

TRAIMCO

Benchmark

Reserveringsheffing Spoorgoederenvervoer

Eindrapport

Zaaknummer: 31103830 (additioneel)



Auteurs: TRAIMCO
Datum: 11 januari 2016
Voor: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Inhoud

| | | |
|-----|--|---|
| 1 | Inleiding | 3 |
| 1.1 | Aanleiding en doel | 3 |
| 1.2 | Dit rapport | 3 |
| 2 | Positionering Reserveringsheffing | 4 |
| 3 | Beschrijving systematieken reserveringsheffing | 5 |
| 3.1 | Inleiding | 5 |
| 3.2 | Samenvattende analyse | 5 |
| 3.3 | Beschrijving systemen voor reserveringsheffing | 6 |
| 4 | Beschouwing reserveringssystematieken | 8 |

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft behoefte aan meer inzicht in het gebruik van de reserveringsheffing door spoorinfrabeheerders in de voor Nederland meest relevante buurlanden. Aanleiding daarvoor is de motie de Boer, waaraan vragen ten grondslag liggen over de hoogte en impact van een reserveringsheffing (zie onderstaand kader voor de motietekst). Daarom heeft het ministerie aan TRAIMCO gevraagd om, in aanvulling op de eerder uitgevoerde internationale benchmark van de gebruiksvergoeding voor het spoorgoederenvervoer, een analyse uit te voeren omtrent de reserveringsheffingen. Daarbij zijn de volgende vragen geformuleerd:

- Waar worden deze heffingen gevraagd?
- Hoe zit het systeem van heffingen in elkaar?
- Wat is de motivatie voor het hebben van een reserveringsheffing?
- Wat zijn de effecten van het heffen van een dergelijke heffing?
- Zijn er best practices aan te wijzen voor de reserveringsheffing?

Kader: motietekst motie de Boer

De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende dat reizigersvervoerders en goederenvervoerders ver van tevoren kenbaar moeten maken welke ruimte ze het volgende jaar nodig denken te hebben op het spoor; overwegende dat dit voor goederenvervoerders lastig is omdat ze niet exact weten wanneer een schip met goederen de haven van Rotterdam binnenloopt; overwegende dat de regering voor niet ingenomen ruimte door een vervoerder voornemens is te komen met een boetesystematiek; verzoekt de regering, te onderzoeken in overleg met havens, verladers en vervoerders welke impact die boetesystematiek heeft op de aantrekkelijkheid van het Nederlandse spoorgoederenvervoer en de aantrekkelijkheid van onze havens, te onderzoeken hoe dit in het buitenland is geregeld en de Kamer binnen drie maanden hierover te informeren, en gaat over tot de orde van de dag

Belangrijke overwegingen in deze motie zijn de relatie met de planningsprocessen bij vervoerders en hun klanten, de aantrekkelijkheid van het Nederlandse spoorgoederenvervoer en onze havens en de wijze waarop een en ander in het buitenland is geregeld. Dit rapport richt zich met name op dit laatste aspect, waarbij conclusies worden getrokken over de aspecten rondom aantrekkelijkheid.

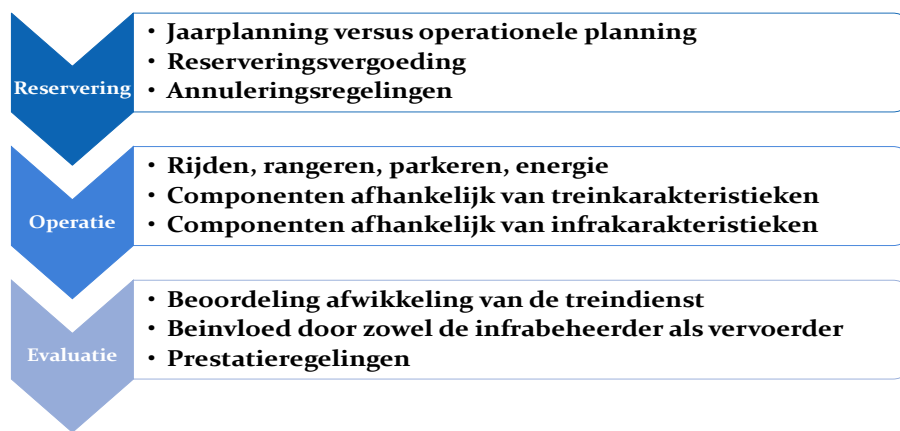
1.2 Dit rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de rol van reserveringsheffingen in het algemeen en de plek binnen de relatie tussen spoorbeheerder en vervoerder. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de diverse in Europa gebruikte systematieken voor de reserveringsheffing. Hoofdstuk 4 bevat een beschouwing van de mogelijke impact en suggesties voor verdere implementatie.

2 Positionering Reserveringsheffing

Dit onderzoek heeft als onderwerp: “de reserveringsheffing”. Voor Nederland is de reserveringsheffing (voor het gemengde net) nieuw, hij is in het kader van de Netverklaring voor 2016 geïntroduceerd. De reserveringsheffing moet gezien worden in samenhang met de overige componenten in de betalingen die de vervoerders doen aan de infrabeheerders: de gebruiksvergoeding. Het begrip gebruiksvergoeding is breed en kan in feite alle betalingen bevatten voor verleende diensten van de infrabeheerder aan de vervoerder. In onderstaand figuur is een grove indeling van de mogelijke diensten gegeven.

Figuur 2.1 Mogelijke diensten en de gebruiksvergoeding



In dit onderzoek wordt alleen ingegaan op de reserveringsheffing. Centraal in het project staat het objectief kunnen vergelijken van de reserveringsheffing van het spoorgoederenvervoer tussen Nederland en een aantal andere landen (met name Duitsland, België en Frankrijk).

Als bron van informatie omtrent de reserveringsheffing is gekozen voor het analyseren van de Netverklaringen van de diverse nationale infrabeheerders. Daarin staan de voorgenomen reserveringsheffingen. De feitelijke afwikkeling van de reserveringsheffing is niet onderzocht. Dit zou een nadere analyse vergen van de boekhouding van de infrabeheerders/vervoerders. Deze werkwijze is er dus niet op gericht om zo goed mogelijk de feitelijk betaalde reserveringsheffing na te bootsen, maar om een zo objectief mogelijke vergelijking te kunnen doen. Elke spooronderneming sluit uiteindelijk eerst nog een Toegangsovereenkomst met de Infrabeheerder, en uiteindelijk vind er afhankelijk van het verloop van het feitelijke proces nog een afrekening plaats.

3 Beschrijving systematieken reserveringsheffing

3.1 Inleiding

Voordat de verschillende systematieken worden beschreven, eerst kort een indicatie van de rol van de reserveringsheffingen. Over het algemeen mag gesteld worden dat deze heffingen er in alle gevallen op gericht zijn om de benutting van het net te verbeteren door er voor te zorgen dat de aanvrager zich er terdege van vergewist dat hij een aangevraagd pad ook daadwerkelijk gaat gebruiken. In het hele speelveld van de financiële prikkels kan de reserveringsheffing niet los gezien worden van de wijze waarop paden worden aangevraagd (termijnen, flexibiliteit), de wijze waarop met annulering omgegaan wordt en ook de wijze waarop de facturatie plaats vindt.

3.2 Samenvattende analyse

In deze paragraaf wordt voor de verschillende landen een korte kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving van de reserveringsheffing gegeven. Hiertoe wordt in onderstaande tabel de samenvatting gegeven, waarna per land een verdere beschrijving opgenomen is.

Tabel 3.1 *Overzicht reserveringsheffingen*

| Land/net | Reserveringsheffing |
|------------------------|---|
| Nederland Gemengde net | Een door ProRail naar eigen oordeel op te leggen heffing voor het afbestellen en een heffing voor onderbenutting, afhankelijk van de mate van onderbenutting. |
| Nederland Betuweroute | Een heffing voor het annuleren, afhankelijk van het tijdstip van annuleren. |
| Duitsland | Een percentage alsnog verschuldigde gebruiksvergoeding afhankelijk van het tijdstip van wijzigen of annuleren van de aanvraag. |
| België | Een percentage alsnog verschuldigde gebruiksvergoeding afhankelijk van het tijdstip van melden van de annulering. |
| Frankrijk | Niet terugbetaling van een reserveringsheffing die het merendeel van de gebruiksvergoeding dekt bij annuleren korter dan 2 maanden voordat het pad gebruikt zou worden. |
| Zwitserland | Een specifieke prijs per treinkilometer van een geannuleerd pad, afhankelijk van het tijdstip van annuleren. |

Om deze systemen te vergelijken is in onderstaande tabel gescoord op een aantal relevante kenmerken van de reserveringsheffing.

Tabel 2 *Enkele aspecten van de reserveringsheffingen*

| Aspecten | NL GN | NL BR | DUI | BEL | FRA | ZW |
|--|-------|-------|-----|-----|-----|----|
| Reserveringsheffing aanwezig? | x | x | x | x | x | x |
| Afhankelijk van tijdstip annuleren? | | x | x | x | | x |
| Hoogte gerelateerd aan kilometerprijs? | Deels | | x | x | | |
| Relatie met vooruitfactureren? | | | | | x | |
| Oordeel beheerder voor opleggen heffing? | x | | | | | |

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de verschillende systemen in de hier genoemde landen.

3.3 Beschrijving systemen voor reserveringsheffing

Nederland: gemengde net

Voor het gemengde net is voor 2016 voor het eerst een reserveringsheffing voorgesteld. Deze heffing betreft een vergoeding voor: 1) het terugtrekken van treinpaden uit de jaardienstaanvraag tijdens het verdeelproces of paden afbesteld via het eerste wijzigingsblad, ter hoogte van €10 per pad voor iedere dag van het dienstregelingsjaar dat het pad wordt afbesteld en 2) indien de benutting onder de 50% komt (voor overig vervoer, zijnde niet personenvervoer) een heffing op basis van de gebruiksvergoeding van het normgewicht van de trein. Deze heffing geldt voor de kilometers die nodig zouden zijn om tot de 50% benutting te komen. De regeling legt ook een handelingsperspectief neer bij ProRail, er staat namelijk in dat de heffing van toepassing is indien partijen met enige regelmaat nalatig zijn. Dit naar oordeel van ProRail.

Nederland: Betuweroute

Op de Betuweroute geldt al langer een heffing voor geannuleerde paden. Deze is afhankelijk van het moment van annuleren en vooral gericht op het verminderen van annuleringen dicht op het vertrekmoment. Voor annulering op het wijzigingsblad is geen malus verschuldigd, pas vanaf 3 uur voor vertrek wordt er een standaard malus van €100 tot €400 gerekend, de laatste vanaf 30 minuten voor vertrek. De spoorwegonderneming heeft nog de mogelijkheid om aan te tonen dat er een calamiteit buiten hun invloedssfeer is geweest.

Duitsland

In Duitsland is een reserveringsheffing op basis van een duidelijke staffel afhankelijk van het aantal dagen dat tussen annulering en het feitelijke pad zit. Deze ziet er als volgt uit:

- Tot 60 dagen: geen heffing
- Tot 30 dagen: 10% van de voor dat pad toe te rekenen gebruiksvergoeding
- Tot 1 dag: 20% van de voor dat pad toe te rekenen gebruiksvergoeding
- De laatste dag: 40% van de voor dat pad toe te rekenen gebruiksvergoeding

België

In België is het gebruiksrecht voor de toegewezen capaciteit in principe volledig te betalen door de aanvrager. Bij annulering wordt het te betalen bedrag als volgt bepaald:

- Tot 60 dagen: geen heffing
- Tussen 30 en 60 dagen: 15% van de gebruiksvergoeding
- Tussen 1 dag en 30 dagen: 30% van de gebruiksvergoeding
- De laatste dag: 100% van de gebruiksvergoeding

Frankrijk

In Frankrijk ligt de reserveringsheffing wat meer complex. In feite komt het er op neer dat er bij het reserveren reeds een groot deel van de gebruiksvergoeding wordt gevraagd, die ook niet meer wordt terugbetaald bij annulering, indien dit minder dan 2 maanden van te voren plaats heeft gevonden. De betaling vindt in tranches plaats, namelijk in november in het jaar voorafgaand aan het dienstregelingsjaar (deposit invoice) en vervolgens twee maanden vooraf (forecast invoice), met achteraf de aanpassing een maand na realisatie (adjusted invoice). Dit alles betekent een vrij forse boete op annulering binnen twee maanden voordat het pad gereden zou moeten worden.

Zwitserland

In Zwitserland gelden er concrete tarieven voor het annuleren per treinkilometer, afhankelijk van het tijdstip van annuleren. Deze zijn:

- 0,10 CHF/treinkilometer tot 60 dagen van te voren
- 0,50 CHF/treinkilometer tot 30 dagen van te voren
- 0,80 CHF/treinkilometer tot 17 uur van te voren
- 1,20 CHF/treinkilometer vanaf 17 uur van te voren

Mening marktpartijen

In het kader van dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met marktpartijen, zowel met de infrabeheerder als met vervoerders. De interpretatie van TRAIMCO van deze gesprekken is dat:

- Reserveringsheffingen op zich goed zijn. Ze geven uiting aan een marktproces waarbij het kunnen reserveren en annuleren een waarde voorstelt en waarbij het de wens is om te voorkomen dat daarbij strategisch gedrag ontstaat (hamsteren).
- Rekening gehouden dient te worden met de wijze waarop in het goederenvervoer de marktprocessen werken, waarbij het niet zo is dat al in april van enig jaar duidelijk is welke paden het jaar erna benodigd zullen zijn. De klantvraag is niet stabiel; flexibiliteit in de aanvraag en geen (substantiële) reserveringsheffing past hierbij.
- De nu voorgestelde systematiek vanuit administratief oogpunt te complex is.
- Een systematiek gekoppeld aan de gebruiksvergoeding logisch zou zijn.
- Afstemming tussen landen in belangrijke corridors (en dan met name Duitsland) aan te bevelen is (geldt ook voor alle andere componenten van de gebruiksvergoeding/-capaciteitsverdeling). Staffels zoals in Duitsland geven goed uiting aan het marktproces.
- De reserveringsheffing geen inkomstenbron voor de beheerder zou mogen zijn.

4 Beschouwing reserveringssystematieken

Onderstaand een aantal beschouwingen aan de hand van de beschrijving van de systematieken in de voorgaande paragraaf:

- 1) Er zijn grote verschillen tussen de systematieken in de verschillende landen, zowel qua regeling als qua hoogte van de heffing. Vooral in Frankrijk en in iets mindere mate in België zijn de heffingen substantieel.
- 2) Vrijwel alle regelingen leggen een link met het moment van annuleren, waarbij de heffing toeneemt naarmate men annuleert op een datum dichterbij de dag waarop het pad gereden had moeten worden. Groot verschil is er tussen de dan geldende heffingen: 100% in België en Frankrijk en 40% in Frankrijk.
- 3) De overige landen berekenen of een vast tarief (Betuweroute, Gemengde net) of een tarief per treinkilometer (Zwitserland).
- 4) Heffingen zijn in alle gevallen gericht op het beter benutten van de paden en in alle gevallen wordt coulant omgesprongen met annuleringen geruime tijd van te voren.
- 5) De in Europa toegepaste reserveringsheffing werken dus ook alleen kostenverhogend indien de aanvrager, door eigen toedoen, ongewenst gedrag vertoont. Geen van de infrabeheerders gebruikt de regeling met als doel additionele inkomsten te genereren, alhoewel de systematiek van Frankrijk hier wel naar nijgt.
- 6) De heffingen zijn niet zo hoog dat zij de concurrentieverhoudingen zouden verstoren. Dit geldt zeker indien op tijd geannuleerd wordt. Er wordt bovendien in de netverklaringen geen onderscheid gemaakt tussen aanvragers. In alle landen wordt een vorm van reserveringsheffing toegepast.
- 7) Een ander argument voor het niet verstorend zijn is het feit dat als gevolg van het verwachte gedragseffect, namelijk een betere afstemming van aanvraag en feitelijk rijden, een zo optimaal mogelijke benutting van de aanwezige infrastructuur resulteert. De concurrentiepositie wordt daarmee weer gebracht op de feitelijke karakteristieken van de achterlandverbindingen van de havens (in termen van capaciteit, kosten en tijd).
- 8) Het verdient wel aanbeveling om te komen tot een meer uniform systeem van annuleren en de daarbij horende reserveringsheffing, vooral voor paden in internationaal verband (van groot belang voor Nederland). Een systeem met een staffel voor het aantal dagen tussen annulering en pad lijkt daarbij een aangewezen methode (60, 30, 1 dag, eventueel de laatste uren). Met daarbij een oplopende reserveringsheffing. Een dergelijk systeem zou er als volgt uit kunnen zien:

| Tijdperiode | Reserveringsheffing |
|---------------------------------------|----------------------|
| Tot 60 dagen van te voren | Geen heffing |
| Tot 30 dagen van te voren | 12,5% van de heffing |
| Tussen 30 dagen en 1 dag van te voren | 25% van de heffing |
| De laatste dag van te voren | 50% van de heffing |
| De laatste 3 uur van te voren | 100% van de heffing |

Een dergelijk systeem, gecombineerd met het vooruitbetalen van de gebruiksvergoeding lijkt voor alle partijen beter toepasbaar en is een billijke manier van het omgaan met de marktprocessen en de administratieve lasten.

