewegingen zijn;*
- *de overheadkosten voor het hele net;*
- *de financieringskosten;*
- *de kosten van informatie, niet langs het spoor gelegen communicatieapparatuur of telecommunicatie-uitrusting;*
- *de kosten van immateriële activa;*
- *...”*

Artikel 5 bepaalt namelijk:

- *“ De infrastructuurbeheerder berekent de gemiddelde directe eenheidskosten voor het hele net door de directe kosten voor het hele net te delen door het geraamde of werkelijk gerealiseerde totale aantal voertuigkilometers, treinkilometers of brutotonkilometers.”* (§1).

- *“De lidstaten kunnen de infrastructuurbeheerder toestaan de gemiddelde directe eenheidskosten te differentiëren op basis van de door één of meer van de volgende parameters aan de infrastructuur veroorzaakte slijtage: treinlengte en/of aantal voertuigen waaruit een trein bestaat, treinmassa, treinsnelheid, aslast en/of aantal assen, ...” (§2)*

Artikel 9 eist dat *“ De infrastructuurbeheerder legt uiterlijk op 3 juli 2017 zijn methode voor de berekening van de directe kosten en in voorkomend geval een ingroeiplan voor aan de toezichthoudende instantie”*.

Ter informatie, de overwegingen van de uitvoeringsverordening bepalen onder meer dat:

- *“ De infrastructuurbeheerder kan besluiten de directe kosten die uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien te berekenen op basis van de geraamde marginale kosten”*.
- *In internationale studies uitgevoerd in samenwerking met infrastructuurbeheerders: “ ...bedroegen de directe kosten per treinkilometer meestal minder dan 2 EUR (prijspeil en wisselkoers van 2005) per trein-km van een trein van 1.000 ton”*.

De Europese Commissie beoogt dus om de heffingen voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur op te stellen op basis van de gemiddelde directe eenheidskosten of van de marginale kosten berekend voor het hele net (en niet voor de onderscheiden delen van dit net). In deze kosten zijn de vaste kosten, die in het spoorwegsysteem relatief aanzienlijk zijn, niet vervat.

2. Heffing voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur die momenteel ten laste van de NMBS is

2.1. Bedragen ten laste van de NMBS in 2014

Voor het jaar 2014 bedroeg de heffing voor het gebruik van de infrastructuur die de NMBS voor zijn reizigerstreinen aan Infrabel verschuldigd was € 637,2 miljoen, waarvan € 588,6 miljoen voor het binnenlands treinverkeer en € 48,6 miljoen voor de internationale treinen (bron: NMBS). Dit bedrag vertegenwoordigt 94,1% van de heffingen die Infrabel heeft geïnd voor de totaliteit van het verkeer op zijn net (reizigers en goederen), ofwel € 677,0 miljoen (bron: jaarverslag Infrabel).

Voor het daadwerkelijke aantal treinkilometers van het binnenlandse reizigersvervoer in het jaar 2014 (78,14 miljoen trein-km), inde Infrabel een gemiddelde heffing voor het gebruik van de infrastructuur van € 7,53/trein-km. Voor de overige treinen bedroegen de door Infrabel geïnde heffingen gemiddeld € 9,8/trein-km voor de internationale reizigerstreinen (Thalys, Eurostar, ICE,...) en € 2,6/trein-km voor de goederentreinen (bron: Infrabel: document I-TMS.4 van 29.01.2016 en het jaarverslag 2014).

86,8% van het zakencijfer uit. Ter vergelijking, voor de internationale reizigerstreinen heeft de NMBS in 2014 heffingen betaald voor een bedrag van € 48,6 miljoen; dit is goed voor 18,8% van zijn internationale zakencijfer; NMBS-Logistics betaalde heffingen voor een bedrag van € 27,3 miljoen wat neerkomt op 8,5% van zijn zakencijfer voor het vervoer per trein (bron: jaarverslagen).

- Artikel 12, §3 bepaalt ook dat de totaliteit van de geïnde heffingen de economische levensvatbaarheid van het reizigersvervoer per spoor waarop deze worden geheven, niet in het gedrang mag brengen. Artikel 32, §1 staat de inning van extra heffingen (mark-ups) op de rechtstreeks toerekenbare kosten toe, met dien verstande echter dat een optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten gewaarborgd blijft. Al is dit waarschijnlijk het geval voor de internationale reizigerstreinen, toch is het zeker niet zo voor de reizigerstreinen van de binnenlandse dienst.

In zijn document “Heffing voor het gebruik van de spoorinfrastructuur” (I-TMS.4, 29.01.2016), lijkt Infrabel echter geen significante wijziging van de huidige situatie te overwegen. In het raam van de toepassing van richtlijn 2012/34/EU en van het uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 zal Infrabel naar verwachting een heffing voorstellen die gelijk is aan de rechtstreekse kosten + de extra heffingen (mark-ups), om zo te komen tot het momenteel geïnde globale niveau. In voornoemd document bepaalt Infrabel dat de nieuwe berekeningsformule voor de heffing in december 2018 van kracht wordt.

3.2. Impact van het Europees rekeningenstelsel (ESR 2010)

Een substantiële vermindering van de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur ten laste van de NMBS voor haar reizigerstreinen van de binnenlandse dienst betekent ook een overdracht naar Infrabel van een deel van de exploitatiedotatie die de Staat momenteel aan de NMBS toekent.

Om te vermijden dat de schuld van Infrabel geconsolideerd wordt met die van de Staat (en haar eventueel tekort met dat van de Staat), moet Infrabel als een “marktproducent” in de zin van ESR 2010 worden beschouwd, dit wil zeggen dat “ze over een ononderbroken periode van meerdere jaren ten minste 50% van haar kosten door verkopen moet dekken” (einde van §3.19 van ESR 2010).

§ 3.33 a) van ESR 2010 definieert de verkopen als volgt: “*Verkopen betekent de verkopen met uitzondering van de productgebonden belastingen, maar inclusief alle betalingen van de overheid of van instellingen van de Unie, die deze toekennen aan alle producenten die dezelfde activiteit uitoefenen. Alle betalingen die verband houden met het volume of de waarde van de output, zijn dus inbegrepen, terwijl betalingen ter dekking van een algemeen tekort of om schulden te betalen buiten beschouwing blijven.*”.

Om te vermijden dat de vermindering van de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur en de toename van de exploitatiedotatie van de Staat aan Infrabel leiden tot de consolidatie van de schuld van Infrabel met die van de Staat (en haar eventueel tekort met dat van de Staat) is

het noodzakelijk dat ten minste een deel van deze dotatie wordt gekoppeld aan een volume of aan een waarde, bijvoorbeeld aan het aantal daadwerkelijke trein-km op het net. De heffingen vermeerderd met het variabele deel van de staatsdotatie moeten dus ten minste 50% van Infrabels kosten voor het beheer en het onderhoud van de infrastructuur dekken en dit op ononderbroken wijze gedurende meerdere jaren.

3.3. Besluit

Het huidige niveau van de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur voor de reizigerstreinen van de binnenlandse dienst vormt een financiële handicap voor de NMBS en is een belangrijke rem op de uitbouw van zijn aanbod. Het is ook één van de redenen waarom de gebruiksgraad van de spoorweginfrastructuur in België (gevoelig) lager ligt dan dat van andere landen, en in het bijzonder Nederland.

Een aanzienlijke vermindering van de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur ten laste van de NMBS voor haar reizigerstreinen van de binnenlandse dienst (opdracht van openbare dienst) is dus noodzakelijk en gerechtvaardigd in het licht van richtlijn 2012/34/EU. De vermindering is ook noodzakelijk opdat de NMBS in het raam van haar vervoersplan 2017 en de latere aanpassingen ervan, haar aanbod zou kunnen verruimen tegen aanvaardbare kosten, en dit zonder dat dit leidt tot een structurele onderfinanciering van de infrastructuurbeheerder.

Opdat de vermindering van de heffingen financieel aanvaardbaar zou zijn, zowel voor de NMBS als voor Infrabel, pleit het Comité ervoor:

- om het bedrag van de heffingen voor de treinen van de binnenlandse dienst (met inbegrip van de grensoverschrijdende treinen over korte afstanden, zoals de verbinding Arlon-Luxemburg of Essen-Roosendaal) op een niveau vast te leggen dat niet hoger ligt dan de kosten die rechtstreeks toerekenbaar zijn in de zin van de uitvoeringsverordening (EU) 2015/909;
- om een deel van de exploitatiedotaties van de Staat voor opdrachten van openbare dienst, die momenteel aan de NMBS worden gestort, naar Infrabel over te schrijven. Tegen de voorwaarden van 2014, en in de veronderstelling van een gemiddelde heffing van € 1,75/trein-km, zou een overdracht van ongeveer € 450 miljoen een neutrale impact hebben op het totale zakencijfer van Infrabel, ceteris paribus. In dit geval zouden de aandelen met betrekking tot de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur en de dotatie van de Staat in de rekeningen van Infrabel overeenkomen met die welke bij ProRail worden vastgesteld.

Er moeten ook andere aspecten worden onderzocht zoals een eventuele meer doorgedreven differentiatie van het marktsegment (IC-, IR-, L-, S-, P-treinen en andere), een modulering van de gemiddelde rechtstreekse eenheidskosten naargelang van bepaalde parameters (de lengte en de massa van de trein, zijn snelheid, ...). In ieder geval moet de toekomstige formule voor de berekening van de heffingen eenvoudiger zijn dan die van vandaag.

Om de consolidatie van de schuld van Infrabel met die van de Staat (en van haar eventueel tekort met dat van de Staat) te voorkomen, moet een deel van de staatsdotatie aan de infrastructuurbeheerder gekoppeld worden aan een volume, zoals het daadwerkelijke aantal trein-km op het net. De “variabilisering” van een deel van deze dotatie is ook een incentive voor Infrabel om de gebruiksgraad van de spoorweginfrastructuur op te trekken.

4. Aanbeveling

Het Comité beveelt aan dat de heffing voor het gebruik van de infrastructuur die de NMBS verschuldigd is voor de reizigerstreinen van de binnenlandse dienst niet meer bedraagt dan de kost die er rechtstreeks aan toe te schrijven is in de zin van richtlijn 2012/34/EU en van de uitvoeringsverordening (EU) 2015/909, en dat ter compensatie een deel van de exploitatiedotatie van de Staat die momenteel aan de NMBS wordt gestort, wordt overgemaakt aan Infrabel om zo een adequate financiering van de infrastructuur te garanderen. Om te vermijden dat de schuld van Infrabel geconsolideerd wordt met die van de Staat (en haar eventueel tekort met dat van de Staat), beveelt het Comité ook aan dat de exploitatiedotatie die de Staat aan Infrabel stort, een variabel gedeelte bevat naargelang van het aantal op het net afgelegde trein-km.

Hiertoe is de steun van de federale regering noodzakelijk, aangezien artikel 46 van de wet van 30 augustus houdende de Spoorcodex bepaalt: *“De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad,..., de wijze van berekening en de betalingswijzen van de retributies voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur. Hij kan eveneens,..., de specifieke heffingsvoorschriften bepalen.”*

In afwachting van de invoering en toepassing van de nieuwe berekening van de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur uitgevoerd conform richtlijn 2012/34/EU en uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 binnen de momenteel voorziene termijnen, vraagt het Comité dat in overleg met Infrabel, de NMBS zijn aanbod reizigerstreinen voor binnenlandse dienst mag verruimen (vooral in het kader van de bediening van het knooppunt Brussel-Schumann in 2016 en van haar vervoersplan 2017), zonder dat er een merkbare verhoging komt van het totaalbedrag van de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur.