

Vergaderjaar 2019–2020

35 396

Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de omvorming van ProRail van een besloten vennootschap tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail)

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2020

Op 17 februari is het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail ingediend (Kamerstuk 35 396) en de lagere regelgeving in internetconsultatie gebracht. Zoals toegezegd in mijn brief van 16 juli 2019 informeer ik u hierbij over de financiële en budgettaire gevolgen van de omvorming van ProRail bv tot zelfstandig bestuursorgaan (zbo) (Kamerstuk 29 984, nr. 856). Deze brief is een nadere toelichting op de financiële paragraaf in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstuk 35 396, nr. 3).

De financiële gevolgen van de omvorming zijn grotendeels afhankelijk van de fiscale effecten. Zoals ik uw Kamer heb gemeld is voor de zomer een verzoek tot afstemming aangeboden aan de belastinginspecteur. In het verzoek tot afstemming worden de verschillende fiscale effecten beschreven. Dit heeft tot een reeks van intensieve gesprekken geleid die op vrijwel alle onderdelen tot een resultaat hebben geleid. Op één onderdeel leidt dit tot de conclusie dat de precieze omvang van het fiscale effect pas eind juli inzichtelijk wordt. Dit maakt materieel voor het totale financiële beeld niet uit, omdat voor dit effect ongeacht de omvang is afgesproken dat de fiscale effecten budgettair neutraal in de Rijksbegroting worden ingepast. Zowel voor het Rijk, ProRail als de sector levert dit dus geen kosten op. Daarmee is er nu voldoende zicht om een uitspraak te doen over de financiële gevolgen van de omvorming.

Eerder heb ik u toegezegd dat de omvorming niet zal leiden tot hogere kosten voor derden. De inzet van het kabinet is altijd geweest dat de eventuele kosten van deze omvorming niet op de reizigers, de verladers, de vervoerders (en de concessieverleners) en de investeringen op het spoor worden afgewenteld.

Ik ben verheugd om uw Kamer te kunnen melden dat het kabinet er in is geslaagd om de omvorming zodanig vorm te geven dat aan de belangrijke randvoorwaarde wordt voldaan: de omvorming leidt niet tot een

hogere gebruiksvergoeding, ook de prijs van het treinkaartje zal niet stijgen en de omvorming gaat niet ten koste van de investeringen aan het spoor.

Hieronder licht ik dit nader toe en geef ik aan wanneer deze financiële gevolgen en hun vereffening dan wel compensatie aan uw Kamer ter goedkeuring zullen worden voorgelegd (par. 1). Daarnaast ga ik in op de gevolgen voor derden (par. 2), de oplossing voor de gebruiksvergoeding (par. 3), de organisatiekosten (par. 4) en de overige fiscale effecten (par. 5 en 6).

1. De fiscale effecten van de omvorming zullen budgettair neutraal worden verwerkt, zoals met uw Kamer is afgesproken.

Overal waar kostenverhogingen of verlagingen als gevolg van de genoemde fiscale effecten van de omvorming optreden, ontstaan even grote verhogingen of verlagingen voor de belastingopbrengsten. Dat maakt compensatie binnen de rijksoverheid mogelijk. De budgettaire verwerking hiervan – zowel de incidentele effecten als de structurele effecten en de compensatie – wordt zichtbaar in de ontwerpbegroting 2021.

2. De fiscale effecten van de omvorming leiden niet tot hogere kosten voor derden.

Na de omvorming zal ProRail voor de wettelijke taken aan de hoofdspoorweginfrastructuur, het grootste deel van de activiteiten, geen BTW-ondernemer meer zijn. Dit betekent dat ProRail geen BTW meer in rekening hoeft te brengen aan afnemers voor zover het gaat om deze wettelijke activiteiten. Maar tevens kan ProRail de door ProRail betaalde BTW voor die activiteiten niet meer in vooraf trek brengen bij de Belastingdienst. Dat leidt tot hogere kosten voor ProRail en betekent dat ProRail die hogere kosten in principe ook moet doorberekenen aan opdrachtgevers van werken voor derden. Derden, met name decentrale overheden die investeren in de hoofdspoorweginfrastructuur zouden daardoor te maken krijgen met hogere kosten dan voorzien.

Het kabinet wil dat voorkomen. Daarom heb ik afgesproken dat dit juridisch wordt verankerd in de lagere regelgeving door daarin op te nemen dat ProRail de hogere kosten als gevolg van een andere dan de huidige BTW-behandeling in voorkomende gevallen niet doorberekent aan derden.¹ De rijksoverheid zal ProRail daarvoor compenseren. Het kabinet zal garanderen dat derden dit kostenvoordeel materieel kunnen behouden tot 2040 (in verband met het OV Toekomstbeeld 2040). Het kabinet zal de regeling in 2034, samen met de decentrale overheden, evalueren om te bekijken of voortzetting na die tijd in de rede ligt. Hiermee wordt het materiële voordeel van de huidige fiscale behandeling, die sinds 2017 voor zorgt dat derden die in het spoor investeren geen BTW hoeven te betalen, tot 2040 in stand gehouden.

De komende periode zal – samen met ProRail en de betrokken derden – worden gezien hoe deze waarborg – voor zowel voorziene als toekomstige projecten – zo eenvoudig mogelijk kan worden uitgewerkt passend bij het daarvoor gereserveerde financiële kader. Dit kan nog aanleiding geven tot aanpassingen in de lagere regelgeving die nu in concept in internetconsultatie wordt aangeboden. Met de decentrale overheden zal ik ook de

¹ Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van de heer Amhaouch, de heer Jetten en mevrouw Van der Graaf (Kamerstuk 29 984, nr. 757).

nieuwe kansen verkennen die het zbo biedt om te komen tot een verbetering van het gezamenlijk opdrachtgeverschap.

In lijn met de uitgangspunten van het overeengekomen afsprakenkader zal ik op basis van de uitkomsten van de nadere uitwerking van het Toekomstbeeld OV met alle regio's in gesprek gaan over de opgaven op het spoor, zodat regionale opgaven en kansen in de totale afweging worden betrokken.

Met het bovenstaande realiseer ik de kansen die de decentrale overheden zien in de omvorming en kom ik tegemoet aan de zorgen die zij eerder naar voren hebben gebracht. De decentrale overheden krijgen hiermee langjarige zekerheid over het kostenvoordeel. De omvorming heeft daarmee geen gevolgen voor de investeringen die zij in het spoor doen. Overige structurele gevolgen naast de BTW zijn er nog vanwege vennootschapsbelasting en energiebelasting. Ook deze gevolgen worden gecompenseerd.

3. De gebruiksvergoeding zal niet stijgen door de omvorming.

Vervoerders betalen via de gebruiksvergoeding mee aan de kosten van de exploitatie van het spoor. Zoals aangegeven zullen de kosten voor ProRail stijgen door het vervallen van de vooraf trek van BTW. Om te voorkomen dat dit leidt tot een hogere gebruiksvergoeding, heb ik afgesproken dat dit juridisch wordt verankerd in de lagere regelgeving door daarin op te nemen dat ProRail de aan aannemers betaalde BTW niet zal doorberekenen in de gebruiksvergoeding. Ook in dit geval zal deze betaalde BTW door de rijksoverheid worden gecompenseerd. Dat betekent dat de omvorming niets verandert aan de hoogte van de gebruiksvergoeding (en de in dat kader te betalen vergoedingen voor dienstverleningen en diensten) die aan de vervoerders (en soms indirect aan concessieverleners) en verladers in rekening wordt gebracht. Door de omvorming tot zbo is derhalve geen sprake van een verhoging van de prijs van het treinkaartje of de tarieven voor verladers.

4. De kosten van de omvorming ten aanzien van de organisatie zijn relatief gezien gering en worden gecompenseerd.

De eenmalige kosten die gemoeid zijn met de transitie hebben onder meer betrekking op de totstandkoming van de instellingswet, de lagere regelgeving, de planning en control cyclus en de implementatie. Het gaat daarbij om de personele en materiële kosten van ProRail, benodigde inhuur, adviesdiensten en overige out of pocket kosten. Deze kosten hebben betrekking op de jaren 2018 tot en met 2021 en variëren van jaar tot jaar. De totale transitiekosten in deze periode worden geraamd op € 8 mln. (gemiddeld € 2 mln. per jaar). Ter vergelijking: uitgedrukt in de totale uitgaven van ProRail van ca. € 10 mld. in die periode gaat het om ca. 0,08%.

In de tweede plaats leidt de omvorming tot structurele kosten voor de organisatie van ProRail. Het gaat onder meer om het voldoen aan de Wet openbaarheid van bestuur, een splitsing van de administratie in verband met fiscale eisen, kosten voor het uitvoeren van jaarlijkse BIT toetsen en toepasselijkheid van nieuwe regelingen (Mededingingswet/Awb/Wet Nationale ombudsman/Archiefwet). Tegelijkertijd is er ook sprake van besparingen, bijvoorbeeld door minder en minder gedetailleerde rapportages. Uit ruwe berekeningen blijkt dat de structurele kosten in de orde van grootte van € 1 tot € 4 mln. per jaar uitkomen. Dat is minder dan 0,2% van de totale jaarlijkse uitgaven van ProRail. IenW zal de gemaakte transitiekosten compenseren, bovenop de bestaande budgetten van ProRail in de lopende periode. Voor de structurele apparaatskosten, die

nog verder moeten worden uitgehard, geldt hetzelfde in relatie tot de lopende en komende meerjarenperiode. Dit betreft de voorziene gevolgen van de omvorming. Mochten er onvoorziene gevolgen bijkomen die direct voortvloeien uit de omvorming tot zbo, dan zal ik daar met ProRail een adequate oplossing voor vinden in het kader van de reguliere budgettaire gesprekken.

5. De omvorming leidt voor lenW tot lagere BTW-uitgaven.

Aan de ene kant leidt de omvorming voor lenW tot een kostenverhoging omdat het zbo ProRail de aan aannemers e.d. betaalde BTW niet meer in vooraftrek kan brengen. Daar staat tegenover dat het zbo ProRail hierover zelf geen BTW meer hoeft te berekenen aan lenW voor wat betreft de wettelijke taken. Deze twee effecten zijn even groot.

De BTW die ProRail niet meer aan lenW hoeft te berekenen, omvat daarnaast ook de inzet van ProRail zelf. Hierdoor ontstaat voor lenW een kostenverlaging. Deze zal net als de andere BTW voor- en nadelen binnen de Rijksbegroting worden vereffend.

6. De eenmalige fiscale transitiekosten voor ProRail worden gecompenseerd.

Vanwege de transitie van bv naar zbo en doordat ProRail bv zal ophouden te bestaan zal er voor een aantal belastingsoorten (eenmalig) afgerekend moeten worden met de Belastingdienst. Doordat ProRail voor deze fiscale effecten zal worden gecompenseerd, is het totale effect zowel voor ProRail als de Rijksbegroting per saldo nul ongeacht de omvang van de heffingen. De heffingen zullen daarom niet ten koste gaan van vervoerders, verladers en investeringen aan het spoor.

Voor de volledigheid meld ik u dat er nog gesprekken lopen met de Belastingdienst over enkele complexe situaties, die slechts een zeer klein deel van de activiteiten van ProRail uitmaken. Mocht de uitkomst van deze gesprekken onverhoopt leiden tot kosteneffecten, dan zullen deze eveneens worden gecompenseerd. Ook dit zal dus niet leiden tot hogere kosten voor betrokken partijen. Ik zal samen met de Minister van Financiën bezien of het mogelijk is om u specifiek te informeren over de fiscale effecten. De budgettaire effecten van de omvorming worden in de ontwerpbegroting 2021 verwerkt.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer