



Besluit [ontwerp]

Besluit [ontwerp] methode van toerekening vergoeding minimumtoegangspakket ProRail

Ons kenmerk : ACM/UIT/495758

Zaaknummer : ACM/16/019986

Datum : 19 juni 2018

Besluit [ontwerp] van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 63, tweede lid, van de Spoorwegwet, tot goedkeuring van de methode van ProRail B.V., voor de toerekening van de kosten aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket als bedoeld in artikel 30, achtste lid, van Richtlijn 2012/34/EU, voor de dienstregelingsjaren 2020 tot en met 2022.

Samenvatting

ProRail dient een methode te hanteren voor de toerekening van de kosten van het minimumtoegangspakket. Aan de hand van deze methode wordt bepaald hoe de betreffende kosten in rekening worden gebracht bij de verschillende vervoerders. De methode moet leiden tot tarieven die niet hoger of lager zijn dan de variabele kosten van het minimumtoegangspakket.

Bij brief van 13 januari 2017 heeft ProRail haar methode ter goedkeuring toegezonden aan de ACM. Daarbij heeft zij aan de ACM verzocht de methode goed te keuren voor een periode van vijf jaar.

Gedurende de periode van januari 2017 tot en met maart 2018 is er intensief contact geweest tussen de ACM en ProRail over de beoordeling van de methode. ProRail heeft op verschillende punten een nadere onderbouwing aangeleverd voor haar methode van toerekening en heeft haar methode op een aantal punten aangepast.

Bij brief van 30 maart 2018 heeft ProRail een gewijzigde methode voor goedkeuring aan de ACM verzonden. De ACM beoordeelt of deze methode van ProRail voldoet aan de relevante wetgeving.

Met dit besluit keurt de ACM de methode goed voor een periode van drie jaar, mits er aan enkele voorwaarden wordt voldaan. De ACM overweegt dat sommige gegevens onvoldoende robuust en actueel zijn om de methode langer goed te kunnen keuren. Door de methode voor drie jaar goed te keuren, stelt de ACM ProRail in staat om de gegevens te verzamelen die voor een meer robuuste berekening zijn vereist. De voorwaarden die de ACM stelt, hebben betrekking op het kenbaar maken van ontbrekende kostensplitsingen.

Inhoud

Samenvatting	2
1. Inleiding en procedure	5
2. Juridisch kader	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Toepasselijke wet- en regelgeving	7
2.2.1 Toepasselijkheid van de methode	8
2.2.2 Bepalen van de kostenbasis	8
2.2.3 Bepalen van de vergoedingen	9
2.2.4 Correctiemechanismen	10
2.2.5 Geldigheidsduur van de methode	10
2.3 Beoordelingskader	11
2.3.1 Integraliteit	11
2.3.2 Causaliteit	11
2.3.3 Proportionaliteit	12
2.3.4 Marktconformiteit	12
2.3.5 Transparantie	12
3. Beoordeling ACM	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Vertrekpunt: de totale begrote kosten	14
3.2.1 Hoofdspoorweginfrastructuur	14
3.2.2 Begrote kosten als vertrekpunt	14
3.2.3 Vaststellen begrote kosten	15
3.2.4 Afschrijvingskosten	16
3.3 Stap 1: Vaststellen totale kosten minimumtoegangspakket	17
3.3.1 Samenstelling minimumtoegangspakket	17
3.3.2 Eliminatie van kostenposten	18
3.4 Stap 2: Vaststellen totale kosten per dienst binnen het minimumtoegangspakket	20
3.4.1 Algemene uitgangspunten	20
3.4.2 Dienst Treinpad	21
3.4.3 Dienst Tractie-energievoorziening	23
3.5 Stap 3: Kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst	26
3.5.1 Dienst Treinpad	28
3.5.2 Dienst Tractie-energievoorziening	30
3.5.3 Robuustheid en actualiteit Bedrijfsmodel Onderhoud	31
3.6 Stap 4: Toerekening naar gebruiksklassen	32
3.6.1 Directe eenheidskosten en differentiatie	32
3.6.2 Dienst Treinpad – differentiatie naar gewichtsklasse	33
3.7 Stap 5: Indexatie van de vergoeding	34
3.8 Stap 6: Mogelijkheid tot herziening van de vergoeding	36
3.9 Conclusie beoordeling ACM	39
3.9.1 Goedkeuring aan methode	39
3.9.2 Voorwaarden aan goedkeuring	40
3.9.3 Termijn voor goedkeuring	40

4. Besluit	41
4.1 Goedkeuring en termijn	41
4.2 Voorwaarden	42
4.3 Inwerkingtreding	42
Bijlage 1: Overzicht van relevante wettelijke bepalingen	44
Richtlijn 2012/34/EU	44
Uitvoeringsverordening 2015/909	45
Spoorwegwet	47
Implementatiebesluit	48
Bijlage 2: Tabel met de eliminaties van kosten in Stap 1	50

1. Inleiding en procedure

1. Op grond van artikel 63, eerste lid, van de Spoorwegwet is ProRail B.V. (hierna: ProRail)¹ verplicht om een methode vast te stellen waarmee zij kosten toerekent aan diensten uit het zogenoemde minimumtoegangspakket, zoals bedoeld in artikel 30, achtste lid, van Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: Richtlijn 2012/34/EU). De methode van toerekening moet ter goedkeuring aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) worden voorgelegd, voordat ProRail aan de hand daarvan tarieven mag vaststellen voor diensten uit het minimumtoegangspakket. Dit besluit betreft de eerste *ex ante* beoordeling van de methode van toerekening van ProRail door de ACM.
2. ProRail heeft haar methode van toerekening bij brief van 13 januari 2017 aan de ACM ter goedkeuring toegezonden.² Hierbij heeft zij aan de ACM verzocht de methode goed te keuren voor een periode van vijf dienstregelingsjaren.
3. De ACM dient binnen zes maanden na ontvangst van een aanvraag voor goedkeuring als bedoeld in artikel 63, tweede lid, van de Spoorwegwet een besluit te nemen.³ Bij brief van 14 februari 2017 heeft de ACM de beslistermijn op grond van artikel 3:18, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verlengd tot 31 augustus 2017.⁴ ProRail heeft geen zienswijze naar voren gebracht met betrekking tot deze verlenging.
4. Bij brief van 19 juni 2017 heeft de ACM aan ProRail aangegeven nog geen goedkeuring te kunnen verlenen aan de voorgelegde methode, aangezien ProRail tot op dat moment nog niet op alle punten een goede motivering had overgelegd aan de ACM. De ACM heeft aan ProRail verzocht op deze punten een nadere onderbouwing van de methode aan te leveren. Dit had tot gevolg dat de beslistermijn, die bij de brief van de ACM van 14 februari 2017 was vastgesteld, niet langer haalbaar was.⁵
5. Bij brief van 24 augustus 2017 heeft de ACM aan ProRail aangegeven nog geen formele reactie te hebben ontvangen van ProRail op haar brief van 19 juni 2017. Gezien de voor de beoordeling vereiste zorgvuldigheid en gelet op het aflopen van de beslistermijn op 31 augustus 2017, heeft de ACM ProRail verzocht in te stemmen met opschorting van de termijn⁶ tot nader order.⁷ Bij brief van 29 augustus 2017 heeft ProRail ingestemd met dit verzoek.⁸
6. Op 17 februari 2018 is het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: het Implementatiebesluit) gewijzigd.⁹ Met deze wijziging is

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

² Kenmerk: ACM/IN/239343

³ Artikel 63, tweede lid, van de Spoorwegwet, jo. artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

⁴ Kenmerk: ACM/DTVP/2017/200981.

⁵ Kenmerk: ACM/DTVP/2017/203641.

⁶ Als bedoeld in artikel 4:15, tweede lid en onder a. van de Awb.

⁷ Kenmerk: ACM/DTVP/2017/205031.

⁸ Kenmerk: ACM/IN/239620.

⁹ Besluit van 31 januari 2018, houdende wijziging van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte in verband met het instellen van aanvullende heffingen, kortingen en aftrek ter dekking van de

het vereiste van kostenoriëntatie op het niveau van gebruiksklassen als bedoeld in artikel 6, tweede lid (oud), van het Implementatiebesluit, komen te vervallen. Als gevolg van de wijziging is de ACM enkel bevoegd te beoordelen of er sprake is van kostenoriëntatie op geaggregeerd niveau. Voor de tarieven van de individuele gebruiksklassen geldt het vereiste van kostenoriëntatie niet langer.

7. In de maanden na de indiening van de aanvraag tot goedkeuring is er tussen de ACM en ProRail intensief contact geweest over de beoordeling van de methode. Dit heeft zich geuit in meerdere gesprekken en informatieverzoeken, per brief en per e-mail. Naar aanleiding daarvan heeft ProRail een nadere onderbouwing aangeleverd van verschillende onderdelen van haar methode van toerekening, en heeft zij haar methode op verscheidene punten aangepast.
8. Bij brief van 30 maart 2018 heeft ProRail een gewijzigde methode van toerekening voor goedkeuring aan de ACM gezonden.¹⁰ In die brief verzoekt ProRail de ACM de methode goed te keuren voor een periode van vijf dienstregelingsjaren, die aanvangt per dienstregelingsjaar 2020. Het is deze gewijzigde methode waarop de onderhavige beoordeling van de ACM betrekking heeft.
9. Door middel van een publicatie in de Staatscourant van 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 methode van toerekening. In het ontwerpbesluit geeft de ACM te kennen voornemens te zijn haar goedkeuring te verlenen aan de methode van toerekening, zoals ProRail die op 30 maart 2018 aan de ACM heeft voorgelegd, voor een periode van drie dienstregelingsjaren.
10. Op grond van artikel 63, tweede lid, van de Spoorwegwet is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van besluiten tot goedkeuring van de methode van toerekening van ProRail door de ACM. De ACM heeft 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]*

door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten alsmede prijsprikkels ter bevordering van een betere benutting van de spoorweginfrastructuur en inpassing in de leefomgeving (vergoedingen gebruik hoofdspoorweginfrastructuur), Stb. 2018, 33.

¹⁰ Kenmerk: ACM/IN/414731.

2. Juridisch kader

2.1 Inleiding

13. Spoorwegondernemingen dragen aan ProRail een gebruiksvergoeding af voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur. Onderdeel van deze gebruiksvergoeding is een vergoeding voor diensten uit het minimumtoegangspakket. In Bijlage II, onder 1, bij Richtlijn 2012/34/EU is opgesomd welke diensten onderdeel uitmaken van het minimumtoegangspakket. Dit omvat:
 - a) behandeling van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit;
 - b) het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit;
 - c) gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de aansluitingen en wissels op het net;
 - d) treinbeheer met inbegrip van seinen, regeling, treindienstleiding en de overdracht en levering van informatie over treimbewegingen;
 - e) in voorkomend geval het gebruik van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van de tractie;
 - f) alle andere informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren.
14. ProRail dient ten behoeve van het berekenen van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket een methode vast te stellen voor de toerekening van kosten. Zoals is bepaald in artikel 63, tweede lid, van de Spoorwegwet heeft deze methode de goedkeuring van de ACM. Op grond van die bepaling, gelezen in samenhang met artikel 63, eerste lid, van de Spoorwegwet, dient de ACM de methode goed te keuren indien deze voldoet aan de volgende wet- en regelgeving:
 - Richtlijn 2012/34/EU;
 - Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 betreffende de modaliteiten voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien (hierna: Uitvoeringsverordening 2015/909);
 - de Spoorwegwet (hierna ook: Sw);
 - het Implementatiebesluit.
15. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen geschetst welke eisen op grond van deze wet- en regelgeving aan de methode van toerekening gesteld worden. De integrale tekst van de voor de beoordeling relevante bepalingen is opgenomen als Bijlage 1 bij dit besluit.

2.2 Toepasselijke wet- en regelgeving

16. De vergoeding voor het minimumtoegangspakket dient op grond van artikel 62, eerste lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 31, derde lid, van Richtlijn 2012/34/EU, gelijk te zijn aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. In het vervolg van dit besluit wordt de term 'kosten die rechtstreeks uit de treindienst voortvloeien' korthedshalve ook wel aangeduid als 'directe kosten'. Voor de toerekening van deze kosten aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket stelt ProRail

conform artikel 63, eerste lid, van de Sw een methode vast.

17. Het Implementatiebesluit, dat zijn grondslag vindt in de leden vier en vijf van artikel 62 van de Sw, stelt nadere regels met betrekking tot de vereisten waaraan de methode voor toerekening moet voldoen. Zoals blijkt uit artikel 10, eerste lid, van het Implementatiebesluit, keurt de ACM de methode voor toerekening goed, indien is voldaan aan de eisen gesteld op grond van de artikelen 2 tot en met 8 van het Implementatiebesluit, alsmede aan de eisen gesteld in Uitvoeringsverordening 2015/909.

2.2.1 Toepasselijkheid van de methode

18. ProRail dient de methode voor toerekening voor de gehele hoofdspoorweginfrastructuur op eenzelfde wijze te hanteren.¹¹ Zoals blijkt uit de toelichting bij het Implementatiebesluit houdt dit in dat de methode voor toerekening ook kan worden toegepast op bijvoorbeeld de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn.¹²

2.2.2 Bepalen van de kostenbasis

19. Het startpunt voor de kostentoe rekening wordt gevormd door de totale begrote kosten van ProRail. Deze kosten mogen gebaseerd zijn op de gemiddelde totale begrote kosten gedurende een periode van ten hoogste tien jaren.¹³ ProRail dient uit de totale begrote kosten een kostenbasis af te leiden, die bestaat uit de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.¹⁴ Uit de totale begrote kosten dienen in het bijzonder de kosten te worden geëlimineerd als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van Uitvoeringsverordening 2015/909.¹⁵
20. De waarde van activa die wordt gebruikt voor de berekening van kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, moet gebaseerd zijn op de historische waarde, dan wel, wanneer die niet bekend is of wanneer de actuele waarde lager ligt, op de actuele waarde. De historische waarde van activa moet gebaseerd zijn op de door de infrastructuurbeheerder op het moment van de verwerving van de activa betaalde en gedocumenteerde prijs.¹⁶
21. Artikel 4 van het Implementatiebesluit bepaalt dat kosten als volgt worden toegerekend aan de kostenbasis:
 - a. kosten die in hun geheel rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, worden volledig toegerekend aan de kostenbasis;
 - b. kosten die voor een deel rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, worden naar rato toegerekend aan de kostenbasis;
 - c. kosten die niet rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, worden niet toegerekend aan de kostenbasis.

¹¹ Artikel 2, tweede lid, van het Implementatiebesluit.

¹² Stb. 2015/461, blz. 28.

¹³ Artikel 3, tweede lid, van het Implementatiebesluit.

¹⁴ Artikel 3, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

¹⁵ Artikel 3, eerste lid, van Uitvoeringsverordening 2015/909.

¹⁶ Artikel 3, derde lid, van Uitvoeringsverordening 2015/909.

22. Ten aanzien van de kosten als bedoeld onder b, die voor een deel rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, geldt dat de beheerder in beginsel op basis van empirische gegevens dient te bepalen welke kosten worden toegerekend aan de kostenbasis. Indien de beheerder niet de beschikking heeft over empirische gegevens en daar ook in redelijkheid niet de beschikking over kan hebben, mag hij daarvoor gebruik maken van opinies van experts.¹⁷
23. De methode voor toerekening dient een beschrijving te bevatten van de wijze waarop de kosten aan de kostenbasis worden toegerekend. Deze beschrijving moet het oorzakelijk verband tussen kosten en de toerekening aan de kostenbasis aannemelijk maken.¹⁸
24. Zoals is overwogen in het besluit van de ACM van 19 december 2016,¹⁹ dienen door ProRail gebruikte opinies van experts eenduidig en gedocumenteerd te zijn. Zo moet de herkomst en de frequentie van de daaraan ten grondslag liggende schattingen duidelijk zijn en dienen zij, waar mogelijk, extern getoetst te worden.

2.2.3 Bepalen van de vergoedingen

Diensten en gebruiksklassen

25. Artikel 6 van het Implementatiebesluit geeft ProRail de mogelijkheid om binnen het minimumtoegangspakket verschillende diensten te onderscheiden. ProRail kan voor deze diensten een aparte vergoeding hanteren. Zij kan daarnaast binnen de onderscheiden diensten verschillende gebruiksklassen hanteren en voor deze gebruiksklassen verschillende vergoedingen hanteren, voor zover de totale vergoedingen binnen de dienst gelijk blijven aan de kostenbasis van deze dienst.

Van kostenbasis naar vergoedingen

26. Om vanuit de kostenbasis tot vergoedingen (tarieven) voor de spoorwegondernemingen te komen, dient ProRail de gemiddelde directe eenheidskosten te bepalen als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van Uitvoeringsverordening 2015/909. Dit doet zij door de kostenbasis te delen door de corresponderende begrote gebruiksomvang van (de diensten die onderdeel vormen van) het minimumtoegangspakket.²⁰ De (begrote) gebruiksomvang dient te worden berekend op basis van (één van) de meeteenheden voertuigkilometer, treinkilometer of brutotonkilometer. ProRail mag ook een combinatie van deze meeteenheden gebruiken, indien die berekeningsmethode geen invloed heeft op het causale verband met de exploitatie van de treindienst.²¹
27. Artikel 5, tweede lid, van Uitvoeringsverordening 2015/909 biedt de lidstaten de mogelijkheid om de infrastructuurbeheerder toe te staan de gemiddelde directe eenheidskosten nader te differentiëren op basis van de slijtage die door een trein aan de spoorinfrastructuur wordt veroorzaakt. De bepaling bevat een uitputtende lijst van slijtage-parameters (waaronder de

¹⁷ Artikel 5, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

¹⁸ Artikel 5, tweede en derde lid, van het Implementatiebesluit.

¹⁹ Besluit van de ACM van 19 december 2016, kenmerk ACM/DTVP/2016/207693 (FMN III), randnummers 30 en 31.

²⁰ Artikel 7, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

²¹ Artikel 5, eerste lid, van Uitvoeringsverordening 2015/909.

massa en de snelheid van de trein). De lidstaten kunnen ervoor kiezen één of meer van die parameters te gebruiken om de directe eenheidskosten te differentiëren. Deze differentiatiemogelijkheid is in Nederland doorgevoerd in het Implementatiebesluit. Het Implementatiebesluit biedt ProRail de mogelijkheid om de directe kosten te differentiëren op basis van de parameter 'treinmassa' (gewicht).²²

28. Indien ProRail binnen het minimumtoegangspakket verschillende diensten onderscheidt, dient zij de vergoedingen voor de onderscheiden diensten te bepalen door de kostenbasis van deze diensten te delen door de begrote gebruiksomvang van de betreffende dienst. Soortgelijk geldt dat, indien ProRail verschillende gebruiksklassen hanteert, zij de vergoedingen voor de onderscheiden gebruiksklassen bepaalt door de kostenbasis te delen door de begrote gebruiksomvang van de betreffende gebruiksklasse.²³
29. ProRail kan er voor kiezen de vergoeding voor het minimumtoegangspakket voor delen van de hoofdspoorweginfrastructuur apart te bepalen door, na opdeling van de hoofdspoorweginfrastructuur, voor elk deel de kostenbasis te delen door de begrote gebruiksomvang van het minimumtoegangspakket van dat deel van de hoofdspoorweginfrastructuur. Daarvoor is echter vereist dat ProRail kan aantonen dat de slijtage-parameters, bedoeld in artikel 5, tweede lid, van Uitvoeringsverordening 2015/909 (zoals treinmassa of -snelheid), voor verschillende delen van de hoofdspoorweginfrastructuur sterk uiteenlopen.²⁴

2.2.4 Correctiemechanismen

30. ProRail kan twee verschillende soorten correctiemechanismen opnemen in haar methode van toerekening. Eén waarbij een correctie wordt toegepast, voor zover er een verschil bestaat tussen de begrote kosten en de (gerealiseerde) kosten die zijn weergegeven in de jaarrekening (of jaarrekeningen) van de periode waar de begrote kosten betrekking op hebben.²⁵ Ook kan zij een correctie toepassen voor zover er een verschil bestaat tussen de begrote gebruiksomvang en de gerealiseerde gebruiksomvang, die is weergegeven in het jaarverslag (of de jaarverslagen) van de periode waar de begrote gebruiksomvang betrekking op heeft.²⁶

2.2.5 Geldigheidsduur van de methode

31. De ACM kan de methode voor toerekening goedkeuren voor een periode van ten hoogste vijf dienstregelingsjaren. Indien de methode voor toerekening niet of niet tijdig zou worden goedgekeurd door de ACM, dan wordt de geldigheid van de meest recent goedgekeurde methode voor toerekening verlengd, tot het moment dat de ACM een nieuwe methode voor toerekening heeft goedgekeurd.²⁷

²² Artikel 6 van het Implementatiebesluit.

²³ Artikel 7, derde lid, van het Implementatiebesluit.

²⁴ Artikel 5, eerste lid, van Uitvoeringsverordening 2015/909, alsmede artikel 7, tweede lid, van het Implementatiebesluit.

²⁵ Artikel 3, derde lid, van het Implementatiebesluit.

²⁶ Artikel 7, vijfde lid, van het Implementatiebesluit.

²⁷ Artikel 11 van het Implementatiebesluit.

2.3 Beoordelingskader

32. De ACM leidt uit de hiervoor uiteengezette wet- en regelgeving tevens enkele onderliggende beginselen af, waaraan de methode van toerekening van ProRail moet voldoen. Dit betreft de beginselen van integraliteit, causaliteit, proportionaliteit, marktconformiteit en transparantie. Deze beginselen vormen noodzakelijke randvoorwaarden die dienen te worden vervuld ter borging van een volledige, consistente en navolgbare toerekening van kosten. Indien de methode niet aan deze beginselen voldoet, kan de ACM evenmin beoordelen of de wettelijke verplichtingen zijn nageleefd. De beginselen sluiten aan bij gangbare bedrijfseconomische principes en worden door de ACM tevens toegepast in andere gereguleerde sectoren. Hierna worden deze beginselen nader uitgelegd.

2.3.1 Integraliteit

33. De methode voor kostentoerekening dient te voldoen aan de eis van integraliteit.²⁸ Omdat alle (directe) kosten die de beheerder maakt om de diensten uit het minimumtoegangspakket te kunnen aanbieden in de vergoeding dienen te worden opgenomen, moeten allereerst de totale kosten van de beheerder inzichtelijk gemaakt worden. Alleen op deze wijze kan gegarandeerd worden dat de kosten die uiteindelijk in de tarieven verwerkt worden, alle kosten omvatten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien, en dat zij ook alléén die kosten omvatten. Vanuit dit geheel van kosten moet het geheel van toerekenbare kosten bepaald worden.

2.3.2 Causaliteit

34. De methode voor toerekening dient voor zover mogelijk uit te gaan van het principe van causale toerekening.²⁹ Dit betekent ten eerste dat aan tarieven alleen kosten worden toegerekend *indien* zij voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Ten tweede houdt dit in dat kosten alleen aan tarieven worden toegerekend *tot de mate waarin* zij voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Het voorgaande veronderstelt dat er een causale relatie wordt gelegd tussen tarieven en de kosten.
35. Er zal niet bij alle kosten een even duidelijk causale relatie met een dienst of gebruiksklasse geïdentificeerd kunnen worden. De ACM onderscheidt drie manieren van kostentoerekening, met een afnemende mate van causaliteit:
- rechtstreekse toerekening: kosten worden rechtstreeks aan diensten of gebruiksklassen toegerekend;
 - toerekening op basis van verdeelsleutels: kosten worden met behulp van *cost drivers* of kostenverdeelsleutels aan diensten of gebruiksklassen toegerekend; en
 - overige toerekeningen: kosten worden via een opslag op reeds toegerekende kosten aan diensten of gebruiksklassen toegerekend.
36. Voor de verdeelsleutels geldt dat deze objectief en transparant moeten zijn. Dit houdt in dat de

²⁸ Zie onder andere artikel 3, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

²⁹ Zie onder andere artikel 3, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

verdeelsleutels op een objectieve wijze zijn bepaald. Duidelijk dient te zijn wat de sleutels zijn, hoe deze tot stand komen, en op welke wijze en met welke frequentie de brongegevens voor de sleutels gemeten worden.

2.3.3 Proportionaliteit

37. Uitgangspunt bij het kiezen van een wijze van toerekening is, dat deze enerzijds zo nauwkeurig mogelijk moet aansluiten bij het principe van causaliteit. Dit gaat, anderzijds, niet zover dat altijd de meest nauwkeurige wijze van toerekening hoeft te worden gekozen. De begrenzing wordt gevormd door het beginsel van proportionaliteit. Het streven naar een zo nauwkeurig mogelijke wijze van toerekening mag er niet toe leiden dat ProRail een methode moet hanteren die (onevenredig) hoge kosten of onaanvaardbare administratieve lasten met zich brengt. Waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande interne processen en besluitvorming, zoals de organisatie, de begrotingscyclus en de boekhouding.

2.3.4 Marktconformiteit

38. Het bepalen van kosten en tarieven gebeurt op een wijze die gebruikelijk is voor ondernemingen. In dit kader dient ProRail onder meer rekening te houden met de beste internationale praktijken voor de toerekening van kosten.³⁰ Waar van het principe van marktconformiteit wordt afgeweken, wordt gemotiveerd waarom er wordt afgeweken.

2.3.5 Transparantie

39. Ten slotte dient de methode van toerekening te voldoen aan het beginsel van transparantie. ProRail moet niet alleen kosten toerekenen aan tarieven, maar moet dat ook op een controleerbare wijze doen. Indien niet aan dit beginsel wordt voldaan, kan de ACM immers niet garanderen dat de uit de methode voortvloeiende tarieven aan de wettelijke eisen voldoen. Uit het transparantiebeginsel volgt dat de methode van toerekening navolgbaar, consistent, begrijpelijk en volledig dient te zijn. Deze eisen worden in de hiernavolgende randnummers nader toegelicht.
40. Het systeem is navolgbaar. Om te kunnen beoordelen of het systeem inderdaad leidt tot de beoogde *output*, moeten alle stappen van de *input* (de kosten) tot de *output* (de tarieven) navolgbaar zijn. Zo moeten berekeningswijzen en sommen kloppen, mogen er geen stappen ontbreken en mogen er geen innerlijke tegenstrijdigheden in zitten.
41. Het systeem is consistent. Keuzes voor uitgangspunten zijn gemotiveerd en aan de keuzes wordt in het hele document vastgehouden. Waar eventueel toch is afgeweken van gemaakte keuzes, is gemotiveerd waarom vasthouden aan de keuze niet mogelijk is.
42. Het systeem bevat alle benodigde informatie, en biedt voldoende duidelijkheid met betrekking tot:
 - De verschillende soorten en categorieën van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd

³⁰ Zie artikel 8 van Uitvoeringsverordening 2015/909.

vermogen die aan de diensten en gebruiksklassen worden toegerekend.

- De methodiek van kostentoerekening, inclusief de belangrijkste kostenplaatsen en kostenverdeelsleutels. Uitgaande van de kosten zoals die ontstaan, dient duidelijk te zijn hoe deze kosten aan diensten en gebruiksklassen toegerekend worden. Hierbij dient duidelijk te zijn of sprake is van directe toerekening, toerekening op basis van *cost drivers*, kostenverdeelsleutels of van toerekening via een opslag. Als sprake is van toerekening via *cost drivers* of kostenverdeelsleutels dient duidelijk te zijn welke *kostenpools* en welke *cost drivers* of kostenverdeelsleutels gehanteerd worden. Als sprake is van toerekening via opslagen dient duidelijk te zijn hoe deze opslagen precies berekend worden.
- De bronnen van de gebruikte gegevens. Hierbij gaat het zowel om de bronnen van kwantitatieve als van kwalitatieve gegevens. Duidelijk dient te zijn in hoeverre deze gegevens via geautomatiseerde processen tot stand komen, dan wel dat deze gegevens op menselijke inschattingen gebaseerd worden.

3. Beoordeling ACM

3.1 Inleiding

43. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de methode voor toerekening van ProRail op basis van de door ProRail gegeven beschrijving van die methode.³¹ De *beschrijving* is niet het eigenlijke systeem waarmee ProRail kosten toerekent aan tarieven; de eigenlijke methode ligt besloten in de (ICT-)systemen van ProRail en in haar interne bedrijfsprocessen. Niettemin wordt hierna omwille van de leesbaarheid van het voorliggende besluit de term ‘methode’ of ‘methode van toerekening’ gehanteerd.
44. Uit de methode van toerekening blijkt dat ProRail zes stappen volgt om te komen tot tarieven voor de diensten van het minimumtoegangspakket:³²
- Stap 1: Vaststellen totale kosten minimumtoegangspakket;
 - Stap 2: Vaststellen totale kosten per dienst;
 - Stap 3: Vaststellen kostenbasis minimumtoegangspakket per dienst;
 - Stap 4: Toerekening naar gebruiksklassen;
 - Stap 5: Indexatie van de vergoeding;
 - Stap 6: Mogelijkheid tot herziening van de vergoeding.
45. Het vertrekpunt van de methode van toerekening wordt gevormd door de totale begrote kosten. De eerste drie stappen van de methode dienen ertoe, om uit de totale begrote kosten de kostenbasis af te leiden voor de diensten binnen het minimumtoegangspakket. Dat gaat als volgt in zijn werk. Alle kosten die *in hun geheel* niet aan het gebruik van de spoorinfrastructuur zijn toe te rekenen, worden in stap 1 uit de totale begrote kosten geëlimineerd. Vervolgens wordt in stap 2 bepaald welke kosten dienen te worden toegerekend aan de twee diensten die ProRail binnen het minimumtoegangspakket onderscheidt. Dit betreft de diensten ‘Treinpad’ en

³¹ Die beschrijving ontving de ACM van ProRail als bijlage 1 bij de brief van ProRail aan de ACM van 30 maart 2018.

³² Zie figuur 2 en figuur 3 van de Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017.

'Tractie-energievoorziening'. Daarna wordt, in stap 3, per kostensoort bepaald *in welke mate* deze kosten voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.

46. De overige drie stappen beschrijven hoe ProRail vanuit de kosten tot tarieven komt. In stap 4 wordt beschreven op welke manier de kosten per dienst worden toegerekend aan de verschillende gebruiksklassen binnen die dienst. Stap 5 regelt de indexering van de tarieven en stap 6 voorziet in een correctiemechanisme voor eventuele aanpassing van de tarieven gedurende de reguleringsperiode.
47. In de hiernavolgende paragrafen beoordeelt de ACM of de methode van toerekening voldoet aan de toepasselijke wet- en regelgeving. Ten behoeve van de leesbaarheid en navolgbaarheid sluit de ACM bij haar beoordeling zoveel mogelijk aan bij de door ProRail in haar methode uiteengezette stappen. Alvorens de ACM op deze stappen ingaat, beoordeelt zij echter eerst (enkele aspecten van) het begrotingsproces van ProRail. Het zijn immers deze begrote kosten die het vertrekpunt vormen voor de methode van toerekening.

3.2 Vertrekpunt: de totale begrote kosten

3.2.1 Hoofdspoorweginfrastructuur

48. De methode van toerekening heeft betrekking op de kosten van de gehele hoofdspoorweginfrastructuur. De kosten van de Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL) worden echter niet meegenomen in de kostenbasis van het minimumtoegangspakket. De kosten van zowel de aanleg als het onderhoud van de HSL worden namelijk niet door ProRail zelf gedragen. De tarieven die uit de methode voortvloeien, gelden echter wel voor het gebruik van de HSL.

Beoordeling ACM

49. Op grond van artikel 2 van het Implementatiebesluit dient ProRail de methode van toerekening voor de gehele hoofdspoorweginfrastructuur op eenzelfde wijze te hanteren. ProRail voldoet aan dit voorschrift.
50. Met het buiten beschouwing laten van de kosten van de HSL voldoet ProRail aan het gestelde in artikel 4, eerste lid en onder b, van Uitvoeringsverordening 2015/909, hetgeen – kortweg – inhoudt dat kosten die niet door de spoorbeheerder zelf worden gedragen, niet mogen worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket.
51. Naar het oordeel van de ACM voldoet de reikwijdte van de methode aan de toepasselijke wet- en regelgeving. Tevens voldoet de methode op basis van het bovenstaande aan de beginselen van integraliteit, proportionaliteit, marktconformiteit en transparantie.

3.2.2 Begrote kosten als vertrekpunt

52. Bij het bepalen van de kostenbasis gaat ProRail uit van begrote kosten. Dit is het vertrekpunt van de methode van toerekening. ProRail gaat uit van de totale begrote kosten voor een periode van vijf jaar, en berekent vervolgens de totale gemiddelde kosten per kalenderjaar. Op

basis hiervan worden, na indexatie, de tarieven voor vijf jaar vastgesteld.

53. De bron voor de begrote kosten is de meest actuele, door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat goedgekeurde, subsidieaanvraag als bedoeld in paragraaf 4 van het Besluit Infrastructuurfonds (hierna: de subsidieaanvraag).³³

Beoordeling ACM

54. De ACM overweegt dat artikel 3, eerste lid, van het Implementatiebesluit, voorschrijft dat de kostenbasis uit de totale begrote kosten wordt afgeleid. Aan dit vereiste wordt in de methode voldaan. Aangezien ProRail de gemiddelde totale begrote kosten vaststelt op basis van de begrote kosten over een periode van vijf jaar, terwijl artikel 3, tweede lid, van het Implementatiebesluit middeling over een periode van maximaal tien jaar toestaat, voldoet de methode ook op dit punt aan de toepasselijke wet- en regelgeving. Tevens voldoet de methode hiermee aan de beginselen van integraliteit, proportionaliteit, marktconformiteit en transparantie.

3.2.3 Vaststellen begrote kosten

55. De totstandkoming van de begrote kosten in het kader van de subsidieaanvraag is omgeven door een administratieve organisatie en interne controle, die ervoor moeten zorgen dat de kosten in de subsidieaanvraag niet structureel te hoog of te laag geraamd worden. Tevens dient dit te borgen dat de totstandkoming en de cijfers zelf gedragen worden door het management van ProRail. De administratieve organisatie is beschreven in Bijlage B van de methode van toerekening.
56. De procedure van totstandkoming van de subsidieaanvraag behelst een uitgebreid overlegtraject met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, waarbij medewerkers van het ministerie de ramingen van ProRail kritisch onderzoeken. Ook binnen ProRail is er sprake van een scheiding van taken tussen verschillende afdelingen en het management bij de totstandkoming van de ramingen.
57. De ramingen worden voor commentaar en toetsing voorgelegd aan externe belanghebbenden en deskundigen.³⁴ Het management (de zogenoemde 'Executive Committee') en de Raad van Commissarissen keuren de ramingen goed. Intern gelden de ramingen als sturingsinstrument voor de uitvoering en wordt er maandelijks en per kwartaal gerapporteerd over de voortgang. De Raad van Commissarissen wordt per kwartaal geïnformeerd over de voortgang; de aandeelhouders jaarlijks. Ook extern wordt er verantwoording afgelegd, bijvoorbeeld via het online prestatiedashboard. Er wordt jaarlijks een verantwoordingsrapportage opgesteld, die voorzien is van een accountantsverklaring. Vanuit deze verantwoording vindt er zo nodig bijsturing plaats in het ramingsproces.
58. ProRail corrigeert de tarieven niet achteraf aan de hand van gerealiseerde kosten en volumes.

³³ Besluit van 22 november 1993, houdende vaststelling van nadere regels ter uitvoering van de Wet Infrastructuurfonds, Stb. 1993, 629.

³⁴ Gerechtigden als bedoeld in artikel 57 van de Spoorwegwet en de partijen genoemd in artikel 16, zevende en achtste lid, van de Beheerconcessie 2015 – 2025.

Dat wil zeggen, dat ProRail geen gebruik maakt van de correctiemechanismen zoals omschreven in artikel 3, derde lid, en artikel 7, vijfde lid, van het Implementatiebesluit.³⁵

Beoordeling ACM

59. De ACM overweegt dat aan het gebruik van louter begrote kosten, hoewel de wetgever hier mogelijkheden voor biedt, bezwaren kleven vanuit het oogpunt van integraliteit van de kosten. Begrotingen zijn immers per definitie schattingen. ProRail baseert haar schattingen op realisatiecijfers uit het verleden, waardoor op zijn minst een verband wordt gelegd tussen de geschatte kosten en de 'daadwerkelijke' (in het verleden gerealiseerde) kosten. Nu ProRail echter geen gebruik maakt van de correctiemechanismen zoals omschreven in artikel 3, derde lid, en artikel 7, vijfde lid, van het Implementatiebesluit, blijft er een mogelijkheid bestaan dat er structureel te veel of te weinig kosten toegerekend worden.
60. Omwille van het hiervoor gesignaleerde risico van over- of onderbegroting, heeft de ACM in aanloop naar het voorliggende besluit extra eisen gesteld ten aanzien van de borging van het proces van begroting. Naar het oordeel van de ACM heeft ProRail met de in Bijlage B van de methode van toerekening omschreven administratieve organisatie en interne controle naar redelijkheid maatregelen getroffen om het risico op structurele over- of onderbegroting te beperken. De ACM oordeelt dat het begrotingsproces voldoet aan de beginselen van integraliteit, causaliteit, proportionaliteit, marktconformiteit en transparantie.

3.2.4 Afschrijvingskosten

61. In de subsidieaanvraag zijn reeksen met geprognosticeerde uitgaven voor geplande vervangingsinvesteringen opgenomen als investeringsuitgaven. Aangezien er geen sprake is van een zogenoemd ideaalcomplex³⁶ mag er niet van worden uitgegaan dat de jaarlijkse investeringsuitgaven gelijk zijn aan de jaarlijkse afschrijvingskosten. Daarom vindt er een berekening plaats van de afschrijvingskosten op basis van de activa-administratie (voor de huidige activa) en het zogenoemde 'Lange Termijn Plan Functiehandhaving',³⁷ voor wat betreft de mutaties in de activa gedurende de vijfjarige reguleringsperiode. Deze berekening wordt beschreven in Bijlage D van de methode van toerekening.
62. De bestaande activa zijn gewaardeerd op basis van hun historische uitgaafprijs en de tot het moment van waardering gedane afschrijvingen. De nieuwe activa die gedurende de reguleringsperiode in gebruik worden genomen, zijn gewaardeerd op basis van de verwachte aanschafwaarde. De waarde van de activa die gedurende de reguleringsperiode naar verwachting buiten gebruik worden gesteld, is gebaseerd op de verwachte boekwaarde op het

³⁵ ProRail hanteert overigens wel een ander correctiemechanisme, het zogenoemde bandbreedtemechanisme. Dit wordt beschreven in de randnummers 175 e.v.

³⁶ Van een ideaalcomplex is sprake als de investeringen zodanig gelijkmatig in de tijd zijn gespreid, dat de jaarlijkse totale afschrijvingskosten van alle activa van de onderneming ieder jaar gelijk zijn en ook gelijk zijn aan de jaarlijkse investeringen. Alleen al gezien het wisselende verloop van de jaarlijkse investeringsuitgaven is dat bij ProRail niet aan de orde.

³⁷ Functiehandhaving omvat de activiteiten die nodig zijn om de functionaliteit, kwaliteit en capaciteit van de huidige infrastructuur te behouden. In het Lange Termijn Plan Functiehandhaving wordt per jaar vastgelegd welke functiehandhavingsactiviteiten worden uitgevoerd en welke kosten hiervoor worden gemaakt. Uit het Lange Termijn Plan Functiehandhaving volgt ook welke activa op welk moment worden vervangen.

moment van buitengebruikstellen. Die boekwaarde is op zijn beurt gebaseerd op de historische uitgaafprijs en de tot het moment van waardering gedane afschrijvingen.

63. De activa worden in beginsel lineair afgeschreven, waarbij er echter wel inhaalafschrijvingen worden gedaan als blijkt dat de slijtage sneller gaat dan van tevoren geprognosticeerd.
64. Investerings in functiewijzigingen³⁸ komen niet voor in het 'Lange Termijn Plan Functiehandhaving'. Functiewijzigingen kunnen echter wel tot gevolg hebben dat er nieuwe relevante activa ontstaan (dat wil zeggen: activa waarvan de kosten geheel of deels toerekenbaar zijn). Dit toerekenbare deel geldt als waardegrondslag voor de begrote afschrijvingskosten en wordt meegenomen in de totale begrote kosten.

Beoordeling ACM

65. De ACM overweegt dat ProRail de waarderings- en afschrijvingsmethode van de activa zodanig heeft ingericht dat daarmee recht wordt gedaan aan algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes en daarmee aan het principe van marktconformiteit. Ook voldoet deze methode naar het oordeel van de ACM aan het gestelde in artikel 4, eerste lid en onder n, van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909, omdat er een relatie is tussen de afschrijvingen en de door de treinexploitatie veroorzaakte slijtage van de infrastructuur.
66. Naar het oordeel van de ACM vormt de wijze waarop ProRail activa afschrijft een geschikte wijze van kostenbegroting. De methode voldoet daarmee op dit punt aan de wettelijke eisen. Ook beantwoordt de wijze van bepaling van de afschrijvingskosten aan de beginselen van integraliteit, causaliteit, proportionaliteit, marktconformiteit en transparantie.

3.3 Stap 1: Vaststellen totale kosten minimumtoegangspakket

3.3.1 Samenstelling minimumtoegangspakket

67. ProRail biedt in het kader van het minimumtoegangspakket twee diensten aan. Het betreft de diensten 'Treinpad' en 'Tractie-energievoorziening'.
68. De dienst Treinpad omvat de diensten en activiteiten die benodigd zijn om een trein in een bepaald tijdvak tussen twee plaatsen te laten rijden. Dit betreft zowel de activiteiten die te maken hebben met het capaciteitsverdelingsproces, als de activiteiten die te maken hebben met het gebruik van die capaciteit. De dienst Treinpad bestaat uit de volgende onderdelen:
 - de behandeling van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit;
 - het recht om gebruik te maken van de toegewezen capaciteit;
 - het gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de aansluitingen en wissels op het net;
 - treinbeheer met inbegrip van seinen, regeling, treindienstleiding en de overdracht en levering van informatie over treinbewegingen;
 - alle andere informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot

³⁸ Bij functiewijzigingen gaat het om investeringen waarmee de infrastructuur en de bijbehorende voorzieningen worden uitgebreid, aangepast of gesaneerd. Deze worden in een separaat planningsproces bepaald.

stand te brengen of te exploiteren.

69. Ten tweede biedt ProRail de dienst Tractie-energievoorziening aan. Deze dienst wordt aangeboden op de geëlektrificeerde sporen en omvat het gebruik van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van de tractie, bijvoorbeeld de bovenleiding en voorzieningen om die onder elektrische spanning te zetten.
70. Alleen de kosten die ProRail geheel of gedeeltelijk ten behoeve van deze twee diensten maakt, mogen worden meegenomen bij de bepaling van de totale begrote kosten van het minimumtoegangspakket.

Beoordeling ACM

71. Door de wijziging van artikel 6, eerste lid, van het Implementatiebesluit is het ProRail toegestaan om binnen het minimumtoegangspakket verschillende diensten te onderscheiden. Deze verschillende diensten dienen tezamen de diensten en activiteiten te omvatten zoals uiteengezet in Bijlage II, onder 1, van Richtlijn 2012/34/EU (hierna ook: categorie 1-diensten).
72. De ACM stelt vast dat de diensten Treinpad en Tractie-energievoorziening samen alle categorie 1-diensten omvatten. Het is de ACM voorts niet gebleken dat ProRail onder de door haar in het kader van het minimumtoegangspakket aangeboden diensten, activiteiten schaaft die geen onderdeel mogen uitmaken van het minimumtoegangspakket. De gehanteerde indeling vormt daarom een geschikt uitgangspunt voor de toerekening van de kosten voor het minimumtoegangspakket.

3.3.2 Eliminatie van kostenposten

73. Bij stap 1 van de methode worden uit de totale begrote kosten de kostenposten geëlimineerd die in hun geheel (oftewel: voor 100%) niet rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Tevens worden de kosten die in hun geheel geen verband houden met de diensten uit het minimumtoegangspakket geëlimineerd. Anders gezegd worden deze kostenposten in mindering gebracht op de integrale kosten die ProRail voor een bepaald jaar begroot ten behoeve van de jaarlijkse subsidieaanvraag voor het minimumtoegangspakket.
74. Ten eerste worden er kosten geëlimineerd uit een drietal kostenposten, die vallen onder de kostensoort 'functiehandhaving' uit Bijlage C van de methode van toerekening van ProRail.³⁹ Dit betreffen de posten 'beheer', 'kleinschalig onderhoud' en 'grootschalig onderhoud'. Het gaat om de kosten voor de volgende diensten:
 - *Parkeren en rangeren*: De kosten voor 'beheer', 'kleinschalig onderhoud' en 'grootschalig onderhoud' worden zowel gemaakt voor de dienst Treinpad als voor het parkeren en rangeren van treinen. De kosten gerelateerd aan het parkeren en rangeren van treinen worden uit deze deelposten geëlimineerd, omdat de betreffende diensten geen deel

³⁹ Functiehandhaving: spoorinfrastructuur wordt door ProRail in in zodanige conditie gehouden dat deze (onmiddellijk) bruikbaar (functioneel) is voor treinverkeer waarvoor de infrastructuur is gedimensioneerd. De kosten die daarmee gepaard gaan worden niet toegerekend, omdat de kosten van het voorhanden hebben van berijdbare (functionele) infrastructuur niet gerelateerd is aan treinbewegingen, c.q. gebruik van de infrastructuur.

uitmaken van het minimumtoegangspakket. Specifiek worden de kosten geëlimineerd die zijn gemoeid met de deelsystemen 'zijsporen' en 'wissels in zijsporen'. Deze zijn apart gespecificeerd in het Bedrijfsmodel Onderhoud voor het jaar 2015.

- *Transfer*: Ook de kosten voor de dienst 'Transfer'⁴⁰ worden geëlimineerd. Transfer betreft een dienst uit categorie 2 van Bijlage II bij Richtlijn 2012/34/EU, en behoort dus niet tot het minimumtoegangspakket (categorie 1). De geëlimineerde kosten betreffen de deelposten 'groot onderhoud: kosten voor transfer' en 'onderhoud transfer: alle kosten'.⁴¹ Deze kosten zijn apart gespecificeerd in de begroting.

75. Ten tweede wordt er een splitsing gemaakt in de kostensoort 'lonen en overige bedrijfslasten'.⁴² Met betrekking tot lonen en bedrijfslasten worden alle kosten geëlimineerd, behalve de kosten voor de afdeling 'Capaciteitsverdeling' en de eenheid 'Verkeersleiding'. Deze kosten van de afdeling Capaciteitsverdeling en de eenheid Verkeersleiding worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket. Deze kosten zijn apart vastgelegd in de (financiële) systemen van ProRail. Vervolgens worden hiervan de kosten geëlimineerd die te maken hebben met het rangeren en parkeren van treinen, zodat alleen kosten resteren die slaan op de dienst Treinpad. Op grond van welke concrete gegevens deze kosteneliminatie wordt uitgevoerd, is niet gespecificeerd.
76. Ten derde wordt de kostensoort 'financiële baten en lasten'⁴³ in zijn geheel geëlimineerd. Deze kostenpost betreft de rentelasten en rentebaten over openstaande saldi van ProRail. Deze kostensoort is gespecificeerd in de begroting.
77. Ten vierde worden alle kosten die vallen onder de kostensoort 'functiewijzigingen' in hun geheel geëlimineerd.⁴⁴ Het gaat om kosten van investeringen waarmee de infrastructuur en de bijbehorende voorzieningen worden uitgebreid, aangepast of gesaneerd. Deze kostensoort is in de begroting gespecificeerd.
78. Tot slot brengt ProRail in Stap 1 van de methode de volgende typen kosten in mindering op de totale begrote kosten:
- Kosten die op grond van artikel 4 van Uitvoeringsverordening 2015/909 specifiek buiten beschouwing moeten worden gelaten.
 - Kosten die op grond van artikel 5, vierde lid, van Uitvoeringsverordening 2015/909 buiten beschouwing moeten worden gelaten. Dit betreft de kosten die worden veroorzaakt door de omleiding van treinen op verzoek van de infrastructuurbeheerder.

⁴⁰ De dienst 'Transfer' omvat de activiteiten die samenhangen met (het onderhoud van) passagiersstations. De kosten van de dienst transfer blijken volgens ProRail één-op-één uit de begroting.

⁴¹ Bij groot onderhoud gaat het om kosten van lang-cyclisch onderhoud aan stations, zoals het schilderen van de constructie van perronkappen, het aanpassen van keerwanden en perronbestrating en groot onderhoud aan roltrappen en bankjes. De post '*onderhoud transfer: alle kosten*' heeft betrekking op kosten van kort-cyclisch onderhoud aan stations, zoals schoonmaakkosten en het verhelpen van storingen.

⁴² Bijlage C van de methode van toerekening van ProRail geeft een nadere beschrijven van de kostenpost '*lonen en overige bedrijfslasten*'.

⁴³ Bijlage C van de methode van toerekening van ProRail geeft een nadere beschrijven van de kostenpost '*financiële baten en lasten*'.

⁴⁴ Bijlage C van de methode van toerekening van ProRail geeft een nadere beschrijven van de kostenpost '*functiewijzigingen*'.

- Kosten die verband houden met activiteiten voor derden, zoals werken die door ProRail worden uitgevoerd in opdracht van decentrale overheden.
 - Kosten voor overige diensten die behoren tot de categorieën 2, 3 en 4 uit Bijlage II bij Richtlijn 2012/34/EU, oftewel de kosten van categorieën diensten die niet tot het minimumtoegangspakket behoren.
79. In bijlage 2 is een tabel met een overzicht opgenomen van de kosteneliminaties in Stap 1, die hiervoor is omschreven. De categorieën in deze tabel sluiten aan bij Bijlage C van de methode van toerekening en de subsidieaanvraag van ProRail.

Beoordeling ACM

80. De ACM is van oordeel dat de methode van toerekening de juiste kostenposten en kostensoorten aanwijst die in hun geheel niet mogen worden toegerekend. Echter, de ACM kan op basis van de methode van toerekening niet concluderen dat Stap 1 van de methode van toerekening voldoende concreet omschreven is. ProRail heeft nog onvoldoende aannemelijk gemaakt dat kosten die in het geheel niet verbonden zijn aan de exploitatie van de treindienst op een juiste wijze worden geëlimineerd.
81. Naar het oordeel van de ACM maakt de beschrijving van de methode van toerekening onvoldoende transparant welke daadwerkelijke kostenallocatiesleutels aan de kostensplitsingen ten grondslag liggen, en op basis van welke informatie deze kostensplitsingen tot stand komen. De ACM verbindt daarom voorwaarden aan de goedkeuring. Deze voorwaarden zijn opgenomen in paragraaf 4.2 en verplichten ProRail de ontbrekende kostensplitsingen transparant te maken.
82. Daarnaast is het naar het oordeel van de ACM onvoldoende vast komen te staan dat het gebruik van een enkel referentiejaar voor het bepalen van de kostensplitsingen uit het Bedrijfsmodel Onderhoud, zoals beschreven in randnummer 74 en verderop in randnummer 104 e.v., voldoende robuust en actueel is om goedkeuring te kunnen verlenen voor een periode van vijf jaar.
83. Het is voor de ACM onvoldoende aannemelijk geworden dat deze gegevens voldoende representatief zijn om gedurende de gehele periode van vijf dienstregelingsjaren, waarvoor ProRail de methode wenst toe te passen, te komen tot kosten enkel voor diensten binnen het minimumtoegangspakket.

3.4 Stap 2: Vaststellen totale kosten per dienst binnen het minimumtoegangspakket

3.4.1 Algemene uitgangspunten

84. Zoals beschreven in paragraaf 3.3.1, onderscheidt ProRail in haar methode voor toerekening een tweetal diensten: de dienst Treinpad en de dienst Tractie-energievoorziening. ProRail geeft aan dat de kosten niet per dienst afzonderlijk geadministreerd worden, waardoor een directe kostensplitsing per dienst niet mogelijk is.

85. Om tot een verdeling te komen tussen de kosten van beide diensten, worden de totale begrote kosten van het minimumtoegangspakket – zoals vastgesteld in Stap 1 – allereerst in totaliteit toegeschreven aan de dienst Treinpad. Vervolgens worden de specifieke kosten die veroorzaakt worden door het leveren van tractie-energie daarop in mindering gebracht en toegerekend aan de dienst Tractie-energievoorziening.⁴⁵
86. De kosten die in mindering worden gebracht, c.q. worden toegerekend aan de dienst Tractie-energievoorziening, zijn de kosten voor transport van elektrische tractie-energie en voor onderhoud van de energievoorziening. Deze kosten vormen onderdeel van de kostenposten 'beheer', 'kleinschalig onderhoud' en 'grootschalig onderhoud' zoals weergegeven in bijlage C van de methode van toerekening.⁴⁶
87. De hiervoor genoemde (uit dienst Treinpad geëlimineerde) kosten vormen samen de kostenbasis voor de dienst Tractie-energievoorziening. De resterende (niet aan Tractie-energievoorziening toegerekende) kosten, zoals weergegeven in Bijlage C van de methode van toerekening, vormen de kostenbasis voor de dienst Treinpad.

3.4.2 Dienst Treinpad

88. Na het in mindering brengen van de kosten voor de dienst Tractie-energievoorziening bestaat de kostenbasis voor de dienst Treinpad uit de hiernavolgende drie kostensoorten. Dit wordt beschreven in Bijlage C bij de methode van toerekening.⁴⁷

i) Kosten voor functiehandhaving

89. De kosten voor functiehandhaving bestaan uit de kostenposten 'beheer', 'kleinschalig onderhoud' en 'grootschalig onderhoud'.
90. De kostenpost 'beheer' bestaat uit kosten van het beheer van verschillende infrastructuurnetwerken voor telecommunicatie; de kosten van gas, water, elektriciteit, belastingen, verzekeringen, huurkosten verkeersleidingposten en beleidsontwikkeling ten behoeve van het primaire proces om de infrastructuur in stand te houden (o.a. productmanagement en onderzoek).
91. De kostenpost 'kleinschalig onderhoud (KO)' voorziet in de activiteiten die noodzakelijk zijn om de prestaties op het gebied van beschikbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid van de hoofdspoorweginfrastructuur te realiseren. Het gaat zowel om cyclische als incidentele onderhoudsactiviteiten. Deze activiteiten zijn: inspecties en schouw van de infrastructuur, correcties van spoorligging, vervanging van (kleine) componenten, en het opheffen van storingen.
92. De kostenpost 'grootschalig onderhoud (GO)' omvat de kosten voor activiteiten die nodig zijn

⁴⁵ Beschrijving op pagina 27 van de Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017.

⁴⁶ Bijlage C Kostensoort van de Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017.

⁴⁷ Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017.

om de kwaliteit van de infrastructuur te handhaven en de levensduur daarvan op de lange en middellange termijn te realiseren. De activiteiten richten zich met name op: onderhouden, aanpassing en wijziging van constructies, conserveren van objecten, slijpen van spoorstaven en het seizoenbestendig maken van de sporen.

ii) Afschrijvingskosten

93. Deze kostensoort omvat de afschrijvingskosten voor vervangingsuitgaven van bovenbouwvernieuwing en overige vervangingen, die noodzakelijk zijn om de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur te kunnen blijven handhaven op het huidige vastgestelde prestatieniveau. Dit is nader uitgewerkt in Bijlage D van de methode van toerekening.⁴⁸

iii) Kosten voor lonen en overige bedrijfslasten

94. De kostensoort 'lonen en overige bedrijfslasten' betreft de kosten voor lonen en salarissen (inclusief sociale lasten) en de overige bedrijfslasten, zoals kosten voor onregelmatigheid (looncomponent), huisvesting (exclusief huurkosten van de verkeersleidingposten), (kantoor-)automatisering en inhuur en advies ten behoeve van ondersteunende processen en overige personeelskosten.
95. Bij brief van 28 maart 2018⁴⁹ heeft ProRail aan de ACM desgevraagd toegelicht dat van de kosten voor 'lonen en overige bedrijfslasten' alleen de kosten van de afdelingen Capaciteitsverdeling (onderdeel van 'Vervoer en Dienstregeling') en specifieke functies van de bedrijfseenheid Verkeersleiding toegerekend worden aan de kostenbasis van dienst Treinpad.
96. De berekening van de overige bedrijfslasten is gebaseerd op realisatiecijfers uit 2016, waarbij rekening is gehouden met de ontwikkelingen in arbeidsvoorwaarden zoals deze zijn opgenomen in de CAO waaraan ProRail gebonden is.⁵⁰
97. ProRail geeft aan dat de berekening van de overige bedrijfslasten deels plaatsvindt door middel van een procentuele opslag en deels door middel van een opslag van een vast bedrag per fte.⁵¹ Voor de kosten die worden toegerekend aan de dienst 'Treinpad' gaat het om de onregelmatigheidstoelage voor het werken in een roosterdienst en bereikbaarheidsdienst (vast bedrag per salarisschaal), opleiding (procentuele opslag), vrij vervoer, overige personeelskosten (vast bedrag) en kantoorautomatisering (vast bedrag). De kosten voor huisvesting worden niet meegenomen in de opslagen.
98. De toeslag voor onregelmatigheid (werken in roosterdienst met avond, nacht- en weekenddienst plus bereikbaarheidsdienst) resulteert in een opslag van gemiddeld circa 20%, afhankelijk van de salarisschaal. De opslagen zijn opgenomen in de relevante CAO. Voor het werken in onregelmatige dienst is een vaste opslag per fte per salarisschaal opgenomen binnen

⁴⁸ Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017.

⁴⁹ Brief aan de ACM van Prorail met als titel: Beantwoording nadere vragen methode voor toerekening VMT d.d. 28 maart 2018.

⁵⁰ Brief aan de ACM van Prorail met als titel: Beantwoording nadere vragen methode voor toerekening VMT d.d. 28 maart 2018.

⁵¹ Brief aan de ACM van Prorail met als titel: Beantwoording nadere vragen methode voor toerekening VMT d.d. 28 maart 2018.

de begrote kosten, die is bepaald op basis van gerealiseerde kosten. De onregelmatigheidstoelage is van toepassing bij de activiteiten met betrekking tot het verdelen van capaciteit in de laatste 36 uur voor vertrek, het leiden van treinverkeer en het herstellen van veilig en ongestoord treinverkeer.⁵²

99. De overige toeslagen resulteren gezamenlijk in een opslag van circa 10%. Dit betreft de toeslagen voor opleiding, vrij vervoer, overige personeelskosten en kantoorautomatisering.⁵³

3.4.3 Dienst Tractie-energievoorziening

100. De totale kosten van de dienst Tractie-energievoorziening bestaan uit drie kostenposten, die hieronder nader worden toegelicht.⁵⁴

i) Kosten voor functiehandhaving; transportkosten van de elektrische tractie-energie

101. Deze kostenpost bestaat uit de kosten die door netbeheerders van elektriciteitsnetwerken in rekening worden gebracht bij ProRail voor de aflevering van tractie-energie. Dit betreft bijvoorbeeld de aansluit- en transportkosten. In de begroting van ProRail vallen deze kosten binnen de categorie 'functiehandhaving; beheer'.⁵⁵

ii) Kosten voor functiehandhaving; onderhoudskosten van tractie-energievoorziening

102. De onderhoudskosten van de tractie-energievoorziening zijn niet apart inzichtelijk in de begroting, maar vormen een onderdeel van het totaal aan begrote kosten voor de posten 'beheer', 'kleinschalig onderhoud' en 'grootschalig onderhoud'. Het gaat hier bijvoorbeeld om de onderhoudskosten met betrekking tot bovenleidingen.
103. Daarnaast zijn de gerealiseerde kosten alleen op geaggregeerd niveau beschikbaar, omdat de onderhoudswerkzaamheden volledig worden uitbesteed.⁵⁶ Om de onderhoudskosten voor de tractie-energievoorziening te bepalen en af te kunnen splitsen van het totaal aan begrote kosten voor 'beheer', 'kleinschalig onderhoud' en 'grootschalig onderhoud' maakt ProRail gebruik van het zogenoemde 'Bedrijfsmodel Onderhoud'.⁵⁷ Dit 'Bedrijfsmodel Onderhoud' is ontwikkeld om prognoses te maken van de kosten van de hoofdspoorweginfrastructuur.
104. In het model worden de onderhoudskosten nader gesplitst in verschillende 'deelsystemen', zoals 'Hoofdspoor' en 'Beveiliging'. Het 'Bedrijfsmodel Onderhoud' wordt nader beoordeeld in paragraaf 3.5 van dit besluit.
105. In het 'Bedrijfsmodel Onderhoud' worden de kosten door middel van allocatiesleutels verdeeld naar de verschillende deelsystemen van het 'Bedrijfsmodel Onderhoud'. De allocatiesleutels

⁵² Brief aan de ACM van Prorail met als titel: Beantwoording nadere vragen methode voor toerekening VMT d.d. 28 maart 2018.

⁵³ Brief aan de ACM van Prorail met als titel: Beantwoording nadere vragen methode voor toerekening VMT d.d. 28 maart 2018.

⁵⁴ Paragraaf 5.2 Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017.

⁵⁵ Paragraaf 5.2 Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017.

⁵⁶ Bijlage E Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017.

⁵⁷ Bijlage E Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017.

worden eens per vier jaar bijgewerkt door de afdeling 'Procurement' van ProRail.⁵⁸ Door middel van deze allocatiesleutels worden de onderhoudskosten voor het deelsysteem tractie-energievoorziening toegerekend.

106. Om de onderhoudskosten voor de dienst Tractie-energievoorziening te bepalen, maakt ProRail gebruik van de gegevens over het meest recente jaar waarvoor de gerealiseerde kosten beschikbaar zijn. Voor de onderhavige methode is dat het jaar 2015. Deze gerealiseerde kosten worden vervolgens geïndexeerd naar hetzelfde prijspeil als het prijspeil van de begrote kosten die volgen uit de subsidieaanvraag en die als basis dienen voor het bepalen van de kostenbasis.
107. De kosten van netbeheerders zoals beschreven onder randnummer 101 worden vervolgens in mindering gebracht op de totale kosten van het deelsysteem tractie-energievoorziening uit het 'Bedrijfsmodel Onderhoud'. De resterende kosten betreffen de onderhoudskosten van de tractie-energievoorziening die onder de noemer onderhoudskosten Tractie-energievoorziening worden toegeschreven.

iii) Afschrijvingskosten van rijdraden

108. De derde kostensoort binnen de dienst 'Tractie-energievoorziening' zijn de afschrijvingskosten voor de vervanging van rijdraden. Deze kosten worden geprognosticeerd op basis van de activa-administratie en het 'Lange Termijn Plan Functiehandhaving', dat in dit besluit al is beschreven in paragraaf 3.2.4.
109. ProRail geeft daarnaast aan dat de kosten voor de elektrische uitrusting⁵⁹ – zoals voorgeschreven in artikel 4, eerste lid en onder k, van Uitvoeringsverordening 2015/909 – niet worden toegeschreven aan de dienst Tractie-energievoorziening.⁶⁰ Dit geldt zowel voor de onderhoudskosten als de afschrijvingskosten.
110. Voor alle drie de kostensoorten geldt dat de kosten bepaald worden voor een periode van vijf jaar. Vervolgens worden de totale gemiddelde kosten per jaar bepaald.
111. Tabel 1 geeft een totaaloverzicht (Stappen 1 en 2) van de kosten die toegerekend worden aan de diensten Treinpad en Tractie-energievoorziening. Deze kosten vormen de totale kosten voor het minimumtoegangspakket per dienst.

Kosten toegerekend aan de dienst Treinpad:	Kosten toegerekend aan de dienst Tractie-energievoorziening:
Kosten voor functiehandhaving: <ul style="list-style-type: none">• Beheer• Kleinschalig onderhoud (KO)• Grootschalig onderhoud (GO)	Kosten voor functiehandhaving; <ul style="list-style-type: none">• De transportkosten van de elektrische tractie-energie• De onderhoudskosten van tractie-

⁵⁸ Bijlage E Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017.

⁵⁹ Onder elektrische uitrusting wordt bijvoorbeeld verstaan de kabels en de transformatoren.

⁶⁰ Dit komt terug in de methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017 onder Stap 1 op pagina 17.

<p>Behalve de volgende geëlimineerde kosten:</p> <ul style="list-style-type: none">• Transportkosten van de elektrische tractie-energie• De onderhoudskosten van tractie-energievoorziening• De deelkostenpost met betrekking tot <i>transfer</i>• De kostenpost 'Vervangingen'• Kosten genoemd in artikel 4 van Uitvoeringsverordening 2015/909.• Kosten genoemd in artikel 5, lid 4 van Uitvoeringsverordening 2015/909.• Kosten die verband houden met activiteiten voor derden, zoals werken die door ProRail worden uitgevoerd in opdracht van decentrale overheden.• Kosten voor diensten die behoren tot de categorieën 2, 3 en 4 uit Bijlage II bij Richtlijn 2012/34/EU. <p>Afschrijvingskosten</p> <ul style="list-style-type: none">• Afschrijvingskosten voor bovenbouwvernieuwing (BBV) <p>Behalve de volgende geëlimineerde kosten:</p> <ul style="list-style-type: none">• De hele kostenpost afschrijvingskosten voor overige Vervangingen. <p>Kosten voor lonen en overige bedrijfslasten</p> <ul style="list-style-type: none">• De kosten voor de afdeling Capaciteitsverdeling en eenheid Verkeersleiding <p>Behalve de volgende geëlimineerde kosten:</p> <ul style="list-style-type: none">• Alle overige lonen en bedrijfslasten	<p>energievoorziening.</p> <p>Afschrijvingskosten:</p> <ul style="list-style-type: none">• De afschrijvingskosten Overige vervangingen (OVV) met betrekking tot rijdraden.
--	---

Tabel 1: Kosten van de diensten 'Treinpad' en 'Tractie-Energievoorziening'

Beoordeling ACM

112. De ACM oordeelt dat Stap 2 van de methode van toerekening de juiste kostenposten en kostensoorten aanwijst die toegerekend moeten worden aan de dienst *Treinpad* en aan de dienst *Tractie-energievoorziening*. Echter, de ACM kan op basis van de omschrijving van Stap 2 van de methode van toerekening niet concluderen dat de methode voldoende concreet omschreven is.
113. Naar het oordeel van de ACM maakt de beschrijving van de methode van toerekening onvoldoende transparant welke daadwerkelijke kostensplitsingen er plaatsvinden tussen de dienst *Treinpad* en de dienst *Tractie-energievoorziening*, en op basis van welke informatie deze kostensplitsingen tot stand komen. De ACM verbindt daarom een voorwaarde aan de goedkeuring. Deze voorwaarde is opgenomen in paragraaf 4.2 en verplichten ProRail de ontbrekende kostensplitsingen transparant te maken.

114. Daarnaast, is het naar het oordeel van de ACM onvoldoende vast komen te staan dat het gebruik van een enkel referentiejaar voor het bepalen van de kostensplitsingen uit het Bedrijfsmodel Onderhoud, zoals beschreven in randnummer 96 en 106, voldoende robuust en actueel is om goedkeuring te kunnen verlenen voor een periode van vijf jaar.
115. Het is voor de ACM onvoldoende aannemelijk geworden dat deze gegevens voldoende representatief zijn om gedurende de gehele periode van vijf dienstregelingsjaren, waarvoor ProRail de methode wenst toe te passen, te komen tot kosten voor enkel de dienst Treinpad en enkel de dienst Tractie-energievoorziening.

3.5 Stap 3: Kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst

116. In Stap 2 worden de totale kosten per dienst bepaald. Bij Stap 3 bepaalt ProRail de directe kosten per dienst, dat wil zeggen: dat deel van de totale kosten per dienst dat varieert met de intensiteit van het gebruik. Alleen dat deel mag immers tot uitdrukking komen in de tarieven voor het minimumtoegangspakket.
117. Om tot de directe kosten per dienst te komen, bepaalt ProRail per dienst de variabiliteit van de verschillende kostencategorieën. De variabiliteit wordt in de methode van toerekening gedefinieerd als “[...] *het aandeel (uitgedrukt in een percentage) van de totale kosten per dienst of kostensoort dat rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de treindienst*”.⁶¹
118. Bij het bepalen van de variabiliteit van de verschillende categorieën van de operationele kosten⁶² gebruikt ProRail het ‘Bedrijfsmodel Onderhoud’. Een omschrijving van het Bedrijfsmodel Onderhoud is opgenomen in Bijlage E bij de methode van toerekening.
119. Het Bedrijfsmodel Onderhoud is gebaseerd op empirische gegevens uit de administratieve systemen van ProRail en op bepaalde empirische gegevens uit externe bronnen.⁶³ Het betreft gegevens over:
 - a. Kosten van beheer, kleinschalig en grootschalig onderhoud;
 - b. Kwantiteiten van de infrastructuur, zoals bijvoorbeeld het aantal kilometers hoofdspoor, het aantal wissels etc.;
 - c. Gebruik van het spoor, uitgedrukt in fictief dagtonnage;⁶⁴
 - d. Allocatiesleutels: ProRail heeft het onderhoud voor het grootste deel uitbesteed. De kosten van onderhoud zijn daardoor in de regel alleen op geaggregeerd niveau bekend en moeten verdeeld worden naar de verschillende (deel-)systemen. Dit gebeurt met allocatiesleutels die iedere vier jaar worden bijgewerkt door de afdeling *Procurement* van ProRail;

⁶¹ Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017, blz. 52.

⁶² De term operationele kosten wordt hier gebruikt om deze kosten te onderscheiden van de afschrijvingskosten.

⁶³ Daarbij gaat het onder andere om langjarige onderzoeken van de UIC en van andere spoorwegmaatschappijen naar de relatie tussen onderhoudskosten en gebruik van de verschillende systemen.

⁶⁴ In het fictief dagtonnage wordt naast de gebruiksomvang (treinkilometers) ook rekening gehouden met specifieke slijtagebepalende kenmerken van bepaalde treinen, zoals gewicht, snelheid, type trein (goederen, reizigers) etc.

- e. Enkele aannamen ('uitgangspunten') ten aanzien van de effectieve werktijd en de verhouding tussen dag-, nacht- en weekendwerk. De effectieve werktijd wordt constant verondersteld, de verhouding dag-, nacht en weekendwerk wordt een keer per vier jaar bijgesteld.

120. Het Bedrijfsmodel Onderhoud onderscheidt zestien deelsystemen. In Tabel 2 zijn deze deelsystemen weergegeven met, voor zover relevant voor het minimumtoegangspakket, hun variabiliteiten.

Systeem	Variabiliteit	Bron
1. Hoofdspoor	46%	UIC/ProRail
2. Zijspoor	n.v.t.	n.v.t.
3. Wissels in hoofdspoor	50%	UIC/ProRail
4. Wissels in zijspoor	n.v.t.	n.v.t.
5. Baan	0%	n.v.t.
6. Heuvelsystemen	n.v.t.	n.v.t.
7. Overwegbeveiliging	2%	expert opinie
8. Overwegbevloering	20%	expert opinie
9. Kunstwerken	10%	expert opinie
10. Energievoorziening, tractie	20%	expert opinie
11. Energievoorziening, diesel	0%	n.v.t.
12. Beveiliging	9,5%	expert opinie
13. Telecom, stations	0%	n.v.t.
14. Telecom, railinfra	0%	n.v.t.
15. Treinbeheersing	0%	n.v.t.
16. Railgebonden gebouwen	0%	n.v.t.

Tabel 2: Variabiliteit per deelsysteem

121. Per deelsysteem is de variabiliteit van de kosten bepaald op basis van de empirische relaties tussen kosten en gebruik van de infrastructuur of inschattingen door deskundigen, die op hun beurt zo veel mogelijk op empirische gegevens zijn gebaseerd.
122. In Tabel 2 is per deelsysteem globaal aangegeven uit welke bronnen de gebruikte empirische gegevens afkomstig zijn. Als een bepaald deelsysteem wordt gebruikt voor activiteiten die geen deel uitmaken van het minimumtoegangspakket, of de variabiliteit 0% is, staat er in de kolom 'Bron' 'n.v.t.'⁶⁵ De empirische gegevens komen voor een deel uit externe bronnen, zoals onderzoek gedaan door de *Union Internationale des Chemins de fer* (UIC) en/of buitenlandse spoorwegmaatschappijen, en deels uit de systemen van ProRail. Soms is er nog een interpretatieslag nodig, die wordt gedaan door interne of externe deskundigen.
123. De variabiliteit is steeds bepaald op basis van de verwachte kosten bij het daadwerkelijk verwachte fictieve dagtonnage, ten opzichte van de verwachte kosten in de hypothetische situatie waarin geen treinen rijden, maar wel kunnen rijden. Het daadwerkelijk verwachte fictief

⁶⁵ N.B.: in die gevallen heeft de ACM overigens wel vastgesteld dat een variabiliteitspercentage van 0% voldoende onderbouwd is.

dagtonnage is door ProRail, op basis van kostengegevens uit het Bedrijfsmodel Onderhoud over 2015, vastgesteld op 34.401. Dit is nader beschreven in Bijlage F bij de methode.

124. De deelsystemen Zijspoor en Wissels in Zijspoor zijn niet van toepassing bij de berekening van de variabiliteiten, aangezien deze kosten in Stap 1 geheel zijn geëlimineerd.

3.5.1 Dienst Treinpad

125. De kosten die na Stap 2 resteren voor de dienst 'Treinpad', zoals beschreven in hoofdstuk 4.3 van de methode van toerekening van ProRail, worden onderverdeeld in de volgende drie categorieën:

- i) Kosten voor beheer, kleinschalig en grootschalig onderhoud;
- ii) Afschrijvingskosten van vervangingsinvesteringen;
- iii) Kosten voor lonen en overige bedrijfslasten.

i) Kosten voor beheer, kleinschalig en grootschalig onderhoud

126. De variabiliteit van de posten 'beheer', 'kleinschalig onderhoud' en 'grootschalig onderhoud' is vastgesteld op basis van empirische gegevens uit het Bedrijfsmodel Onderhoud. Op basis van dit empirische model worden de kosten die worden gemaakt bij het waargenomen fictieve dagtonnage dat is berekend voor het jaar 2015, namelijk 34.401, afgezet tegen de kosten die geschat worden bij een fictief dagtonnage van nul. Het verschil tussen deze kosten zijn de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Op basis van deze gegevens is de variabiliteit voor deze kostenpost vastgesteld op 31,7%.

ii) Afschrijvingskosten van vervangingsinvesteringen

127. De variabiliteit van afschrijvingskosten van vervangingsinvesteringen is berekend op 21,6%. Deze variabiliteit is gebaseerd op empirische gegevens van ProRail uit het 'Bedrijfsmodel Vervangingen'. Het Bedrijfsmodel Vervangingen is gebaseerd op empirische gegevens uit de administratieve systemen van ProRail. Het geeft de relatie aan tussen de afschrijvingskosten van de verschillende typen activa en het gebruik. Een meer gedetailleerde beschrijving van dit model is te vinden in Bijlage E bij de beschrijving van de methode.

128. Bij het berekenen van de variabiliteit heeft ProRail wederom gebruik gemaakt van het daadwerkelijke fictief dagtonnage over 2015 en de variabiliteit van kosten in 2015, het meest recente jaar waarover de berekeningen zijn gemaakt.

iii) Kosten voor lonen en overige bedrijfslasten

129. Zoals eerder beschreven in randnummer 95, geeft ProRail aan dat van de kosten voor 'lonen en overige bedrijfslasten' alleen de kosten van de afdelingen Capaciteitsverdeling (onderdeel van Vervoer en Dienstregeling) en specifieke functies van de Verkeersleiding toegerekend worden aan de kostenbasis van dienst 'Treinpad'. Het gaat daarbij om de kosten van het verdelen van capaciteit en van het leiden van treinverkeer.

130. ProRail onderscheidt twee soorten capaciteitsverdeling, te weten die ten behoeve van het treinverkeer en die ten behoeve van het onderhoud. Beide hebben een verschillende relatie met

het gebruik.

131. De kosten van verdelen van capaciteit voor het treinverkeer zijn volledig gerelateerd aan het gebruik en kennen dus een variabiliteit van 100%.
132. Het toekennen van capaciteit ten behoeve van onderhoud heeft geen directe relatie met het gebruik, maar wel met onderhoud aan het spoor. Het betreft immers de verdeling van capaciteit ten behoeve van onderhoudswerkzaamheden (d.w.z.: capaciteit voor buitendienststellingen en voor werkverkeer). Deze onderhoudswerkzaamheden hebben wel een directe relatie met het gebruik. De variabiliteit van de kosten voor het verdelen van capaciteit voor onderhoud is daarom op dezelfde wijze vastgesteld als de variabiliteit die gehanteerd wordt voor beheer, klein- en grootschalig onderhoud, en is daarom ook 31,7%.⁶⁶
133. Voor het bepalen van de variabiliteit van de kosten van het leiden van het treinverkeer is het nodig om onderscheid te maken tussen lokaal treinverkeer enerzijds en landelijk en decentraal treinverkeer anderzijds.
134. De variabiliteit van de kosten voor het leiden van lokaal treinverkeer is bepaald op basis van een enkelvoudige regressie, die het verband aangeeft tussen het aantal treinkilometers en het aantal fte voor treinverkeersleiders. Op basis van deze regressie is de variabiliteit vastgesteld op 63,3%.
135. De kosten van het landelijk en decentraal leiden van treinverkeer hebben betrekking op het monitoren van de uitvoering van het treindienstproces en de beschikbaarheid van capaciteit van de infrastructuur, het afstemmen van het treindienstproces met partijen binnen en buiten ProRail, het evalueren en analyseren van de dienstregeling, het doorvoeren van verbeteringen in de dienstregeling en het leveren van standaardinformatie over de actuele en uitgevoerde treindienst. Deze kosten zijn volledig gerelateerd aan het gebruik en worden volledig toegerekend aan de directe kosten van de dienst Treinpad (variabiliteit 100%).
136. In Tabel 3 hieronder wordt een overzicht gegeven van de hiervoor beschreven posten met de daarbij behorende variabiliteit.

Kosten toegerekend aan de dienst Treinpad (na eliminatie)	Variabiliteit
Kosten voor functiehandhaving:	
• Beheer	
• Kleinschalig onderhoud (KO)	31,7%
• Grootschalig onderhoud (GO)	
Afschrijvingskosten:	
• Afschrijvingskosten voor bovenbouwvernieuwing (BBV)	21,6%
Kosten voor lonen en overige bedrijfslasten	

⁶⁶ Zie randnummer 126

• Verdeling capaciteit t.b.v. onderhoud	31,7%
• Verdelen capaciteit t.b.v. treinverkeer	100%
• Leiden landelijk en decentraal treinverkeer	100%
• Leiden van het lokale treinverkeer	63,3%
• Herstellen veilig en ongestoord treinverkeer	100%

Tabel 3: Variabiliteitspercentages dienst Treinpad

137. Het totaal van de directe kosten van de dienst Treinpad wordt bepaald door de totale kosten per categorie genoemd in randnummer 125 te vermenigvuldigen met de bijbehorende variabiliteit. De uitkomsten daarvan worden bij elkaar opgeteld om tot de totale directe kosten voor de dienst Treinpad te komen.

3.5.2 Dienst Tractie-energievoorziening

138. Zoals omschreven in de randnummers 100 en verder bestaan de totale kosten voor de dienst Tractie-energievoorziening uit:

- i) Transportkosten van de elektrische tractie-energie (inclusief aansluitkosten)
- ii) Onderhoudskosten van tractie-energievoorziening
- iii) Afschrijvingskosten van rijdraden

i) Transportkosten van de elektrische tractie-energie

139. Van de transportkosten van elektrische tractie-energie rekent ProRail alle kosten – met uitzondering van de vaste aansluitingskosten – als directe kosten toe aan de dienst Tractie-energievoorziening. Op basis van een analyse van de facturen van netbeheerders blijkt dat 8% van de totale kosten betrekking heeft op vaste aansluitingskosten. De variabiliteit van de transportkosten van elektrische tractie-energie bedraagt hierdoor 92%.

ii) Onderhoudskosten van tractie-energievoorziening

140. De variabiliteit van de onderhoudskosten van de tractie-energievoorziening is bepaald op basis van het Bedrijfsmodel Onderhoud. Voor meer informatie over het bedrijfsmodel onderhoud wordt verwezen naar randnummer 119 en naar Bijlage E bij de methode van toerekening.

141. De variabiliteit van de kosten van onderhoud voor het systeem tractie-energievoorziening bedraagt 20%. Dit percentage wordt onderbouwd op basis van empirische gegevens van buitenlandse infrastructuurbeheerders en historische gegevens van ProRail.⁶⁷

iii) Afschrijvingskosten voor de vervanging van rijdraden

142. Rijdraden slijten als gevolg van het rijden van treinen. De mate waarin dat gebeurt is volgens ProRail echter lastig vast te stellen. De mechanische slijtage van rijdraden is namelijk afhankelijk van het aantal pantograafpassages. Omdat ProRail niet beschikt over gegevens van het aantal pantograafpassages, stelt ProRail de variabiliteit van de afschrijvingskosten van rijdraden gelijk aan de variabiliteit van de kosten voor vervangingen die is bepaald op basis van het Bedrijfsmodel Vervangingen. Deze variabiliteit bedraagt 21,6%.

⁶⁷ De historische gegevens zijn gebaseerd op gegevens van Rail Infrabeheer, destijds nog onderdeel van de Nederlandse Spoorwegen (NS).

Kosten toegerekend aan de dienst Tractie-energievoorziening (na eliminatie)	Variabiliteit
Kosten voor functiehandhaving;	
• De transportkosten van de elektrische tractie-energie.	92 %
• De onderhoudskosten van tractie-energievoorziening.	20 %
Afschrijvingskosten:	
• De afschrijvingskosten <i>Overige vervangingen</i> (OVV) met betrekking tot rijdraden.	21,6 %

Tabel 4: Variabiliteiten van dienst Tractie-Energievoorziening

Beoordeling ACM

143. De ACM stelt vast dat ProRail de (directe) kostenbasis van de dienst Treinpad en de dienst Tractie-energievoorziening, op grond van een analyse van het productieproces en van empirische gegevens, splitst in een deel dat aantoonbaar varieert met de intensiteit van de treindienst en een deel dat niet wordt beïnvloed door de treindienst.
144. De ACM oordeelt dat ProRail uitsluitend variabele kosten toerekent aan de dienst Treinpad en de dienst Tractie-energievoorziening, die veroorzaakt worden door de exploitatie van de treindienst. Daarmee voldoet ProRail aan het algemene 'directe-kosten-beginsel' van artikel 29, derde lid van Richtlijn 2012/34/EU en artikel 2, eerste lid, van Uitvoeringsverordening 2015/909.
145. De hiervoor beschreven splitsing vindt, voor zover redelijkerwijs mogelijk is, plaats op basis van empirische gegevens, en anders op basis van de opinies van experts. Hiermee voldoet ProRail aan het gestelde in artikel 5, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

3.5.3 Robuustheid en actualiteit Bedrijfsmodel Onderhoud

146. De door ProRail gehanteerde kostenallocaties voor de deelsystemen in het Bedrijfsmodel Onderhoud zijn gebaseerd op gegevens uit 2015. Volgens ProRail is dit het meest recente jaar waarvan de betreffende cijfers beschikbaar zijn. De onderhoudscontracten van ProRail zijn in de loop van de jaren steeds meer *output*-gestuurd en meer omvattend geworden. Dat houdt in dat de contracten niet langer voorschrijven waar en wanneer welke onderhoudsactiviteiten moeten worden verricht door aannemers, maar alleen dat de functionaliteit van de infrastructuur op peil dient te blijven. Hierdoor is echter het berekenen van de variabiliteit⁶⁸ per (deel-)systeem steeds tijdrovender geworden voor ProRail. ProRail actualiseert de allocatiesleutels daarom slechts eenmaal in de vier jaar. Het eerstvolgende moment dat ProRail de kostenallocatiesleutels actualiseert zal in 2019 zijn.
147. Op verzoek van de ACM heeft ProRail een overzicht gegeven van de totale variabiliteit van de kosten van alle zestien deelsystemen uit het Bedrijfsmodel Onderhoud tezamen over de jaren

⁶⁸ Met variabiliteit wordt bedoeld het aandeel van de kosten dat veroorzaakt wordt door het exploiteren van de treindienst, ookwel directe kosten genoemd.

2010-2015.⁶⁹ Daaruit kwam naar voren dat het verschil tussen het hoogste en het laagste variabiliteitspercentage over de betreffende jaren ca. 4% bedroeg.⁷⁰

Beoordeling ACM

148. De ACM stelt bij haar beoordeling voorop dat het gebruik van meerjarige reeksen doorgaans tot meer robuuste variabiliteitscijfers leidt dan het gebruik van cijfers uit één enkel jaar. De ACM stelt vast, dat uit het door ProRail overgelegde overzicht zoals beschreven in randnummer 147 een licht dalende tendens van de variabiliteiten naar voren komt. Dit kan erop duiden dat het hanteren van het referentiejaar 2015 voor de periode 2020-2024 mogelijk resulteert in het doorberekenen van kosten die het niveau van de directe kosten overstijgen.
149. ProRail actualiseert de allocatiesleutels in het Bedrijfsmodel Onderhoud eenmaal in de vier jaar. Het eerstvolgende moment dat ProRail de kostenallocatiesleutels actualiseert zal in 2019 zijn. Dit is te laat om meegenomen te worden in de methode van toerekening voor de tarieven 2020-2024. Naar het oordeel van de ACM zouden deze allocatiesleutels geactualiseerd moeten worden voorafgaande aan de toepassing van de methode van toerekening voor de tarieven van 2020-2024. De methode voorziet daar echter niet in.
150. Het is naar het oordeel van de ACM onvoldoende vast komen te staan dat het gebruik van een enkel referentiejaar voldoende robuust en actueel is om goedkeuring te kunnen verlenen voor een periode van vijf jaar. Het is voor de ACM onvoldoende aannemelijk geworden dat deze cijfers voldoende representatief zijn om gedurende de gehele periode van vijf dienstregelingsjaren, waarvoor ProRail de methode wenst toe te passen, te komen tot variabiliteitspercentages die de kosten weerspiegelen die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.

3.6 Stap 4: Toerekening naar gebruiksklassen

151. In de vorige drie stappen zijn de directe kosten afgeleid per dienst. In Stap 4 van de methode worden op basis van de directe kosten de tarieven vastgesteld voor gebruik van het minimumtoegangspakket.

3.6.1 Directe eenheidskosten en differentiatie

152. De kosten voor de dienst Treinpad worden naar tarieven vertaald door middel van de tariefdrager treinkilometer. De tarieven voor de dienst Treinpad worden gedifferentieerd naar gebruiksklasse, op basis van het gewicht van de trein.
153. Voor de dienst Tractie-energievoorziening wordt gebruik gemaakt van de tariefdrager kilowattuur (kWh). Deze tariefdrager wordt niet verder gedifferentieerd. ProRail maakt een prognose van de hoeveelheid afgenomen elektrische energie (in kWh) op basis van de

⁶⁹ Het gaat om de volgende deelsystemen uit Tabel 2: hoofdspoor, zijspoor, wissels in hoofdspoor, wissels in zijspoor, baan, heuvelsystemen, overwegbeveiliging, overwegbevoering, kunstwerken, energievoorziening (elektrische tractie), energievoorziening (diesel), beveiliging, telecom (stations), telecom (railinfra), treinbeheersing, Railgebonden gebouwen.

⁷⁰ Het betrof een verschil van 1,5 procentpunt over deze periode van zes jaar

ontwikkeling van het aantal treinkilometers. De hoeveelheid verwachte kWh die afgenomen gaat worden, is gebaseerd op het gerealiseerde aantal kWh in 2015 en de verwachte toekomstige dienstregeling zoals opgenomen in de vervoers- en verkeersprognoses. Het tarief per kWh wordt berekend door de kostenbasis van de dienst 'Tractie-energievoorziening te delen door deze prognose.

Beoordeling ACM

154. Artikel 5, eerste lid, van Uitvoeringsverordening 2015/909 bepaalt dat de tarieven mogen worden gerelateerd aan treinkilometers. Op grond van artikel 5, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening is het toegestaan de kosten per treinkilometer nader te differentiëren op basis van (onder andere) de parameter "treinmassa". De differentiatie die ProRail hanteert voldoet daarmee naar het oordeel van de ACM aan de toepasselijke wet- en regelgeving.
155. Ten aanzien van de dienst Tractie-energievoorziening overweegt de ACM dat artikel 5, tweede lid en onder i) van Uitvoeringsverordening 2015/909 aan ProRail de mogelijkheid biedt om verbruikte en gemeten elektrische stroom als parameter te gebruiken.
156. Zoals is vermeld in randnummer 153 maakt ProRail een prognose van de hoeveelheid afgenomen elektrische energie, waardoor de tarieven strikt genomen niet gebaseerd zijn op daadwerkelijk verbruikte en gemeten elektrische stroom. Aangezien de prognose zelf echter is gebaseerd op in het verleden verbruikte en gemeten stroom, voldoet de benadering van ProRail naar het oordeel van de ACM desondanks aan de toepasselijke wet- en regelgeving.

3.6.2 Dienst Treinpad – differentiatie naar gewichtsklasse

157. ProRail heeft ervoor gekozen om in de methode van toerekening een onderscheid te maken naar gebruiksklassen. Hieronder zal worden uiteengezet op welke manier in de methode tot een indeling in gebruiksklassen en tarieven per gebruiksklasse wordt gekomen, gevolgd door de beoordeling van de ACM.
158. Voor de dienst Treinpad maakt de methode van toerekening gebruik van gewichtsklassen (gebruiksklassen). Tabel 4 in de methode van toerekening geeft de verschillende gebruiksklassen weer en de verhoudingen tussen de verschillende tarieven per klasse. Uit deze tabel blijkt dat het verband dat ProRail hanteert tussen kosten en gewicht degressief is. Dit houdt in dat wanneer een trein twee keer zo zwaar is, per treinkilometer minder dan twee keer zoveel kosten in rekening gebracht worden. ProRail maakt voor het bepalen van de tariefverhoudingen gebruik van een model⁷¹ waarbij een relatie tussen de onderhoudskosten en het gebruik wordt gelegd.
159. De tarieven voor de dienst Treinpad worden bepaald op basis van een prognose van het verwachte aantal treinkilometers, onderverdeeld in de verschillende gebruiksklassen. Basis voor de prognoses zijn de gerealiseerde kwantiteiten in historische jaren. De prognose wordt

⁷¹ Gebaseerd op UIC-fiche 715. Dit fiche is gebaseerd op meerjarig onderzoek van de UIC naar de relatie tussen onderhoudskosten en gebruik van spoorweginfrastructuur.

vervolgens opgesteld op basis van de dienstregeling en toekomstige plannen van de vervoerders.⁷² De prognose van het totaal aantal treinkilometers wordt opgesteld per jaar, inclusief een verdeling van het aantal treinkilometers naar gebruiksklasse. Ten behoeve van de berekening van de vergoeding minimumtoegangspakket wordt het gemiddelde aantal treinkilometers per jaar per klasse voor de vijfjaarsperiode bepaald. De tarieven voor de dienst 'Treinpad' worden vervolgens berekend door de gemiddelde directe kosten per jaar voor deze dienst te delen door de gemiddelde gebruiksomvang in treinkilometers per gebruiksklasse per jaar, waarbij de verhouding tussen de vergoedingen per gebruiksklasse wordt toegepast.⁷³

Beoordeling ACM

160. Bij wijziging van artikel 6, tweede lid (oud), van het Implementatiebesluit is het vereiste van kostenoriëntatie op het niveau van gebruiksklassen komen te vervallen.⁷⁴ Als gevolg van deze wijziging is de ACM op grond van het Implementatiebesluit enkel bevoegd te beoordelen of de vergoeding voor het minimumtoegangspakket op het niveau van diensten kostengeoriënteerd is. Voor de tarieven van de individuele gebruiksklassen geldt het vereiste van kostenoriëntatie niet langer.
161. Uit artikel 5, tweede lid, aanhef en onder b van Uitvoeringsverordening 2015/909 volgt dat differentiatie van tarieven op basis van de parameter 'treinmassa' (gewicht) is toegestaan, indien als gevolg daarvan de door de exploitatie van de treindienst veroorzaakte slijtage in de tarieven wordt verdisconteerd. Dit betekent dat voor een trein die door een hoger gewicht meer slijtage veroorzaakt aan de infrastructuur, een hoger tarief per treinkilometer in rekening dient te worden gebracht.
162. De ACM stelt op basis van Tabel 4 van de methode van toerekening vast dat bij een hogere gewichtsklasse inderdaad een hoger tarief van toepassing is. Daarnaast stelt de ACM op basis van de door ProRail gegeven beschrijving van de wijze van tariefbepaling vast, dat de tarieven voor de gebruiksklassen op een zodanige wijze worden vastgesteld dat de opbrengsten voor de dienst 'Treinpad' gelijk zijn aan de (begrote) kosten voor die dienst. Gelet daarop voldoet de wijze waarop ProRail de tarieven per gebruiksklasse vaststelt aan artikel 6, tweede lid, van het Implementatiebesluit en artikel 5, tweede lid, aanhef en onder b van Uitvoeringsverordening 2015/909. Daarnaast voldoet de methode van toerekening op dit punt aan de beginselen van integraliteit, causaliteit en transparantie.

3.7 Stap 5: Indexatie van de vergoeding

163. Voor de indexatie van de tarieven maakt ProRail gebruik van de (verwachte) Consumenten

⁷² Daarbij wordt ook rekening gehouden met plannen van de Rijksoverheid, regionale overheden, havenbedrijven en verladers met de bijbehorende investeringsbudgetten en ontwikkelingen in de olieprijs en de economische conjunctuur (CPB).

⁷³ Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017, blz. 35-36.

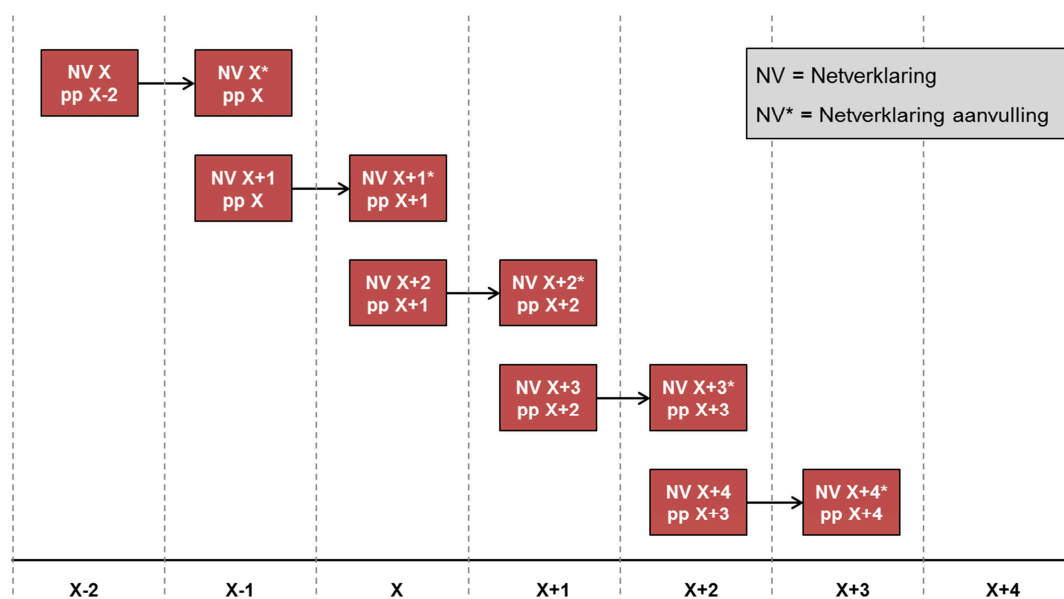
⁷⁴ Besluit van 31 januari 2018, houdende wijziging van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruiimte in verband met het instellen van aanvullende heffingen, kortingen en aftrek ter dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten alsmede prijsprikkels ter bevordering van een betere benutting van de spoorweginfrastructuur en inpassing in de leefomgeving (vergoedingen gebruik hoofdspoorweginfrastructuur), Stb. 2018, 33.

Prijs Index (hierna: CPI), zoals deze door het Centraal Bureau van de Statistiek en het Centraal Planbureau wordt gepubliceerd.⁷⁵ ProRail heeft gekozen voor de CPI omdat dit volgens haar zorgt voor stabiliteit en voorspelbaarheid van de tarieven. 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, aldus ProRail. In het hiernavolgende wordt uiteengezet hoe ProRail gebruikmaakt van zowel de verwachte als de gerealiseerde CPI om de tarieven te indexeren.

164. In september 2018 zal de netverklaring voor het jaar 2020 worden gepubliceerd. In deze netverklaring zullen de tarieven voor de gehele looptijd van de methode van toerekening worden opgenomen in het prijspeil van 2018.
165. De tarieven zijn gebaseerd op de begroting van 2017. Om de tarieven te indexeren van 2017 naar 2018, zal gebruik worden gemaakt van de verwachte CPI.
166. In 2019 zullen de tarieven middels een aanvulling op de netverklaring worden geïndexeerd naar 2020. De indexatie van 2017 naar 2018 zal gecorrigeerd worden met het verschil tussen verwachte en gerealiseerde CPI. 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.
167. In de netverklaring van 2021 zijn 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 verwachte en gerealiseerde CPI.
168. De procedure in randnummer 167 wordt herhaald tot en met 2024 om de tarieven te indexeren. Deze procedure is hieronder schematisch weergegeven in figuur 1, waarbij jaar $X = 2020$ en $pp =$ prijspeil.⁷⁶

⁷⁵ De gerealiseerde CPI wordt gepubliceerd door het CBS. De verwachte CPI wordt geraamd door het CPB.

⁷⁶ Zie ook figuur 8 in de methode van toerekening.



Figuur 1: Indexatie vergoeding minimumtoegangspakket voor jaar X tot en met X+4

Beoordeling ACM

169. De ACM overweegt dat de CPI een veel gebruikte, openbaar beschikbare index is, die frequent geactualiseerd wordt. Omdat de brongegevens waarmee de CPI wordt bepaald een groot deel van de economie beslaan, is dit een relatief stabiele index. Het gebruik ervan draagt door dit alles bij aan de stabiliteit en de voorspelbaarheid van de tarieven. In die zin ondersteunt het gebruik van de CPI de algemene beginselen van transparantie en proportionaliteit.
170. Voor de CPI worden, anders dan voor veel andere indices, zowel prognose- als realisatiecijfers gepubliceerd. Aangezien ProRail een prognose nodig heeft om toekomstige tarieven te kunnen voorspellen, is de CPI in dit verband een passende index. Daarnaast is de CPI een index die zowel door niet-gereguleerde als door gereguleerde ondernemingen wordt gebruikt om toekomstige kostenstijgingen te verdisconteren in toekomstige tarieven.
171. Voor het toepassen van de methode is het noodzakelijk om een index te hanteren waarvan zowel prognose- als publicatiecijfers worden gepubliceerd. Voor indices die mogelijk beter de kostenontwikkeling van ProRail volgen zijn geen prognoses opgesteld. Gelet op hetgeen in de randnummers 169 en 170 hiervoor is overwogen, komt de ACM tot het oordeel dat het gebruik van de CPI bijdraagt aan de stabiliteit en voorspelbaarheid van de tarieven en voldoet aan de beginselen van causaliteit en marktconformiteit.

3.8 Stap 6: Mogelijkheid tot herziening van de vergoeding

172. ProRail heeft ervoor gekozen om in haar methode van toerekening geen gebruik te maken van de correctiemechanismen die voorzien zijn in de artikelen 3, derde lid, en 7, vijfde lid, van het Implementatiebesluit. Deze mechanismen creëren een mogelijkheid om de tarieven en gebruiksomvang achteraf te compenseren als er een verschil is ontstaan tussen de

daadwerkelijke gerealiseerde kosten en/of gebruiksomvang en de begrote kosten en/of gebruiksomvang.

173. ProRail geeft aan dat er afbreuk wordt gedaan aan de wens tot stabiliteit en voorspelbaarheid als tarieven achteraf worden verrekend met realisatiecijfers.⁷⁷ Daarnaast geeft ProRail aan dat er bij de gerealiseerde kosten en de gebruiksomvang sprake is van zowel positieve als negatieve verschillen met de prognose, die naar verwachting over een periode van meerdere jaren zullen uitmiddelen. Dit mitigeert het risico van grote verschillen over meerdere jaren, aldus ProRail.⁷⁸
174. ProRail heeft in de methode van toerekening wel een andersoortig correctiemechanisme opgenomen, door haarzelf omschreven als een 'bandbreedtemechanisme'. Dit mechanisme zal hieronder nader worden toegelicht en door de ACM worden beoordeeld.

Het bandbreedtemechanisme

175. ProRail heeft in de methode van toerekening een bandbreedtemechanisme opgenomen dat in werking treedt indien gedurende de vijfjaarsperiode blijkt dat de ontwikkeling van de begrote kosten en/of gebruiksomvang resulteert in tarieven die significant afwijken van de tarieven zoals deze oorspronkelijk zijn begroot. Als dat het geval is dan treedt het bandbreedtemechanisme in werking en worden de vergoedingen voor de resterende jaren van de vijfjaarsperiode opnieuw berekend. Dit bandbreedtemechanisme is beschreven in paragraaf 6.3 en Bijlage G van de methode van toerekening.
176. Het bandbreedtemechanisme heeft betrekking op een afwijking van de oorspronkelijke begrote kosten ten opzichte van de nieuw bijgestelde begrote kosten, en heeft geen betrekking op daadwerkelijk gerealiseerde kosten. De oorspronkelijke begroting wordt bijgesteld aan de hand van de jaarlijkse aangepaste begroting en prognoses in de subsidieaanvraag.
177. Het bandbreedtemechanisme wordt ingezet als blijkt dat de ontwikkeling van de begrote kosten en/of de begrote gebruiksomvang afwijkt van de eerder verwachte begrotingen. Is dat het geval, dan worden de begrote kosten/gebruiksomvang voor de resterende jaren van de vijfjaarsperiode opnieuw berekend. De eerder berekende tarieven voor de betreffende toekomstige jaren komen hiermee te vervallen.

De hoogte van de bandbreedte

178. ProRail stelt de bandbreedte vast op een afwijking van 5%. De hoogte van de bandbreedte is door ProRail bepaald op basis van het doorrekenen van een aantal scenario's met afwijkingen in kosten of gebruiksomvang. Daarnaast heeft ProRail mutaties in historische reeksen van begrote kosten en begrote gebruiksomvang onderzocht.

Toepassing van een indicator

179. ProRail berekent op het niveau van de totale directe kosten voor beide diensten gezamenlijk (in

⁷⁷ Methode van toerekening van ProRail, paragraaf 3.6, pagina 21.

⁷⁸ Paragraaf 6.3 Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017.

de methode van toerekening is dat na stap 3) of er sprake is van een afwijking buiten de bandbreedte. ProRail gebruikt hiervoor een indicator. De indicator wordt jaarlijks opnieuw berekend. Deze indicator reflecteert de gemiddelde kosten per gebruikseenheid (treinkilometer). De waarde van de indicator zal jaarlijks gepubliceerd worden in de netverklaring.

180. De indicator wordt als volgt berekend:

$$\frac{\text{Totale begrote directe kosten van de diensten Treinpad en Tractie-energievoorziening}}{\text{Totale aantal treinkilometers (prognose)}}$$

181. De totale begrote directe kosten van de diensten Treinpad en Tractie-energievoorziening worden gedeeld door de prognose van het totale aantal treinkilometers. De indicator wordt vergeleken met de waarde van de indicator zoals oorspronkelijk vastgesteld aan het begin van de vijfjaarsperiode. Bij een afwijking van meer dan 5% worden er gecorrigeerde tarieven berekend. De externe accountant onderzoekt jaarlijks of de berekening van de bandbreedte-indicator is uitgevoerd zoals beschreven in de methode van toerekening.

Berekening gecorrigeerde tarieven

182. Bij de herberekening van de tarieven voor de resterende jaren, wordt gebruik gemaakt van de ter goedkeuring voorliggende methode van toerekening.⁷⁹ Het vertrekpunt wordt gevormd door de nieuwe (gecorrigeerde) begrote kosten. Vervolgens worden de stappen 1 tot en met 5 opnieuw doorlopen, zoals uiteengezet in randnummer 44, met als resultaat een gecorrigeerde tariefberekening.
183. Bij de herberekening van de tarieven voor de resterende jaren van de vijfjaarsperiode wordt door de accountant een controle uitgevoerd zoals is beschreven in paragraaf 6.3 van de methode van toerekening van ProRail.

Accountantsonderzoek

184. De externe accountant onderzoekt of de berekening van de vergoeding minimumtoegangspakket is uitgevoerd op basis van de methode voor toerekening en controleert hierbij tevens of de informatie uit de verschillende brondocumenten juist is toegepast. De accountant hanteert hierbij de standaard 4400 van de Handleiding Regelgeving Accountancy.⁸⁰

Uitzondering op het bandbreedtemechanisme

185. Een mogelijke statuswijziging van ProRail⁸¹ kan gevolgen hebben voor haar btw-positie. ProRail wordt als gevolg van een statuswijziging mogelijk aangemerkt als een publiekrechtelijk rechtspersoon in plaats van als btw-ondernemer. Als gevolg hiervan zou ProRail niet langer de door haar betaalde btw op inkopen kunnen verrekenen. Dit heeft effect op de (directe) kosten van ProRail.

⁷⁹ Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017 ProRail. De herberekening volgt dezelfde stappen als in deze methode van toerekening wordt beschreven.

⁸⁰ Zie paragraaf 6.2 van de methode voor toerekening.

⁸¹ Voor meer informatie wordt verwezen naar pagina 48 van de methode voor toerekening .

186. Mocht dit zich voordoen, dan maakt ProRail in de methode een uitzondering op het hiervoor beschreven bandbreedtemechanisme en zal ProRail de tarieven opnieuw berekenen, ongeacht de uitkomst van de indicator van het mechanisme. In geval van een herberekening vanwege een gewijzigde btw-positie van ProRail zal dezelfde werkwijze worden toegepast als bij een overschrijding van de bandbreedte. Deze herberekening is van toepassing vanaf het moment dat de btw-positie van ProRail wijzigt, tot het einde van de vijfjaarsperiode waarvoor de tarieven oorspronkelijk waren berekend.⁸²

Beoordeling ACM

187. De ACM overweegt 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.
188. Het bandbreedtemechanisme dat door ProRail wordt voorgesteld in de onderhavige methode van toerekening kent geen wettelijke basis. Daaruit volgt echter niet dat ProRail een dergelijk mechanisme niet zou mogen toepassen. Naar het oordeel van de ACM mag het voorgestelde mechanisme in de methode worden opgenomen, aangezien het bijdraagt aan een hogere mate van integraliteit en causaliteit. Daartoe overweegt de ACM dat het door ProRail voorgestelde bandbreedtemechanisme een deel van het risico op over- of onderbegroting ondervangt. Hierdoor wordt voorkomen dat eerdere significante over- of onderbegroting resulteert in tarieven die de meest recente begroting niet meer weerspiegelen.
189. Daarnaast overweegt de ACM dat het bandbreedtemechanisme proportioneel is en niet tot hoge kosten of administratieve lasten leidt.
190. De ACM overweegt ten slotte dat indien de statuswijziging van ProRail gevolgen heeft voor de btw-positie van ProRail en daarmee voor haar directe kosten, het passend is om een uitzondering te maken op het bandbreedtemechanisme. Een herberekening zorgt er in die situatie voor dat de btw-lasten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst op de juiste wijze worden doorbelast, hetgeen eveneens bijdraagt aan de integraliteit van de methode.

3.9 Conclusie beoordeling ACM

3.9.1 Goedkeuring aan methode

191. Gelet op hetgeen de ACM heeft overwogen in hoofdstuk 3, concludeert de ACM dat zij goedkeuring verleent aan de methode voor de toerekening van de kosten aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket, die door ProRail op 30 maart 2018 aan de ACM is voorgelegd, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

⁸² Deze uitzondering is beschreven op pagina 48 van de methode van toerekening van ProRail.

192. Indien aan de voorwaarden wordt voldaan, dan is volgens de ACM voldoende aangetoond dat toepassing van de door ProRail voorgelegde beschrijving van die methode zal resulteren in tarieven die de kosten omvatten van de diensten uit het minimumtoegangspakket, voor zover deze kosten rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.
193. ProRail is voornemens de voorgelegde methode voor het eerst toe te passen om de tarieven vast te stellen voor het dienstregelingsjaar 2020. Zoals blijkt uit Bijlage VII, punt 2, van Richtlijn 2012/34/EU gaat het dienstregelingsjaar X van start op de tweede zondag van december van kalenderjaar X-1. Het voorgaande in aanmerking nemende, zal de ACM de methode goedkeuren voor toepassing vanaf de eerste dag van het dienstregelingsjaar 2020, zijnde 13 december 2019.

3.9.2 Voorwaarden aan goedkeuring

194. Zoals hiervoor is aangegeven in randnummers 81 en 113 concludeert de ACM dat de methode van toerekening op enkele punten onvoldoende transparant is om onvoorwaardelijke goedkeuring te kunnen verlenen. De ACM kan op basis van de methode van toerekening niet concluderen dat de kostensplitsingen in Stap 1 en Stap 2 van de methode van toerekening voldoende concreet en navolgbaar zijn, aangezien de feitelijke allocatiesleutels geen onderdeel zijn van de methode.
195. ProRail heeft nog onvoldoende aannemelijk gemaakt dat kosten die in het geheel niet verbonden zijn aan de exploitatie van de treindienst (in Stap 1) en de afsplitsing van de kosten van Tractie-energievoorziening (in Stap 2) op een juiste wijze worden geëlimineerd. Om dit te bewerkstelligen dient ProRail de daadwerkelijke allocatiesleutels transparant te maken. Om die reden stelt de ACM voorwaarden aan de goedkeuring. Deze voorwaarden worden nader omschreven in paragraaf 4.2.

3.9.3 Termijn voor goedkeuring

196. In haar aanvraag tot goedkeuring verzoekt ProRail de ACM de methode goed te keuren voor een periode van vijf dienstregelingsjaren. Volgens artikel 11, eerste lid, van het Implementatiebesluit is vijf dienstregelingsjaren de maximale periode waarvoor de ACM goedkeuring kan verlenen.
197. Zoals hiervoor is aangegeven in randnummers 82, 114 en 150 concludeert de ACM dat de methode van toerekening op enkele punten onvoldoende actueel is en dat zij twijfels heeft of de methode op bepaalde, specifiek genoemde, onderdelen voldoende robuust is voor toepassing voor de gehele periode van 2020-2024. Dat wil zeggen, dat naar het oordeel van de ACM het niet aannemelijk is geworden dat de methode en de daaraan ten grondslag liggende gegevens voldoende nauwkeurig en betrouwbaar zijn om gedurende de gehele periode van vijf dienstregelingsjaren te komen tot tarieven die de kosten reflecteren die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Dit licht de ACM hierna toe.

198. Het risico dat de vergoedingen en de kosten uit de pas gaan lopen, wordt groter naarmate kosten verder vooruit in de tijd moeten worden begroot. In dit kader wijst de ACM er bijvoorbeeld op dat een aantal kostensplitsingen, aan de hand waarvan een aanzienlijk deel van de kosten wordt toegerekend aan de tarieven voor het minimumtoegangspakket, zijn gebaseerd op het Bedrijfsmodel Onderhoud van ProRail. De aan dit model ten grondslag liggende allocatiesleutels zijn voor het laatst geactualiseerd in 2015, hetgeen betekent dat de tarieven reeds bij aanvang van de geldigheidsduur van de methode (het dienstregelingsjaar 2020) worden gebaseerd op vijf jaar oude gegevens.
199. Voorts neemt de ACM hierbij in aanmerking dat de onderliggende allocatiesleutels – net als enkele andere cijfers die aan de methode ten grondslag liggen – zijn vastgesteld op basis van een enkel referentiejaar in plaats van op basis van een meerjarige reeks, hetgeen eveneens afdoet aan de robuustheid van de betreffende cijfers.
200. Het herstellen van dit gebrek zal een aanzienlijke inspanning van ProRail vergen, en daarmee ook een aanzienlijke tijd in beslag nemen. De ACM acht het om deze reden niet proportioneel haar goedkeuring aan het systeem te onthouden. Aan de andere kant acht de ACM het niet verantwoord het systeem met deze onvolkomenheid voor de gehele periode 2020-2024 goed te keuren.
201. Op basis van het hiervoor overwogene komt de ACM tot het oordeel, dat ProRail onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de door haar gebruikte gegevens voldoende representatief zijn om gedurende de volledige periode waarvoor door ProRail om goedkeuring is verzocht (de dienstregelingsjaren 2020 tot en met 2024) te kunnen worden toegepast.
202. Gelet daarop zal de ACM de door ProRail voorgelegde methode voor de toerekening van de kosten aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket niet goedkeuren voor een periode van vijf dienstregelingsjaren, maar voor een periode van drie dienstregelingsjaren. Derhalve zal de ACM de methode goedkeuren voor toepassing tot en met de laatste dag van het dienstregelingsjaar 2022, zijnde 11 december 2022.
203. De ACM gaat ervan uit dat dit gebrek bij de volgende aanvraag voor goedkeuring van de methode van toerekening is hersteld.

4. Besluit

4.1 Goedkeuring en termijn

204. De ACM besluit de methode voor de toerekening van de kosten aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket als bedoeld in artikel 61, eerste lid, van de Spoorwegwet, die door ProRail op 30 maart 2018 aan de ACM is voorgelegd, goed te keuren voor een periode van drie dienstregelingsjaren, durende van 13 december 2019 tot en met 11 december 2022, mits aan de hieronder in paragraaf 4.2 gestelde voorwaarden is

voldaan.

4.2 Voorwaarden

205. Gelet op hetgeen is opgemerkt in de randnummers 194 en 195 hiervóór, verbindt de ACM, op grond van artikel 10, derde lid, van het Implementatiebesluit de volgende voorwaarden aan haar goedkeuring.
206. ProRail dient, binnen 6 weken na inwerkingtreding van dit besluit de volgende informatie aan te leveren aan de ACM:
- de totale begrote kosten⁸³ in elk van de jaren waarvoor ProRail op basis van de methode van toerekening de vergoeding voor de diensten uit het minimumtoegangspakket bepaalt;
 - de begrote kosten⁸⁴ van de kostenposten beheer (functiehandhaving), klein onderhoud (functiehandhaving), groot onderhoud (functiehandhaving), lonen en overige bedrijfslasten, financiële baten en lasten, en kosten functiewijzigingen zoals weergegeven in de linker kolom van de tabel in Bijlage 2 bij dit besluit, alsmede het totaal van de afschrijvingskosten voor bovenbouwvernieuwing en vervanging van rijdraden;
 - de kosteneliminaties, gespecificeerd volgens de indeling in de rechter kolom van de tabel in Bijlage 2 bij dit besluit. Dit betreft de kosteneliminaties nummer 1 tot en met 22;
 - de kostenafplitsingen van ieder van de drie kostenposten en -soorten in de rechter kolom van het schema uit Tabel 1 in dit besluit;
 - de grondslagen voor de bepaling van de te elimineren/af te splitsen kosten en/of voor de kostenallocatiesleutels;
 - per genoemde grondslag een motivering waarom dit de juiste grondslag is.
207. De kostensplitsingen, bedoeld onder de punten c) en d), in het vorige randnummer kunnen zowel als bedragen in euro's uitgedrukt worden, of als percentages, die de verhouding weergegeven van de te elimineren kostenpost of kostensoort, ten opzichte van het kostentotaal waaruit die kostenpost geëlimineerd wordt.
208. Indien er kostenposten of kostenallocatiesleutels gebruikt worden, die verschillen in de jaren waarin de onderhavige methode van toerekening van toepassing is (2020-2022), dan dient ProRail daarbij de verschillende gegevens voor de onderscheiden jaren weer te geven.

4.3 Inwerkingtreding

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

Autoriteit Consument en Markt
namens deze:

[PM]

⁸³ Het totale bedrag in euro's.

⁸⁴ Het totale bedrag in euro's.

dr. F.J.H. Don
waarnemend bestuursvoorzitter

Beroep

[PM]

Bijlage 1: Overzicht van relevante wettelijke bepalingen

Richtlijn 2012/34/EU

Artikel 29

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

[...]

Artikel 30

[...]

8. Infrastructuurbeheerders stellen een methode vast voor de toerekening van de kosten voor de verschillende categorieën van aan spoorwegondernemingen aangeboden diensten. De lidstaten kunnen verlangen dat deze methode vooraf wordt goedgekeurd. Die methode wordt op gezette tijden aangepast op basis van de beste internationale praktijk.

Artikel 31

[...]

3. Onverminderd de leden 4 en 5 van dit artikel en artikel 32, wordt voor het minimumtoegangspakket en voor de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt, een heffing vastgesteld die gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.

Vóór 16 juni 2015, stelt de Commissie maatregelen vast ter bepaling van de modaliteiten voor het berekenen van de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. [...]

[...]

6. De in de leden 3, 4 en 5, bedoelde heffingen mogen evenredig worden verdeeld over een voldoende aantal treindiensten en tijden, teneinde ongewenste onevenredige schommelingen te vermijden. Niettemin dient de relatieve omvang van de infrastructuurheffingen te worden gerelateerd aan de kosten die aan de diensten moeten worden toegeschreven.

Bijlage II

1. Het minimumtoegangspakket omvat:

- a) behandeling van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit;
- b) het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit;
- c) gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de aansluitingen en wissels op het net;
- d) treinbeheer met inbegrip van seinen, regeling, treindienstleiding en de overdracht en levering van informatie over treinbewegingen;
- e) in voorkomend geval het gebruik van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van de tractie;
- f) alle andere informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren.

Uitvoeringsverordening 2015/909

Artikel 2

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

1. „**directe kosten**”: de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien;
2. „**directe eenheidskosten**”: de directe kosten per treinkilometer, voertuigkilometer, brutotonkilometer van een trein of een combinatie daarvan;
3. „**kostencentrum**”: de bedrijfseenheid binnen het boekhoudsysteem van de infrastructuurbeheerder waaraan kosten worden toebedeeld met het oog op de directe of indirecte toewijzing daarvan aan een verhandelbare dienst.

Artikel 3

1. De directe kosten voor het hele net worden berekend als het verschil tussen enerzijds de kosten voor de verlening van de diensten van het minimumtoegangspakket en voor de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt, en anderzijds de niet in rekening te brengen kosten als bedoeld in artikel 4.

[...]

3. De waarde van activa die voor de berekening van de directe kosten voor het hele net worden gebruikt, moeten gebaseerd zijn op historische waarden, dan wel, wanneer die niet bekend zijn of wanneer de actuele waarde lager ligt, op de actuele waarde. De historische waarde van activa moet gebaseerd zijn op de door de infrastructuurbeheerder op het moment van de verwerving van de activa betaalde en gedocumenteerde prijs. [...] In afwijking van de eerste zin mag de infrastructuurbeheerder waarden hanteren, waaronder ramingen van de huidige waarde of vervangingswaarde, als aan de toezichhoudende instantie kan worden aangetoond dat die waarden op transparante, goed onderbouwde en objectieve manier zijn vastgesteld.

4. Onverminderd artikel 4 en indien de infrastructuurbeheerder, onder meer op basis van beste internationale praktijken, de kosten die rechtstreeks uit de treinexploitatie voortvloeien op transparante, goed onderbouwde en objectieve wijze kan meten en aantonen mag hij in de berekening van de directe kosten voor het hele net in ieder geval de volgende kosten opnemen:

- a) kosten van personeel dat nodig is om een bepaald baanvak open te houden indien een exploitant verzoekt om een specifieke trein te laten rijden buiten de normale openingstijden van die lijn;
- b) het deel van de kosten van wisselcomplexen, waaronder wissels en kruisingen, die slijtage ondervinden van de treindienst;
- c) het deel van de kosten voor vernieuwing en onderhoud van de rijdraden, stroomrails of beide en van de bovenleidingsapparatuur dat rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de treindienst;
- d) de kosten van personeel dat nodig is voor de toewijzing van Treinpaden en het opstellen van de dienstregeling voor zover die kosten rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.

5. De voor de berekening op grond van dit artikel gehanteerde kosten moeten gebaseerd zijn op door de infrastructuurbeheerder uitgevoerde of verwachte betalingen. De op grond van dit artikel berekende kosten moeten consequent worden gemeten en geraamd op basis van gegevens uit dezelfde periode.

Artikel 4

1. Bij de berekening van de directe kosten voor het hele net laat de infrastructuurbeheerder specifiek de volgende kosten buiten beschouwing:

- a) vaste kosten voor een bepaald baanvak die de infrastructuurbeheerder ook dient te dragen wanneer er geen treinbewegingen zijn;
- b) kosten die geen verband houden met door de infrastructuurbeheerder uitgevoerde betalingen. Kosten of kostencentra zonder rechtstreeks verband met het aanbieden van het minimumtoegangspakket of de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt;

- c) kosten voor verwerving, verkoop, ontmanteling, sanering, heringebruikname of huur van gronden of andere vaste activa;
- d) overheadkosten voor het hele net, met inbegrip van overheadlonen en pensioenen;
- e) financieringskosten;
- f) kosten in verband met technologische vooruitgang of veroudering;
- g) kosten van immateriële activa;
- h) kosten van baansensoren, communicatieapparatuur langs het spoor en seinuitrusting die niet rechtstreeks uit de treinexploitatie voortvloeien;
- i) kosten van informatie, niet langs het spoor gelegen communicatieapparatuur of telecommunicatie-uitrusting;
- j) kosten in verband met individuele gevallen van overmacht, ongevallen en storingen onverminderd artikel 35 van Richtlijn 2012/34/EU;
- k) kosten van uitrusting voor de elektrische tractiestroomvoorziening die niet rechtstreeks uit de treinexploitatie voortvloeien. De directe kosten voor de exploitatie van treindiensten die geen elektrische stroomvoorziening gebruiken omvatten geen kosten voor het gebruik van elektrische stroomvoorziening.
- l) kosten in verband met de verstrekking van de in punt 1, onder f), van bijlage II bij Richtlijn 2012/34/EU genoemde informatie, tenzij deze rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de treindienst;
- m) de administratiekosten van de gedifferentieerde heffingsregelingen als bedoeld in artikel 31, lid 5, en artikel 32, lid 4, van Richtlijn 2012/34/EU;
- n) afschrijvingen die niet worden bepaald op basis van de reële door de treinexploitatie veroorzaakte slijtage van de infrastructuur;
- o) het deel van de onderhouds- en vernieuwingskosten van civiele infrastructuur dat niet rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de treindienst.

2. Indien de infrastructuurbeheerder voor de financiering van specifieke infrastructuurinvesteringen middelen krijgt die niet terug betaald hoeven te worden en indien met die investeringen rekening wordt gehouden voor de berekening van de directe kosten, mogen die investeringen, onverminderd artikel 32 van Richtlijn 2012/34/EU, niet tot een stijging van de heffingen leiden.

3. Kosten die op grond van dit artikel niet in de berekening mogen worden opgenomen, worden op basis van de in artikel 3, lid 5, bedoelde termijn gemeten of geraamd.

Artikel 5

1. De infrastructuurbeheerder berekent de gemiddelde directe eenheidskosten voor het hele net door de directe kosten voor het hele net te delen door het geraamde of werkelijk gerealiseerde totale aantal voertuigkilometers, treinkilometers of brutotonkilometers.

Indien hij ten aanzien van de toezichhoudende instantie als bedoeld in artikel 55 van Richtlijn 2012/34/EU kan aantonen dat de in lid 2 genoemde waarden of parameters voor verschillende delen van het netwerk sterk uiteenlopen en na de opdeling van het netwerk in verschillende delen, kan de infrastructuurbeheerder de directe eenheidskosten voor delen van het netwerk ook berekenen door voor elk deel de directe kosten te delen door het geraamde of het werkelijk gepresteerde totale aantal voertuigkilometers, treinkilometers of brutotonkilometers. De prognoseperiode mag meerdere jaren bestrijken.

Voor de berekening van de gemiddelde directe eenheidskosten mag de infrastructuurbeheerder gebruikmaken van een combinatie van voertuigkilometers, treinkilometers of brutotreinkilometers⁸⁵ indien die berekeningsmethode geen invloed heeft op het rechtstreeks causaal verband met de

⁸⁵ Dit is een kennelijke verschrijving, in plaats van "brutotreinkilometers" is hier "brutotonkilometers" bedoeld.

exploitatie van de treindienst. Onverminderd artikel 3, lid 3, mag de infrastructuurbeheerder ook werkelijke of geraamde kosten hanteren.

2. De lidstaten kunnen de infrastructuurbeheerder toestaan de gemiddelde directe eenheidskosten te differentiëren op basis van de door één of meer van de volgende parameters aan de infrastructuur veroorzaakte slijtage:

- a) treinlengte en/of aantal voertuigen waaruit een trein bestaat;
- b) treinmassa;
- c) type voertuig en met name zijn onafgeveerde massa;
- d) treinsnelheid;
- e) tractievermogen van het aangedreven voertuig;
- f) aslast en/of aantal assen;
- g) geregistreerd aantal treinwielen met vlakke plaatsen of het reële gebruik van uitrusting om wielslip tegen te gaan;
- h) langsstijfheid van voertuigen en horizontaal op het spoor uitgeoefende krachten;
- i) verbruikte en gemeten elektrische stroom of bewegingen van de pantografen of sleepschoenen als parameter om de slijtage aan de bovenleiding of stroomrail door te berekenen;
- j) spoorparameters, met name bogen;
- k) andere afzonderlijke kostengerelateerde parameters waarvoor de infrastructuurbeheerder aan de toezichthoudende instantie kan aantonen dat de waarde, met inbegrip van de eventuele differentiatie objectief is gemeten en geregistreerd.

3. Een differentiatie van de directe eenheidskosten mag niet leiden tot een toename van de directe kosten voor het hele net als bedoeld in artikel 3, lid 1.

4. De extra kosten die worden veroorzaakt door de, al dan niet geplande, omleiding van treinen op verzoek van de infrastructuurbeheerder worden niet opgenomen in de uit de exploitatie van de omgeleide treindienst voortvloeiende directe kosten. De eerste zin is niet van toepassing indien de spoorwegondernemingen door de infrastructuurbeheerder voor die extra kosten wordt vergoed of indien de omleiding het gevolg is van de coördinatieprocedure waarin artikel 46 van Richtlijn 2012/34/EU voorziet.

5. Het totale aantal voertuigkilometers, treinkilometers, brutotonkilometers of een combinatie daarvan die voor de op grond van dit artikel gemaakte berekeningen wordt gebruikt, wordt bepaald of geraamd op basis van de in artikel 3, lid 5, bedoelde referentieperiode.

Artikel 6

In afwijking van artikel 3, lid 1, en de eerste zin van artikel 5, lid 1, mag de infrastructuurbeheerder de directe kosten berekenen op basis van onderbouwde econometrische of technische kostenmodellen indien hij aan de toezichthoudende instantie kan aantonen dat de directe eenheidskosten alleen rechtstreeks uit de treinexploitatie voortvloeiende kosten omvatten en geen van de in artikel 4 bedoelde kosten. De toezichthoudende instantie kan de infrastructuurbeheerder verzoeken ter vergelijking de directe eenheidskosten te berekenen overeenkomstig artikel 3, lid 1, en artikel 5, lid 1, of aan de hand van de kostenmodellen overeenkomstig de eerste zin.

Spoorwegwet

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.

[...]

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.

[...]

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.

Artikel 63

1 De beheerder stelt een methode vast voor de toerekening van de kosten aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket als bedoeld in artikel 30, achtste lid, van richtlijn 2012/34/EU, zulks met inachtneming van het krachtens artikel 62, vijfde lid, bepaalde.

2 De methode van toerekening, bedoeld in het eerste lid, behoeft 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. Onverminderd artikel 3:15 van de Algemene wet bestuursrecht, kunnen gerechtigden hun zienswijze naar voren brengen over het voorgenomen goedkeuringsbesluit.

3 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de goedkeuring, bedoeld in het tweede lid, en de daartoe te volgen procedure.[...]

Implementatiebesluit

Artikel 2

1 De beheerder hanteert voor het berekenen van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket de methode voor toerekening overeenkomstig deze paragraaf en overeenkomstig de voorschriften in uitvoeringsverordening (EU) 2015/909.

2 De beheerder hanteert de methode voor toerekening voor de gehele hoofdspoorweginfrastructuur op eenzelfde wijze.

Artikel 3

1 Uit de totale begrote kosten van de beheerder wordt een kostenbasis afgeleid, die bestaat uit de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, bedoeld in artikel 31, derde lid, van richtlijn 2012/34/EU en die dient tot het bepalen van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket.

2 De totale begrote kosten mogen gebaseerd zijn op de gemiddelde totale begrote kosten gedurende een periode van ten hoogste tien jaren.

3 De beheerder kan in de methode voor toerekening een correctiemechanisme opnemen waarbij een correctie wordt toegepast voor zover er een verschil bestaat tussen de begrote kosten voor toerekening en de kosten die zijn weergegeven in de jaarrekening of jaarrekeningen van de periode waar de begrote kosten voor de vorige methode voor toerekening betrekking op hebben.

Artikel 4

In de methode voor toerekening worden kosten als volgt toegerekend aan de kostenbasis, bedoeld in artikel 3, eerste lid:

- a. kosten die in hun geheel rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, worden volledig toegerekend aan de kostenbasis;*
- b. kosten die voor een deel rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, worden naar rato toegerekend aan de kostenbasis;*
- c. kosten die niet rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, worden niet toegerekend aan de kostenbasis.*

Artikel 5

1 De beheerder bepaalt op basis van:

- a. empirische gegevens, of*
 - b. de opinies van experts, indien de beheerder niet de beschikking heeft en in redelijkheid ook niet kan hebben over empirische gegevens,*
- welke kosten als bedoeld in artikel 4, onderdeel b, worden toegerekend aan de kostenbasis, bedoeld in artikel 3, eerste lid.*

2 De methode voor toerekening bevat een beschrijving van de wijze waarop kosten aan de kostenbasis worden toegerekend.

3 De beschrijving, bedoeld in het tweede lid, maakt het oorzakelijk verband tussen kosten en de toerekening aan de kostenbasis aannemelijk.

Artikel 6

1 De beheerder kan binnen het minimumtoegangspakket verschillende diensten onderscheiden en voor ieder van deze diensten een aparte vergoeding hanteren.

2 De beheerder kan binnen de onderscheiden diensten verschillende gebruiksklassen hanteren en voor deze gebruiksklassen verschillende vergoedingen hanteren, voor zover de totale vergoedingen binnen de dienst gelijk blijven aan de kostenbasis van deze dienst. [...]

Artikel 7

1 De beheerder bepaalt de vergoedingen voor het minimumtoegangspakket door de kostenbasis, bedoeld in artikel 3, eerste lid, te delen door de corresponderende begrote gebruiksomvang van het minimumtoegangspakket.

2 Indien de beheerder kan aantonen dat de waarden, bedoeld in artikel 5, tweede lid, van uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 voor verschillende delen van de hoofdspoorweginfrastructuur sterk uiteenlopen, kan de beheerder de vergoeding voor het minimumtoegangspakket ook voor delen van de hoofdspoorweginfrastructuur apart bepalen door, na opdeling van de hoofdspoorweginfrastructuur, voor elk deel de kostenbasis te delen door de begrote gebruiksomvang van het minimumtoegangspakket van dat deel van de hoofdspoorweginfrastructuur.

3 Voor zover toepassing is gegeven aan artikel 6, eerste lid, bepaalt de beheerder de vergoedingen voor de onderscheiden diensten door de kostenbasis van deze diensten te delen door de begrote gebruiksomvang van de desbetreffende dienst.

4 Voor zover toepassing is gegeven aan artikel 6, tweede lid, bepaalt de beheerder de vergoedingen voor de onderscheiden gebruiksklassen door de kostenbasis van deze gebruiksklassen te delen door de begrote gebruiksomvang van de desbetreffende gebruiksklasse.

5 De beheerder kan in de methode voor toerekening een correctiemechanisme opnemen waarbij een correctie wordt toegepast voor zover er een verschil bestaat tussen de begrote gebruiksomvang voor toerekening en de gerealiseerde gebruiksomvang die is weergegeven in het jaarverslag of de jaarverslagen van de periode waar de begrote gebruiksomvang voor toerekening betrekking op heeft.

Bijlage 2: Tabel met de eliminaties van kosten in Stap 1

Kostensoorten uit Bijlage C bij methode van toerekening ProRail	Eliminatie kosten in Stap 1
Kosten voor functiehandhaving:	Eliminatie kosten functiehandhaving:
Beheer: <ul style="list-style-type: none"> • Het beheer van verschillende infrastructuurnetwerken voor telecommunicatie; • De kosten van de elektriciteitsnetbeheerders (transport van elektriciteit); • De kosten van gas, water, elektriciteit, belastingen, verzekeringen, huurkosten VL posten en beleidsontwikkeling ten behoeve van het primaire proces om de infrastructuur in stand te houden (o.a. productmanagement en onderzoek). 	Beheer: <ol style="list-style-type: none"> 1. Kosten genoemd in artikel 4 van Uitvoeringsverordening 2015/909 2. Kosten genoemd in artikel 5, lid 4 van Uitvoeringsverordening 2015/909 3. Kosten die verband houden met activiteiten voor derden, zoals werken die door ProRail worden uitgevoerd in opdracht van decentrale overheden 4. Kosten voor diensten die behoren tot de categorieën 2 uit Bijlage II bij Richtlijn 2012/34/EU 5. Kosten voor diensten die behoren tot categorie 3 en 4 uit Bijlage II bij Richtlijn 2012/34/EU 6. Overige kosten die geëlimineerd worden uit de kostenpost beheer.
Kleinschalig onderhoud (KO): <ul style="list-style-type: none"> • Inspecties en schouw van de infrastructuur; • Correcties van spoorligging; • Vervangen van (kleine) componenten; • Functieherstel bij storingen. 	Kleinschalig onderhoud (KO): <ol style="list-style-type: none"> 7. Kosten genoemd in artikel 4 van Uitvoeringsverordening 2015/909 8. Kosten genoemd in artikel 5, lid 4 van Uitvoeringsverordening 2015/909 9. Kosten die verband houden met activiteiten voor derden, zoals werken die door ProRail worden uitgevoerd in opdracht van decentrale overheden 10. Kosten voor diensten die behoren tot de categorieën 2 uit Bijlage II bij Richtlijn 2012/34/EU 11. Kosten voor diensten die behoren tot categorie 3 en 4 uit Bijlage II bij Richtlijn 2012/34/EU 12. Overige kosten die geëlimineerd worden uit de kostenpost KO.
Grootschalig onderhoud (GO): <ul style="list-style-type: none"> • Onderhouden; • Aanpassen/wijzigen van constructies; • Conserveren van objecten; • Slijpen van spoorstaven; • Seizoenbestendig maken van de sporen; • Transfer: lang cyclisch onderhoud, met name het schilderen van (de constructie van de) perronkappen, aanpassen van keerwanden/perronbestrating en groot onderhoud 	Grootschalig onderhoud (GO): <ol style="list-style-type: none"> 13. De deelkostenpost met betrekking tot transfer 14. Kosten genoemd in artikel 4 van Uitvoeringsverordening 2015/909 15. Kosten genoemd in artikel 5, lid 4 van Uitvoeringsverordening 2015/909 16. Kosten die verband houden met activiteiten voor derden, zoals werken die door ProRail worden uitgevoerd in opdracht van decentrale overheden

<p>aan stationsobjecten in de transferruimtes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afschrijvingskosten van vervangingsinvesteringen⁸⁶: Vervangingsinvesteringen worden onderscheiden in: <ul style="list-style-type: none"> ○ Bovenbouwvernieuwing (BBV) ○ Overige vervangingen (OVV) 	<p>17. Kosten voor diensten die behoren tot de categorieën 2 uit Bijlage II bij Richtlijn 2012/34/EU</p> <p>18. Kosten voor diensten die behoren tot categorie 3 en 4 uit Bijlage II bij Richtlijn 2012/34/EU</p> <p>19. De investeringsuitgaven voor vervangingsinvesteringen bovenbouw en overige vervangingen.</p> <p>20. Overige kosten die geëlimineerd worden uit de kostenpost GO.</p>
<p>Lonen en overige bedrijfslasten</p>	<p>Eliminatie kosten lonen en overige bedrijfslasten:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Loonkosten en overige bedrijfslasten voor de afdeling Capaciteitsverdeling en de eenheid Verkeersleiding • Overige loonkosten en overige bedrijfslasten 	<p>21. Kosten die geëlimineerd worden uit de kostenpost lonen en overige bedrijfslasten voor de afdeling Capaciteitsverdeling en de eenheid verkeersleiding</p> <p>22. Kosten die geëlimineerd worden uit de kostenpost overige lonen en overige bedrijfslasten</p>
<p>Financiële baten en lasten</p>	<p>Eliminatie kosten financiële baten en lasten:</p>
	<p>23. De kosten voor financiële baten en lasten worden in geheel geëlimineerd, en niet toegerekend als zijnde kosten voor het minimumtoegangspakket.</p>
<p>Kosten voor functiewijzigingen</p>	<p>Eliminatie kosten functiewijzigingen:</p>
	<p>24. De kosten voor functiewijzigingen worden in geheel geëlimineerd, en niet toegerekend als zijnde kosten voor het minimumtoegangspakket.</p>

⁸⁶ In de subsidieaanvraag neemt ProRail de per jaar begrote investeringsuitgaven op, ook voor de vervangingsinvesteringen. In een apart proces berekent ProRail de daarbij behorende geprognosticeerde afschrijvingskosten van de activa voor de diensten binnen het minimumtoegangspakket (zie bijlage D bij de methode).