

Sectorclassificatie van de NMBS volgens het ESR 2010

Met de brief van 28 november 2022 heeft de Vice-eersteminister en minister van Mobiliteit van de federale regering het advies van het INR gevraagd over de sectorclassificatie van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen ("NMBS") in de zin van het ESR 2010. Deze vraag om advies heeft specifiek betrekking op de berekeningsmethoden voor de compensaties die aan de onderneming worden toegekend in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract voor de periode 2023-2032.

Het huidige classificatieadvies is gebaseerd op het ESR 2010 en op de Manual on Government Deficit and Debt (MGDD), editie 2022. Overeenkomstig tabel 20.1 van het ESR 2010 (paragraaf 20.17), is de sectorclassificatie van een eenheid gebaseerd op het opeenvolgende onderzoek van haar autonome besluitvorming, haar zeggenschap en haar markt karakter.

In vorige publicaties van het INR werden de autonome besluitvorming en het overheidstoezicht van de NMBS duidelijk vastgelegd en sindsdien zijn er in dit opzicht geen nieuwe elementen aan het licht gekomen. In dit advies wordt bijgevolg uitsluitend ingegaan op het markt karakter van de NMBS naar de maatstaf van het nieuwe openbaredienstcontract.

Advies van het INR

Volgens het ESR 2010 wordt het markt karakter van een niet-financiële institutionele eenheid beoordeeld aan de hand van een kwalitatief en een kwantitatief criterium. Een niet-financiële eenheid wordt beschouwd als een markteenheid indien aan beide criteria wordt voldaan.

Kwalitatief markt criterium

Het kwalitatieve markt criterium wordt beschreven in paragrafen 20.22 tot 20.28 van het ESR 2010 en in sectie 1.2.4.2 van de MGDD. Er wordt met name aan voldaan als meer dan 50% van de verkopen plaatsvindt aan eenheden die geen deel uitmaken van het openbaar bestuur. De klanten van de NMBS zijn echter voornamelijk huishoudens en bedrijven. Er is dus voldaan aan het kwalitatieve markt karakter.

Kwantitatief markt criterium

Het kwantitatieve markt criterium wordt beschreven in paragrafen 20.29 tot 20.31 van het ESR 2010 en in sectie 1.2.4.3 van de MGDD. Volgens dit criterium is een overheidsproducent een marktproducent als hij gedurende een aaneengesloten periode van drie jaren ten minste 50% van zijn kosten door zijn verkopen dekt. In deze context worden betalingen van overheidsinstanties buiten beschouwing gelaten, tenzij ze rechtstreeks gekoppeld zijn aan het volume of de waarde van de productie en worden toegekend aan andere producenten die dezelfde activiteit uitvoeren. Het kwantitatieve criterium wordt beoordeeld op basis van gegevens uit het verleden en/of realistische schattingen.

Het openbaredienstcontract voor de periode 2023-2032 voorziet in verschillende compensaties die door de federale overheid aan de NMBS worden gestort, waaronder een variabele compensatie die, voor de volledige duur van het contract, gelijk is aan 57% van de omzet uit de openbare dienstverplichtingen, zonder onder- of bovengrens.

Om de resterende netto financiële impact van de openbare dienstverplichtingen te dekken, voorziet het contract ook in een "vaste exploitatievergoeding". Het bedrag van deze compensatie wordt vooraf bepaald op basis van contractueel vastgelegde trajecten voor de kosten en opbrengsten die voortvloeien uit de openbare dienstverplichtingen, de variabele compensatie en de aan de NMBS toegekende winst. Er zijn twee aanpassingen van het contractuele traject van de vaste exploitatievergoeding voorzien tijdens de periode van het contract, in het kader van het proces van de aanpassing van het vervoersaanbod en op basis van dezelfde principes en formules als diegene die van toepassing zijn op de berekening van de aanvankelijke contractuele trajecten. Elke stijging van de kosten of daling van de inkomsten ten opzichte van het contractuele traject dat van kracht is zal het voorwerp uitmaken van een specifieke rechtvaardiging door de NMBS (a) waarin de objectieve factoren achter de vastgestelde evolutie worden toegelicht (b) waarin wordt aangetoond dat de aanpassing niet bedoeld is om beheersfouten of -tekortkomingen te verdoezelen (c) waarin wordt aangetoond dat de aanpassing niet bedoeld is om de daling van de inkomsten of de extra kosten van de vorige jaren te compenseren. Voor elke aanpassing wordt ook een derde partij aangeduid om te controleren of de procedure correct wordt toegepast. Ten slotte is er voor elk jaar van het contract een mechanisme voor de terugbetaling van de vaste exploitatievergoeding voorzien, voor een bedrag dat gelijk is aan de winst die wordt gemaakt boven de drempel van 8% van de rendabiliteit van de verkoop. Dit mechanisme is ontworpen om situaties van overcompensatie te vermijden, in overeenstemming met de Europese regelgeving. Deze rentabiliteitsdrempel van de verkoop van 8% is niet erg restrictief, aangezien het overeenkomt met de bovengrens die is waargenomen voor een steekproef van tien Europese spoorwegoperatoren in de periode 2009-2019.

De twee geplande aanpassingen van het contractuele traject van de vaste compensatie gelden dus ex ante, volgens vooraf vastgestelde principes en formules, en kunnen niet worden gebruikt om eventuele tekorten in voorgaande jaren te compenseren. Ze vereisen ook gedetailleerde bewijsstukken en controles door derden. Er zijn ook weinig beperkingen op de terugbetaling van eventuele overwinsten. Bijgevolg is het INR van mening dat de mechanismen die verband houden met de vaste vergoeding geen afbreuk doen aan de economische realiteit van de variabele vergoeding in de zin van het ESR 2010 (paragraaf 20.164). Deze variabele vergoeding moeten daarom worden opgenomen in de verkoop uit hoofde van het kwantitatieve markt criterium. Op deze basis zal volgens schattingen die aan het INR zijn meegedeeld, de verkoop ten minste 50% van de productiekosten dekken voor elk van de jaren die door het contract worden gedekt¹. Er is dus ook voldaan aan het kwantitatieve criterium.

Besluit

De NMBS is een niet-financiële institutionele eenheid die door de federale staat wordt gecontroleerd. Volgens de compensatiemechanismen in het nieuwe openbaredienstcontract blijft de NMBS een marktproducent. De eenheid moet daarom worden geclassificeerd als een niet-financiële vennootschap onder controle van de federale staat.

Het huidige advies is gebaseerd op de informatie waarover het INR op het moment van het opstellen ervan beschikt. De definitieve classificatie van de eenheid zal afhangen van de effectieve omstandigheden waarin de activiteit wordt uitgevoerd.

08/12/2023

¹ De dekkinggraad zal schommelen tussen 58% en 66%, afhankelijk van het jaar.



INSTITUUT VOOR DE NATIONALE REKENINGEN

ADVIES

8-12-2023.