



## Besluit [ontwerp]

### Besluit [ontwerp] methode van toerekening extra heffing ProRail

Ons kenmerk : ACM/UIT/495416  
Zaaknummer : ACM/18/032393  
Datum : 19 juni 2018

**Besluit [ontwerp] van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 32, eerste lid, van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte, tot goedkeuring van de methode van toerekening extra heffing 2018 voor de dienstregelingsjaren 2020 tot en met 2024.**

## Samenvatting

Het Ministerie van IenW heeft ProRail de opdracht gegeven om een extra heffing in rekening te brengen bij vervoerders. In de tarieven van deze extra heffing dient ProRail rekening te houden met de draagkracht van de marktsegmenten in de spoormarkt. Het Ministerie van IenW stelt de hoogte van de extra heffing vast. ProRail heeft aan de ACM goedkeuring gevraagd voor de lijst met marktsegmenten, de uitgevoerde evaluatie naar de draagkracht van die marktsegmenten, en de methode van toerekening van de extra heffing voor een periode van vijf jaar, vanaf 2020 tot en met 2024.

ProRail onderscheidt drie marktsegmenten; goederenvervoer, passagiersvervoer in het kader van een openbaredienstcontract, en overig passagiersvervoer. Om de draagkracht van deze segmenten te bepalen heeft ProRail onderzoeksbureau Significance ingeschakeld. Significance maakt hierbij gebruik van de Ramsey-Boiteux methode, waarbij de draagkracht wordt bepaald op basis van de prijselasticiteit.

De prijselasticiteit is vastgesteld met bestaande modellen die door het Ministerie van IenW worden gebruikt om prognoses te ontwikkelen voor de vervoersmarkt. Voor het goederenvervoer is de prijselasticiteit vastgesteld op -1,05, voor passagiersvervoer in het kader van een openbaredienstcontract op -0,50 en voor overig passagiersvervoer is de elasticiteit vastgesteld op -0,90. Met de prijselasticiteiten berekent ProRail de verdeling van de extra heffing over de marktsegmenten. Op basis van de Ramsey-Boiteux methode krijgen segmenten met een relatief hoge elasticiteit een relatief laag tarief per treinkilometer en segmenten met een relatief lage elasticiteit een relatief hoog tarief per treinkilometer.

In dit besluit keurt de ACM de methode goed voor een periode van vijf jaar, voor zover de waarde van de totale extra heffing tussen de 14 miljoen en 68 miljoen euro per jaar is vastgesteld. ProRail kan de methode derhalve toepassen van 13 december 2020 tot en met 8 december 2024.

## Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>2</b>
<b>1 Inleiding en procedure</b>	<b>5</b>
1.1 Inleiding	5
1.2 Procedure	5
<b>2 Juridisch kader</b>	<b>7</b>
2.1 Inleiding	7
2.2 Vereisten aan de extra heffing	7
2.2.1 Componenten van de gebruiksvergoeding	7
2.2.2 Hoogte van de totale extra heffing	7
2.2.3 Eisen aan bepaling van marktsegmenten	8
2.2.4 Draagkracht en methode van tarifiering	9
2.2.5 Overige vereisten: non-discriminatie, respecteren concurrentiepositie en productiviteitsstijgingen	9
2.3 Procedure tot goedkeuring van de lijst met marktsegmenten, de methode en de draagkrachtbepaling	10
2.3.1 Procedure: aanvraag, consultatie en goedkeuring	10
<b>3 Beoordeling door de ACM</b>	<b>11</b>
3.1 Inleiding	11
3.2 De marktsegmentatie	12
3.3 Draagkracht per marktsegment	13
3.3.1 Gebruik van de Ramsey-Boiteux-methode	13
3.3.2 Berekening elasticiteit passagiersvervoersdiensten	14
3.3.3 Berekening elasticiteit goederenvervoersdiensten	15
3.3.4 Robuustheid van de elasticiteiten	16
3.3.5 Vaststellen draagkracht	18
3.4 De tariefdrager	19
3.5 Procentuele opslag per gebruiksklasse	20
3.6 De gebruiksomvang	22
3.7 Tarief extra heffing	23
3.8 Meerjarige extra heffing	23
3.9 Indexatie extra heffing	24
3.10 Mogelijke tussentijdse herziening extra heffing	25
3.11 Overige vereisten	27
3.11.1 Hoogte van de totale extra heffing	27
3.11.2 Optimale concurrentiepositie	29
3.11.3 Productiviteitsstijgingen	29
3.11.4 Uitsluiten marktsegmenten	29
3.11.5 Toekomstige marktsegmenten	30
3.12 Conclusie	30
<b>4 Besluit</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage 1 Overzicht van relevante wettelijke bepalingen</b>	<b>32</b>
Spoorwegwet	32

Besluit implementatie Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte	33
Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte	35
Algemene wet bestuursrecht	36

## 1 Inleiding en procedure

### 1.1 Inleiding

1. ProRail B.V., de beheerder van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: ProRail of de beheerder),<sup>1</sup> heeft, op verzoek van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW):
  - marktsegmenten bepaald, als bedoeld in artikel 11f, eerste lid, van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: het Implementatiebesluit);
  - een evaluatie uitgevoerd naar de draagkracht van die marktsegmenten, als bedoeld in artikel 11f, eerste lid, van het Implementatiebesluit, jo. artikel 32, eerste lid, van de Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese Spoorwegruimte (hierna: Richtlijn 2012/34/EU), en;
  - een methode voor toerekening vastgesteld, als bedoeld in artikel 11f, vijfde lid, van het Implementatiebesluit.
2. Deze drie onderdelen vormen tezamen een systeem van tarifiering, waarmee een extra heffing in de zin van artikel 62, zesde lid, onder c, van de Spoorwegwet (hierna ook: Sw) in rekening kan worden gebracht bij spoorwegondernemingen die gebruik maken van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail brengt deze extra heffing in rekening in aanvulling op de zogenoemde (gebruiks-)vergoeding voor diensten uit het minimumtoegangspakket. Deze vergoeding wordt ook wel aangeduid als de Vergoeding MinimumToegangspakket (VMT). Het betreft de minimale vergoeding voor de diensten zoals bedoeld in artikel 62, eerste lid, van de Sw.
3. Volgens artikel 11g, eerste lid, van het Implementatiebesluit dienen de drie onderdelen van het tarifieringssysteem, genoemd in randnummer 1, te worden goedgekeurd door de Autoriteit Consument en Markt (ACM), voordat de beheerder de extra heffing in de vorm van tarieven voor de onderscheiden marktsegmenten opneemt in de netverklaring, bedoeld in artikel 58 van de Sw.
4. Het voorliggende besluit is een besluit van de ACM als bedoeld in artikel 11g, eerste lid, van het Implementatiebesluit. Hierin toetst de ACM of de drie onderdelen van het tarifieringssysteem voldoen aan de vereisten, gesteld bij of krachtens artikel 11g, derde lid, van het Implementatiebesluit. Indien aan die vereisten is voldaan, verleent de ACM haar goedkeuring aan het tarifieringssysteem voor een periode van maximaal vijf jaar.
5. In het voorliggende besluit concludeert de ACM dat de drie onderdelen van het tarifieringssysteem voldoen aan de eisen die daaraan zijn gesteld in de toepasselijke wet- en regelgeving. Daarom verleent de ACM in dit besluit voor de eerste maal goedkeuring aan de drie onderdelen van de methode van toetreding voor een periode van vijf jaar.

### 1.2 Procedure

6. Het Ministerie van IenW stelt, in overleg met ProRail, de hoogte van de totale extra heffing vast

<sup>1</sup> ProRail B.V. is de beheerder als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet.

voor een periode van één tot vijf jaar. Om deze extra heffing in rekening te kunnen brengen bij spoorwegondernemingen, dient ProRail een methode van toerekening op te stellen. De relatieve draagkracht (de draagkracht ten opzichte van elkaar) van verschillende marktsegmenten van het spoorvervoer dient daarbij de belangrijkste graadmeter te zijn voor de verdeling van extra heffing.

7. ProRail heeft de lijst met marktsegmenten, methode van toerekening en de MCB-test bij brief van 9 maart 2018 aan de ACM ter goedkeuring toegezonden, vergezeld van de relevante stukken. Hierbij heeft ProRail de ACM verzocht de methode van toerekening goed te keuren voor een periode van vijf jaar.
8. Het vaststellen van de relatieve draagkracht van de marktsegmenten heeft ProRail, met het oog op de vaststelling van de extra heffing in de periode 2020-2024, uitbesteed aan het onderzoeksbureau Significance. Dit onderzoeksbureau heeft de meting van de draagkracht, ook wel de *market-can-bear* test (hierna: MCB-test), uitgevoerd, met het oog op de bepaling van de extra heffing voor de periode 2020-2024.
9. De ACM moet binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag voor goedkeuring een besluit nemen op de aanvraag.<sup>2</sup> Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is van toepassing op de voorbereiding van het besluit tot goedkeuring van de lijst met segmenten, de toerekeningsmethode en de draagkrachtmeting. Dit houdt onder meer in dat de ACM eerst een ontwerp van het besluit tot goedkeuring ter inzage legt en belanghebbenden in de gelegenheid stelt om hun zienswijze te geven op het ontwerp, mondeling, schriftelijk of beide. Pas daarna neemt de ACM haar definitieve besluit, waarbij zij rekening houdt met de zienswijzen of deze gemotiveerd weerlegt.
10. Door middel van een publicatie in de Staatscourant op 19 juni 2018 alsmede een publicatie op de website van de ACM, heeft de ACM kennis gegeven van haar ontwerpbesluit, dat strekt tot goedkeuring van de lijst met segmenten, de toerekeningsmethode en de draagkrachtmeting, voor de periode van vijf jaar. Gelijkzeitig heeft de ACM het ontwerpbesluit met de stukken die daarop betrekking hebben ter inzage gelegd, voor een periode van zes weken, beginnend op 19 juni 2018. In de publicatie in de Staatscourant heeft de ACM gewezen op de mogelijkheid voor belanghebbenden om inzage te verkrijgen in het besluit en de relevante stukken, op de wijze waarop zij een zienswijze kunnen indienen en op de termijn daarvoor.
11. *[PM overzicht van zienswijzen]*
12. *[PM verder verloop van de goedkeuringsprocedure]*

---

<sup>2</sup> Artikel 11g, eerste lid, van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

## 2 Juridisch kader

### 2.1 Inleiding

13. In dit hoofdstuk wordt de wet- en regelgeving die van toepassing is op de extra heffing bedoeld in artikel 62, zesde lid, onder c, van de Sw, verkort en geparafraseerd weergegeven. Voor de beoordeling en conclusies, in hoofdstukken 3 en 4, zijn de relevante wetsbepalingen zelf leidend. In Bijlage 1 zijn de integrale teksten van deze relevante wet- en regelgeving opgenomen.
14. Hierna worden in paragraaf 2.2 de inhoudelijke eisen besproken, waaraan de extra heffing die ProRail voornemens is om op te leggen, moet voldoen. In paragraaf 2.3 worden de procedurele vereisten besproken die moeten worden doorlopen, voordat de ACM goedkeuring kan verlenen aan de voorgenomen extra heffing.

### 2.2 Vereisten aan de extra heffing

#### 2.2.1 Componenten van de gebruiksvergoeding

15. Op grond van artikel 62, eerste en zesde lid, van de Sw, zijn spoorwegondernemingen een vergoeding verschuldigd aan de beheerder van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur, wanneer zij gebruik maken van die infrastructuur. Die vergoeding kan bestaan uit meerdere componenten, die tezamen worden aangeduid als de zogenoemde 'gebruiksvergoeding'. De minimale component van die vergoeding is omschreven in artikel 62, eerste lid, van de Sw. Deze basiscomponent wordt ook wel aangeduid als de 'Vergoeding MinimumToegangspakket' of, afgekort, als, 'VMT' en omvat alleen de kosten "die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst".<sup>3</sup>
16. Het zesde lid van artikel 62 van de Sw somt de overige componenten op, waaruit de gebruiksvergoeding mag bestaan in aanvulling op de VMT. In die opsomming is onder c opgenomen dat de gebruiksvergoeding: "[...] een extra heffing [mag omvatten] als bedoeld in artikel 32, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU, om zo mogelijk volledige dekking van de door de beheerder gemaakte kosten te verkrijgen [...]."

#### 2.2.2 Hoogte van de totale extra heffing

17. De extra heffing als bedoeld in artikel 62, zesde lid, onder c, van de Sw, kan volgens die bepaling (en volgens artikel 32, eerste lid, van de Richtlijn 2012/34/EU) ingezet worden om mogelijk volledige dekking van de door de beheerder gemaakte kosten te verkrijgen, maar ook niet meer dan die totale kosten.<sup>4</sup> Artikel 11d, tweede lid, van het Implementatiebesluit<sup>5</sup> formuleert dit plafond als volgt: "[...] de door de beheerder gemaakte kosten voor het beheer van de

<sup>3</sup> Het betreft de kosten, bedoeld in artikel 31, derde lid, van de Richtlijn 2012/34/EU, ruwweg de kosten die samenhangen met het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur, niet met het 'voorhanden hebben' daarvan.

<sup>4</sup> Artikel 62 van de Spoorwegwet.

<sup>5</sup> Artikel 11d, eerste lid, van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

*hoofdspoorweginfrastructuur die door de extra heffing bij spoorvervoerders in rekening worden gebracht, bedragen ten hoogste de som van de totale begrote kosten, bedoeld in artikel 3, verminderd met:*

- *de totale begrote kosten die worden toegerekend aan de diensten voor het minimumtoegangspakket overeenkomstig artikel 7;*
- *de totale opbrengsten van de beheerder in verband met het verlenen van toegang tot dienstvoorzieningen en diensten als bedoeld in artikel 13, en*
- *de overige inkomsten met betrekking tot het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur.*<sup>6</sup>

### 2.2.3 Eisen aan bepaling van marktsegmenten

18. Aan de structuur en differentiatie van de extra heffing worden nadere eisen gesteld in diverse wettelijke regelingen. Ten eerste mag op grond van artikel 11f, eerste lid, jo. artikel 11g, derde lid, van het Implementatiebesluit, de heffing alleen in rekening worden gebracht indien deze onderscheid maakt tussen marktsegmenten. De eerstgenoemde bepaling schrijft voor dat de beheerder ten minste drie marktsegmenten dient te onderscheiden bij het opleggen van de extra heffing: goederenvervoerdiensten, passagiersvervoerdiensten in het kader van een openbaredienstcontract en overige passagiersvervoerdiensten.<sup>7</sup> De beheerder dient de segmenten op te nemen op een lijst en die lijst ter goedkeuring voor te leggen aan de ACM, zo bepaalt artikel 11g, eerste lid, van het Implementatiebesluit.
19. Bijlage VI bij Richtlijn 2012/34/EU onder punt 1 (jo. artikel 11g, derde lid, van het Implementatiebesluit) schrijft voor dat de beheerder bij de bepaling van de (lijst van) nadere marktsegmenten, ten minste de volgende paren in aanmerking moet nemen:
- a. passagiers- versus goederenvervoer;
  - b. treinen die gevaarlijke goederen vervoeren versus andere goederentreinen;
  - c. binnenlands versus internationaal vervoer;
  - d. gecombineerd vervoer versus rechtstreekse treinen;
  - e. stedelijke of regionale treinen versus tussen stedelijke passagiersvervoerdiensten;
  - f. bloktreinen versus treinen met losse wagons; en
  - g. reguliere versus occasionele treindiensten.<sup>8</sup>
20. Ook moet de beheerder marktsegmenten onderscheiden waarin spoorwegondernemingen op het moment van vaststelling van de heffingsregeling nog niet actief zijn, maar waar tijdens de geldigheidsperiode van de heffingsregeling diensten aan zouden kunnen worden verleend. Deze segmenten moeten worden vermeld op de lijst (en in de netverklaring).<sup>9</sup> De lijst van marktsegmenten wordt bekend gemaakt in de netverklaring en moet minstens om de vijf jaar worden geëvalueerd.<sup>10</sup> Tot slot beheert de ACM de lijst met marktsegmenten, zo bepaalt artikel

<sup>6</sup> Artikel 11d tweede lid, van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

<sup>7</sup> Op grond van artikel 11f, derde lid, van het Implementatiebesluit mag de beheerder nadere segmenten onderscheiden, mits daarbij Bijlage VI van Richtlijn 2012/34/EU in acht genomen wordt.

<sup>8</sup> Artikel 32, gelezen in samenhang met Bijlage VI, punt 1, van Richtlijn 2012/34/EU.

<sup>9</sup> Artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU.

<sup>10</sup> Artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU.



32, eerste lid, van de Richtlijn 2012/34/EU.<sup>11</sup>

#### 2.2.4 Draagkracht en methode van tarifiering

21. Ten tweede bepaalt artikel 11f, eerste lid, van het Implementatiebesluit dat de beheerder een evaluatie moet uitvoeren, als bedoeld in artikel 32, eerste lid, van de Richtlijn 2012/34/EU. In dit artikel is bepaald dat een extra heffing alleen mag worden opgelegd "indien de markt dat kan dragen". Deze evaluatie wordt daarom ook wel de what-the market-can-bear-test (MCB test) genoemd. Daarbij moet de term 'markt' worden opgevat als marktsegment genoemd in randnummer 18. Daarmee is bedoeld dat de beheerder moet bepalen wat de draagkracht is van de onderscheiden marktsegmenten en de extra heffing moet differentiëren, al naar gelang de draagkracht van die marktsegmenten verschilt.
22. Ten derde moet de beheerder tevens een methode opstellen aan de hand waarvan de totaalbedragen aan extra heffing per marktsegment in rekening worden gebracht bij spoorwegondernemingen. Aan de hand van de draagkrachtbepaling kan immers alleen worden bepaald welk totaalbedrag (per jaar) er in rekening kan worden gebracht bij een marktsegment. De vergoeding wordt echter niet in rekening gebracht bij marktsegmenten, maar bij individuele spoorwegondernemingen.
23. Voort is in artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU bepaald dat "[h]et niveau van de heffingen [...] niet [mag] uitsluiten dat van de infrastructuur gebruik wordt gemaakt door marktsegmenten die op zijn minst de rechtstreeks uit de exploitatie van de spoorwegdiensten voortvloeiende kosten kunnen dekken, plus een rendement dat de markt kan verdragen."<sup>12</sup>

#### 2.2.5 Overige vereisten: non-discriminatie, respecteren concurrentiepositie en productiviteitsstijgingen

24. Op grond van artikel 11g, derde lid, van het Implementatiebesluit, keurt de ACM de extra heffing goed, indien is voldaan aan de vereisten die artikel 29, tweede en derde lid, en artikel 32, eerste lid, en bijlage VI, punt 1, van Richtlijn 2012/34/EU stellen aan de extra heffing en de oplegging daarvan aan spoorwegondernemingen.<sup>13</sup> Deze richtlijnbevestigingen regelen het volgende:
  - a. artikel 29, tweede lid, van Richtlijn 2012/34/EU bepaalt dat de gebruikte heffingsregeling voor het gehele net op dezelfde beginselen moet berusten, tenzij op grond van artikel 32, derde lid, van de Richtlijn, specifieke regelingen zijn getroffen;
  - b. artikel 29, derde lid, van Richtlijn 2012/34/EU schrijft voor, dat infrastructuurbeheerders ervoor zorgen dat de toepassing van de heffingsregeling resulteert in gelijkwaardige en niet-discriminerende rechten voor verschillende spoorwegondernemingen die in soortgelijke delen van de markt diensten van vergelijkbare aard verrichten, en dat de

<sup>11</sup> Artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU. ACM vat artikel 11g, derde lid van het Implementatiebesluit zó op, dat toezending van de lijst met het oog op verkrijgen van goedkeuring, tevens toezending ervan aan de ACM behelst, met het oog op beheer van de lijst in overeenstemming met artikel 32 eerste lid van de Richtlijn en de artikel 55 en 56 daarvan.

<sup>12</sup> Onderstreping ACM.

<sup>13</sup> In het voorliggende besluit wordt, inde hierna volgende tekst, rechtstreeks verwezen naar de artikelen 29 en 32 van Richtlijn 2012/34/EU. Waar dit het geval is, dient steeds te worden gelezen "artikel 11g, derde lid, van het Besluit jo. [...]" – de betreffende bepaling uit Richtlijn 2012/34/EU.

- daadwerkelijk opgelegde heffingen aan de voorschriften van de netverklaring voldoen;
- c. artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU, bepaalt dat de methode voor de vaststelling van extra heffingen gebaseerd is op efficiënte, transparante en niet-discriminerende beginselen;
  - d. volgens diezelfde bepaling, moet de extra heffing de optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten waarborgen en moet de heffingsregeling productiviteitsstijgingen die de spoorwegondernemingen hebben verwezenlijkt, respecteren.
25. Ad a) dit houdt dat de methode waarmee de extra heffing in rekening wordt gebracht (de tarifieringsmethode of -wijze, c.q. de 'heffingsregeling' voor zover die ziet op de wijze waarop de extra heffing in rekening wordt gebracht<sup>14</sup>) hetzelfde zijn voor de gehele hoofdspoorweginfrastructuur, tenzij er aanleiding is om voor afzonderlijke delen ervan afzonderlijke heffingen vast te stellen.
26. Ad b) ten tweede mogen marktsegmenten<sup>15</sup>, niet worden gediscrimineerd of, bij oplegging van de heffing, willekeurig worden behandeld aan de hand van indelingen of criteria die niet zijn opgenomen in de netverklaring. De methode van toerekening moet gebaseerd zijn op niet-discriminerende beginselen en de grondslagen voor tarifiering van de extra heffing mogen niet zo zijn gekozen dat deze discriminatoir uitpakken.
27. Ad c) ten derde moet de methode voor de vaststelling van extra heffingen gebaseerd zijn op efficiënte beginselen. Het moet voor zowel de beheerder als vervoerders eenvoudig zijn om de extra heffing te achterhalen. De methode dient ook transparant te zijn: inzichtelijk, kenbaar, navolgbaar en niet innerlijk tegenstrijdig.
28. Ad d) tot slot moet de extra heffing een optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten waarborgen en moet de heffingsregeling productiviteitsstijgingen die de spoorwegondernemingen hebben verwezenlijkt respecteren.

## 2.3 Procedure tot goedkeuring van de lijst met marktsegmenten, de methode en de draagkrachtbepaling

### 2.3.1 Procedure: aanvraag, consultatie en goedkeuring

29. De beheerder dient volgens artikel 11f, eerste en vierde lid, van het Implementatiebesluit, ten minste eenmaal in de vijf jaar de lijst met marktsegmenten, de draagkracht van de marktsegmenten en de methode voor tariefbepaling te herzien. De lijst met segmenten, de draagkrachtmeting (de 'evaluatie') en de methode van toerekening (tarifieringsmethode of -wijze) dienen ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de ACM, op grond van artikel 11g, eerste lid,

<sup>14</sup> Met een 'heffingsregeling' zoals bedoeld in Richtlijn 2012/34/EU, kunnen meerdere tariefcomponenten in rekening worden gebracht, waaronder de 'extra heffing'.

<sup>15</sup> Hier: de spoorwegondernemingen die in soortgelijke delen van de markt diensten van vergelijkbare aard verrichten.

van het Implementatiebesluit. Daartoe moet de beheerder een aanvraag indienen bij de ACM. Daarbij moeten ook de relevante documenten worden overgelegd, zo is bepaald in artikel 11g, tweede lid, van het Implementatiebesluit.

30. Op de voorbereiding van een goedkeuringsbesluit is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.<sup>16</sup> Dit houdt onder meer in dat de ACM een ontwerpbesluit in consultatie brengt bij belanghebbenden. Daarvoor moet melding worden gemaakt van de mogelijkheid tot inzage in het besluit en de relevante stukken en van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen. Vervolgens worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze mondeling en/of schriftelijk naar voren te brengen. Tot slot dient de ACM bij het nemen van een definitief besluit rekening te houden met de zienswijzen of deze (gemotiveerd) te weerleggen. Het indienen van bezwaar is niet mogelijk.
31. Hierbij geldt dat de ACM de lijst van marktsegmenten, de evaluatie en de methode van toerekening, moet goedkeuren, indien is voldaan aan de (limitatief opgesomde) vereisten, gesteld in de artikelen 29, tweede en derde lid, 32, eerste lid, en bijlage VI, punt 1, van Richtlijn 2012/34/EU.<sup>17</sup> De ACM kan voorwaarden verbinden aan de goedkeuring.<sup>18</sup> Tot slot geldt de goedkeuring van de ACM voor een periode van ten hoogste vijf jaar.<sup>19</sup>

## 3 Beoordeling door de ACM

### 3.1 Inleiding

32. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM of de methode voor toerekening van de extra heffing van ProRail, de draagkrachtbepaling en de lijst van marktsegmenten voldoen aan de wettelijke vereisten.
33. Gelet op het in hoofdstuk 2 uiteengezette juridische kader bestaat de beoordeling van de ACM in onderhavig ontwerpbesluit uit de volgende onderdelen: de beoordeling van de marktsegmentatie (in paragraaf 3.2), de beoordeling van de draagkracht per marktsegment en de berekeningswijze ervan (in paragraaf 3.3) en de beoordeling van de overige vereisten (in paragraaf 3.11). Tevens beoordeelt de ACM de stappen die ProRail zet om op basis van de berekende draagkracht een extra heffing per marktsegment te berekenen. Die beoordeling bestaat uit: de tariefdrager (in paragraaf 3.4), de procentuele opslag per gebruiksklasse (in paragraaf 3.5), de gebruiksomvang (in paragraaf 3.6), de tariefberekening voor de extra heffing in (paragraaf 3.7), het berekenen van een meerjarige extra heffing in (paragraaf 3.8), de indexatie van de extra heffing (in paragraaf 3.9), en de mogelijkheden voor een tussentijdse herziening van de extra heffing (in paragraaf 3.10).
34. De ACM toetst in hoeverre de betreffende onderdelen voldoen aan de wettelijke vereisten. Per

<sup>16</sup> Artikel 11g, eerste lid, van Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte

<sup>17</sup> Artikel 11g, derde lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>18</sup> Artikel 11g, vierde lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>19</sup> Artikel 11g, zesde lid, van het Implementatiebesluit.

paragraaf wordt eerst het betreffende onderdeel beschreven en vervolgens wordt het door de ACM beoordeeld.

### 3.2 De marktsegmentatie

35. Op grond van artikel 32, eerste lid, van de Richtlijn 2012/34/EU dient ProRail ten minste drie marktsegmenten te onderscheiden:

- goederenvervoersdiensten;
- passagiersvervoersdiensten in het kader van openbare dienstcontracten, en;
- overige passagiersvervoersdiensten.

36. Artikel 11f van het Implementatiebesluit biedt ProRail de mogelijkheid om de marktsegmenten uit randnummer 35 nader te segmenteren. Onderzoeksbureau Significance heeft in opdracht van ProRail de mogelijkheid tot nadere segmentatie onderzocht. Om te bepalen of, en in hoeverre, nadere segmentatie wenselijk is, heeft Significance de volgende vragen als leidraad gehanteerd:

- in hoeverre verschillen de gevonden prijselasticiteiten voor spoorvervoer tussen marktsegmenten voor deelmarkten in personen- en goederenvervoer substantieel van elkaar?;
- in hoeverre beschikt ProRail over betrouwbare informatie om deze deelmarkten bij het vaststellen en in rekening brengen van de extra heffing per marktsegment te onderscheiden?;
- en zijn de extra marktsegmenten niet te gering van omvang?<sup>20</sup>

37. Naar aanleiding van het onderzoek van Significance heeft ProRail besloten de markt niet nader te segmenteren. In sommige gevallen was nadere segmentatie niet wenselijk, omdat de deelsegmenten te klein werden. In andere gevallen waren de elasticiteiten van de verschillende deelsegmenten onvoldoende verschillend.<sup>21</sup>

#### *Beoordeling ACM*

38. ProRail dient op grond van artikel 11f, eerste en derde lid, van het Implementatiebesluit ten minste drie marktsegmenten te onderscheiden, te weten:

- goederenvervoersdiensten;
- passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbare dienstcontract, en;
- overige passagiersvervoersdiensten.

In de onderhavige methode zijn deze drie marktsegmenten onderscheiden. Hiermee heeft ProRail voldaan aan de wettelijke norm.<sup>22</sup>

39. Nadere segmentatie is een mogelijkheid die op basis van artikel 11f, eerste en derde lid, van het Implementatiebesluit geboden wordt. Dit artikel biedt ProRail de mogelijkheid om de segmenten

<sup>20</sup> Rapport Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, pagina 67.

<sup>21</sup> Rapport Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, pagina 67.

<sup>22</sup> Zie verder paragraaf 3.11.5 hierna, met betrekking tot mogelijke toekomstige marktsegmenten in de zin van artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU.

nader te onderscheiden maar dit is geen verplichting. Het staat ProRail vrij om ervoor te kiezen de markt niet nader te segmenteren.

### 3.3 Draagkracht per marktsegment

40. Significance heeft in opdracht van ProRail de draagkracht per marktsegment berekend. Om deze draagkracht te berekenen, heeft ProRail gebruikgemaakt van de Ramsey-Boiteux methode. In deze paragraaf wordt deze methode toegelicht en beoordeeld door de ACM.

#### 3.3.1 Gebruik van de Ramsey-Boiteux-methode

##### *Omschrijving van de te gebruiken methode*

41. Om de draagkracht van de verschillende segmenten te berekenen, maakt ProRail gebruik van de Ramsey-Boiteux-methode. Bij deze methode wordt de prijs bepaald in omgekeerde verhouding tot de elasticiteit aan de vraagzijde. In het voorliggende geval zorgt deze methode ervoor dat marktsegmenten die een relatief lage elasticiteit kennen (*i.e.* waarvoor weinig andere mogelijkheden zijn om aan de vraag te voldoen), een relatief hoge heffing toegerekend krijgen en segmenten met een relatief hoge elasticiteit (*i.e.* waarvoor ruime(-re) andere mogelijkheden zijn om aan de vraag te voldoen), een relatief lage heffing. De basisformule voor bepaling van een Ramsey-Boiteux-prijszetting is:<sup>23</sup>

$$\frac{P_i - MC_i}{P_i} = \frac{\gamma}{\varepsilon_i}$$

42. Waarbij de parameters als volgt zijn gedefinieerd:<sup>24</sup>

- $P_i$  is de prijs van een monopolist voor marktsegment  $i$ ;
- $MC_i$  zijn de marginale kosten voor productie van de goederen of diensten voor markt  $i$ ;
- $\gamma$  is een constante die kleiner of gelijk is aan 1,<sup>25</sup> en;
- $\varepsilon_i$  is de prijselasticiteit van de vraag van marktsegment  $i$ .

43. De linkerkant van de formule geeft de relatieve toeslag op de marginale kosten binnen een marktsegment weer. De rechterkant geeft aan dat deze gelijk is aan een constante, gedeeld door de elasticiteit van het betreffende marktsegment.

44. Als de economische Ramsey methode wordt toegepast om de draagkracht te bepalen, dan is het nodig om de mate van doorberekening aan de eindgebruiker vast te stellen. ProRail heeft bij het toepassen van de Ramsey methode de aanname gedaan dat, zowel bij de passagiersvervoersmarkten als bij de goederenvervoersmarkt, de mate van doorberekening van de extra heffing aan de eindgebruiker (passagiers en goederenverladers) 100% is.

<sup>23</sup> Hierbij is de notatie aangehouden van het rapport van Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*.

<sup>24</sup> Ook hier: volgens de notatie van rapport van Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*.

<sup>25</sup> Deze constante is afkomstig uit de zogenoemde 'Lagrange multiplier' die ten grondslag ligt aan de basisformule van de Ramsey-Boiteux prijs.

### *Beoordeling ACM*

45. De Ramsey-Boiteux-methode is een methode waarbij de extra heffing per marktsegment afhankelijk is van de draagkracht die is bepaald door het berekenen van de prijselasticiteiten van de verschillende segmenten. Deze sluit aan bij het vereiste van artikel 11f van het Implementatiebesluit. Hierin is bepaald dat de extra heffing moet worden opgelegd, rekening houdend met de draagkracht van de verschillende (drie) marktsegmenten. Dat is wat de Ramsey-Boiteux-methode naar zijn aard op objectieve wijze beoogt te doen met de minst concurrentieverstorende verdeling van de extra heffing als uitkomst. Ook in andere Europese landen, zoals Duitsland, is dit de methode om de draagkracht van de marktsegmenten te bepalen.<sup>26</sup>
46. Wat betreft de aanname van Significance dat de vervoerders de extra heffing voor 100% doorberekenen aan de eindgebruiker, overweegt de ACM als volgt. In een concurrerende markt is het aannemelijk dat de extra heffing voor 100% wordt doorberekend. De verwachting is dat de marges laag zijn door concurrentie, waardoor vervoerders genoodzaakt zijn om de extra heffing in rekening te brengen.
47. Zowel de passagiersvervoersmarkten als de goederenvervoersmarkt zijn concurrerende markten, waarbij er zowel sprake is van concurrentie om de markt (passagiersvervoer) als concurrentie op de markt (goederenvervoer). Hierdoor is de ACM van mening dat de aanname dat 100% van de prijsverhoging wordt doorgevoerd de enige redelijke aanname is voor het bepalen van de draagkracht van de marktsegmenten.
48. Ook in andere Europese landen<sup>27</sup> wordt bij het toepassen van de Ramsey-Boiteux methode gewerkt met de aanname dat 100% van de prijsverhoging bij de eindgebruikers terecht komt.
49. De ACM is van oordeel dat de methode die Significance hanteert voor het berekenen van de relatieve draagkracht per marktsegment ook voor het overige objectief, non-discriminatoir en logisch en navolgbaar is en daarmee voldoet aan de wettelijke vereisten.

### **3.3.2 Berekening elasticiteit passagiersvervoersdiensten**

#### *Omschrijving van de te gebruiken methode*

50. Voor het berekenen van de elasticiteit van de passagiersvervoersdiensten is gebruikgemaakt van het economisch model genaamd Landelijk Model Systeem (hierna ook: LMS). Het LMS is een rekeninstrument voor het maken van prognoses van het passagiersverkeer en -vervoer voor de middellange en lange termijn. De functie van het LMS is het leveren van ramingen van de verkeersomvang voor verschillende beleidspakketten. Hierbij wordt rekening gehouden met veranderingen in ruimtelijke variabelen, netwerkvariabelen, sociaaleconomische variabelen en

<sup>26</sup> Besluit van Bundesnetzagentur van 13-02-2017, Beschlusskammer 10, nr. BK-10-16-0008\_E, p. 65-66.

<sup>27</sup> Duitsland en Oostenrijk

demografische variabelen.<sup>28</sup>

51. Op basis van verschillende variabelen zoals kosten voor vervoer, maar ook bijvoorbeeld, rijbewijs- en autobezit, spreiding van wonen en werken en ook inkomen, wordt de kans geschat dat iemand voor een bepaalde vervoermodaliteit kiest. Op basis van deze schattingen wordt het totale gebruik van een bepaalde modaliteit geschat.
52. In het onderzoek van Significance zijn verschillende situaties met elkaar vergeleken. Om de relatieve verandering in de vraag te meten - als gevolg van een toename van kosten -, zijn de kosten voor de passagiersvervoersdiensten in het LMS verhoogd met een percentage dat overeenkomt met de verwachte extra heffing. Op basis van de vraag zonder en met deze prijsverhoging kan de relatieve verandering van de vraag worden berekend. Door de relatieve verandering van de vraag vervolgens te delen door de relatieve verandering van de prijs, wordt de elasticiteit per marktsegment vastgesteld.
53. De hoogte van de extra heffing die op basis van de methode wordt toegerekend, stond op het moment van ontwikkeling van de methode uiteraard nog niet vast. Om de uitkomsten van de MCB-test toe te kunnen passen voor een extra heffing die varieert, berekent Significance de prijselasticiteit voor verschillende prijsveranderingen, namelijk een toename van 0,5%, 1,5% en 2,5% van de totale kosten.<sup>29</sup>

#### *Beoordeling ACM*

54. De ACM overweegt dat het LMS de prognoses van het passagiersverkeer en -vervoer voor de middellange en lange termijn berekent, rekening houdende met veranderingen in ruimtelijke variabelen, netwerkvariabelen, sociaaleconomische variabelen en demografische variabelen.
55. Daarnaast overweegt de ACM dat het LMS een systeem is dat al meer dan 30 jaar wordt gebruikt voor het ontwikkelen van prognoses en doorlopend wordt bijgewerkt om te zorgen dat het systeem blijft aansluiten bij de praktijk.
56. Derhalve concludeert de ACM dat het LMS een relatief solide methode is. De ACM is van mening dat het afleiden van de elasticiteiten middels dit model een voldoende transparante, non-discriminatoire, objectieve en navolgbare methode is om de draagkracht van het passagiersvervoersdienstensegment te bepalen.

### **3.3.3 Berekening elasticiteit goederenvervoersdiensten**

#### *Omschrijving van de te gebruiken methode*

57. Voor het berekenen van de elasticiteit van goederenvervoersdiensten is gebruik gemaakt van het model BasGoed. Het model BasGoed doet voorspellingen met betrekking tot de goederenstroom

<sup>28</sup> Rapport Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, pagina 43.

<sup>29</sup> De berekening van de totale kosten is beschreven in het rapport van Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, bijlage 1.

in Nederland. Dit systeem wordt gebruikt voor prognoses van het goederenverkeer van verschillende modaliteiten, waarbij het systeem doorlopend worden verbeterd.<sup>30</sup>

58. Het model BasGoed is gebaseerd op waargenomen goederenstromen. Vervolgens worden groeifactoren berekend en toegepast op drie modules om op basis van transportdata in het basisjaar, in dit geval 2014, een voorspelling te doen over transportdata in een toekomstig jaar.<sup>31</sup>
59. De verhoging van de prijs van een modaliteit heeft in BasGoed direct invloed op de onderlinge verdeling van goederenstromen over de modaliteiten. Hierdoor kan het model de verandering van de vraag meten, c.q. de prijselasticiteit bepalen.
60. In het onderzoek van Significance zijn verschillende situaties met elkaar vergeleken. Om de relatieve verandering in de vraag<sup>32</sup> te meten, zijn de kosten voor de goederenvervoersdiensten in het model BasGoed verhoogd met een percentage dat overeenkomt met de verwachte extra heffing. Op basis van de vraag zonder en met deze prijsverhoging kan de relatieve verandering van de vraag worden berekend. Door de relatieve verandering van de vraag vervolgens te delen door de relatieve verandering van de prijs, wordt de elasticiteit per marktsegment vastgesteld.
61. Zoals hiervoor beschreven staat de hoogte van de extra heffing nog niet vast. Om de uitkomsten van de MCB-test toe te kunnen passen voor een extra heffing die varieert, berekent Significance de prijselasticiteiten voor verschillende prijsveranderingen, namelijk een toename 0,3%, 1,5% en 2,5% van de totale kosten.<sup>33</sup>

#### *Beoordeling ACM*

62. BasGoed is ontwikkeld met een doel dat in lijn is met het doel van de market-can-bear-test; het doen van voorspellingen ten aanzien van veranderingen in de goederenstroom in, door, van en naar Nederland (met andere woorden 'de vraag'). Doordat de prijs van een modaliteit in BasGoed direct invloed heeft op de hoeveelheid goederen die via deze modaliteit wordt getransporteerd, concludeert de ACM dat het afleiden van de elasticiteiten middels dit model een voldoende transparante, non-discrimatoire, objectieve en navolgbare methode is om de draagkracht van het spoorgoederensegment te bepalen.

### **3.3.4 Robuustheid van de elasticiteiten**

#### *Omschrijving van de te gebruiken methode*

63. De prijselasticiteiten in beide modellen, LMS en BasGoed, zijn berekend voor zowel het beginjaar (2020) als het eindjaar (2024). ProRail doet dit om vast te stellen dat de berekende prijselasticiteiten robuust zijn voor de gehele reguleringsperiode.

<sup>30</sup> Rapport van Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, paragraaf 5.1.

<sup>31</sup> Rapport van Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, paragraaf 5.1.

<sup>32</sup> Hiermee wordt de aantallen door eindgebruikers afgenomen reizen bedoeld.

<sup>33</sup> De berekening van de totale kosten is beschreven in het rapport van Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, bijlage 1.



64. Daarnaast worden er door het LMS en het model BasGoed twee modelberekeningen uitgevoerd voor twee uiteenlopende scenario's om rekening te houden met veranderende omstandigheden binnen de reguleringsperiode 2020-2024. Hiermee kan worden geconcludeerd in hoeverre de overige (economische) factoren invloed hebben op de elasticiteit van de segmenten. Hierbij wordt gebruikgemaakt van twee scenario's; 'WLO hoog' en 'WLO laag'.<sup>34</sup>
65. WLO staat voor "Welvaart en Leefomgeving". In het scenario 'WLO hoog' wordt onder andere uitgegaan van sterke demografische groei, sterk groeiende wereldeconomie, een grote dienstensector, snelle technologische ontwikkeling en lage olieprijs. In het scenario 'WLO laag' wordt onder andere uitgegaan van een beperkt groeiende wereldeconomie, een kleine dienstensector, trage technologische ontwikkeling en een hoge olieprijs.
66. De WLO scenario's bekijken de situatie in Nederland in 2030 en 2050. Om de uitkomsten voor 2020 en 2024 te bepalen, is gebruik gemaakt van interpolatie. Hierbij wordt een schatting gemaakt van de situatie in 2020 en 2024, op basis van de situatie nu en in 2030. Voor de dienstregeling van het spoor, is gebruikgemaakt van de prognoses van de dienstregelingen van het jaar 2014 en 2030. Voor autonetwerken is gebruikgemaakt van de middellange termijn prognose van Rijkswaterstaat. Hiermee wordt rekening gehouden met infrastructuurwijzigingen op de middellange termijn. Bovengenoemde ontwikkelingen zijn meegenomen als inputparameters van BasGoed en het LMS.<sup>35</sup>
67. Zoals hiervoor beschreven worden er elasticiteiten berekend voor drie verschillende veranderingen van de prijs; 0,5%, 1,5% en 2,5% bij passagiersvervoersdiensten en 0,3%, 1,5% en 2,5% bij goederenvervoersdiensten. Door de prijselasticiteit te berekenen voor verschillende veranderingen in prijs, kan worden aangetoond in hoeverre de elasticiteiten veranderen binnen het domein 0,3 % tot 2,5 %, om zodoende rekening te kunnen houden met verschillende hoogtes van de totale extra heffing.
68. De analyse in de market-can-bear-test is uitgevoerd met drie verschillende prijsverhogingen, voor verschillende jaren (2020 en 2024) en verschillende scenario's ('WLO hoog' en 'WLO laag') om de prijselasticiteit te berekenen voor verschillende omstandigheden. Dit betekent dat er per (deel)segment twaalf verschillende elasticiteiten zijn berekend.<sup>36</sup>
69. Op basis van de aldus berekende elasticiteiten is een bandbreedte opgesteld waarbinnen deze elasticiteiten robuust zijn. Deze bandbreedte is een bedrag aan totale extra heffing tussen de 14 en 68 miljoen euro.<sup>37</sup> Significance concludeert dat in ieder geval de prijselasticiteiten binnen deze bandbreedte stabiel zijn. De prijselasticiteiten buiten deze range zijn volgens Significance daarbij mogelijk nog steeds stabiel.

<sup>34</sup> De WLO scenario's volgen uit de CPB/PBL studie "Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's". Deze scenario's worden uitgebreid omschreven in paragraaf 6.2 van het rapport van Significance.

<sup>35</sup> Deze scenario's worden uitgebreid omschreven in paragraaf 6.2 e.v. van het rapport van Significance.

<sup>36</sup> Alle twaalf situaties inclusief vier referentiesituaties zijn beschreven in het rapport van Significance, p. 57.

<sup>37</sup> In bijlage 2 bij het rapport van Significance geeft Significance aan hoe deze bandbreedte is berekend.

*Beoordeling ACM*

70. De ACM overweegt dat ProRail voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de elasticiteiten robuust zijn voor de gehele reguleringsperiode en voor verschillende economische omstandigheden.
71. De ACM concludeert dat het afleiden van de elasticiteiten middels deze scenario's en met inachtneming van de bandbreedte een voldoende transparante, non-discriminatoire, objectieve en navolgbare methode is om de draagkracht van de marktsegmenten te bepalen.
72. Daarnaast overweegt de ACM dat de draagkrachtbepaling slechts toepasbaar is bij een totale extra heffing binnen de bandbreedte van € 14-68 miljoen. Zodra de totale extra heffing buiten deze bandbreedte treedt, kan ProRail de onderhavige methode niet toepassen en dient zij wederom een draagkrachtmeting ter goedkeuring voor te leggen aan de ACM.<sup>38</sup> De ACM verbindt deze voorwaarde aan goedkeuring in het dictum van het voorliggende besluit.

**3.3.5 Vaststellen draagkracht**

*Omschrijving van de te gebruiken methode*

73. De elasticiteiten van de marktsegmenten verschillen per scenario. Significance heeft de elasticiteit van een marktsegment vastgesteld op de middenwaarde van de elasticiteiten in de verschillende scenario's ('WLO hoog' of 'WLO laag', verhoging van 0,3, 0,5, 1,5 en 2,5%).
74. De elasticiteit van het marktsegment goederenvervoersdiensten varieert in de verschillende scenario's tussen -1,015 en -1,101. Significance heeft de elasticiteit vastgesteld op basis van de twaalf waarden uit Tabel 1. De gemiddelde elasticiteit van deze twaalf waarden is vastgesteld op -1,05.<sup>39</sup>

Verhoging per jaar	WLO hoog		WLO laag	
	2020	2024	2020	2024
Laag (0,3%)	-1,1015	-1,015	-1,094	-1,102
Midden (1,5%)	-1,036	-1,003	-1,067	-1,111
Hoog (2,5%)	-1,001	-1,014	-1,070	-1,101

**Tabel 1: prijselasticiteiten van tonkilometers met het spoor, per jaar, scenario en mate van prijsverhoging.<sup>40</sup>**

75. De elasticiteit van het segment passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbaredienstcontract is gelijk gesteld aan de elasticiteit van het totale personenvervoer per spoor. De elasticiteit, die voor de verschillende scenario's wordt weergegeven in Tabel 2 en Tabel 3, varieert tussen -0,49 en -0,52. Significance concludeert dat -0,50.<sup>41</sup> de gemiddelde waarde is.

<sup>38</sup> Methode voor toerekening extra heffing 2018 ProRail, 30 mei 2018, pagina 6 (paragraaf 1.5).

<sup>39</sup> Rapport Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, pagina 60.

<sup>40</sup> Deze tabel is gelijk aan Tabel 15 van Rapport Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*.

<sup>41</sup> Rapport Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, pagina 65.

Kilometers	2020; WLO laag			2020; WLO hoog		
	0,5%	1,5%	2,5%	0,5%	1,5%	2,5%
<b>Totaal</b>	0,51	0,50	0,50	0,49	0,49	0,50

Tabel 2: elasticiteiten van een verandering van de prijs voor passagiers voor jaartotaal 2020.<sup>42</sup>

Kilometers	2024; WLO laag			2024; WLO hoog		
	0,5%	1,5%	2,5%	0,5%	1,5%	2,5%
<b>Totaal</b>	0,51	0,50	0,50	0,52	0,51	0,50

Tabel 3: elasticiteiten van een verandering van de prijs voor passagiers voor jaartotaal 2024.<sup>43</sup>

76. Het segment overige passagiersvervoersdiensten is niet apart onderzocht. De elasticiteit van dit segment is gelijk gesteld aan de elasticiteit van het “woon-overig”, die varieert tussen -0,87 en -0,93. De elasticiteit van dit segment is vastgesteld op -0,90. Dit wordt nader uitgelegd in het rapport van Significance.<sup>44</sup>

#### Beoordeling ACM

77. De ACM overweegt dat het kiezen voor de gemiddelde elasticiteit van de verschillende scenario's een goede benadering is van de daadwerkelijke elasticiteit van het marktsegment. Het is aannemelijk dat de gemiddelde elasticiteit het beste de daadwerkelijke verandering van de vraag weergeeft.

78. De ACM overweegt daarnaast dat, gezien de geringe omvang van het marktsegment overige passagiersvervoersdiensten, het proportioneel is dat dit marktsegment niet apart onderzocht is. Het is gezien de aard van de dienstverlening (niet-zakelijk) aannemelijk dat de elasticiteit van dit marktsegment de elasticiteit van de categorie “woon-overig” benaderd.

79. De ACM oordeelt dat de methode om de draagkracht voor de marktsegmenten vast te stellen op basis van de gemiddelde elasticiteiten een objectieve, efficiënte, en transparante methode is die tevens voldoet aan de eisen van non-discriminatie.

### 3.4 De tariefdrager

#### Omschrijving van de te gebruiken methode

80. Voor het toerekenen van de extra heffing aan individuele tarieven (c.q. aan te tarifieren diensten) moet een tariefdrager worden vastgesteld. Voor de toerekening heeft ProRail gekozen voor de tariefdrager *treinkilometer*. Dit houdt in dat de extra heffing per treinkilometer in rekening gebracht zal worden. ProRail sluit hiermee aan bij de methode voor de vergoeding van het minimumtoegangspakket voor de dienst Treinpad waar tevens gebruikgemaakt wordt van de tariefdrager *treinkilometer*. De extra heffing kan op deze wijze eenvoudig in meerdering worden

<sup>42</sup> Deze tabel is gelijk aan Tabel 21a van Rapport Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*.

<sup>43</sup> Deze tabel is gelijk aan Tabel 21b van Rapport Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*

<sup>44</sup> Rapport Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, pagina 64 en 65.

gebracht op het basistarief – de extra heffing krijgt zo het karakter van een opslag op de vergoeding voor diensten uit het minimumtoegangspakket.

81. De methode van toerekening voor de vergoeding van het minimumtoegangspakket van ProRail<sup>45</sup> beschrijft de wijze waarop de tarieven, de tariefdrager en de gebruiksklassen voor de dienst Treinpad tot stand komen. De tarieven voor de dienst Treinpad worden bepaald op basis van een prognose van het verwachte aantal treinkilometers. Basis voor deze prognoses zijn de gerealiseerde kwantiteiten in historische jaren. De prognose wordt vervolgens opgesteld op basis van de dienstregeling en toekomstige plannen van de vervoerders. De prognose van het totaal aantal treinkilometers wordt opgesteld per jaar. Tevens geeft ProRail aan dat de tariefdrager treinkilometer een tariefdrager is waarvan de volumes tijdig, juist en volledig te bepalen zijn.

#### *Beoordeling ACM*

82. ProRail verdeelt de extra heffing van een marktsegment over de individuele gebruikers door gebruik te maken van de tariefdrager treinkilometer. De ACM overweegt dat de keuze voor de tariefdrager treinkilometer logisch navolgbaar en transparant is. De tariefdrager treinkilometer is, ook internationaal, een veelgebruikte tariefdrager. Tevens is aansluiting bij de methode van toerekening van de vergoeding voor diensten uit het minimumtoegangspakket wenselijk, want transparant (logisch en navolgbaar) en efficiënt, conform artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU. Door aan te sluiten bij bestaande tariefdragers, zoals treinkilometer bij de vergoeding voor diensten uit het minimumtoegangspakket, worden onnodige administratieve lasten voorkomen, in de vorm van deeltarieven.
83. De methode die ProRail gebruikt om de begrote gebruiksomvang te bepalen, voldoet ook aan de wettelijke vereisten. Daarover oordeelde de ACM reeds in haar besluit van *[PM datum]* tot goedkeuring van de methode van toerekening voor de vergoeding voor diensten uit het minimumtoegangspakket.<sup>46</sup> Onder verwijzing naar het oordeel in dat besluit, oordeelt de ACM dat ProRail op dit punt voor het vaststellen van de extra heffing voldoet aan de eisen van transparantie, efficiëntie en non-discriminatie.

### **3.5 Procentuele opslag per gebruiksklasse**

#### *Omschrijving van de te gebruiken methode*

84. ProRail brengt de extra heffing in rekening als een relatieve opslag op de basistarieven voor de verschillende diensten (gebruiksklassen) die vallen onder de dienst Treinpad uit het minimumtoegangspakket. Deze gebruiksklassen zijn bepaald op basis van het gewicht van de trein. ProRail onderscheidt binnen de dienst Treinpad de volgende gebruiksklassen, c.q. gewichtscategorieën:

<sup>45</sup> Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017 ProRail, 30 maart 2018, pagina 33-36.

<sup>46</sup> Besluit ACM van *[PM datum]*, tot goedkeuring van methode van toerekening van kosten aan tarieven voor diensten uit het minimumtoegangspakket van ProRail B.V., 2020-2022, d.d. [...], pagina 35-36.

Gebruiksklassen (Gewichtscategorieën)
0 – 120 ton
121 – 160 ton
161 – 320 ton
321 – 600 ton
601 – 1.600 ton
1.601 – 3.000 ton
> 3.000 ton

Tabel 4: Gebruiksklassen minimumtoegangspakket dienst Treinpad

85. De relatieve opslag houdt in dat ProRail alle individuele tarieven voor de dienst Treinpad per marktsegment en per gewichtscategorie met eenzelfde percentage verhoogt. Ter verduidelijking, ProRail stelt bijvoorbeeld vast dat het marktsegment goederenvervoersdiensten een relatieve opslag van x procent krijgt doorbelast. Dat betekent dat de tarieven voor de dienst Treinpad voor het marktsegment goederenvervoersdiensten per gewichtsklasse met x procent worden verhoogd. Alle tarieven binnen een marktsegment kennen als gevolg hiervan een gelijke relatieve verhoging van de basiscomponent, de VMT.
86. Een procentuele opslag op de vergoeding van het minimumtoegangspakket is volgens ProRail wenselijk, omdat hiermee de extra heffing op een eenvoudige en eenduidige wijze in rekening gebracht kan worden. ProRail kan dan immers dezelfde prognoses en methoden aanhouden voor de berekening van de tariefdrager, gebruiksklassen en gebruiksomvang voor de extra heffing.

#### Beoordeling ACM

87. Naast het gebruik van dezelfde tariefdrager houdt ProRail ook dezelfde gebruiksklassen aan als bij de methode van toerekening van de VMT. ProRail bepaalt in plaats van een absoluut tarief een relatieve opslag per marktsegment die voor elke gebruiksklasse hetzelfde is.
88. De ACM overweegt dat de Ramsey-Boiteux methode gebaseerd is op de relatieve verhouding tussen een euro extra heffing en de retailprijs per kilometer<sup>47</sup> voor dat hele marktsegment.
89. Volgens de Ramsey-Boiteux methode, zoals beschreven in randnummer 41, leidt een hoge elasticiteit tot een lage relatieve opslag en een lage elasticiteit tot een hoge relatieve opslag. Dit houdt in dat wordt berekend welke procentuele stijging in kosten de markt kan dragen. Derhalve oordeelt de ACM dat het objectief, logisch en transparant is dat ProRail de extra heffing ook vaststelt op basis van een procentuele opslag.
90. Dat deze procentuele opslag vervolgens aansluit bij de gebruiksklassen van de VMT is volgens de ACM een logische keuze waardoor het tarief aan extra heffing op een efficiënte wijze in rekening kan worden gebracht omdat van de verschillende kostencomponenten hierdoor eenvoudig en

<sup>47</sup> Het betreft de totale gemiddelde prijs die in dat marktsegment voor het treinvervoer betaald wordt door de eindafnemer.

overzichtelijk eenduidige eindtarieven worden vastgesteld. De ACM oordeelt hierdoor dat ProRail op dit punt voldoet aan de wettelijke vereisten, met name uit artikel 32, eerste lid van Richtlijn 2012/34/EU.

### 3.6 De gebruiksomvang

#### *Omschrijving van de te gebruiken methode*

91. Om met behulp van de tariefdrager treinkilometer de individuele tarieven per gewichtscategorie te bepalen, berekent ProRail de begrote gebruiksomvang. De gebruiksomvang is het volume van het verwachte treinverkeer van alle spoorwegondernemingen, in de toekomstige reguleringsperiode vanaf 2020 en uitgedrukt in treinkilometers. Dit wordt per marktsegment en per gebruiksklasse begroot.
92. Voor het bepalen van de gebruiksomvang sluit ProRail aan bij de methode zoals gebruikt bij de toerekening van kosten aan de vergoeding aan het minimumtoegangspakket.<sup>48</sup> De gebruiksomvang die hiervoor is gebruikt, is gebaseerd op het Lange Termijn Productie Plan van ProRail en de (jaarlijkse) subsidieaanvraag die ProRail doet bij het Ministerie van IenW.<sup>49</sup>
93. ProRail berekent de gebruiksomvang voor alle reguleringsjaren waarop deze methode betrekking heeft – de jaren 2020 tot en met 2024. Vanuit de ramingen voor deze reguleringsjaren wordt vervolgens de gemiddelde gebruiksomvang per marktsegment en per gebruiksklasse bepaald.
94. Evenals het geval is bij de bepaling van de VMT, wordt de hoogte van de extra heffing berekend op basis van de begrote gebruiksomvang. De uiteindelijke afrekening van de extra heffing vindt plaats op basis van de gemeten gebruiksomvang. Dit zijn de daadwerkelijk gereden treinkilometers per spoorvervoerder.

#### *Beoordeling ACM*

95. De ACM overweegt dat het logisch en navolgbaar is dat ProRail aansluit bij de berekening van de gebruiksomvang zoals bij de methode van toerekening voor de VMT. Tevens acht de ACM het efficiënt om aan te sluiten bij bestaande interne processen en besluitvorming, zoals de VMT, aangezien hierdoor onnodige administratieve lasten voorkomen worden.
96. Tevens sluit dit aan bij artikel 29, tweede lid, van de Richtlijn 2012/34/EU, waarin wordt gesteld dat infrastructuurbeheerders ervoor moeten zorgen dat de gebruikte heffingsregeling voor het hele net op dezelfde beginselen berusten. ProRail voldoet hieraan met de te hanteren methode, aangezien er geen onderscheid wordt gemaakt tussen delen van de spoorweginfrastructuur.

<sup>48</sup> Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017 ProRail, 30 maart 2018, paragraaf 4.4.

<sup>49</sup> De prognose wordt opgesteld op basis van de dienstregeling en toekomstige plannen van de vervoerders, in relatie tot de toekomstige plannen van Rijksoverheid, regionale overheden, havenbedrijven en verladingsbedrijven met de bijbehorende investeringsbudgetten en ontwikkelingen in de olieprijs en de economische conjunctuur (CPB). Een belangrijke middellange termijn ontwikkeling hierbij is het Programma Hoogfrequent Spoor van het ministerie van IenW. Voor de ontwikkeling op het gebied van goederenverkeer wordt ook gebruikgemaakt van onderzoek van TNO.

97. De ACM oordeelt dat ProRail, met de berekening van de gebruiksomvang, voldoet aan de wettelijke vereisten.

### 3.7 Tarief extra heffing

#### *Omschrijving van de te gebruiken methode*

98. ProRail berekent het tarief aan extra heffing door het gemiddelde totale bedrag aan extra heffing per jaar per marktsegment – zoals dat is bepaald aan de hand van de MCB-test – te delen door de gemiddelde inkomsten uit de gebruiksvergoeding voor het minimumtoegangspakket voor de dienst Treinpad per jaar en per marktsegment. Hiermee wordt de relatieve verhoging van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket bepaald. Dit ziet er bijvoorbeeld als volgt uit:

99. Extra heffing goederenvervoer = relatieve verhoging van VMT tarief goederenvervoer =

$$\frac{\text{Gemiddelde totale extra heffing per jaar goederenvervoer}}{\text{Gemiddelde inkomsten VMT per jaar goederenvervoer}}$$

100. Deze relatieve verhoging wordt vervolgens toegepast op de tarieven voor het minimumtoegangspakket voor de dienst Treinpad per gebruiksklasse voor de vijfjaarsperiode, te weten de periode 2020 tot en met 2024.

#### *Beoordeling ACM*

101. De ACM overweegt dat het transparant en efficiënt is dat ProRail de daadwerkelijke extra heffing berekent met een relatieve opslag op het tarief voor de dienst 'Treinpad' binnen het minimumtoegangspakket. Hierdoor worden onnodige administratieve lasten voorkomen. De manier waarop ProRail de extra heffing heeft berekend is verder logisch en navolgbaar en levert non-discriminatoire tarieven op. De ACM oordeelt dat ProRail met de berekening van de relatieve verhoging voldoet aan de vereisten van artikel 29, tweede en derde lid, en artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU.

### 3.8 Meerjarige extra heffing

#### *Omschrijving van de te gebruiken methode*

102. Op basis van de methode van toerekening berekent ProRail de totale extra heffing per jaar. Vervolgens wordt de extra heffing in plaats van per dienstregelingsjaar per kalenderjaar toegepast<sup>50</sup> met als reden dat er gefactureerd kan worden met ingang van de eerste van de maand. Dit sluit aan bij andere administratieve systemen waardoor het opleggen van de extra heffing minder administratieve last oplevert. Hiermee wordt tevens aangesloten bij de werkwijze die wordt gehanteerd voor het minimumtoegangspakket.

103. Het tarief van de extra heffing wordt berekend op basis van het totale bedrag aan extra heffing zoals dat is bepaald door de Minister, en de begrote gebruiksomvang. Om tot tarieven te komen

<sup>50</sup> De dienstregeling begint normaliter de tweede week van december en loopt niet gelijk met een kalenderjaar.

berekent ProRail eerst de gemiddelde totale extra heffing per jaar.<sup>51</sup> Vervolgens wordt de totale extra heffing - op basis van de draagkrachtbepaling - verdeeld onder de marktsegmenten. Hiermee wordt de gemiddelde totale extra heffing per marktsegment per jaar vastgesteld.

104. Tevens berekent ProRail de vijfjarige gemiddelde inkomsten uit de vergoeding van het minimumtoegangspakket. Dit leidt tot de gemiddelde inkomsten per jaar. Dit bedrag wordt toegepast voor de hele periode 2020-2024.

#### *Beoordeling ACM*

105. De ACM overweegt dat het logisch en navolgbaar is dat ProRail de extra heffing vaststelt per jaar door het gemiddelde van de vijfjaarsperiode 2020-2024 te berekenen. De extra heffing wordt hiermee evenredig verspreid over de toepasselijke jaren. De ACM overweegt tevens dat het toepassen van de extra heffing voor dezelfde periode als de vergoeding voor het minimumtoegangspakket zorgt voor stabiliteit en voorspelbaarheid van de tarieven. De ACM oordeelt hierdoor dat de methode van toerekening op dit punt voldoet aan de eisen van transparantie, non-discriminatie, objectiviteit en efficiëntie.

### **3.9 Indexatie extra heffing**

#### *Omschrijving van de te gebruiken methode*

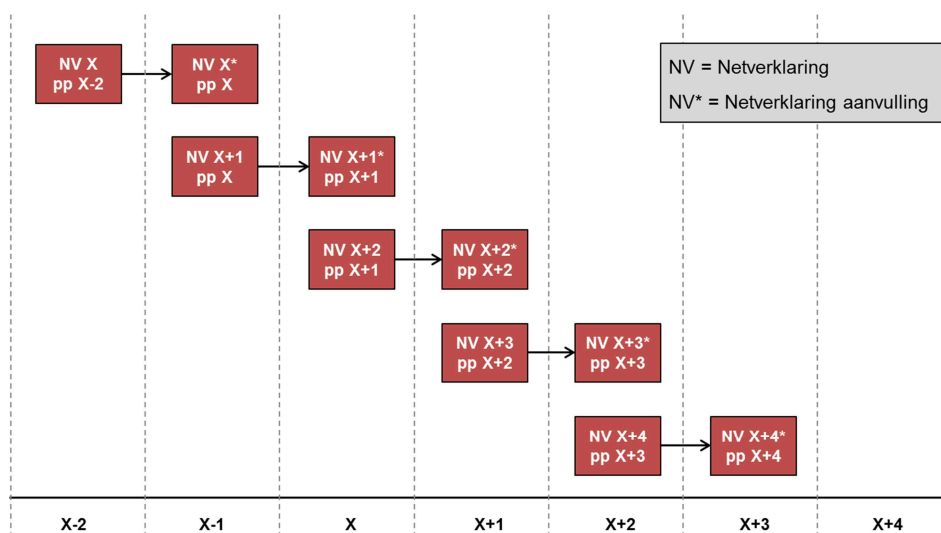
106. ProRail indexeert de extra heffing ieder jaar in de vijfjaarsperiode 2020-2024. Voor de indexatie van de heffing maakt ProRail gebruik van de (verwachte) Consumenten Prijs Index (CPI), zoals deze door het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) en het Centraal Planbureau (CPB) wordt gepubliceerd.<sup>52</sup> ProRail heeft gekozen voor de CPI, omdat dit voor stabiliteit en voorspelbaarheid van de tarieven zorgt. Door te kiezen voor één index, waarvan zowel prognoses als realisatiecijfers bekend zijn, is het voor spoorondernemingen makkelijk te volgen hoe de tarieven zich ontwikkelen. In het hiernavolgende wordt uiteengezet hoe ProRail gebruikmaakt van zowel de verwachte als de gerealiseerde CPI om de tarieven te indexeren.
107. In september 2018 zal de Netverklaring voor het jaar 2020 worden gepubliceerd. De tarieven voor de extra heffing in deze netverklaring zijn gebaseerd op het prijspeil van 2018. In 2019 zullen deze tarieven middels een aanvulling op de netverklaring worden geïndexeerd van 2018 naar 2020. Voor de indexatie van 2018 naar 2019 zal gebruik worden gemaakt van de gerealiseerde CPI. Voor de indexatie van 2019 naar 2020 zal gebruik worden gemaakt van de verwachte CPI.
108. In de Netverklaring van 2021 worden dezelfde tarieven opgenomen als in de aanvulling op de Netverklaring 2020. Middels een aanvulling op de Netverklaring van 2021 worden de tarieven geïndexeerd van 2020 naar 2021 op basis van de verwachte CPI. In deze aanvulling zal ook een correctie worden toegepast op de indexatie van 2019 naar 2020 met het verschil tussen de verwachte en de gerealiseerde CPI.

<sup>51</sup> De gemiddelde extra heffing per jaar wordt berekend door de extra heffing voor alle vijf jaren op te tellen en te delen door vijf.

<sup>52</sup> De gerealiseerde CPI wordt gepubliceerd door het CBS. De verwachte CPI wordt geraamd door het CPB.



109. De procedure in randnummer 108 wordt herhaald voor de komende jaren om ook voor die jaren te komen tot een indexering van de tarieven. De indexering van de jaren 2020 tot en met 2024 wordt gevisualiseerd in Figuur 1, waarbij jaar X = 2020 en pp = prijspeil. Deze procedure is gelijk aan Figuur 8 van de beschrijving van de methode van toerekening van ProRail.



**Figuur 1: indexatie vergoeding minimumtoegangspakket voor jaar X tot X+4**

### Beoordeling ACM

110. De ACM overweegt dat de CPI een relatief stabiele index is. Het gebruik ervan draagt bij aan de stabiliteit en de voorspelbaarheid van de tarieven. Bovendien worden voor de CPI, anders dan voor veel andere indices, zowel prognose- als realisatiecijfers gepubliceerd. Naar het oordeel van de ACM sluit de benadering van ProRail, waarbij zij voor zover mogelijk gebruikmaakt van gerealiseerde cijfers, aan bij het principe van marktconformiteit.
111. De ACM concludeert dat deze wijze van indexering voldoet aan de toepasselijke wet- en regelgeving, namelijk de vereisten van transparantie, objectiviteit, en non-discriminatie. Ook is de methode efficiënt omdat de wijze van indexering aansluit bij de methode van indexering die ProRail hanteert bij het toerekenen van kosten aan diensten uit het minimumtoegangspakket.

## 3.10 Mogelijke tussentijdse herziening extra heffing

### Omschrijving van de te gebruiken methode

112. Bij de berekening van de VMT wordt er gebruikgemaakt van een bandbreedtemechanisme: wanneer er sprake is van een afwijking van de begrote gebruiksomvang en de begrote kosten van meer dan 5%, dan worden de VMT tarieven daarop aangepast.<sup>53</sup> In de methode van toerekening voor de VMT is opgenomen dat elk jaar – op basis van een vooraf gedefinieerde indicator<sup>54</sup> –

<sup>53</sup> Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017 ProRail, 30 maart 2018, pagina 43-47.

<sup>54</sup> Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017 ProRail, 30 maart 2018, pagina 46 en Bijlage G.

beoordeeld wordt of de vergoeding voor het minimumtoegangspakket voor de resterende jaren, waarin de methode van toerekening van toepassing is, opnieuw berekend wordt.

113. Als er sprake is van een herberekening van de VMT, dan werkt dit door in de berekening van de extra heffing. Ten eerste omdat de extra heffing vastgesteld wordt met een relatieve opslag op het tarief van de VMT. Deze relatieve opslag wordt immers berekend door de totale extra heffing te delen door de totale gemiddelde VMT. Als de gemiddelde VMT wijzigt, dan zal de relatieve opslag ook wijzigen. Ten tweede, de totale hoogte van de extra heffing zal stijgen of dalen om tegemoet te komen aan de wens van het Ministerie van IenW om op totaal niveau (de VMT plus de extra heffing) op dezelfde hoogte uit te komen. Ook in dit geval zal de relatieve opslag opnieuw berekend worden.
114. Een correctie van de extra heffing kan alleen plaatsvinden als de totale extra heffing valt binnen de bandbreedte zoals gesteld in het rapport van Significance.<sup>55</sup> De *market-can-bear*-test is immers slechts toepasbaar binnen deze bandbreedte. ProRail geeft aan dat de uitkomsten van de *market-can-bear*-test toegepast kunnen worden binnen een bandbreedte van een totale extra heffing tussen de 14 en 68 miljoen euro per jaar, aangezien de prijselasticiteiten binnen deze bandbreedte stabiel zijn.<sup>56</sup> Dit is nader beschreven in randnummer 72.
115. Een aanpassing van de totale extra heffing zal alleen plaatsvinden voor toekomstige jaren door een aanpassing in de begrote kosten en/of de begrote gebruiksomvang. Er zal geen correctie achteraf plaatsvinden ten aanzien van de gerealiseerde kosten en/of de gebruiksomvang. Dit sluit aan bij de methode van toerekening van de tarieven van de VMT. Hierdoor wordt alleen de extra heffing aangepast als ook de vergoeding voor het minimumtoegangspakket wordt aangepast.
116. Daarnaast is er voorzien in een aanpassing van de begrote gebruiksomvang. Hierbij zal ProRail dezelfde methode hanteren als beschreven in hoofdstuk 4 van de methode voor toerekening van kosten aan de VMT.<sup>57</sup> De tariefdrager en de gebruiksklassen blijven ongewijzigd en slechts de begrote gebruiksomvang wordt herzien.
117. Evenals in de methode van toerekening met betrekking tot de VMT, voorziet de voorliggende methode voor toerekening in één uitzondering. Dit betreft de voorgenomen omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan.<sup>58</sup> Als die statuswijziging gevolgen heeft voor de btw-positie van ProRail, wordt de vergoeding voor het minimumtoegangspakket opnieuw berekend. De extra heffing zal vervolgens ook worden herzien. Hierbij wordt overigens eerst beoordeeld of de aanpassing van de hoogte van de extra heffing binnen de bandbreedte valt, zoals die door Significance is bepaald. Is dat niet het geval, dan dient er een nieuwe *market-can-bear*-test uitgevoerd te worden.

<sup>55</sup> Rapport Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, pagina 68.

<sup>56</sup> Rapport Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, pagina 68, en *Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017 ProRail*, 30 maart 2018, pagina 11.

<sup>57</sup> *Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017 ProRail*, 30 maart 2018, pagina 40.

<sup>58</sup> *Methode voor toerekening extra heffing 2018 ProRail*, 30 mei 2018, pagina 19.

### Beoordeling ACM

118. Evenals bij de methode van toerekening van de VMT<sup>59</sup>, overweegt de ACM dat er geen wettelijke verplichting bestaat voor ProRail om een correctiemechanisme toe te passen, waarmee afwijkingen tussen begrote en gerealiseerde kosten kunnen worden gecorrigeerd, zoals is voorzien in de artikelen 3, derde lid, en 7, vijfde lid, van het Implementatiebesluit. Uit de betreffende bepalingen blijkt dat het ProRail vrij staat om deze correctiemechanismen wel of niet toe te passen.
119. Zoals is gesteld in artikel 11f van het Implementatiebesluit, bepaalt de Minister van IenW welk deel van het restant van de som, als bedoeld in artikel 11e van het Implementatiebesluit, jaarlijks wordt toegerekend aan de extra heffing. Om op het *restant van de som* uit te komen, dient ProRail de extra heffing te corrigeren wanneer de VMT wijzigt.
120. Dat het bijstellen van de begrote kosten – en daarmee de tarieven – met betrekking tot de VMT doorwerkt in een aanpassing van de extra heffing is logisch en navolgbaar. ProRail belast de extra heffing door aan de hand van een procentuele opslag op het tarief van de VMT – overigens een efficiënte wijze van tarifiering. Door het gebruik van deze methode zal een verandering van de begrote kosten of begrote gebruiksomvang van de VMT resulteren in een verandering van de extra heffing. De ACM overweegt dat dit past binnen het doel van de extra heffing, waardoor het logisch navolgbaar is dat ProRail hiervoor corrigeert.
121. De ACM overweegt ten slotte – evenals bij de VMT – dat indien de statuswijziging van ProRail gevolgen heeft voor de btw-positie van ProRail en daarmee voor haar kosten, het passend is om een uitzondering te maken op het bandbreedtemechanisme. Een herberekening van de VMT zorgt er in die situatie voor dat ook de extra heffing opnieuw berekend dient te worden.
122. De ACM concludeert dat de wijze waarop ProRail gebruikmaakt van tussentijdse herzieningen van de extra heffing voldoet aan de wettelijke vereisten, gesteld in artikel 32, eerste lid en 29, tweede en derde lid van Richtlijn 2012/34/EU, en hiermee de eisen van transparantie, objectiviteit, non-discriminatie en efficiëntie.

## 3.11 Overige vereisten

### 3.11.1 Hoogte van de totale extra heffing

123. Het Ministerie van IenW heeft aan ProRail kenbaar gemaakt dat de totale hoogte van de extra heffing voor de periode 2020-2024 bestaat uit 'de reeks voor de gebruiksvergoeding uit de subsidieaanvraag 2018 verminderd met de vergoeding minimumtoegangspakket en de vergoeding voor categorie 2-diensten'.<sup>60</sup> De totale hoogte van de extra heffing betreft het verschil tussen de vergoeding zoals vastgesteld op basis van de methode voor toerekening zoals vastgesteld in 2012

<sup>59</sup> Besluit ACM van [PM datum], tot goedkeuring van methode van toerekening van kosten aan tarieven voor diensten uit het minimumtoegangspakket van ProRail B.V., 2020-2022, d.d. [...], pagina 15.

<sup>60</sup> Brief van het ministerie van IenW aan ProRail van 28 maart 2018 met als onderwerp: Rapport market-can-bear-test.

en de nieuwe methode van toerekening zoals onlangs ter goedkeuring voorgelegd bij de ACM, voor de periode vanaf 2020.<sup>61</sup> Het Ministerie van IenW beoogt het verschil in totale vergoeding tussen beide methodes op te vullen met de extra heffing.

124. De hoogte van de vergoeding van het minimumtoegangspakket voor de periode vanaf 2020 is nog niet bekend. Hierdoor is de MCB-test uitgevoerd op basis van een geschat en voorlopig totaal bedrag aan extra heffing.
125. ProRail geeft aan dat de onderhavige methode van toerekening kan worden toegepast als de totale extra heffing valt binnen de bandbreedte van 14-68 miljoen euro per jaar aan extra heffing. De prijselasticiteiten zijn stabiel indien de totale extra heffing binnen deze bandbreedte blijft, waardoor dezelfde relatieve verdeling van de extra heffing toepasbaar is.
126. Daarnaast mag, op grond van artikel 11d, tweede lid van het Implementatiebesluit, de totale extra heffing niet de totale kosten overstijgen die de beheerder maakt voor het beheer van het spoor als bedoeld in artikel 32, eerste lid, van de Richtlijn 2012/34/EU. De door de beheerder gemaakte kosten voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur bedragen ten hoogste de som van de totale begrote kosten, bedoeld in artikel 3 van het Implementatiebesluit, verminderd met:
- de totale begrote kosten die worden toegerekend aan de diensten voor het minimumtoegangspakket overeenkomstig artikel 7 van het Implementatiebesluit;
  - de totale opbrengsten van de beheerder in verband met het verlenen van toegang tot dienstvoorzieningen en diensten als bedoeld in artikel 13 van het Implementatiebesluit, en
  - de overige inkomsten met betrekking tot het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur.<sup>62</sup>

#### *Beoordeling ACM*

127. De ACM toetst of de totale gebruiksvergoeding<sup>63</sup> niet de totale kosten - die de beheerder maakt voor het beheer van het spoor - overstijgen. De methode van ProRail bevat een waarborg dat als de totale hoogte van de extra heffing buiten de bandbreedte van 14-68 miljoen euro valt, de onderhavige methode van toerekening niet meer wordt toegepast.<sup>64</sup> Als de extra heffing binnen deze bandbreedte blijft dan zullen de totale kosten niet overstegen worden aangezien de gebruiksvergoeding dan ver onder de totale kosten zullen blijven.<sup>65</sup> De ACM oordeelt dat ProRail in de methode van toerekening aannemelijk maakt dat de extra heffing niet tot gevolg heeft dat ProRail meer dan de gemaakte kosten doorberekent aan de markt.
128. De ACM oordeelt dat de methode van toerekening met betrekking tot de hoogte van de totale heffing voldoet aan de wettelijke vereisten, met name die in artikel 11d, tweede lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>61</sup> Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017 ProRail, 30 maart 2018.

<sup>62</sup> Artikel 11d, tweede lid, van Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

<sup>63</sup> De totale gebruiksvergoeding bestaat uit alle tarieven die spoorvervoerders betalen aan ProRail voor het gebruik van de diensten binnen de categorieën 1, 2, 3 en 4, prijsprikkels en de extra heffing.

<sup>64</sup> Rapport Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, Bijlage 2.

<sup>65</sup> De verwachting is dat de gebruiksvergoeding tussen de 20-50% van de totale infrastructuur kosten zullen zijn.

### 3.11.2 Optimale concurrentiepositie

129. In artikel 32, eerste lid, van de Richtlijn 2012/34/EU wordt bepaald dat het opleggen van een extra heffing niet tot gevolg mag hebben dat de optimale concurrentiepositie van marktsegmenten niet wordt gewaarborgd.<sup>66</sup>

#### *Beoordeling ACM*

130. De ACM oordeelt dat het gebruik van prijselasticiteiten per marktsegment en *Ramsey-Boiteux pricing* zal resulteren in het respecteren van de optimale concurrentiepositie van de verschillende marktsegmenten. Deze methode weegt immers de relatieve draagkracht van de marktsegmenten bij het verdelen van de extra heffing. Hierdoor komt de minst concurrentieverstorende verdeling van de extra heffing tot stand. Gelet daarop oordeelt de ACM dat de methode van toerekening de concurrentiepositie van de marktsegmenten waarborgt.

### 3.11.3 Productiviteitsstijgingen

131. Artikel 32, eerste lid, van de Richtlijn 2012/34/EU schrijft voor dat de methode van toerekening van de extra heffing niet tot gevolg mag hebben dat spoorwegondernemingen die productiviteitsstijgingen doormaken dientengevolge een hogere extra heffing moeten betalen. ProRail geeft aan dat de onderhavige methode van toerekening de productiviteitsstijgingen die de spoorvervoerders hebben verwezenlijkt respecteert.<sup>67</sup>

#### *Beoordeling ACM*

132. Volgens de ACM is het respecteren van productiviteitsveranderingen bij de tariefstelling belangrijk; dit zorgt er namelijk voor dat er een prikkel blijft bestaan voor spoorwegondernemingen om efficiëntieverbeteringen door te voeren. Door het gebruik van de *Ramsey-Boiteux-methode* voor de bepaling van de extra heffing per segment, blijft de extra heffing gelijk wanneer een vervoerder de relatieve winstmarge verhoogt.
133. De ACM overweegt dat door deze gekozen methode<sup>68</sup> de individuele productiviteitsstijgingen van spoorwegondernemingen nauwelijks invloed hebben op de hoogte van de extra heffing. Dit komt vooral omdat de prijselasticiteit wordt bepaald voor een heel marktsegment en niet per individuele vervoerder. Een hogere productiviteit van spoorwegondernemingen heeft hierdoor niet tot gevolg dat de extra heffing voor die spoorwegonderneming stijgt.
134. Hierdoor is de ACM van mening dat – met het opleggen van een extra heffing op basis van de onderhavige methode – productiviteitsstijgingen worden gerespecteerd. Hiermee oordeelt de ACM dat de methode voldoet aan de wettelijke vereisten, met name artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU.

### 3.11.4 Uitsluiten marktsegmenten

135. Tevens geeft de wet- en regelgeving aan dat het niveau van de extra heffingen niet mag

<sup>66</sup> Artikel 32 van Richtlijn 2012/34/EU

<sup>67</sup> Rapport Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, pagina 2.

<sup>68</sup> *Ramsey-Boiteux-pricing* en de bepaling van de prijselasticiteiten op het niveau van een marktsegment.

uitsluiten, dat van de infrastructuren gebruik wordt gemaakt door marktsegmenten die op zijn minst de rechtstreeks uit de exploitatie van de spoorwegdiensten voortvloeiende kosten kunnen dekken, plus een rendement dat de markt kan verdragen.<sup>69</sup>

#### *Beoordeling ACM*

136. De ACM overweegt dat de *Ramsey-Boiteux*-methode rekening houdt met de relatieve draagkracht van de drie marktsegmenten, door de verschillen in de verandering van de vraag te meten per marktsegment. De ACM acht het niet aannemelijk dat één van deze marktsegmenten – door de relatieve verdeling van de extra heffing – uitgesloten zullen worden van de markt. De ACM oordeelt dat hiermee voldaan is aan het vereiste, bepaald in artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU.

### **3.11.5 Toekomstige marktsegmenten**

137. Artikel 32, eerste lid, van de Richtlijn 2012/34/EU vereist ook dat niet alleen bestaande marktsegmenten worden gedefinieerd, maar ook segmenten waarvan redelijkerwijs te verwachten is dat zich vervoerders aandienen in de periode waarop de vaststelling van de extra heffing ziet. Voor 'toekomstige segmenten' geldt verder dat de definiëring ervan moet voldoen aan Bijlage VI bij Richtlijn 2012/34/EU. Echter, er hoeft nog geen extra heffing voor te worden vastgesteld. De concrete draagkracht kan immers niet worden bepaald voor een segment waarbinnen nog geen vervoerders actief zijn.

138. ProRail heeft geen mogelijke nieuwe marktsegmenten gedefinieerd. Ook de tarifieringsmethode houdt geen rekening met potentiële nieuwe marktsegmenten. ProRail geeft aan dat er voor de periode 2020-2024, naast de bovengenoemde drie marktsegmenten, geen nieuwe marktsegmenten verwacht worden.

#### *Beoordeling ACM*

139. De ACM overweegt dat het niet aannemelijk is dat er gedurende de periode 2020-2024 nieuwe marktsegmenten ontstaan die geen onderdeel vormen van de marktsegmenten passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbaredienstcontract, overige passagiersvervoersdiensten of goederenvervoersdiensten. Hiermee voldoet de methode aan de eisen van efficiëntie, transparantie en non-discriminatie.

### **3.12 Conclusie**

140. Gelet op hetgeen de ACM heeft overwogen in hoofdstuk 3, hiervóór, concludeert de ACM dat de methode van toerekening logisch en navolgbaar is, voldoet aan de eisen van efficiëntie, transparantie en non-discriminatie en overige wettelijke vereisten als omschreven in hoofdstuk 2 en opgenomen in Bijlage 1 bij dit besluit.

## **4 Besluit**

141. De Autoriteit Consument en Markt besluit:

<sup>69</sup> Artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU.

- a) op grond van artikel 11g, eerste en derde lid, van het Implementatiebesluit, de lijst met marktsegmenten,<sup>70</sup> de draagkrachtmeting<sup>71</sup> en de methode voor de toerekening van de extra heffing van ProRail als bedoeld in artikel 62, zesde lid, van de Spoorwegwet, die door ProRail B.V. op 9 maart 2018 aan de ACM is voorgelegd, goed te keuren voor een periode van vijf dienstregelingsjaren, durende van 13 december 2019 tot en met 8 december 2024, en:
- b) op grond van artikel 11g, vierde lid, van het Implementatiebesluit, aan die goedkeuring de voorwaarde te verbinden dat ProRail, indien gedurende die periode van 13 december 2019 tot en met 8 december 2024, de totale extra heffing buiten de bandbreedte van € 14-68 miljoen komt te vallen opnieuw een draagkrachtmeting ter goedkeuring dient voor te leggen aan de ACM.

142. Dit besluit treedt in werking, daags na bekendmaking daarvan in de Staatscourant.

Autoriteit Consument en Markt  
namens deze,

[PM]

dr. F.J.H. Don  
waarnemend bestuursvoorzitter

**Beroep**

[PM]

<sup>70</sup> Goederenvervoersdiensten, passagiersvervoersdiensten in het kader van openbare dienstcontracten (c.q. in het kader van een concessie voor het verzorgen van openbaar personenvervoer per spoor), en overige passagiersvervoersdiensten.

<sup>71</sup> Rapport Significance, *Market-can-bear test 2020-2024*, pagina 68.

## Bijlage 1 Overzicht van relevante wettelijke bepalingen

### Spoorwegwet

[...]

#### **§ 6. Vergoeding voor het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket alsmede aanvullende heffingen, bijtellingen, kortingen en aftrek**

##### Artikel 62

1. Een spoorwegonderneming die een toegangsovereenkomst sluit, is voor het gebruik van hoofdspoorweginfrastructuur aan de beheerder ten minste een vergoeding voor het gebruik van hoofdspoorweginfrastructuur met het oog op het minimumtoegangspakket verschuldigd. Deze vergoeding is de heffing, bedoeld in artikel 31, derde lid, van richtlijn 2012/34/EU.
2. De vergoeding, bedoeld in het eerste lid, kan de heffingen, bedoeld in het zesde lid, onderdelen a en b, omvatten.
3. Onverminderd het tweede lid, kan de vergoeding, bedoeld in het eerste lid, worden vermeerderd met de heffingen en bijtellingen, bedoeld in het zesde lid, onderdelen c, d, f en g, of verminderd met de korting, bedoeld in het zesde lid, onderdeel e, en de aftrek, bedoeld in het zesde lid, onderdeel f.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot het kader, bedoeld in artikel 29, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU.
5. De in het vierde lid bedoelde regels omvatten regels met betrekking tot:
  - a. de aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket, bedoeld in het eerste lid, toe te rekenen kosten en de methode voor toerekening van die kosten, bedoeld in artikel 30, achtste lid, van richtlijn 2012/34/EU;
  - b. de toepassing van de modaliteiten, bedoeld in artikel 31, derde lid, van richtlijn 2012/34/EU en de wijze van invoering ervan.
6. De in het vierde lid bedoelde regels kunnen mede regels omvatten met betrekking tot:
  - a. een heffing voor het capaciteitsgebrek van gespecificeerde hoofdspoorweginfrastructuur tijdens periodes van overbelasting als bedoeld in artikel 31, vierde lid, van richtlijn 2012/34/EU;
  - b. een heffing in verband met de kosten van milieueffecten van de treinexploitatie als bedoeld in artikel 31, vijfde lid, van richtlijn 2012/34/EU;
  - c. een extra heffing als bedoeld in artikel 32, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU, om zo mogelijk volledige dekking van de door de beheerder gemaakte kosten te verkrijgen;
  - d. een heffing, met betrekking tot bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen hoofdspoorweginfrastructuur, die mede strekt ter dekking van door een ander dan de beheerder gemaakte kosten van investeringsprojecten als bedoeld in artikel 32, derde lid, van richtlijn 2012/34/EU;
  - e. een korting als bedoeld in artikel 33 van richtlijn 2012/34/EU;
  - f. een bijtelling dan wel aftrek in verband met verstoringen van de hoofdspoorweginfrastructuur of met het oog op verbetering van de prestaties van de hoofdspoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 35, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU;
  - g. een heffing voor overeengekomen, maar niet benutte capaciteit als bedoeld in artikel 36 van richtlijn 2012/34/EU.



7. *De in het vierde lid bedoelde regels kunnen tevens regels bevatten over de maatstaven en nadere regels over de hoogte van de in het eerste lid bedoelde vergoeding.*
8. *De vergoeding en de heffingen, bedoeld in het eerste en zesde lid, onderdelen a en b, mogen overeenkomstig artikel 31, zesde lid, van richtlijn 2012/34/EU evenredig worden verdeeld over een voldoende aantal treindiensten en tijden.*
9. *De vergoedingen en heffingen, bedoeld in dit artikel worden door de spoorwegondernemingen aan de beheerder betaald.*
10. *De beheerder werkt samen met buitenlandse infrastructuurbeheerders met het oog op de invoering van efficiënte heffingsregelingen, het coördineren van heffingen en het heffen van rechten voor de exploitatie van treindiensten die de landsgrenzen overschrijden, met inachtneming van artikel 37 van richtlijn 2012/34/EU.*
11. *De voordracht van een krachtens het vierde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.*

[...]

## **Besluit implementatie Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte**

[...]

### **Hoofdstuk 2a. Aanvullende heffingen**

#### Artikel 11d. Extra heffing aanvullende dekking kosten beheer, onderhoud en vervanging hoofdspoorweginfrastructuur

1. *De beheerder legt aan een spoorwegonderneming een extra heffing op als bedoeld in artikel 62, zesde lid, onderdeel c, van de wet voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur ter aanvullende dekking van de door de beheerder gemaakte kosten als bedoeld in artikel 32, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU.*
2. *De door de beheerder gemaakte kosten voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur die door de extra heffing bij spoorvervoerders in rekening worden gebracht, bedragen ten hoogste de som van de totale begrote kosten, bedoeld in artikel 3, verminderd met:
  - a. *de totale begrote kosten die worden toegerekend aan de diensten voor het minimumtoegangspakket overeenkomstig artikel 7;*
  - b. *de totale opbrengsten van de beheerder in verband met het verlenen van toegang tot dienstvoorzieningen en diensten als bedoeld in artikel 13, en*
  - c. *de overige inkomsten met betrekking tot het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur.**
3. *Onverminderd het tweede lid bedraagt de heffing niet meer dan de kosten die het betreffende marktsegment kan dragen als is bepaald bij de evaluatie, bedoeld in artikel 11f, eerste lid.*

#### Artikel 11e. Totale hoogte extra heffing

*Onze Minister bepaalt na overleg met de beheerder ten minste eenmaal per vijf jaar welk deel van het restant van de som, bedoeld in artikel 11d, tweede lid, jaarlijks wordt toegerekend aan de extra heffing.*

Artikel 11f. Hoogte extra heffing per marktsegment en tarief extra heffing

1. In opdracht van Onze Minister voert de beheerder, na overleg met de desbetreffende spoorwegondernemingen, de evaluatie, bedoeld in artikel 32, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU ten minste eenmaal per vijf jaar uit ten behoeve van het bepalen van de relevantie van extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten. Hierbij maakt de beheerder in elk geval onderscheid tussen de marktsegmenten:
  - a. goederenvervoersdiensten;
  - b. passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbaredienstcontract, en
  - c. overige passagiersvervoersdiensten.
2. De beheerder stelt de marktsegmenten vast en op basis van het door Onze Minister bepaalde deel van het restant van de som dat jaarlijks aan de extra heffing toegerekend wordt, bedoeld in artikel 11e, de hoogte van de extra heffing die het betreffende marktsegment kan dragen.
3. De beheerder kan de marktsegmenten, genoemd in het eerste lid, nader onderverdelen overeenkomstig artikel 32, eerste lid, en bijlage VI van richtlijn 2012/34/EU.
4. De beheerder bepaalt ten minste eenmaal per vijf jaar de lijst van marktsegmenten en het door Onze Minister, rekening houdend met de resultaten van de evaluatie, bepaalde deel van het restant van de som dat de betreffende marktsegmenten kunnen dragen, bedoeld in het tweede lid.
5. De beheerder stelt een methode van toerekening vast waarmee op basis van het eerste, tweede en derde lid het tarief voor de extra heffing bepaald wordt.

Artikel 11g. Goedkeuring evaluatie relevantie extra heffingen

1. De lijst van marktsegmenten, de evaluatie, bedoeld in artikel 11f, eerste lid, en de methode van toerekening, bedoeld in artikel 11f, vijfde lid, behoeven de goedkeuring van de Autoriteit Consument en Markt. Op de voorbereiding van een goedkeuringsbesluit is afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
2. Alvorens de beheerder het tarief voor de extra heffing per marktsegment bekend maakt in de netverklaring, zendt deze een aanvraag ter goedkeuring aan de Autoriteit Consument en Markt. De aanvraag gaat vergezeld van een lijst van marktsegmenten, de evaluatie, de methode van toerekening en de documenten die daarop betrekking hebben.
3. De Autoriteit Consument en Markt keurt de lijst van marktsegmenten, de evaluatie, bedoeld in artikel 11f, eerste lid, en de methode van toerekening, bedoeld in artikel 11f, vijfde lid, goed, indien is voldaan aan de vereisten, gesteld in de artikelen 29, tweede en derde lid, 32, eerste lid, en bijlage VI, punt 1, van richtlijn 2012/34/EU.
4. De Autoriteit Consument en Markt kan voorwaarden verbinden aan de goedkeuring.
5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de goedkeuring en de daartoe te volgen procedure.
6. De goedkeuring, bedoeld in het eerste lid, geldt voor een periode van ten hoogste vijf jaar.
7. Na goedkeuring als bedoeld in het eerste lid stelt de beheerder de extra heffing per marktsegment vast en maakt het tarief voor die extra heffing bekend in de netverklaring.

Artikel 11h. Correcties vanwege wijziging marktsegmenten of hoogte extra heffing

1. De beheerder brengt ten aanzien van de vastgestelde marktsegmenten, of ten aanzien van de hoogte van de extra heffing die het betreffende marktsegment kan dragen, bedoeld in artikel 11f,

tweede lid, of ten aanzien van de methode van toerekening, bedoeld in artikel 11f, vijfde lid, correcties aan indien de verdeling of het relatieve deel in enig dienstregelingsjaar is gewijzigd op basis van een:

- a. rechterlijke uitspraak, of
  - b. besluit van de Autoriteit Consument en Markt.
2. Indien de correctie, bedoeld in het eerste lid, betrekking heeft op meer dan één dienstregelingsjaar, verdeelt de beheerder de correctie evenredig over hetzelfde aantal dienstregelingsjaren.

[...]

## Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruijnte

[...]

### **AFDELING 2**

#### **Heffingen voor het gebruik van infrastructuur en diensten**

##### Artikel 29 Instelling, vaststelling en inning van gebruiksrechten

1. De lidstaten stellen met inachtneming van de in artikel 4 vastgelegde bestuurlijke onafhankelijkheid een heffingskader vast.

Met inachtneming van die voorwaarde stellen de lidstaten ook specifieke heffingsvoorschriften vast, of delegeren zij deze bevoegdheid aan de infrastructuurbeheerder.

De lidstaten zorgen ervoor dat de netverklaring het heffingskader en de heffingsvoorschriften bevat, of dat in de netverklaring een website is vermeld waarop het heffingskader en de heffingsvoorschriften worden bekendgemaakt.

De infrastructuurbeheerder stelt de rechten voor het gebruik van de infrastructuur vast, en int deze, in overeenstemming met het ingestelde heffingskader en de vastgestelde heffingsvoorschriften.

Onverminderd de bestuurlijke onafhankelijkheid als bepaald in artikel 4, kan het nationale parlement het recht hebben om het door de infrastructuurbeheerder vastgestelde tariefniveau te toetsen en, waar passend, te evalueren, op voorwaarde dat deze bevoegdheid voor 15 december 2010 bij constitutioneel recht rechtstreeks is toegekend. Een dergelijke evaluatie dient te waarborgen dat de rechten voldoen aan deze richtlijn, aan de vastgestelde kaderregeling en aan de vastgestelde heffingsvoorschriften.

2. De infrastructuurbeheerders zorgen ervoor dat de gebruikte heffingsregeling voor hun gehele net op dezelfde beginselen berust, uitgezonderd daar waar op grond van artikel 32, lid 3, specifieke regelingen zijn getroffen.
3. De infrastructuurbeheerders zorgen ervoor dat de toepassing van de heffingsregeling resulteert in gelijkwaardige en niet-discriminerende rechten voor verschillende spoorwegondernemingen die in soortgelijke delen van de markt diensten van vergelijkbare aard verrichten, en dat de daadwerkelijk opgelegde heffingen aan de voorschriften van de netverklaring voldoen.

[...]

Artikel 32 Uitzonderingen op de heffingsbeginselen

1. Om de volledige dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten te verkrijgen, kan een lidstaat, zo de markt dit aankan, extra heffingen toepassen op basis van efficiënte, transparante en niet-discriminerende beginselen, waarbij een optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten wordt gewaarborgd. De heffingsregeling moet productiviteitsstijgingen die de spoorwegondernemingen hebben verwezenlijkt, respecteren.

*Het niveau van de heffingen mag echter niet uitsluiten dat van de infrastructuur gebruik wordt gemaakt door marktsegmenten die op zijn minst de rechtstreeks uit de exploitatie van de spoorwegdiensten voortvloeiende kosten kunnen dekken, plus een rendement dat de markt kan verdragen.*

*Voordat de lidstaten deze extra heffingen goedkeuren, zorgen zij ervoor dat de infrastructuurbeheerders de relevantie van extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten evalueren, waarbij zij minstens rekening houden met de in bijlage VI, punt 1, genoemde paren van beoordelingselementen en daaruit de relevante selecteren. 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.*

*De infrastructuurbeheerders kunnen de marktsegmenten verder onderverdelen naar goederensoort of passagierscategorie.*

*Ook marktsegmenten waarin spoorwegondernemingen thans niet actief zijn, maar waarin tijdens de geldigheidsperiode van de heffingsregeling diensten zouden kunnen worden verleend, moeten worden vermeld. De infrastructuurbeheerders nemen voor deze marktsegmenten geen extra heffingen in de heffingsregeling op.*

*De lijst van marktsegmenten wordt bekendgemaakt in de netverklaring en wordt minstens om de vijf jaar geëvalueerd. De in artikel 55 bedoelde toezichthoudende instantie beheert deze lijst in overeenstemming met artikel 56.*

[...]

5. Om discriminatie te voorkomen, dragen de lidstaten ervoor zorg dat de gemiddelde en de marginale heffingen van elke infrastructuurbeheerder voor gelijkwaardig gebruik van zijn infrastructuur vergelijkbaar zijn en dat voor vergelijkbare diensten in hetzelfde marktsegment dezelfde heffingen gelden. De infrastructuurbeheerder toont in zijn netverklaring aan dat de heffingsregeling aan deze vereisten voldoet, voor zover zulks mogelijk is zonder commercieel vertrouwelijke informatie openbaar te maken.
6. Indien een infrastructuurbeheerder de essentiële onderdelen van de heffingsregeling, als bedoeld in lid 1 van dit artikel, wenst te wijzigen, maakt hij die ten minste drie maanden voor de uiterste termijn voor de bekendmaking van de netverklaring overeenkomstig artikel 27, lid 4, openbaar.

[...]

## Algemene wet bestuursrecht

[...]

### **Afdeling 3.4. Uniforme openbare voorbereidingsprocedure**

#### Artikel 3:10

1. *Deze afdeling is van toepassing op de voorbereiding van besluiten indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald.*
2. *Tenzij bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan anders is bepaald, is deze afdeling niet van toepassing op de voorbereiding van een besluit inhoudende de afwijzing van een aanvraag tot intrekking of wijziging van een besluit.*
3. *Afdeling 4.1.1 is mede van toepassing op andere besluiten dan beschikkingen, indien deze op aanvraag worden genomen en voorbereid overeenkomstig deze afdeling.*
4. *Indien deze afdeling van toepassing is op de voorbereiding van een besluit is paragraaf 4.1.3.3. niet van toepassing.*

#### Artikel 3:11

1. *Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.*
2. *Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing. Indien op grond daarvan bepaalde stukken niet ter inzage worden gelegd, wordt daarvan mededeling gedaan.*
3. *Tegen vergoeding van ten hoogste de kosten verstrekt het bestuursorgaan afschrift van de ter inzage gelegde stukken.*
4. *De stukken liggen ter inzage gedurende de in artikel 3:16, eerste lid, bedoelde termijn.*

#### Artikel 3:12

1. *Voorafgaand aan de terinzagelegging geeft het bestuursorgaan in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud.*
2. *Indien het een besluit van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan betreft, wordt de kennisgeving in ieder geval in de Staatscourant geplaatst, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.*
3. *In de kennisgeving wordt vermeld:*
  - a. *waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen;*
  - b. *wie in de gelegenheid worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen;*
  - c. *op welke wijze dit kan geschieden;*
  - d. *indien toepassing is gegeven aan artikel 3:18, tweede lid: de termijn waarbinnen het besluit zal worden genomen.*

#### Artikel 3:13

1. *Indien het besluit tot een of meer belanghebbenden zal zijn gericht, zendt het bestuursorgaan voorafgaand aan de terinzagelegging het ontwerp toe aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.*
2. *Artikel 3:12, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.*

#### Artikel 3:14

1. *Het bestuursorgaan vult de ter inzage gelegde stukken aan met nieuwe relevante stukken en*

gegevens.

2. Artikel 3:11, tweede tot en met vierde lid, is van toepassing.

Artikel 3:15

1. Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.
2. Bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan kan worden bepaald dat ook aan anderen de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen.
3. Indien het een besluit op aanvraag betreft, stelt het bestuursorgaan de aanvrager zo nodig in de gelegenheid te reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen.
4. Indien het een besluit tot wijziging of intrekking van een besluit betreft, stelt het bestuursorgaan degene tot wie het te wijzigen of in te trekken besluit is gericht zo nodig in de gelegenheid te reageren op de naar voren gebrachte zienswijzen.

Artikel 3:16

1. De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen en het uitbrengen van adviezen als bedoeld in afdeling 3.3, bedraagt zes weken, tenzij bij wettelijk voorschrift een langere termijn is bepaald.
2. De termijn vangt aan met ingang van de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd.
3. Op schriftelijk naar voren gebrachte zienswijzen zijn de artikelen 6:9, 6:10 en 6:15 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3:17

Van hetgeen overeenkomstig artikel 3:15 mondeling naar voren is gebracht, wordt een verslag gemaakt.

Artikel 3:18

1. Indien het een besluit op aanvraag betreft, neemt het bestuursorgaan het besluit zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag.
2. Indien de aanvraag een zeer ingewikkeld of omstreten onderwerp betreft, kan het bestuursorgaan, alvorens een ontwerp ter inzage te leggen, binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag de in het eerste lid bedoelde termijn met een redelijke termijn verlengen. Voordat het bestuursorgaan een besluit tot verlenging neemt, stelt het de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze daarover naar voren te brengen.
3. In afwijking van het eerste lid neemt het bestuursorgaan het besluit uiterlijk twaalf weken na de terinzagelegging van het ontwerp, indien het een besluit betreft:
  - a. inzake intrekking van een besluit;

*b. inzake wijziging van een besluit en de aanvraag is gedaan door een ander dan degene tot wie het te wijzigen besluit is gericht.*

- 4. Indien geen zienswijzen naar voren zijn gebracht, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verstreken, mededeling op de wijze, bedoeld in artikel 3:12, eerste en tweede lid. In afwijking van het eerste of derde lid neemt het bestuursorgaan het besluit in dat geval binnen vier weken nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verstreken.*

[...]