

**Handreiking**

# **Spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen**

19 december 2018



## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Toepasselijke wet- en regelgeving</b> .....	<b>6</b>
<b>3. Voor wie is deze handreiking van belang?</b> .....	<b>7</b>
3.1 Exploitanten van dienstvoorzieningen .....	7
3.1.1 Beheren van een voorziening of verrichten van een dienst .....	7
3.1.2 Uitzondering: gebruik uitsluitend bedoeld voor zelfbevoorrading .....	7
3.2 Spoorwegondernemingen .....	8
<b>4. Diensten en dienstvoorzieningen</b> .....	<b>9</b>
4.1 Toepassingsbereik .....	10
<b>5. Toegang, tarieven en transparantie</b> .....	<b>14</b>
5.1 Toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten .....	14
5.1.1 Toegang tot dienstvoorzieningen en basisdiensten (cat. 2) .....	15
5.1.2 Toegang tot aanvullende diensten (cat. 3) en ondersteunende diensten (cat. 4) .....	17
5.2 Tarieven .....	18
5.2.1 Kostenoriëntatie; uitgangspunten .....	18
5.2.2 Kwaliteitseisen .....	20
5.2.3 Redelijke winst; uitgangspunten .....	21
5.3 Transparantie .....	22
5.4 Voorafgaande goedkeuring bij aanbestedingen .....	23
5.5 Bijzondere regels voor exploitanten met een machtspositie .....	24
<b>6. Ontheffingsverzoeken</b> .....	<b>26</b>
6.1 Gevolgen van een ontheffing .....	26
6.2 Ontheffing voor dienstvoorzieningen voor historisch spoomaterieel .....	26
6.3 Ontheffing vanwege bijzondere marktomstandigheden .....	27
6.3.1 Geen strategisch belang .....	27
6.3.2 Concurrerende marktomgeving .....	29
6.3.3 Negatieve effecten op de werking van de markt .....	30
6.3.4 Duur van de ontheffing .....	30

## 1. Inleiding

### Aanleiding voor de handreiking

Spoorwegondernemingen die spoorvervoersdiensten willen verlenen, zijn niet alleen afhankelijk van toegang tot de spoorweginfrastructuur in enge zin, maar ook van zogenoemde spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen. Dit zijn diensten en voorzieningen die geen onderdeel uitmaken van het door ProRail te waarborgen minimumtoegangspakket,<sup>1</sup> maar die wel van groot belang zijn voor het verlenen van een 'complete' spoorvervoersdienst. Ook deze diensten zijn daarom gereguleerd. Het gaat bijvoorbeeld om diensten en voorzieningen in verband met treinonderhoud en de toegang tot passagiersstations en vrachtterminals.

De regels die gelden voor exploitanten van dienstvoorzieningen, zijn neergelegd in de Spoorwegwet en daaraan verwante regelgeving. Deze regels bepalen onder welke voorwaarden een exploitant van een dienstvoorziening aan spoorwegondernemingen toegang moet bieden tot die dienstvoorziening (toegangsverplichtingen), welke vergoedingen daarvoor in rekening mogen worden gebracht (tariefbeperkingen) en welke informatie over dienstvoorzieningen moet worden gepubliceerd (transparantieplichtingen).

Op 1 juni 2019 treedt de nieuwe Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten in werking. Deze Uitvoeringsverordening geeft een nadere uitwerking van verschillende (nu al bestaande) verplichtingen op het gebied van spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen. De Uitvoeringsverordening heeft rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde: de nieuwe regels gelden in aanvulling op hetgeen momenteel reeds in andere wet- en regelgeving is bepaald.

Uit verkennend onderzoek van de ACM is gebleken dat een deel van de aanbieders van spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen onvoldoende bekend is met deze regelgeving. De ACM streeft naar een betere naleving van de regels omtrent diensten en dienstvoorzieningen, en in het bijzonder van de regels op het gebied van transparantie.

### Doel van de handreiking en juridische status

Met deze handreiking wil de ACM een overzicht geven van de regels die gelden voor exploitanten van dienstvoorzieningen en van de overeenkomstige rechten van spoorvervoerders. Ook wil de ACM ten aanzien van een deel van deze regels toelichten wat de betekenis daarvan is in de visie van de ACM. Daarnaast wil de ACM informatie geven over de manier waarop zij toepassing zal geven aan het ontheffingsregime van de nieuwe Uitvoeringsverordening.

Dit document heeft het karakter van een handreiking. Er is daarom geen sprake van een uitputtende juridische analyse van alle wet- en regelgeving. De handreiking beoogt eerst en vooral om een overzicht te geven van het geldende recht en doet niets af aan het wettelijk kader en de uitleg van de regels door de nationale en Europese rechter.

---

<sup>1</sup> Het minimumtoegangspakket omvat het gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de voorzieningen voor het gebruik van tractiestroom en de benodigde informatie om de spoorvervoerdienst te kunnen leveren. Dit pakket is nader omschreven in categorie 1 van bijlage II bij richtlijn 2012/34/EU.

### Geldigheid

De wet- en regelgeving die in deze handreiking wordt besproken, is voor het grootste gedeelte op dit moment al van toepassing. De specifieke verplichtingen die in de Uitvoeringsverordening zijn geregeld, gelden echter pas vanaf de inwerkingtreding op 1 juni 2019.

### Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de wet- en regelgeving die in deze handreiking wordt behandeld. In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet voor wie deze wet- en regelgeving van belang is. In hoofdstuk 4 wordt behandeld op welke diensten en voorzieningen de wet- en regelgeving betrekking heeft. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de verplichtingen op het gebied van toegang, tarieven en transparantie. Ten slotte bespreekt de ACM in hoofdstuk 6 haar behandeling van ontheffingsverzoeken onder de nieuwe Uitvoeringsverordening.

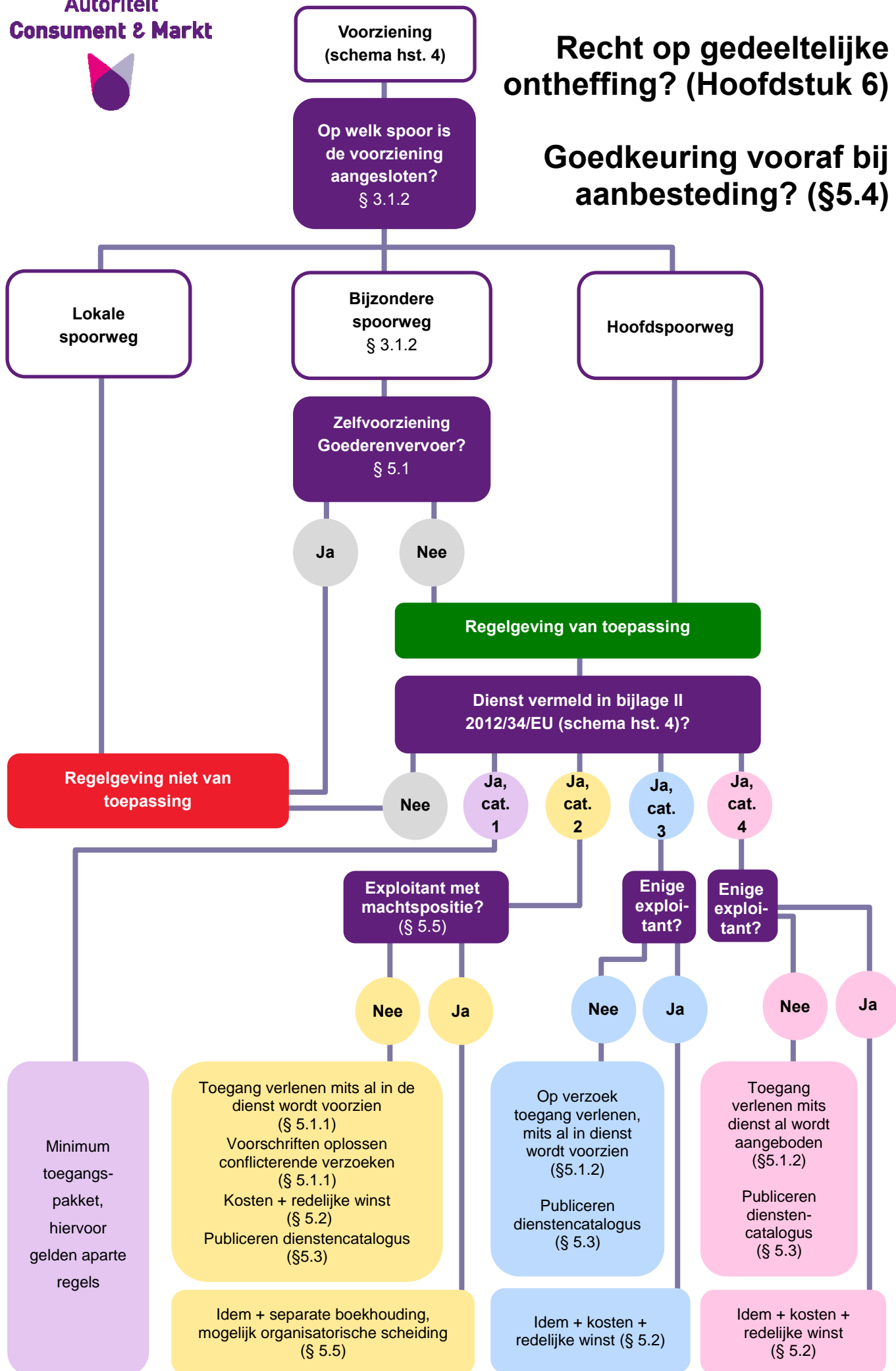
### Stroomschema

Aan de hand van het hierna volgende stroomschema kunt u snel zien welke paragrafen van de handreiking voor u het meest relevant zijn.



# Recht op gedeeltelijke onthefving? (Hoofdstuk 6)

## Goedkeuring vooraf bij aanbesteding? (§5.4)



## 2. Toepasselijke wet- en regelgeving

### Wet- en regelgeving

De regels ten aanzien van dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten zijn terug te vinden in verschillende (Europese en Nederlandse) rechtsbronnen. In deze handreiking zal worden ingegaan op:

- De Spoorwegwet (Sw);
- Het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (Implementatiebesluit);
- Het Besluit beantwoordingstermijn voor verzoeken om toegang tot, en levering van diensten in een dienstvoorziening (Termijnbesluit);
- Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (Herschikkingsrichtlijn);
- Uitvoeringsverordening 2017/2177 betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten (Uitvoeringsverordening).

### Netverklaring

Naast deze wet- en regelgeving, is ook de [netverklaring van ProRail](#) relevant. Dit is een document dat jaarlijks door ProRail wordt gepubliceerd, waarin zij informatie geeft over de door haar beheerde spoorweginfrastructuur en de voorwaarden waaronder daarvan gebruik kan worden gemaakt. In de netverklaring wordt ook informatie gepubliceerd over de diensten en dienstvoorzieningen die in Nederland beschikbaar zijn. Het gaat daarbij niet alleen om de diensten en dienstvoorzieningen van ProRail, maar ook om diensten en dienstvoorzieningen die door anderen worden aangeboden.

### Juridische basis voor toezicht

De ACM is aangewezen als toezichthouder voor de Nederlandse spoorwegsector. De ACM houdt onafhankelijk toezicht op de naleving van de Spoorwegwet en daaraan verwante regelgeving. Dit toezicht heeft als doel ervoor te zorgen dat spoorwegondernemingen op eerlijke en niet-discriminerende wijze gebruik kunnen maken van de spoorweginfrastructuur en daaraan verwante voorzieningen.

De ACM kan als toezichthouder op eigen initiatief onderzoek doen naar de naleving van de Spoorwegwet door ondernemingen die in de spoorwegsector actief zijn. Ondernemingen kunnen ook klachten indienen bij de ACM, als zij van mening zijn dat een andere onderneming zich niet aan de wet houdt. In beide gevallen kan de ACM bepaalde maatregelen treffen, zoals het opleggen van een last onder dwangsom, als blijkt dat een onderneming zich inderdaad niet aan de wet heeft gehouden.

## 3. Voor wie is deze handreiking van belang?

In dit hoofdstuk zet de ACM uiteen op wie de wet- en regelgeving over diensten en dienstvoorzieningen van toepassing is. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen partijen waarvoor verplichtingen gelden (exploitanten van dienstvoorzieningen) en partijen waaraan rechten zijn toegekend (spoorwegondernemingen). Deze beide 'rollen' sluiten elkaar niet uit: het is goed mogelijk dat uw onderneming zowel spoorwegonderneming is, als wordt beschouwd als exploitant van een dienstvoorziening.

### 3.1 Exploitanten van dienstvoorzieningen

De verplichtingen die in Hoofdstuk 5 van deze handreiking worden uiteengezet, gelden voor partijen die als "exploitant van een dienstvoorziening" worden aangemerkt. U bent een exploitant van een dienstvoorziening als u:

- een dienstvoorziening beheert, en/of;
- een spoorgebonden dienst verricht.<sup>2</sup>

In de volgende paragrafen wordt uitgelegd wat hiermee wordt bedoeld.

#### 3.1.1 Beheren van een voorziening of verrichten van een dienst

De term "exploitant van een dienstvoorziening" is ruim. U bent exploitant van een dienstvoorziening als u (juridische of feitelijke) controle uitoefent over een dienstvoorziening of over een spoorgebonden dienst die daarin wordt verricht. Dit betekent dat u niet noodzakelijkerwijs de eigenaar van een dienstvoorziening hoeft te zijn om als exploitant te kunnen worden aangemerkt. Heeft u de voorziening bijvoorbeeld (gedeeltelijk) in bruikleen, dan kan het zijn dat u en de eigenaar van de voorziening allebei als exploitant worden beschouwd. In dat geval dient u zich ook allebei te houden aan de verplichtingen die uit de toepasselijke wet- en regelgeving volgen. Wat een dienstvoorziening of spoorgebonden dienst is, wordt nader toegelicht in Hoofdstuk 4.

#### 3.1.2 Uitzondering: gebruik uitsluitend bedoeld voor zelfbevoorrading

Beheert u een dienstvoorziening of verricht u een spoorgebonden dienst? Dan kan het zijn dat deze wetgeving toch niet op u van toepassing is. Dat is het geval als u voldoet aan de voorwaarden voor de uitzondering voor "zelfbevoorrading".<sup>3</sup>

Van zelfbevoorrading is sprake als u een dienstvoorziening exploiteert die bedoeld is voor goederenvervoer (zoals een vrachtterminal), en u die dienstvoorziening alleen gebruikt bij het verplaatsen van uw eigen goederen van of naar uw eigen bedrijf. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de eigenaar van een fabriek die via het spoor voor zichzelf ruwe grondstoffen aanvoert, en voltooide producten afvoert. U kunt zich alleen beroepen op deze uitzondering als uw dienstvoorziening aan een bijzondere spoorweg<sup>4</sup> – en dus niet aan de hoofdspoorweginfrastructuur – is gelegen, die in particulier bezit is.

---

<sup>2</sup> Artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet, gelezen in samenhang met artikel 3 onder 12 van de Herschikkingsrichtlijn.

<sup>3</sup> Artikel 12 onder b van het Implementatiebesluit.

<sup>4</sup> Zie voor meer informatie hierover het Besluit bijzondere spoorwegen (Stb. 2015, 267).

Let op: deze uitzondering geldt alleen als u de dienstvoorziening *uitsluitend* voor zelfbevoorrading gebruikt. Wordt de voorziening ook (deels) ingezet voor derden, dan kunt u zich niet op de uitzondering beroepen.

### 3.2 Spoorwegondernemingen

De verplichtingen voor exploitanten van diensten en dienstvoorzieningen gelden ten opzichte van spoorwegondernemingen.<sup>5</sup> Dit zijn ondernemingen die zich bezighouden met het verzorgen van tractie ten behoeve van goederen- en/of passagiersvervoersdiensten per spoor. Doorgaans beschikken deze ondernemingen over een bedrijfsvergunning voor spoorwegondernemingen.

De ACM wijst erop dat de reikwijdte van de regelgeving met betrekking tot diensten en dienstvoorzieningen beperkter is dan die van de regels voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur. Toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur kan niet alleen worden aangevraagd door spoorwegondernemingen, maar ook door andere natuurlijke of rechtspersonen die om commerciële redenen aantoonbaar belang hebben bij de verwerving van infrastructuurcapaciteit.<sup>6</sup> Voor diensten en dienstvoorzieningen geldt dit niet. Dat betekent dat partijen die om toegang tot een dienstvoorziening verzoeken, maar die zelf geen spoorwegonderneming zijn, niet de bescherming kunnen invoeren van de in deze handreiking beschreven wetgeving. Dat is anders als zij het verzoek *namens* een spoorwegonderneming hebben ingediend.

---

<sup>5</sup> Zie onder andere artikel 67, eerste lid, van de Spoorwegwet.

<sup>6</sup> Artikel 57, tweede lid, van de Spoorwegwet.



## 4. Diensten en dienstvoorzieningen

Welke spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen onder de regulering vallen, blijkt uit Bijlage II van de Herschikkingsrichtlijn. Deze bijlage bevat vier verschillende categorieën van diensten en voorzieningen. De eerste categorie heeft betrekking op het minimumtoegangspakket dat door ProRail wordt aangeboden, en wordt hier verder buiten beschouwing gelaten. De overige drie categorieën zetten uiteen wat onder 'spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen' wordt verstaan. Dit betreft: dienstvoorzieningen en de daarin verrichte basisdiensten (categorie 2), aanvullende diensten (categorie 3) en ondersteunende diensten (categorie 4):

### Categorie 2

*Er wordt toegang verleend, met inbegrip van toegang via het spoor, tot de hiernavolgende dienstvoorzieningen, indien deze bestaan, en tot de diensten verleend in die voorzieningen:*

- a) passagiersstations, de gebouwen en andere voorzieningen daarvan, met inbegrip van de weergave van reisinformatie en passende locaties voor diensten in verband met kaartverkoop;*
- b) vrachtterminals;*
- c) rangeerstations en vormingsstations, met inbegrip van rangeervoorzieningen;*
- d) remisestations;*
- e) onderhoudsvoorzieningen, met uitzondering van dienstvoorzieningen voor groot onderhoud welke uitsluitend zijn bestemd voor hogesnelheidstreinen of andere typen rollend materieel waarvoor specifieke voorzieningen nodig zijn;*
- f) andere technische voorzieningen, met inbegrip van schoonmaak- en wasvoorzieningen;*
- g) met de spooractiviteiten verbonden zeehaven- en binnen haven voorzieningen;*
- h) hulp- en ondersteuningsvoorzieningen;*
- i) tankinstallaties en levering van brandstof in deze voorzieningen, waarbij de heffingen voor het gebruik van de tankinstallaties op de factuur afzonderlijk van de heffingen voor de levering van brandstof tot uitdrukking komen.*

### Categorie 3

*De aanvullende diensten kunnen omvatten:*

- a) tractiestroom, waarvan de prijs op de factuur afzonderlijk van de vergoeding voor het gebruik van de elektrische voedingsinstallatie wordt vermeld, onverminderd de toepassing van Richtlijn 2009/72/EG;*
- b) voorverwarmen van passagierstreinen;*
- c) speciaal opgestelde overeenkomsten voor:*
  - de controle op het vervoer van gevaarlijke stoffen,*
  - ondersteuning bij het laten rijden van speciale treinen.*

### Categorie 4

*Ondersteunende diensten kunnen omvatten:*

- a) toegang tot het telecommunicatienet;*
- b) levering van aanvullende informatie;*
- c) technische keuring van het rollende materieel;*
- d) diensten in verband met kaartverkoop in passagiersstations;*
- e) diensten voor groot onderhoud die worden verleend in onderhoudsvoorzieningen welke zijn bestemd voor hogesnelheidstreinen of andere typen rollend materieel waarvoor specifieke voorzieningen nodig zijn.*

## 4.1 Toepassingsbereik

Een deel van de omschrijvingen van de diensten en dienstvoorzieningen in Bijlage II heeft een open karakter. Dat houdt in dat niet altijd op detailniveau is voorgeschreven welke diensten en (onderdelen van) dienstvoorzieningen onder de regulering vallen. Dit kan tot vragen leiden over het toepassingsbereik van de wetgeving. Het enkele feit dat een dienst wordt verricht in een installatie die als 'dienstvoorziening' wordt aangemerkt, hoeft namelijk niet *per se* te betekenen dat die dienst ook gereguleerd is.

De regulering heeft in de visie van de ACM alleen betrekking op diensten die noodzakelijk zijn voor (of ondersteunend zijn aan) de uitvoering van de spoorvervoersdienst waarvoor de dienstvoorziening kan worden gebruikt. Dit maakt bijvoorbeeld dat de plaatsing van een beeldscherm voor treinreisinformatie op een passagiersstation wel onder de reikwijdte van de regulering valt, maar de plaatsing van een beeldscherm voor bus-, tram- en metro-informatie niet. In het tweede geval is immers sprake van een dienst of voorziening die ondersteunend is aan de uitvoering van een *andere* vervoersdienst, en niet van een spoorvervoersdienst. Ter verduidelijking van het toepassingsbereik van de wetgeving, geeft de ACM hieronder ten aanzien van een aantal specifieke diensten en voorzieningen aan of zij in de visie van de ACM gereguleerd zijn. Dit overzicht is niet uitputtend.

### Categorie 2a: passagiersstations

Het primaire doel van passagiersstations is het faciliteren van de transfer van reizigers, zowel van buiten het station naar een trein (en omgekeerd) als tussen treinen. In dat licht bezien omvat de toegang tot de dienstvoorziening "passagiersstation" het gebruik van in ieder geval de volgende voorzieningen:

- Infrastructuurelementen die onderdeel uitmaken van de door reizigers te volgen looproutes (zoals perrons, (rol)trappen, hellingbanen, enz.);
- (Reis)informatievoorzieningen, waaronder:
  - o Bewegwijzering;
  - o Omroepvoorzieningen;
  - o Digitale en analoge reisinformatieborden.
- Service- en informatievoorzieningen voor reizigers, waaronder:
  - o OV-serviceruimtes;
  - o Locaties voor mobiele informatiebalies;
  - o Locaties voor service- en alarmzuilen.
- Locaties voor apparatuur ten behoeve van de distributie en validatie van vervoersbewijzen, zoals:
  - o Kaartverkoopautomaten;
  - o OV-chipkaart opwaardeerautomaten;
  - o In- en uitcheckpalen;
  - o Toegangspoortjes.
- Pauzelocaties voor rijdend personeel en personeel voor 'on-board' schoonmaak van treinen.

### *Beheerste Toegang Stations (BTS) en de verstrekking van passagemiddelen*

Passagiersstations in Nederland worden beheerd door ProRail en NS Stations.<sup>7</sup> Steeds meer

---

<sup>7</sup> Zie in dit kader ook de website [www.stations.nl](http://www.stations.nl).

passagiersstations zijn afgesloten door middel van toegangspoortjes. Spoorwegondernemingen kunnen voor hun reizigers en medewerkers momenteel op verschillende manieren onder gereguleerde voorwaarden toegang verkrijgen tot deze stations:

- Plaatsing van eigen toegangspoortjes;
- Aanvragen van passagemiddelen via het NS Passageloket;<sup>8</sup>
- Aanvragen van een (softwarematige) voorziening om zelf passagemiddelen te kunnen genereren.

#### Categorieën 2c en 2d: rangeer- en remisestations

Deze twee categorieën van dienstvoorzieningen omvatten terreinen en emplacementen die worden gebruikt voor het opstellen en/of rangeren van rollend materieel, dan wel daar speciaal voor zijn uitgerust. Aangezien het rangeren en opstellen van rollend materieel in de praktijk vaak plaatsvindt op dezelfde emplacementen en (opstel)terreinen, behandelt de ACM deze beide categorieën van dienstvoorzieningen tezamen.

Rangeer-/opstel terreinen kunnen voorzien zijn van voorzieningen voor materieelverzorging. De ACM beschouwt voorzieningen die bedoeld zijn voor kleinschalige materieelverzorgingswerkzaamheden als onderdeel van de dienstvoorziening rangeer-/opstel terrein.

In ieder geval de volgende voorzieningen worden door de ACM aangemerkt als rangeer-/opstelvoorzieningen:

- Vulhydranten;
- Rembeproevingkasten;
- Servicepunten ten behoeve van de inwendige reiniging van spoorvoertuigen;
- Depotvoeding;
- Geleiding voor in- en uitstapvoorzieningen.

Rangeren vindt doorgaans plaats met gebruikmaking van spoorweginfrastructuur die ook kan worden gebruikt voor opstellen (zoals rails, wissels en wisselbediening). Er bestaan ook gespecialiseerde rangeeremplacementen, die zijn voorzien van specifieke voorzieningen ten behoeve van rangeren. ProRail verleent conform haar netverklaring toegang tot deze voorzieningen aan geïnteresseerde spoorondernemingen. Indien voor het rangeren locomotieven met speciale voorzieningen nodig zijn, bijvoorbeeld koppelingen met het besturingssysteem van het rangeerproces, merkt de ACM het rangeren met deze locomotieven aan als gereguleerde (rangeer)dienst.

#### Categorie 2e: onderhoudsdiensten en -voorzieningen

Het onderhoud van treinen betreft de activiteiten die gericht zijn op de instandhouding van rollend materieel.<sup>9</sup> In ieder geval de volgende voorzieningen worden door de ACM aangemerkt als onderhoudsvoorzieningen:

---

<sup>8</sup> <https://www.ns.nl/reisinformatie/reizen-met-ov-chipkaart/aanvragen-passageloket-station.html>.

<sup>9</sup> Deze categorie omvat niet de onderhoudsdiensten en -voorzieningen voor groot onderhoud die uitsluitend zijn bestemd voor hogesnelheidstreinen of andere typen rollend materieel waarvoor specifieke voorzieningen nodig zijn. Deze diensten en voorzieningen zijn aangemerkt als categorie 4-dienst.

- Onderhoudswerkplaatsen voor rollend materieel, inclusief:
  - o Putsporen;
  - o Vlaksporen;
  - o Bordessen;
  - o Kuilwielenbanken;
  - o Aardwinden.
- Voorzieningen voor (klein) onderhoud op emplacements, waaronder:
  - o Werkputten;
  - o Hoogwerkers;
  - o Bordessen.

Onder “onderhoudsdiensten” worden in ieder geval de volgende diensten verstaan:

- Gebruik van de hiervoor omschreven onderhoudsvoorzieningen, inclusief de aanwezige gereedschappen;
- Uitvoering van kort cyclisch (preventief en correctief) onderhoud aan rollend materieel, conform het voor het betreffende materieeltype geldende instandhoudingsconcept;
- Afdraaien en kalibreren van wielen;
- Revisie en reparatie van treincomponenten;
- Periodieke technische veiligheidscontroles van rollend materieel (inclusief systemen zoals ATB en GSM-r).

De volgende, aan instandhouding gerelateerde, activiteiten zijn volgens de ACM niet of slechts gedeeltelijk gereguleerd:

#### *Bestickeren van treinmaterieel*

Dit betreft het aan de buitenkant bedekken van treinmaterieel met bestickering. Het bestickerproces is voor het grootste gedeelte niet spoorgebonden, omdat de stickers op een externe locatie kunnen worden geproduceerd door ondernemingen die daarvoor geen aan het spoor gelegen voorzieningen nodig hebben. Aangezien voor het aanbrengen van bestickering het gebruik van een werkplaats is vereist, wordt dit gebruik echter wel als een gereguleerde dienst aangemerkt.

#### *Sputten van treinmaterieel*

Dit betreft het coaten/verven van treinmaterieel door middel van spuitverftechniek. Hoewel het spuiten van treinmaterieel door roestpreventie kan bijdragen aan de instandhouding van het materieel, kan deze activiteit naar het oordeel van de ACM niet als spoorgebonden dienst worden beschouwd. Het spuiten van treinmaterieel kan namelijk ook worden uitgevoerd door ondernemingen die gebruikmaken van mobiele spuitcabines, en vereist daarmee geen vaste installaties. Evenals geldt voor het bestickeren van treinmaterieel, wordt het gebruik van een werkplaats ten behoeve van spuitwerkzaamheden wel als een gereguleerde dienst aangemerkt.

#### *Modernisering van rollend materieel*

Modernisering betreft het aanpassen van bestaand materieel, bedoeld om de specificaties daarvan te verbeteren of te wijzigen. Daarbij kan gedacht worden aan modernisering van de tractie en de draaistellen, wijziging van de indeling en modernisering van het interieur, en het toevoegen van voorzieningen zoals WiFi en airconditioning aan passagierstreinen. Dergelijke activiteiten vertonen in de visie van de ACM meer gelijkenissen met trein(nieuw)bouw dan met onderhoud (instandhouding) van materieel. Het moderniseren van treinen is daarom geen onderhoudsdienst, en valt buiten de reikwijdte van de regulering.

Categorie 2f: andere technische voorzieningen

De volgende voorzieningen worden door de ACM in ieder geval als “andere technische voorzieningen” aangemerkt:

- Treinwasinstallaties;
- Reinigingsperrons en -bordessen (vast of verplaatsbaar);
- (Mobiele) toiletafzuiginstallaties;
- Biotoiletspoelinstallaties;
- Afvoervoorzieningen ten behoeve van toiletreiniging;
- Anti-icing installaties.

Het gereguleerde aanbod omvat in ieder geval de volgende diensten:

- Gebruik van de hiervoor omschreven technische voorzieningen;
- Graffitireiniging;
- Reiniging van materieel na aanrijding met mens of dier.

Categorie 4: ondersteunende diensten

Als ondersteunende diensten merkt de ACM in ieder geval aan:

- Het leveren van (reis)informatie door walpersoneel op passagiersstations;
- Het samenstellen en doorgeven van actuele (dynamische) reisinformatie;
- (Informatie)systemen gericht op het faciliteren van de verkoop van concessiegebied-overstijgende vervoersbewijzen;<sup>10</sup>
- Facilitaire dienstverlening met betrekking tot kaartverkoopautomaten (storingsafhandeling);
- Technische wachtdienst voor calamiteiten op het spoor (botsing, ontsporing).

Gedeeld gebruik van apparatuur voor verkoop en validatie van vervoersbewijzen is momenteel technisch niet mogelijk. Mocht dit in de toekomst wel mogelijk worden, dan zou de exploitatie van deze apparatuur eventueel als een categorie 4-dienst kunnen worden aangemerkt.

---

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld de door de NS aangeboden Webservice Route- en Prijsbepaling.

## 5. Toegang, tarieven en transparantie

De wet- en regelgeving genoemd in Hoofdstuk 2 van deze handreiking legt verschillende verplichtingen op aan exploitanten van dienstvoorzieningen. Die verplichtingen zien met name op de volgende onderwerpen:

- *Toegang*: Exploitanten van dienstvoorzieningen zijn gehouden spoorwegondernemingen toegang te bieden tot hun diensten en voorzieningen. Toegang kan alleen worden geweigerd als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De wetgeving bevat daarnaast procedureregels voor toegangsverzoeken, waarin bijvoorbeeld is bepaald binnen welke termijn een toegangsverzoek moet worden beantwoord.
- *Tarieven*: Voor de verlening van diensten in een dienstvoorziening gelden bepaalde tariefbepalingen. In beginsel mag het tarief niet hoger zijn dan de kosten die nodig zijn om de dienst te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst.
- *Transparantie*: Exploitanten van dienstvoorzieningen moeten informatie publiceren over de door hen verleende diensten. Deze informatie, of een weblink naar de site waarop de informatie kan worden gevonden, moet worden gepubliceerd in de netverklaring van ProRail.

In de hiernavolgende paragrafen gaat de ACM nader in op deze drie onderwerpen.

### 5.1 Toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten

Spoorwegondernemingen hebben een recht op toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten. Dat betekent dat exploitanten van dienstvoorzieningen in beginsel gehouden zijn toegang te bieden tot hun dienstvoorzieningen aan spoorwegondernemingen die daarom vragen. Dit recht op toegang is *non-discriminatoir* van aard: exploitanten moeten verzoeken van spoorwegondernemingen op gelijke wijze behandelen, behalve als er objectieve redenen zijn om verzoeken anders te behandelen.

De toegang tot een dienstvoorziening kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Spoorwegondernemingen hebben in ieder geval recht op toegang tot de (gereguleerde) diensten die door exploitanten worden verricht. Exploitanten kunnen spoorwegondernemingen ook in de gelegenheid stellen om *zelf* diensten te verrichten in de dienstvoorziening (hierna: zelfvoorziening van diensten). Zij zijn daar echter niet toe verplicht.<sup>11</sup>

Exploitanten kunnen aan het verlenen van toegang bepaalde technische (veiligheids)eisen en compatibiliteitseisen verbinden. Dergelijke eisen dienen in alle gevallen op niet-discriminerende wijze te worden toegepast, en mogen niet verder gaan dan vereist is om het doel te bereiken waarvoor zij zijn ingesteld.

Spoorwegondernemingen hebben alleen recht op toegang tot reeds bestaande dienstvoorzieningen. Exploitanten van dienstvoorzieningen kunnen niet worden verplicht investeringen te doen om de capaciteit van een voorziening uit te breiden, of om voorzieningen te realiseren die op de betreffende locatie (nog) niet aanwezig zijn.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Artikel 3, achtste lid, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>12</sup> Artikel 15, vierde lid, van het Implementatiebesluit.

Voor de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten gelden verschillende regels, afhankelijk van de categorie uit Bijlage II van de Herschikkingsrichtlijn waaronder de dienst of dienstvoorziening valt. Hieronder geeft de ACM een overzicht van de procedures voor de verschillende categorieën.

### 5.1.1 Toegang tot dienstvoorzieningen en basisdiensten (cat. 2)

Spoorwegondernemingen die toegang willen krijgen tot een dienstvoorziening of een basisdienst, kunnen daartoe bij de exploitant een verzoek om toegang indienen. Zo'n verzoek moet alle gegevens bevatten die nodig zijn voor de exploitant om tijdig een onherroepelijk aanbod te kunnen formuleren, inclusief (tarief-)voorwaarden.<sup>13</sup>

De exploitant heeft na ontvangst van een toegangsverzoek vijf werkdagen de tijd om dat verzoek op compleetheid te beoordelen en de aanvrager te informeren over de uitkomst van deze beoordeling.<sup>14</sup> Als het verzoek om toegang incompleet of onvoldoende gespecificeerd is, dan stelt de exploitant van de dienstvoorziening de aanvrager hiervan in kennis en bepaalt hij een redelijke termijn waarbinnen de ontbrekende informatie moet worden verstrekt. Wordt die informatie niet binnen die termijn verstrekt, dan kan het verzoek worden afgewezen.<sup>15</sup>

Is sprake van een compleet en voldoende gespecificeerd verzoek, dan dient de exploitant binnen een bepaalde termijn op dat verzoek te reageren.<sup>16</sup> Welke termijn op een verzoek van toepassing is, volgt uit het Termijnbesluit. Voor verzoeken om toegang tot onderhoudsvoorzieningen geldt een reactietermijn van 30 werkdagen. Voor alle andere dienstvoorzieningen uit categorie 2 geldt een reactietermijn van 20 werkdagen.<sup>17</sup>

Is er in de dienstvoorziening capaciteit om in de door de aanvrager verzochte toegang te kunnen voorzien? Dan dient de exploitant op het verzoek te reageren door een aanbod te doen voor toegang tot de dienstvoorziening.<sup>18</sup>

Overlapt het toegangsverzoek met een ander verzoek of met reeds toegewezen capaciteit? Dan is er sprake van een *toegangsconflict*. Toegangsconflicten kunnen worden opgelost aan de hand van een stappenplan, dat hieronder wordt uiteengezet.

#### *Stap 1: Coördinatieprocedure*

In geval van een toegangsconflict dient de exploitant eerst in overleg te treden met de bij het conflict betrokken aanvragers, om te proberen alle verzoeken zo goed mogelijk met elkaar te verzoenen. In dit kader dient de exploitant ook maatregelen te onderzoeken om de beschikbare capaciteit maximaal te benutten, zoals het voorstellen van een ander tijdstip en het aanpassen van de openingstijden of de werkschema's. De exploitant hoeft echter geen maatregelen te nemen die extra investeringen in middelen of faciliteiten zouden vereisen.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> Artikel 2 van het Termijnbesluit en artikel 9, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>14</sup> Artikel 3, eerste lid, van het Termijnbesluit.

<sup>15</sup> Artikel 8, derde lid, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>16</sup> Artikel 9, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>17</sup> Artikel 3, tweede en derde lid, van het Termijnbesluit.

<sup>18</sup> Artikel 9, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening en artikel 15, tweede lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>19</sup> Artikel 10 van de Uitvoeringsverordening.

### *Stap 2: Onderzoek naar levensvatbare alternatieven*

Leidt de coördinatieprocedure niet tot oplossing van het conflict, dan dienen de exploitant en de betrokken aanvragers samen te onderzoeken of er een andere dienstvoorziening beschikbaar is die in de behoefte van de aanvragers kan voorzien (hierna: levensvatbaar alternatief).<sup>20</sup> Een andere dienstvoorziening vormt een levensvatbaar alternatief als het gebruik van die dienstvoorziening de aanvrager in staat stelt om de door hem uit te voeren goederen- of passagiersvervoersdienst onder economisch aanvaardbare omstandigheden te verlenen.<sup>21</sup>

Bij het onderzoek naar levensvatbare alternatieven ligt het initiatief bij de exploitant. Het is aan de exploitant om op basis van de door de aanvragers aangeleverde informatie, in combinatie met de openbaar beschikbare informatie over andere dienstvoorzieningen, voorstellen te doen voor mogelijke alternatieven. Indien door aanvragers aangeleverde informatie bedrijfsvertrouwelijk is, dient de exploitant die vertrouwelijkheid te eerbiedigen.<sup>22</sup>

Of een andere dienstvoorziening een levensvatbaar alternatief is, zal van geval tot geval moeten worden bekeken. Dit hangt aan de ene kant af van de behoefte van de betrokken aanvragers, en aan de andere kant van de gebruiksmogelijkheden van de andere dienstvoorziening. Bij het doen van voorstellen moet de exploitant ten minste aandacht besteden aan de vergelijkbaarheid van de operationele, fysieke en technische kenmerken van de alternatieve dienstvoorziening, en aan de gevolgen voor de kwaliteit en de kosten van de voorgenomen vervoersdienstverlening van de aanvrager. Dat hoeft echter alleen voor zover de exploitant deze elementen kan beoordelen, gelet op zijn rol en de voor hem beschikbare informatie.<sup>23</sup>

Stelt de exploitant van de dienstvoorziening één of meer levensvatbare alternatieven voor, dan is het vervolgens aan de aanvrager om te bepalen of die alternatieven hem in staat zouden stellen de geplande vervoersdienst onder economisch aanvaardbare voorwaarden te verlenen.<sup>24</sup>

### *Stap 3: Weigering van toegang*

Levert het onderzoek naar levensvatbare alternatieven geen resultaten op, dan mag de exploitant van de dienstvoorziening het verzoek om toegang weigeren. Zijn de aanvrager en de exploitant het niet eens over de levensvatbaarheid van de onderzochte alternatieven, dan mag de exploitant van de dienstvoorziening het verzoek weigeren met, zo die er zijn, vermelding van de alternatieven die hij levensvatbaar acht.<sup>25</sup>

Exploitanten van dienstvoorzieningen kunnen prioriteitscriteria vaststellen, om te bepalen welke aanvraag wordt ingewilligd wanneer er geen levensvatbare alternatieven zijn. Die prioriteitscriteria moeten objectief en niet-discriminerend zijn, en moeten worden bekendgemaakt in de beschrijving van de dienstvoorziening.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> Artikel 12, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>21</sup> Artikel 1 van het Implementatiebesluit, gelezen in samenhang met artikel 3, onder 10, van de Herschikkingsrichtlijn.

<sup>22</sup> Artikel 12, derde lid, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>23</sup> Artikel 12, derde lid, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>24</sup> Artikel 12, vierde lid, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>25</sup> Artikel 13, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>26</sup> Zie voor meer informatie daarover paragraaf 5.3 van deze handreiking.



Bij het vaststellen van dit soort criteria moet de exploitant rekening houden met:

- het doel van de voorziening;
- het doel en de aard van de betrokken spoorvervoersdiensten; en
- de doelstelling om een efficiënte benutting van de beschikbare capaciteit te waarborgen.

Daarnaast mag de exploitant met de volgende aspecten rekening houden:

- bestaande contracten;
- de intentie en mogelijkheid om de gevraagde capaciteit te benutten, rekening houdend met eventuele onderbenutting in het verleden van een deel van of de volledige toegewezen capaciteit en de redenen voor die onderbenutting;
- reeds toegewezen treinpaden in verband met de gevraagde diensten;
- de prioriteitscriteria voor de toewijzing van treinpaden;<sup>27</sup>
- de tijdige indiening van de verzoeken.<sup>28</sup>

#### *Stap 4: Klacht bij de ACM*

Is een spoorwegonderneming van mening dat zijn toegangsverzoek ten onrechte is geweigerd, dan kan hij daarover een klacht indienen bij de ACM.<sup>29</sup> De ACM zal vervolgens op basis van de klacht onderzoeken of de exploitant zich bij de behandeling van het toegangsverzoek aan de regels heeft gehouden. Is dat niet het geval, dan kan de ACM maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat een passend deel van de capaciteit wordt gegund aan de betrokken spoorwegonderneming.<sup>30</sup>

#### **5.1.2 Toegang tot aanvullende diensten (cat. 3) en ondersteunende diensten (cat. 4)**

Voor aanvullende en ondersteunende diensten als bedoeld in Bijlage II van de Herschikkingsrichtlijn, gelden minder uitgebreide regels dan voor dienstvoorzieningen en basisdiensten.

Voorziet een exploitant van een dienstvoorziening in een aanvullende dienst, dan moet de exploitant deze dienst op niet-discriminerende wijze aanbieden. Dit hoeft echter alleen als daarom wordt verzocht door een spoorwegonderneming.<sup>31</sup>

Voorziet een exploitant van een dienstvoorziening in een ondersteunende dienst, dan hoeft hij deze dienst niet aan spoorwegondernemingen aan te bieden. Besluit de exploitant echter over te gaan tot het verlenen van een ondersteunende dienst aan een spoorwegonderneming, dan moet hij deze dienst op niet-discriminerende wijze aan *alle* spoorwegondernemingen aanbieden.<sup>32</sup>

Net als geldt voor verzoeken om toegang tot dienstvoorzieningen en basisdiensten, moet een verzoek om toegang tot een aanvullende of ondersteunende dienst de informatie bevatten die voor de exploitant nodig is om een beslissing te kunnen nemen. Is sprake van een compleet en

---

<sup>27</sup> Zie daarvoor het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

<sup>28</sup> Artikel 11 van de Uitvoeringsverordening.

<sup>29</sup> Artikel 71, eerste lid en onder c van de Spoorwegwet, gelezen in samenhang met artikel 13, vijfde lid, van de Herschikkingsrichtlijn.

<sup>30</sup> Artikel 71, derde lid, van de Spoorwegwet.

<sup>31</sup> Artikel 16 van het Implementatiebesluit.

<sup>32</sup> Artikel 17 van het Implementatiebesluit.

voldoende gespecificeerd verzoek, dan dient de exploitant binnen een redelijke termijn op dat verzoek te reageren. Wat een redelijke termijn is, kan van geval tot geval verschillen.<sup>33</sup>

Conflicteert een verzoek om toegang tot een aanvullende of ondersteunende dienst met een ander verzoek, dan dient de exploitant de coördinatieprocedure te volgen zoals beschreven op bladzijde 15 van deze handreiking om te proberen de verschillende verzoeken zo goed mogelijk met elkaar te verzoenen.<sup>34</sup> Leidt dit niet tot oplossing van het toegangscnflict, dan hoeft de exploitant niet eerst te onderzoeken of er levensvatbare alternatieven zijn voordat hij het verzoek mag afwijzen. Net zoals het geval is bij dienstvoorzieningen en basisdiensten, mag een exploitant objectieve en niet-discriminerende prioriteitscriteria publiceren voor het toewijzen van capaciteit in geval van conflicterende verzoeken.<sup>35</sup>

Ook met betrekking tot aanvullende en ondersteunende diensten geldt dat een spoorwegonderneming een klacht kan indienen bij de ACM als hij van mening is dat zijn toegangsverzoek ten onrechte is geweigerd.

## 5.2 Tarieven

Voor exploitanten van dienstvoorzieningen geldt een tariefbeperking. De ACM toetst of de vergoedingen in het dienstenaanbod aan deze voorwaarden voldoen

Voor het verlenen van toegang tot dienstvoorzieningen en het verrichten van basisdiensten mag maximaal een vergoeding in rekening worden gebracht die gelijk is aan de kosten die nodig zijn om de dienst te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst.<sup>36</sup> Voor het verlenen van aanvullende en ondersteunende diensten geldt de tariefbeperking alleen als de dienst slechts door één exploitant wordt aangeboden.<sup>37</sup>

In deze paragraaf omschrijft de ACM op welke manier invulling wordt gegeven aan deze toetsing.

### 5.2.1 Kostenoriëntatie; uitgangspunten

In voorkomende gevallen dient de aanbieder van de spoorgebonden dienst of dienstvoorziening op verzoek aan de ACM transparant te maken op welke wijze de vergoedingen tot stand zijn gekomen.

Om te kunnen beoordelen of de vergoedingen kostengeoriënteerd zijn, toetst de ACM het onderliggende kostentoerekeningssysteem. Een dergelijk systeem is bedoeld om van kosten tot tarieven te komen. De ACM toetst het kostentoerekeningssysteem aan de uitgangspunten proportionaliteit, integraliteit, causaliteit en marktconformiteit. Ook stelt de ACM een aantal kwaliteitseisen. Deze uitgangspunten en kwaliteitseisen zijn gebaseerd op gangbare bedrijfseconomische principes en worden door de ACM tevens toegepast in andere gereguleerde sectoren. Hierna zijn de vier uitgangspunten uitgewerkt. In paragraaf 5.2.2 wordt ingegaan op de kwaliteitseisen.

---

<sup>33</sup> Artikel 9, vijfde lid, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>34</sup> Artikel 10, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>35</sup> Artikel 11 van de Uitvoeringsverordening.

<sup>36</sup> N.B: een lagere vergoeding is dus toegestaan. Wat onder een redelijke winst wordt verstaan komt aan de orde in paragraaf 5.2.3.

<sup>37</sup> Artikel 19 van het Implementatiebesluit.

### Proportionaliteit

Het kostentoerekeningssysteem dient qua mate van detaillering en inzichtelijkheid aan te sluiten bij hetgeen redelijkerwijs verwacht mag worden van een onderneming van de omvang van de exploitant in kwestie en ook bij de omvang<sup>38</sup>, de aard en de complexiteit van de geleverde dienst. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de ACM hogere eisen stelt aan het kostentoerekeningssysteem van ProRail of de NS dan aan het kostentoerekeningssysteem van een exploitant van een haventerminal in een kleine binnenhaven. Dit geldt uiteraard tenzij regelgeving iets anders bepaalt.

### Integraliteit

Om te kunnen nagaan of kosten terecht aan tarieven worden toegerekend, dient de *input*<sup>39</sup> van het kostentoerekeningssysteem ofwel zo veel als redelijkerwijs mogelijk gelijk te zijn aan de integrale kosten van de onderneming ofwel op basis van objectieve gegevens eenvoudig daaruit te herleiden te zijn. Ook behelst het principe van integraliteit dat de *output* van het systeem (de tarieven) de integrale kosten dient te bevatten van de diensten waarvoor de tarieven worden bepaald.

Zonder overzicht van de integrale kosten van de onderneming, is er geen oordeel te vellen over de vraag of de *output* juist is en of er een te groot of een te klein deel van de totale kosten aan de tarieven wordt toegerekend.

### Causaliteit

De ACM gaat in de toepassing van kostenoriëntatie voor zover mogelijk uit van het principe van causale toerekening. Dit betekent dat diensten of activiteiten alleen kosten toegerekend krijgen die ten behoeve van die diensten of activiteiten gemaakt worden. Dit veronderstelt dat er een causale relatie wordt gelegd tussen de tarieven en de kosten. Het dient duidelijk te zijn waar in de organisatie en ten behoeve van welke activiteiten kosten zijn ontstaan en hoe ze door de verschillende activiteiten worden gebruikt.

De ACM vat het begrip kostencausaliteit in dit verband ruim op, in die zin dat kosten van bepaalde voorzieningen of activiteiten niet uitsluitend aan hun oorspronkelijke gebruiksdoel hoeven worden toegerekend. Als bijvoorbeeld een installatie ten behoeve van een bepaalde dienst is aangeschaft, maar ook wordt gebruikt voor andere diensten, dan zal de ACM het in de regel redelijk achten dat ook die andere doelen naar rato van het gebruik een deel van de kosten van de bewuste installatie krijgen toegerekend.

Er zal niet bij alle kosten een duidelijke directe causale relatie met een dienst of markt geïdentificeerd kunnen worden. De ACM onderscheidt drie lagen in de kostentoerekening, met een afnemende mate van causaliteit:

- directe toerekening: kosten worden direct aan diensten of markten toegerekend;
- toerekening op basis van verdeelsleutels: kosten worden met behulp van *cost drivers* of kostenverdeelsleutels aan diensten of markten toegerekend; en
- overige toerekeningen: kosten worden via een opslag op reeds toegerekende kosten aan diensten of markten toegerekend.

---

<sup>38</sup> Bijvoorbeeld vast te stellen op basis van de omvang van de gereguleerde omzet.

<sup>39</sup> Oftewel de kosten die het kostentoerekeningssysteem ingaan.

Waar mogelijk moeten kosten worden toegerekend op basis van de methode met de hoogst mogelijke mate van causaliteit. Bij het bepalen van de gepaste wijze van toerekening, speelt ook het proportionaliteitsbeginsel een rol.

Voor de verdeelsleutels geldt dat deze objectief, transparant en efficiënt moeten zijn. Dit houdt in dat de verdeelsleutels op een objectieve wijze moeten zijn bepaald. Dat betekent dat duidelijk is hoe deze tot stand komen (transparantie) en of deze sleutels een efficiënte toerekening bevorderen. Ook dient duidelijk te worden op welke wijze en met welke frequentie de brongegevens voor de sleutels gemeten worden.

#### Marktconformiteit

Uitgangspunt voor het bepalen van kosten en tarieven is dat dit gebeurt op een wijze die gebruikelijk is voor qua aard, omvang en complexiteit vergelijkbare ondernemingen, bijvoorbeeld bij de (grondslag voor) waardering van activa,<sup>40</sup> de wijze van afschrijving, etc. Waar van dit principe wordt afgeweken, wordt gemotiveerd waarom er wordt afgeweken.

#### **5.2.2 Kwaliteitseisen**

Ook stelt de ACM een aantal kwaliteitseisen aan het kostentoerekeningssysteem.

#### Consistentie

Keuzes voor uitgangspunten zijn gemotiveerd en aan de keuzes wordt in het hele toerekeningsproces vastgehouden. Waar eventueel toch is afgeweken van gemaakte keuzes, is gemotiveerd waarom vasthouden aan de keuze niet mogelijk is.

#### Transparantie

Het systeem dient gedocumenteerd te zijn in een heldere beschrijving. Deze beschrijving dient alle informatie te bevatten die nodig is om te kunnen beoordelen hoe kosten aan tarieven worden toegerekend. Daarnaast dient de beschrijving toegankelijk, volledig en juist te zijn en aan te sluiten bij bestaande interne processen en besluitvorming, zoals de organisatie, de begrotingscyclus, de boekhouding, de jaarrekening, etc. Hierin moet in ieder geval het volgende voldoende tot uitdrukking komen:

- De verschillende soorten en categorieën van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan de diensten en markten 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 markten toegerekend worden. Hierbij dient steeds duidelijk te zijn of sprake is van directe toerekening, toerekening op basis van *cost drivers* of 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 gegevens. Hierbij gaat het enerzijds om de bronnen van de financiële gegevens en anderzijds om de bronnen van de niet-financiële gegevens. Hierbij dient duidelijk te zijn in hoeverre deze gegevens via geautomatiseerde processen tot stand

---

<sup>40</sup> De ACM hanteert als standaard voor de waardering van activa de historische uitgaafprijs. Van deze standaard wordt in uitzonderingsgevallen gemotiveerd afgeweken.

komen, dan wel dat deze gegevens op inschattingen van medewerkers of externe deskundigen gebaseerd worden.

#### Navolgbaarheid

Om te kunnen beoordelen of het systeem inderdaad leidt tot de beoogde *output*, moeten alle stappen van de *input* tot de *output* navolgbaar zijn. Zo moeten berekeningswijzen en sommen kloppen, mogen er geen stappen ontbreken en mogen er geen innerlijke tegenstrijdigheden in zitten.

De ACM beoordeelt in voorkomende gevallen of het kostentoe rekeningssysteem voldoet aan de bovengenoemde uitgangspunten en kwaliteitseisen en of het kostentoe rekeningssysteem door de exploitant op de juiste wijze wordt toegepast.

### **5.2.3 Redelijke winst; uitgangspunten**

De redelijke winst dient te worden berekend in overeenstemming met de definitie van redelijke winst uit de Herschikkingsrichtlijn.

Artikel 3 onder 17 van de Herschikkingsrichtlijn geeft de toepasselijke definitie van redelijke winst:

*“een rendementsvergoeding op basis van eigen vermogen, waarbij rekening wordt gehouden met het risico, waaronder het risico aan inkomstzijde of het ontbreken daarvan, waaraan de exploitant van de dienstvoorziening is blootgesteld, en die in de lijn ligt van de gemiddelde opbrengst voor de betrokken sector in de afgelopen jaren”.*

In de toelichting bij het Implementatiebesluit is vermeld dat het wenselijk is dat de methodiek voor het vaststellen van de rendementsvergoeding consistent is met andere gereguleerde sectoren en dat de ACM bij de beoordeling daarvan dezelfde uitgangspunten kan hanteren die worden toegepast in de andere gereguleerde sectoren.<sup>41</sup>

De ACM toetst daarom of de wijze waarop de winst is bepaald, consistent is met de methodiek die ACM hanteert voor het vaststellen van de rendementsvergoeding in andere gereguleerde sectoren.

In de regel bepaalt de ACM de rendementsvergoeding voor het eigen vermogen op basis van het *Capital Asset Pricing Model* (CAPM). Dit dynamische model is bij uitstek geschikt om, rekening houdend met de relevante risico's en met de situatie op de kapitaalmarkt, vast te stellen wat een redelijke winst is.

Omdat de regelgeving expliciet voorschrijft dat de rendementsvergoeding moet worden bepaald ten opzichte van het *eigen* vermogen, zal de ACM het CAPM in dit geval iets anders toepassen dan in de meeste andere gereguleerde sectoren. In de regel bepaalt de ACM namelijk een rendementsnorm voor het *totale* vermogen.

Omdat in het kader van de tariefregulering van spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen dus alleen het rendement op het *eigen* vermogen genormeerd is, kunnen de werkelijke vermogenskosten van het *vreemd* vermogen als kosten worden meegenomen in de

---

<sup>41</sup> Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte, p. 28.

winstberekening.

In het kader van de proportionaliteit kan de ACM afwijken van deze methodiek en bijvoorbeeld terugrijpen op een vast winstpercentage dat is bepaald op basis van een 'benchmark', zoals de gemiddelde winstgevendheid van de betrokken sector in de afgelopen jaren.

### 5.3 Transparantie

Spoorwegondernemingen kunnen hun recht op toegang tot spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen alleen uitoefenen als zij weten welke diensten en voorzieningen zij waar, bij wie, en onder welke voorwaarden kunnen afnemen. Dit vereist dat exploitanten van dienstvoorzieningen transparant zijn over de diensten en voorzieningen die zij aanbieden.

Om het gewenste niveau van transparantie te bereiken, zijn exploitanten verplicht een beschrijving te publiceren van hun dienstvoorziening (hierna: een dienstencatalogus). Deze dienstencatalogus moet minstens de volgende informatie bevatten:<sup>42</sup>

Type informatie	Vereiste gegevens
<b>Basisinformatie</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• een lijst van alle installaties waar spoorgebonden diensten worden verricht;</li><li>• informatie over de ligging en openingstijden van deze installaties;</li><li>• een beschrijving van de technische kenmerken van de dienstvoorziening</li><li>• een lijst van alle spoorgebonden diensten die in de dienstvoorziening worden verleend;</li></ul>
<b>Toegangsprocedures</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• de contactgegevens van de exploitant van de dienstvoorziening;</li><li>• informatie over de procedures voor verzoeken om toegang tot de dienstvoorziening en/of diensten die daar worden verleend, met inbegrip van de termijnen voor het indienen van verzoeken en voor de behandeling daarvan;</li><li>• informatie over de minimuminhoud en de vorm van een verzoek om toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten of een model voor een dergelijk verzoek;</li><li>• een beschrijving van de coördinatieprocedure en de eventueel door de exploitant gehanteerde prioriteitscriteria;</li><li>• informatie over de mogelijkheden voor spoorwegondernemingen om zelf diensten te verrichten in de dienstvoorziening en de daarvoor geldende voorwaarden;</li><li>• indien van toepassing: modelcontracten voor de toegang en de algemene voorwaarden;</li><li>• indien relevant, en indien de aanvrager die systemen dient te gebruiken, informatie over de gebruiksvoorwaarden van de IT-systemen van de exploitant en de regels inzake de bescherming van gevoelige of commerciële gegevens;</li><li>• voor dienstvoorzieningen waarin meerdere exploitanten actief zijn: of</li></ul>

---

<sup>42</sup> Artikel 4, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening. Voor vrijgestelde exploitanten geldt een meer beperkte transparantieplicht; zie voor meer informatie daarover Hoofdstuk 5 van deze handreiking.

<b>Vergoedingen</b>	<p>aparte of gecombineerde toegangsverzoeken moeten worden ingediend;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• informatie over de tarieven voor de toegang tot dienstvoorzieningen en de heffingen voor elke afzonderlijke spoorgebonden dienst die in die voorzieningen wordt aangeboden;</li><li>• informatie over de beginselen van eventuele aan aanvragers aangeboden kortingsregelingen, met inachtneming van de vereiste commerciële vertrouwelijkheid;</li></ul>
<b>Actuele informatie</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• informatie over wijzigingen van de technische kenmerken en tijdelijke capaciteitsbeperkingen van de dienstvoorziening die een grote impact op de werking van de dienstvoorziening kunnen hebben, met inbegrip van geplande werkzaamheden.</li></ul>

Welke informatie binnen de hiervoor genoemde categorieën precies door exploitanten moet worden gepubliceerd, hangt af van het soort dienstvoorziening dat door hen wordt aangeboden. De dienstencatalogus dient in ieder geval die informatie te bevatten die een spoorwegonderneming redelijkerwijs nodig heeft om een compleet en voldoende gespecificeerd toegangsverzoek te kunnen indienen.

Er zijn verschillende manieren waarop exploitanten van dienstvoorzieningen hun dienstencatalogus kunnen publiceren. De relevante informatie moet in alle gevallen in de netverklaring van ProRail worden opgenomen. Dat kan integraal, maar er kan ook worden volstaan met het opnemen van een link naar een website waarop de dienstencatalogus staat.

De dienstencatalogus is in principe vormvrij. Exploitanten mogen een eigen model kiezen, zolang de catalogus inhoudelijk maar aan de eisen voldoet en (al dan niet via een weblink) wordt opgenomen in de netverklaring. Er zijn ook standaardoplossingen beschikbaar, waarvan exploitanten gebruik kunnen maken:

- RailNetEurope, het samenwerkingsverband van Europese spoorinfrastructuurbeheerders, heeft een standaardmodel voor de dienstencatalogus ontwikkeld. Dit *Common Template for Service Facilities* is online beschikbaar<sup>43</sup> en kan door exploitanten worden ingevuld. Zij kunnen dit vervolgens publiceren op hun eigen website, of in de netverklaring laten opnemen.
- In opdracht van de Europese Commissie wordt een gemeenschappelijk Europees webportaal ontwikkeld voor dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten. Zodra dit portaal is gelanceerd, kunnen exploitanten hun dienstencatalogus daarop publiceren.

De (link naar) de dienstencatalogus moet uiterlijk 1 juni 2019 aan ProRail worden toegezonden ten behoeve van publicatie in de netverklaring.<sup>44</sup>

## 5.4 Voorafgaande goedkeuring bij aanbestedingen

Voor aanbieders van bepaalde soorten dienstvoorzieningen gelden aanvullende regels rondom

---

<sup>43</sup> [http://www.rne.eu/rneinhalt/uploads/Common\\_template\\_for\\_service\\_facility\\_information\\_clean.pdf](http://www.rne.eu/rneinhalt/uploads/Common_template_for_service_facility_information_clean.pdf).

<sup>44</sup> Zie voor meer informatie hierover: <https://www.prorail.nl/vervoerders/spoorgebonden-diensten-en-dienstvoorzieningen-aangeboden-door-derden>.

aanbestedingen van concessies voor (regionaal) personenvervoer per trein. Dit betreft de volgende categorieën van dienstvoorzieningen en de in die voorzieningen te leveren diensten:

- passagiersstations (categorie 2a);
- andere technische voorzieningen (categorie 2f); en
- tankinstallaties (categorie 2i).

Bent u exploitant van een dienstvoorziening uit één van deze categorieën? Dan kan het zijn dat u de vergoedingen en voorwaarden waaronder u deze dienstvoorziening aanbiedt, ter goedkeuring moet voorleggen aan de ACM. Dat is het geval als:

- een concessie voor openbaar vervoer per trein wordt aanbesteed;
- voor de uitvoering van deze concessie gebruik wordt gemaakt van één van de hiervoor genoemde dienstvoorzieningen of daarin te verlenen diensten; en
- u op de betreffende locatie de enige exploitant bent van een dergelijke dienstvoorziening of dienst.<sup>45</sup>

Valt uw dienstvoorziening onder de regeling voor voorafgaande goedkeuring, dan mag u de door u gehanteerde voorwaarden voor toegang en/of verlening van diensten en de vergoedingen pas toepassen nadat deze voorwaarden en vergoedingen zijn goedgekeurd door de ACM.

Een aanvraag voor goedkeuring van voorwaarden en vergoedingen moet uiterlijk zes weken vóór aanvang van de betreffende aanbesteding bij de ACM worden ingediend. Het is echter aan te bevelen de aanvraag eerder in te dienen, aangezien de door de ACM uit te voeren beoordeling meer dan zes weken in beslag kan nemen. De ACM mag haar beslistermijn eenmalig met nog eens zes weken verlengen. De beslistermijn kan nog verder worden verlengd als de ACM van oordeel is dat bepaalde voorwaarden of vergoedingen niet aan de wet- en regelgeving voldoen. In geval van verlenging van de beslistermijn blijft het verbod op toepassing van de voorwaarden of vergoedingen van kracht.<sup>46</sup> Om te voorkomen dat dit verbod voortduurt tot na de aanvangsdatum van de betreffende aanbesteding, adviseert de ACM u om ruim vóór de uiterste indieningsdatum met de ACM in contact te treden. Op die manier kan in onderling overleg worden bepaald wanneer u uw aanvraag het best kunt indienen.

## 5.5 Bijzondere regels voor exploitanten met een machtspositie

Voor bepaalde exploitanten van dienstvoorzieningen gelden aanvullende regels. Dit betreft:

- exploitanten die direct of indirect onder zeggenschap staan van een spoorwegonderneming die actief is op de nationale markt voor spoorvervoersdiensten waarvoor de voorziening wordt gebruikt en die op deze markt een machtspositie bezit;<sup>47</sup>
- exploitanten die direct of indirect onder zeggenschap staan van een onderneming die ook zeggenschap uitoefent over een spoorwegonderneming die actief is op de nationale markt voor spoorvervoersdiensten waarvoor de voorziening wordt gebruikt en die op deze markt een dominante positie bezit.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Artikel 68b van de Spoorwegwet.

<sup>46</sup> Artikel 68c van de Spoorwegwet.

<sup>47</sup> Artikel 14, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>48</sup> Artikel 3 onder 7 van de Uitvoeringsverordening.



Dergelijke exploitanten worden door de ACM korthedshalve aangeduid als “exploitanten met een machtspositie”.

Exploitanten met een machtspositie moeten voldoen aan een aantal aanvullende verplichtingen op het gebied van hun organisatie en de door hen te betrachten transparantie. Zij moeten een gescheiden boekhoudingen voeren voor alle dienstvoorzieningen die zij exploiteren.<sup>49</sup> Afhankelijk van het soort dienstvoorziening,<sup>50</sup> geldt in aanvulling daarop een plicht om wat betreft organisatie en besluitvorming onafhankelijk te zijn van de partij met de machtspositie.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Artikel 14, tweede lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>50</sup> Deze verplichting geldt alleen voor exploitanten van passagiersstations (cat. 2a), vrachtterminals (cat. 2b), rangeer/opstelreinen (cat. 2c en 2d), zee- en binnenhavenvoorzieningen (cat. 2g) en tankinstallaties (cat. 2i).

<sup>51</sup> Artikel 14, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

## 6. Ontheffingsverzoeken

De nieuwe Uitvoeringsverordening bevat een regeling op grond waarvan exploitanten van dienstvoorzieningen kunnen verzoeken te worden vrijgesteld van (een deel van) de bepalingen van die Uitvoeringsverordening. In dit hoofdstuk geeft de ACM uitleg over de gevolgen van een mogelijke ontheffing en over de manier waarop zij ontheffingsverzoeken zal beoordelen.

### 6.1 Gevolgen van een ontheffing

Zoals al is aangegeven in de inleiding van deze handreiking, bevat de Uitvoeringsverordening een nadere uitwerking van verschillende (nu al bestaande) verplichtingen op het gebied van spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen. Meer specifiek stelt de Uitvoeringsverordening nadere regels op het gebied van transparantie (de dienstencatalogus) en (de te volgen procedures bij) de behandeling van toegangsverzoeken.

De Uitvoeringsverordening biedt mogelijkheden om te worden vrijgesteld van (een deel van) de regels die in de Uitvoeringsverordening zijn neergelegd. Het zijn alleen deze regels waarvan een exploitant kan worden vrijgesteld. Dit betekent, met andere woorden, dat het verkrijgen van een ontheffing een exploitant niet vrijstelt van de overige verplichtingen op het gebied van dienstvoorzieningen die uit andere wet- en regelgeving voortvloeien. Een ontheffing doet in het bijzonder niet af aan:

- De verplichting om op een niet-discriminerende wijze toegang te verlenen, waaronder de plicht onderzoek te doen naar levensvatbare alternatieven; en
- De in paragraaf 5.2 uiteengezette tariefbeperkingen.

Ook kunnen exploitanten niet volledig worden vrijgesteld van de plicht een dienstencatalogus op te stellen en te publiceren. Alleen exploitanten van dienstvoorzieningen die uitsluitend bestemd zijn voor gebruik ten behoeve van historisch spoomaterieel kunnen in het geheel van deze verplichting worden vrijgesteld.

Het verkrijgen van een ontheffing kan derhalve leiden tot een (beperkte) vermindering van de administratieve lasten voor exploitanten, maar doet niet af aan de kern van de verplichtingen die voortvloeien uit de wet- en regelgeving op het gebied van dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten.

### 6.2 Ontheffing voor dienstvoorzieningen voor historisch spoomaterieel

Exploitanten van dienstvoorzieningen die uitsluitend bestemd zijn voor eigen gebruik door exploitanten van historisch spoomaterieel, kunnen de ACM verzoeken te worden vrijgesteld van alle bepalingen van de Uitvoeringsverordening.<sup>52</sup>

De ACM verwacht van exploitanten die op deze grondslag een ontheffingsverzoek indienen, dat zij (met stukken onderbouwd) toelichten voor welk type rollend materieel de dienstvoorziening wordt gebruikt en waarom dit materieel een bijzondere historische waarde heeft. Daarnaast dienen exploitanten aan te tonen dat dit materieel exclusief of voornamelijk wordt gebruikt voor toeristische

---

<sup>52</sup> Artikel 2, eerste lid, tweede volzin, van de Uitvoeringsverordening.

en/of educatieve doeleinden, en niet primair bedoeld is om te voorzien in een bepaalde transportbehoefte.

De ACM benadrukt dat een dienstvoorziening alleen kan worden vrijgesteld als deze voorziening *uitsluitend* bestemd is voor gebruik ten behoeve van historisch spoomaterieel. Wordt de voorziening ook gedeeltelijk gebruikt voor niet-historisch materieel, dan zal de ACM geen vrijstelling verlenen.

### 6.3 Ontheffing vanwege bijzondere marktomstandigheden

Exploitanten van dienstvoorzieningen kunnen gedeeltelijk worden vrijgesteld van de werking van de Uitvoeringsverordening, als zij kunnen aantonen dat één van de volgende drie bijzondere marktomstandigheden zich voordoet:

- de dienstvoorziening of dienst heeft **geen strategisch belang** voor de werking van de spoorvervoersmarkt, met name wat betreft de benutting van de voorziening, het type en volume verkeer dat een potentiële impact ondervindt en de aard van de in de voorziening aangeboden diensten;
- de dienstvoorziening of dienst wordt geëxploiteerd of verleend in een **concurrerende marktomgeving** waarin verschillende concurrenten vergelijkbare diensten aanbieden;
- toepassing van de Uitvoeringsverordening leidt tot een risico op **negatieve effecten op de werking van de markt** voor dienstvoorzieningen.<sup>53</sup>

Vrijgestelde exploitanten moeten een dienstencatalogus publiceren waarin tenminste de volgende informatie is opgenomen:

Type informatie	Vereiste gegevens
Basisinformatie	<ul style="list-style-type: none"><li>• een lijst van alle installaties waar spoorgebonden diensten worden verricht;</li><li>• informatie over de ligging en openingstijden van deze installaties;</li><li>• een beschrijving van de technische kenmerken van de dienstvoorziening;</li><li>• een lijst van alle spoorgebonden diensten die in de dienstvoorziening worden verleend;</li></ul>
Vergoedingen	<ul style="list-style-type: none"><li>• de contactgegevens van de exploitant van de dienstvoorziening;</li><li>• informatie over de tarieven voor de toegang tot dienstvoorzieningen en de heffingen voor elke afzonderlijke spoorgebonden dienst die in die voorzieningen wordt aangeboden.</li></ul>

De overige verplichtingen uit de dienstencatalogus, genoemd in de tabel van paragraaf 4.3 van deze handreiking, gelden niet voor vrijgestelde exploitanten. Deze exploitanten worden ook vrijgesteld van de aanvullende procedureregels met betrekking tot toegangsverzoeken.<sup>54</sup>

#### 6.3.1 Geen strategisch belang

Om in aanmerking te kunnen komen voor een vrijstelling op deze grondslag, dient de exploitant van

---

<sup>53</sup> Artikel 2, eerste lid, eerste volzin, gelezen in samenhang met het tweede lid, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>54</sup> Dit betreft de artikelen 6 tot en met 13 en 15 van de Uitvoeringsverordening.

de dienstvoorziening aan te tonen dat de betreffende dienstvoorziening geen economisch-strategisch belang heeft voor de spoorvervoersmarkt (of -markten) waarvoor de dienstvoorziening relevant is.

De ACM bepaalt het strategisch belang van een dienstvoorziening aan de hand van vier factoren:

- de uitoefening van zeggenschap over de dienstvoorziening;
- het benuttingsniveau van de dienstvoorziening;
- de beschikbare alternatieven voor (potentiële) klanten van de dienstvoorziening;
- de (relatieve) omvang van de dienstvoorziening.

#### Zeggenschap

Dienstvoorzieningen zijn vaak (direct of indirect) eigendom van spoorwegondernemingen. Deze ondernemingen kunnen een prikkel hebben om concurrerende spoorwegondernemingen te dwarsbomen, bijvoorbeeld door hen de toegang te ontzeggen tot het gebruik van de dienstvoorzieningen waarover zij zeggenschap hebben. Vanwege het bestaan van dergelijke prikkels, zal de ACM minder snel overgaan tot het verlenen van een ontheffing voor dienstvoorzieningen die (direct of indirect) onder zeggenschap staan van een spoorwegonderneming.

Zoals is uiteengezet in Hoofdstuk 5.5 van deze handreiking, legt de toepasselijke wet- en regelgeving aanvullende verplichtingen op aan exploitanten die (direct of indirect) onder zeggenschap staan van een spoorwegonderneming met een machtspositie. Dit heeft tot doel een volledig transparante en niet-discriminerende toegang te waarborgen tot de door deze ondernemingen geëxploiteerde dienstvoorzieningen en de daarin te leveren diensten.<sup>55</sup> Gelet op de wens van de wetgever om ten aanzien van deze ondernemingen sterkere waarborgen in het leven te roepen op het gebied van transparantie en toegang, zal de ACM voor de door ondernemingen met een machtspositie geëxploiteerde dienstvoorzieningen geen vrijstellingen verlenen op grond van de “geen strategisch belang”-grondslag.

#### Benuttingsniveau van de dienstvoorziening

Beperkte benutting van een dienstvoorziening kan erop duiden dat er vanuit de spoorvervoersmarkt weinig vraag bestaat naar het gebruik daarvan. Dit kan een aanwijzing vormen voor het ontbreken van strategisch belang van de betreffende voorziening. Omgekeerd zal een hoog niveau van benutting van de beschikbare capaciteit doorgaans als een aanwijzing worden beschouwd dat de voorziening wel strategisch belang heeft voor de spoorvervoersmarkt.

Het bestaan van overcapaciteit alleen is niet voldoende om aan te kunnen nemen dat een dienstvoorziening geen strategisch belang heeft. Ook in geval van overcapaciteit kunnen zich toegangsproblemen voordoen, bijvoorbeeld indien de dienstvoorziening te kampen heeft met piekbelasting. Gelet daarop verwacht de ACM van exploitanten dat zij bij het indienen van een ontheffingsverzoek inzicht geven in het niveau van benutting van de capaciteit van de dienstvoorziening en in het aantal toegangsverzoeken dat zij hebben geweigerd in het afgelopen (dienstregelings)jaar.

---

<sup>55</sup> Artikel 14, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

#### Alternatieven voor (potentiële) klanten van de dienstvoorziening

Ook acht de ACM van belang in hoeverre spoorwegondernemingen die gebruik maken van de dienstvoorziening of daarvan gebruik zouden willen maken, kunnen uitwijken naar alternatieve dienstvoorzieningen. Om deze reden dienen exploitanten bij hun aanvraag te motiveren en onderbouwen van welke levensvatbare alternatieven (potentiële) klanten van de dienstvoorziening gebruik kunnen maken. De exploitant dient daarbij niet alleen aannemelijk te maken dat er (levensvatbare) alternatieve dienstvoorzieningen beschikbaar zijn, maar ook dat in deze voorzieningen dezelfde spoorgebonden diensten worden geleverd als in de dienstvoorziening waarvoor om een vrijstelling wordt verzocht.

Voor meer informatie over het concept “levensvatbaar alternatief” verwijst de ACM naar bladzijde 16 van deze handreiking. Zijn er geen levensvatbare alternatieven beschikbaar, dan zal de ACM in beginsel geen ontheffing verlenen.

#### Omvang van de dienstvoorziening

Ten slotte kan de ACM rekening houden met de omvang van de dienstvoorziening. In beginsel komen alleen dienstvoorzieningen met een beperkte (fysieke of economische) omvang in aanmerking voor een vrijstelling. Wat een “beperkte omvang” is, hangt onder meer af van het type dienstvoorziening waarvoor om ontheffing wordt gevraagd en zal van geval tot geval moeten worden bekeken.

### **6.3.2 Concurrerende marktomgeving**

Exploitanten die op deze grondslag een ontheffing willen krijgen, dienen aan de ACM aan te tonen dat de dienstvoorziening of dienst in kwestie wordt geëxploiteerd of verleend in een concurrerende marktomgeving waarin verschillende concurrenten vergelijkbare diensten aanbieden.

De ACM wil van een exploitant die een verzoek indient allereerst weten welke ondernemingen door hem als concurrent worden beschouwd voor de specifieke dienst of dienstvoorziening waarvoor om een ontheffing wordt verzocht. De verzoeker moet daarbij inzichtelijk maken in hoeverre de betreffende ondernemingen diensten aanbieden die vergelijkbaar zijn met de door hem aangeboden diensten, gezien vanuit het perspectief van de spoorwegondernemingen die de diensten afnemen. Daarbij zijn zowel de aard en de technische karakteristieken van de dienstverlening van belang, als de (economische) voorwaarden waaronder de diensten worden aangeboden.

Ook dient de verzoeker in te gaan op de (geografische) locatie van de (concurrerende) dienstvoorzieningen. De verzoeker dient aan te geven op welke afstand deze dienstvoorzieningen zijn gelegen van de dienstvoorziening van de verzoeker, en te motiveren waarom die afstand geen obstakel vormt voor klanten om over te stappen.

Bij de beoordeling van verzoeken kent de ACM in het bijzonder waarde toe aan bewijzen van daadwerkelijk marktgedrag van (potentiële) klanten. Daarbij kan worden gedacht aan gegevens met betrekking tot overstappedrag van klanten uit het recente verleden, waaruit blijkt dat de dienstvoorziening van de verzoeker daadwerkelijk concurrentiedruk ondervindt van de door hem genoemde concurrenten.

Om te bepalen of sprake is van een concurrerende marktomgeving, zal de ACM eerst beoordelen hoeveel concurrenten de verzoeker heeft. Concurrereert de dienstvoorziening van de verzoeker met minder dan twee van de verzoeker onafhankelijke ondernemingen, dan zal de ACM niet overgaan

tot het verlenen van een ontheffing.

Voor zover beschikbaar, zal de ACM bij de beoordeling van ontheffingsverzoeken ook rekening houden met gegevens omtrent:

- de relatieve omvang van de concurrerende dienstvoorzieningen, uitgedrukt in marktaandeel of omzet;
- beschikbare capaciteit in de concurrerende dienstvoorzieningen;
- mogelijkheden voor het uitbreiden van de capaciteit van de concurrerende dienstvoorzieningen;
- mogelijkheden voor markttoetreding;
- compenserende afnemersmacht.

### **6.3.3 Negatieve effecten op de werking van de markt**

Ten slotte kan een ontheffing worden verkregen indien toepassing van de Uitvoeringsverordening leidt tot een risico op negatieve effecten op de werking van de markt voor dienstvoorzieningen waarop de exploitant actief is.

Het is belangrijk om te benadrukken dat een ontheffing alleen kan worden verleend van bepalingen die onderdeel vormen van de Uitvoeringsverordening, en niet van bepalingen uit de Herschikkingsrichtlijn waarop die Uitvoeringsverordening is gebaseerd.

Een ontheffing mag alleen worden verleend in geval van risico's op negatieve effecten voor (de werking van) de gehele markt voor dienstvoorzieningen waarop de exploitant actief is. De omstandigheid dat de Uitvoeringsverordening negatieve effecten kan hebben voor een specifieke exploitant is daardoor onvoldoende om voor een ontheffing in aanmerking te kunnen komen.

De ACM verwacht van exploitanten die zich op deze vrijstellingsgrond willen beroepen, dat zij motiveren:

- welke bepalingen van de Uitvoeringsverordening een risico op negatieve effecten op de werking van de betreffende markt voor dienstvoorzieningen veroorzaken;
- waaruit dit risico op negatieve effecten bestaat;
- waarom de naleving van de betreffende bepalingen niet kan worden bewerkstelligd zonder dat dit risico op negatieve effecten wordt verwezenlijkt.

### **6.3.4 Duur van de ontheffing**

De ACM verleent een ontheffing in beginsel voor onbepaalde tijd. Een ontheffing kan echter weer worden ingetrokken, indien blijkt dat niet langer wordt voldaan aan de vereisten voor verlening daarvan.<sup>56</sup> Signalen uit de markt met betrekking tot (toegangs)problemen ten aanzien van een vrijgestelde dienstvoorziening kunnen aanleiding vormen voor de ACM om over te gaan tot een herbeoordeling van de verleende ontheffing.

---

<sup>56</sup> Artikel 2, vierde lid, van de Uitvoeringsverordening.