



Besluit

Beoordeling methode van toerekening kosten minimumtoegangspakket ProRail 2026-2029

Ons kenmerk : ACM/UIT/619730
Zaaknummer : ACM/23/185520
Datum : 2 mei 2024

Samenvatting

ProRail dient een methode te hanteren voor de toerekening van de kosten van het minimumtoegangspakket. Het minimumtoegangspakket omvat de diensten van ProRail die nodig zijn om een trein te laten rijden over het spoor. De belangrijkste dienst in het minimumtoegangspakket is de dienst treinpad. Deze dienst kent een tarief per gereden kilometer.

De methode beschrijft welke kostenposten worden toegerekend en hoe de tarieven (vergoedingen) op basis van de toegerekende kosten en het geraamde volume van de diensten worden berekend. Deze methode moet door de ACM worden goedgekeurd voordat de vergoedingen in rekening worden gebracht. ProRail heeft haar methode op 30 november 2023 ter goedkeuring aangeboden aan de ACM en verzocht de methode goed te keuren voor de periode van 2026 tot en met 2029. Dit besluit bevat de boordeling van de door ProRail ter goedkeuring voorgelegde methode.

Een belangrijke wettelijke eis is dat alleen de directe kosten (in economische zin de variabele kosten) van het minimumtoegangspakket mogen worden toegerekend, oftewel de kosten die worden veroorzaakt door het rijden van treinen. De vaste kosten, oftewel de kosten die er ook zouden zijn als de huidige spoorweginfrastructuur niet wordt gebruikt, mogen niet worden toegerekend.

De methode 2026-2029 betreft een actualisatie van de methode voor de periode 2023-2025 die door de ACM in 2021 is goedgekeurd. De wijzigingen in de methode 2026-2029 zijn beperkt ten opzichte van de methode 2023-2025. Daarom heeft de ACM uitsluitend een beschrijving opgenomen van de wijzigingen ten opzichte van de voorgaande methode.

De methode beschrijft onder andere hoe de voor prijspeil 2023 berekende vergoedingen tijdens de looptijd van de methode jaarlijks worden geïndexeerd voor inflatie. De belangrijkste wijziging van de methode betreft die jaarlijkse indexering. Die indexering wordt in de voorliggende methode niet meer toegepast op de afschrijvingskosten van bestaande activa. Bestaande activa zijn activa waarvan de uitgaven (investeringen) vóór 31 december 2023 hebben plaatsgevonden. De ACM is van oordeel dat deze wijziging een verbetering is ten opzichte van de methode voor de periode 2023-2025, omdat deze afschrijvingskosten immers niet stijgen met de inflatie.

De ACM is van oordeel dat de methode voldoet aan de wettelijke eisen en aan de beginselen voor kostentoerekening en keurt de methode goed voor de periode van 2026 tot en met 2029.

De beoordeling van de ACM ziet alleen op de *methode* voor het toerekenen van kosten en niet op daadwerkelijk toerekenen van de kosten (de *toepassing* van de methode). De berekening van de vergoedingen (ofwel de *toepassing* van deze methode) in prijspeil 2023 vindt plaats in 2024. De door de toepassing van de methode berekende tarieven, publiceert ProRail in de netverklaringen van de jaren 2026 tot en met 2029. De juiste toepassing van de methode wordt gecontroleerd door een externe accountant die tevens controleert of de informatie uit de verschillende brondocumenten voor de toerekening juist is toegepast.

1. Inleiding en procedure

1. Spoorwegondernemingen zijn voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur een vergoeding verschuldigd voor de diensten van het minimumtoegangspakket. Het minimumtoegangspakket wordt door ProRail aangeboden als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur en is gespecificeerd in Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: Richtlijn 2012/34/EU).¹ De vergoeding voor het minimumtoegangspakket (hierna: VMT) wordt berekend op basis van een methode voor toerekening van kosten (hierna: de methode). In deze methode wordt beschreven hoe kosten worden toegerekend aan de diensten van het minimumtoegangspakket en hoe vervolgens de VMT wordt berekend. De VMT moet gelijk zijn aan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Oftewel de kosten die ontstaan door het rijden van treinen. In economische zin zijn dit de variabele kosten. De methode moet voorafgaand aan de toepassing daarvan worden goedgekeurd door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM).²
2. ProRail heeft haar methode voor de periode 2026-2029 op 30 november 2023 aan de ACM ter goedkeuring voorgelegd.³ Het onderhavige besluit betreft de beoordeling van de ACM van de door ProRail ter goedkeuring voorgelegde methode.
3. De ACM verleende in 2021 goedkeuring aan de methode voor toerekening in 2023 tot en met 2025.⁴ Het onderhavige besluit betreft de derde *ex ante* beoordeling van de methode door de ACM.
4. Sinds het voorgaande besluit is de op de methode van toepassing zijnde wet- en regelgeving niet gewijzigd. De regelgeving geeft de ACM dus geen aanleiding om inhoudelijk ongewijzigde onderdelen van de methode nu anders te beoordelen. Op grond hiervan is deze beoordeling met name gericht op de wijzigingen die in de methode 2026-2029 zijn aangebracht ten opzichte van de methode voor 2023-2025.
5. De vergoeding voor het minimumtoegangspakket kan door ProRail eventueel worden aangevuld met heffingen voor capaciteitsgebrek (schaarsteheffing) en heffingen voor kosten van milieu-effecten. Deze heffingen maken geen onderdeel uit van de onderhavige methode. Ook de vergoedingen voor andere diensten die ProRail aanbiedt en andere mogelijke heffingen, kortingen, bijtelling dan wel aftrek⁵ zijn geen onderdeel van deze methode.
6. De ACM heeft, voorafgaand aan de formele beoordeling in het onderhavige besluit, in 2023 een informele beoordeling van de methode uitgevoerd. Tijdens die informele beoordeling hebben verschillende besprekingen plaatsgevonden tussen ProRail en de ACM waarin ProRail alle onderdelen van de methode heeft gepresenteerd.
7. De ACM is op 15 februari 2024 gestart met de consultatie van haar ontwerpbesluit.⁶ Naar aanleiding van die consultatie heeft de ACM schriftelijke zienswijzen ontvangen van Arriva Personenvervoer

¹ Richtlijn 2012/34/EU, bijlage II, punt 1.

² Artikel 63, tweede lid, Spoorwegwet.

³ ACM/IN/826379.

⁴ ACM/UIT/549649, 8 april 2021.

⁵ Heffingen, kortingen, bijtelling dan wel aftrek als bedoeld in artikel 62, lid 6, onder c, d, e, f en g van de Spoorwegwet.

⁶ [Consultatie ontwerpbesluit methode van toerekening kosten minimumtoegangspakket ProRail 2026-2029 | ACM.nl](#).

Nederland B.V. (hierna: Arriva),⁷ DB Cargo Nederland N.V. (hierna: DB Cargo).⁸ Die zienswijzen en de reactie van de ACM daarop worden behandeld in de Nota van Bevindingen in de bijlage van dit besluit.

2. Beoordeling ACM

8. De ACM beschrijft en beoordeelt hieronder de wijzigingen in de methode 2026-2029 ten opzichte van de methode 2023-2025. Daarnaast zijn enkele berekeningen geactualiseerd. De ACM gaat ook in op deze geactualiseerde berekeningen.

2.1. Afgesplitste kosten (onderdeel 3.4 methode)

9. Bij de in stap 1 van de toerekening afgesplitste kosten zijn er de onderstaande twee wijzigingen.
10. De post 'toekomstvast onderhoud' is uit de methode verwijderd. Deze post betrof in de voorgaande methode een voorziene besparing op vervangingsinvesteringen (besparingen en daarmee negatieve kosten) die volgde uit het programma 'Toekomstbestendig werken aan het spoor' (TWAS). Doel van dit programma was om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen en te implementeren die leiden tot een efficiëntere en effectievere manier van plannen, samenwerken in de spoorsector en verdelen van capaciteit op basis van een integrale, op de markt afgestemde, meerjarige en betrouwbare productieplanning. Aangezien alle begrote vervangingsinvesteringen in stap 1 van de toerekening worden afgesplitst (niet worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket), gold dat ook voor de post toekomstvast onderhoud. Omdat het TWAS programma is beëindigd, wordt deze post voorziene besparingen uit de methode 2026-2029 verwijderd.
11. De post 'bijzondere kosten' is toegevoegd aan de kosten die worden afgesplitst. Dit betreffen kosten voor de regeling 'Geld terug bij vertraging'⁹ en andere compensatieregelingen. Deze kosten worden in hun geheel afgesplitst en hiermee niet toegerekend aan het minimumtoegangspakket. In de methode 2023-2025 werden deze kosten ook afgesplitst maar dan als onderdeel van andere kostencategorieën (functiewijzigingen en vervangingen). Per saldo is hier dus niets veranderd aan de afsplitsing van deze kosten.

Beoordeling ACM

12. De ACM acht het juist en voor de hand liggend dat kostenposten die niet langer bestaan, uit de methode worden verwijderd. In dit geval heeft dat overigens geen gevolgen voor de vergoedingen voor het minimumtoegangspakket: de voorziene besparingen als gevolg het programma TWAS werden in de voorgaande methode afgesplitst, oftewel niet toegerekend.
13. De ACM acht het passend dat ProRail de kosten van compensatieregelingen niet toerekent aan de VMT. Bij het wel toerekenen van de kosten van deze compensaties, zouden vervoerders de compensaties immers uiteindelijk zelf betalen. Deze kosten werden overigens in de methode 2023-2025 ook al afgesplitst dus per saldo is de methode hier niet gewijzigd.

⁷ ACM/IN/857134.

⁸ ACM/IN/858787.

⁹ ProRail vergoedt een deel van de kosten van spoorwegondernemingen als gevolg van claims van reizigers bij vertraging.

2.2. Variabiliteit onderhoud (onderdeel 4.2 methode)

14. De VMT mag alleen bestaan uit de directe kosten, oftewel de kosten die ontstaan door gebruik van de infrastructuur. In economische zin zijn dit de variabele kosten. Het percentage van de totale kosten dat bestaat uit directe kosten wordt de variabiliteit genoemd.
15. De variabiliteiten die in de methode 2026-2029 zijn opgenomen zijn niet geactualiseerd, oftewel deze zijn niet gewijzigd ten opzichte van de methode 2023-2025, omdat er geen nieuwe informatie beschikbaar is. Deze variabiliteiten zijn gebaseerd op informatie uit de contracten voor kleinschalig onderhoud. Tot 2023 zijn er geen nieuwe contracten voor kleinschalig onderhoud afgesloten en is er dus geen nieuwe informatie beschikbaar waarmee een variabiliteitsanalyse gedaan kan worden.

Beoordeling ACM

16. De ACM acht het passend dat variabiliteiten waar mogelijk worden geactualiseerd op basis van de meest recente informatie. Ten opzichte van de voorgaande methode is er in dit geval echter geen nieuwe informatie beschikbaar.

2.3. Variabiliteit Verkeersleiding (onderdeel 4.4.1.2 methode)

17. De variabiliteit voor de bedrijfseenheid Verkeersleiding wordt berekend met een regressieanalyse waarin het aantal treindienstleiders per treindienstleidingspost wordt afgezet tegen (verklaard uit) het aantal treinbewegingen per post. De variabiliteit is in de methode geactualiseerd op basis van nieuwe data over de jaren 2019 tot en met 2022. Verschillende wijzigingen, zoals het samenvoegen van de posten Utrecht en Amersfoort en de toename van het aantal treindienstleiders, resulteren in een nieuwe variabiliteit van 49,3% (voorheen 32,6%).

Beoordeling ACM

18. De ACM stelt vast dat de geactualiseerde variabiliteit het gevolg is het toepassen van dezelfde regressieanalyse op geactualiseerde data van het aantal treindienstleiders per treindienstleidingspost. De manier waarop de variabiliteit is berekend is daarbij niet gewijzigd. Naar het oordeel van de ACM wordt deze variabiliteit op een juiste wijze berekend. De ACM stemt daarom in met de uitkomst van deze berekening, oftewel met deze hogere variabiliteit. Het verhogende effect op de VMT,¹⁰ doet daar niets aan af.

2.4. Variabiliteit afschrijvingen (onderdeel 4.5.1 methode)

19. Evenals in de voorgaande methode wordt de variabiliteit van afschrijvingen bepaald met een regressieanalyse waarin de afschrijvingen per gebied (geocode) worden afgezet tegen (verklaard uit) het gebruik van het spoor uitgedrukt in het fictief dagtonnage (voor hoofdspoor) en de wisselbelasting (voor wissels in hoofdspoor). Deze analyse is geactualiseerd met data uit 2022. Hieruit volgen licht gewijzigde variabiliteiten, zijnde 7,6% (voorheen 8,4%) voor hoofdspoor en 10,4% (voorheen 9,0%) voor wissels in hoofdspoor.

Beoordeling ACM

20. De ACM stelt vast dat de geactualiseerde variabiliteit het gevolg is van het toepassen van dezelfde regressieanalyse op geactualiseerde data. De ACM stemt hiermee in.

¹⁰ De directe kosten van Verkeersleiding zijn een relatief groot deel van alle directe kosten die aan de VMT worden toegerekend. Een aanzienlijke stijging van de variabiliteit van Verkeersleiding, resulteert daarom in een significante stijging van de VMT.

2.5. Samenvoegen van de gewichtsklassen 601-1600 en 1601-3200 ton (onderdeel 5.1.1 methode)

21. De tarieven van de dienst treinpad zijn gedifferentieerd naar gewichtsklasse, waarbij zwaardere treinen een hoger tarief betalen. ProRail heeft de voorheen onderscheiden gewichtsklassen van 601 t/m 1600 en 1601 t/m 3200 ton in deze methode samengevoegd. ProRail geeft met het samenvoegen van de gewichtsklassen 601-1600 ton en 1601-3200 ton gehoor aan de uitdrukkelijke, breed gedragen wens van goederenvervoerders. Bovendien draagt deze aanpassing bij aan een harmonisatie van de tariefstructuur met het voor spoorgoederen zeer relevante buurland Duitsland, doordat er één grote categorie ontstaat voor een groot deel van de goederentreinen.

Beoordeling ACM

22. De ACM merkt op dat de wettelijke eis van kostenoriëntatie van toepassing is op het totaal van de kosten per dienst, maar niet op de individuele tarieven binnen een dienst (gebruiksklassen) zoals de tarieven van een bepaalde gewichtsklasse.¹¹ De ACM beoordeelt het samenvoegen van deze gewichtsklassen daarom niet op kostenoriëntatie. De totale kosten die aan de dienst treinpad worden toegerekend, wijzigen immers niet. Bij het samenvoegen van beide gewichtsklassen worden het lagere tarief voor 601-1600 ton en het hogere tarief voor 1601-3200 ton (gewogen) gemiddeld. Dat resulteert in hogere tarieven voor treinen van 601-1600 ton en lagere tarieven voor treinen van 1601-3200 ton.¹² De ACM ziet hierin geen concurrentieverstorende of discriminerende effecten en daarmee geen strijd met de eis van non-discriminatie. De ACM stemt daarom in met het samenvoegen van beide gewichtsklassen.

2.6. Indexatie van afschrijvingen op bestaande activa (onderdeel 6.2 methode)

23. De vergoedingen worden geïndexeerd voor inflatie om te zorgen dat deze gebaseerd zijn op de onderliggende kosten in het prijspeil van het betreffende jaar. De methode om de in prijspeil 2023 berekende vergoedingen te indexeren naar de prijspeilen in de jaren 2026 tot en met 2029, is niet gewijzigd met de uitzondering dat voor de afschrijvingskosten van de bestaande activa geen indexatie plaatsvindt. Bestaande activa zijn activa waarvan de uitgaven (investeringen) vóór 31 december 2023 hebben plaatsgevonden.
24. Om de afschrijvingskosten van de bestaande activa uit te zonderen van de indexatie, wordt het aandeel bepaald van de geprognoseerde afschrijvingskosten van de bestaande activa ten opzichte van de totale kosten voor het minimumtoegangspakket (de kostenbasis). Dit aandeel (x%) wordt bepaald als een gemiddelde per jaar voor de gehele tariefperiode en voor het gehele minimumtoegangspakket. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt naar individuele jaren en ook niet naar de verschillende diensten van het minimumtoegangspakket. De indices per jaar worden vervolgens verlaagd met dit berekende aandeel (van x%).¹³

Beoordeling ACM

25. De ACM is van oordeel dat het niet indexeren van de afschrijvingskosten van bestaande activa een verbetering van de methode is. Deze afschrijvingskosten stijgen bij afschrijving gebaseerd op de historische kosten van de activa (zie methode, bijlage E) niet mee met de inflatie. In de methode wordt

¹¹ Artikel 6, tweede lid, Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU: "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."

¹² De verhoudingen van de tarieven van de verschillende gewichtsklassen zijn weergegeven in figuur 42 van de methode 2026-2029 van ProRail. De verhoudingen vóór de samenvoeging zijn weergegeven in figuur 42 van de methode 2023-2025.

¹³ Toegapaste index = [CBS-index of CPI] . (1 – x%)

het niet indexeren van deze afschrijvingskosten vormgegeven door de gebruikte index waarmee de vergoedingen jaarlijks worden aangepast met het aandeel x% te verlagen. De ACM stelt vast dat dit een gelijk effect heeft als het niet toepassen van de indexering op de betreffende afschrijvingskosten. De ACM acht die methode daarom juist.

2.7. Conclusie beoordeling ACM

26. Gelet op de overwegingen van de ACM in dit hoofdstuk, concludeert de ACM dat zij goedkeuring kan verlenen aan de methode, die ProRail op 30 november 2023 aan de ACM heeft voorgelegd.
27. ProRail verzoekt de ACM om de methode voor de periode van 2026 tot en met 2029 (vier jaren) goed te keuren. De wetgeving maakt het mogelijk om de methode voor maximaal vijf jaar goed te keuren, maar een looptijd van vijf jaar is geen verplichting. Daarnaast acht de ACM het een voordeel dat deze looptijd aansluit op de vierjarige planningscyclus van ProRail en daarmee de begrote kosten zijn gebaseerd op de meest actuele ramingen waarop ook een externe audit is uitgevoerd. Dit geeft de beste garantie dat de vastgestelde vergoedingen zo goed mogelijk overeenkomen met de uiteindelijk gerealiseerde kosten. De ACM stemt daarom in met de door ProRail voorgestelde looptijd van vier jaar.

3. Besluit

28. De ACM besluit de methode voor de toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket die door ProRail op 30 november 2023 aan de ACM is voorgelegd, goed te keuren voor de jaren van 2026 tot en met 2029.

Autoriteit Consument en Markt
namens deze:

M.R. Leijten
bestuurslid

Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u tegen dit besluit beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA Den Haag. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt zijn ontvangen. Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Bijlage Nota van Bevindingen

29. In deze nota van bevindingen behandelt de ACM de zienswijzen van belanghebbenden op het ontwerpbesluit. De ACM heeft zienswijzen ontvangen van Arriva Personenvervoer Nederland B.V. (hierna: Arriva), DB Cargo Nederland N.V. (hierna: DB Cargo). De ACM heeft ProRail in gelegenheid gesteld te reageren op beide zienswijzen.
30. De zienswijzen van deze partijen worden hierna door de ACM samengevat. Daarna volgt per punt de reactie van ProRail op de zienswijzen. Daarna volgt per punt de reactie van de ACM.

Arriva

Variabiliteit onderhoud

Zienswijze Arriva

31. Arriva verwijst naar randnummer 15 en 16 waarin is aangegeven dat er geen nieuwe contracten voor kleinschalige onderhoud zijn afgesloten en dat er dus geen nieuwe informatie beschikbaar is om de variabiliteit van onderhoud te kunnen toetsen. Arriva vraagt zich af of er andersoortige informatie beschikbaar is, waarmee de variabiliteit van onderhoud kan worden bepaald. Mogelijk zijn er de laatste jaren wijzigingen geweest in de markt van kleinschalig onderhoud (of zijn die redelijkerwijs te verwachten in de jaren 2026-2029), dan zou een meer actuele informatiebron wenselijk zijn om de variabiliteit te toetsen.

Reactie ProRail

32. De onderhoudscontracten met aannemers zijn de enige bron waaruit ProRail gedetailleerde kosteninformatie kan afleiden om de variabiliteit van de onderhoudskosten te bepalen. Met behulp van de gegevens uit deze contracten kan de relatie worden bepaald tussen de (onderhouds)kosten en het gebruik van het spoor, omdat uit de contracten kosten per gebied (geocode) kunnen worden afgeleid die vervolgens gekoppeld kunnen worden aan het gebruik van het spoor in dit gebied.
33. Andere gegevens die ProRail zelf beschikbaar heeft, zoals data die met meettreinen wordt verzameld, zijn niet bruikbaar voor het bepalen van de variabiliteit. De meettreingegevens geven inzicht in de toestand van bepaalde delen van het spoor. Er moet echter een koppeling worden gemaakt met de kosten van de activiteiten voor onderhoud om iets te kunnen zeggen over de variabiliteit van de kosten. De enige bron die ProRail hiervoor beschikbaar heeft zijn de onderhoudscontracten met aannemers.
34. ProRail baseert de variabiliteit van de onderhoudskosten op de specifieke situatie van ProRail en niet op gegevens van andere Europese infrabeheerders. De wijze waarop ProRail het onderhoud heeft georganiseerd is anders dan bij andere inframanagers. Daarnaast is de benutting van het spoor verschillend en zijn er in Nederland uitdagingen met spoorligging - gelet op de ondergrond in met name de westelijke delen van Nederland - die *peers* niet hebben. Ter validatie van de variabiliteit die voor ProRail is bepaald, is wel gekeken naar de variabiliteit van de onderhoudskosten in andere landen. Op basis van de gegevens zoals ProRail die heeft kunnen achterhalen is de variabiliteit van de onderhoudskosten in andere landen gemiddeld genomen hoger.

Reactie ACM

35. De ACM onderschrijft dat het passend is dat variabiliteiten waar mogelijk worden geactualiseerd op basis van de meest recente informatie. Ten opzichte van de voorgaande methode is er echter voor de onderhoudskosten geen nieuwe informatie beschikbaar. Ook niet via andere bronnen dan informatie uit contracten voor kleinschalig onderhoud. Een andere bron zou mogelijk de met een meettrein gemeten

slijtage kunnen zijn. Vooralsnog zijn deze meetgegevens echter niet bruikbaar om variabiliteiten uit af te leiden.

36. De ACM acht het juist dat ProRail - in de situatie dat er gegevens over de variabiliteit van het Nederlandse spoor beschikbaar zijn - zich niet baseert op gegevens van andere Europese infrabeheerders. De geografische omstandigheden en de benutting van het spoor verschillen immers.

Variabiliteit Verkeersleiding

Zienswijze Arriva

37. In randnummer 17 stelt de ACM vast dat de variabiliteit van Verkeersleiding juist wordt berekend (met de geactualiseerde data). Arriva wijst erop dat de geactualiseerde data (jaren 2019-2022) mogelijk niet representatief zijn voor het aantal treinbewegingen in de jaren 2026-2029. Tijdens corona reden er in een deel van die periode veel minder treinen. Ook na corona heeft het nog lang geduurd voordat de 'oude' dienstregeling is hervat. Arriva vraagt zich af of de geactualiseerde data wel gebruikt mogen worden of dat het beeld van de variabiliteit wordt vertekend vanwege het lage aantal treinbewegingen in de jaren 2019-2022.

Reactie ProRail

38. ProRail heeft er bewust voor gekozen om de variabiliteit van de kosten voor lonen en overige bedrijfslasten van Verkeersleiding te baseren op een periode van meerdere jaren, om op deze manier de analyse te baseren op meer datapunten wat leidt tot een meer betrouwbare uitkomst van de regressieanalyse waarmee de variabiliteit wordt bepaald. Als naar de individuele jaren wordt gekeken dan kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een beperkte variatie van de variabiliteit over de genoemde periode, ook ten opzichte van het jaar 2019 toen nog geen sprake was van corona. Voor 2019 geldt zelfs dat sprake is van een iets hogere uitkomst van de variabiliteit van deze kosten dan nu is vastgesteld en opgenomen in de methode voor het minimumtoegangspakket.
39. Het gebruiken van een eerder jaar voor het bepalen van de variabiliteit, in dit geval 2018, zou niet leiden tot een representatieve uitkomst voor de variabiliteit. Belangrijkste reden is dat in 2019 de posten Amersfoort en Utrecht tot één verkeersleidingspost zijn samengevoegd, wat tot gevolg heeft dat de verhouding tussen de directe en vaste kosten – en dus de variabiliteit – wijzigt.

Reactie ACM

40. Naar het oordeel van de ACM is het passend om bij het berekenen van de variabiliteit de meest actuele gegevens te gebruiken (die beschikbaar zijn), tenzij er duidelijke indicaties zijn dat die variabiliteit in de geldigheidsperiode van de beoordeelde methode gaat wijzigen. De ACM heeft geen indicatie dat situatie in de jaren 2019-2022, waarover de nieuwe variabiliteit is berekend, een eenmalige afwijking is en dat de variabiliteit bij een groter aantal treinbewegingen in de periode 2026-2029 weer lager zal worden. Dat in 2019 (pre-corona) bij een hoger aantal treinbewegingen de variabiliteit juist hoger was dan in 2020 t/m 2022, wijst eerder op het tegendeel. De ACM ziet daarom geen aanleiding om hier niet de gegevens over de meest actuele periode (2019-2022) te gebruiken. Gelet op voorgaande ziet de ACM geen aanleiding de beoordeling op dit punt aan te passen.

Index

Zienswijze Arriva

41. Arriva vraagt of de ACM - gelet op de hoge indexatie van de afgelopen jaren - een oordeel kan geven over de CBS-index exploitatie/onderhoud spoorwegen. Deze index wordt op maat gemaakt op basis van het 'specifieke kostenpatroon' van ProRail. Onduidelijk is hoe vaak de CBS-index wordt aangepast.

Reactie ProRail

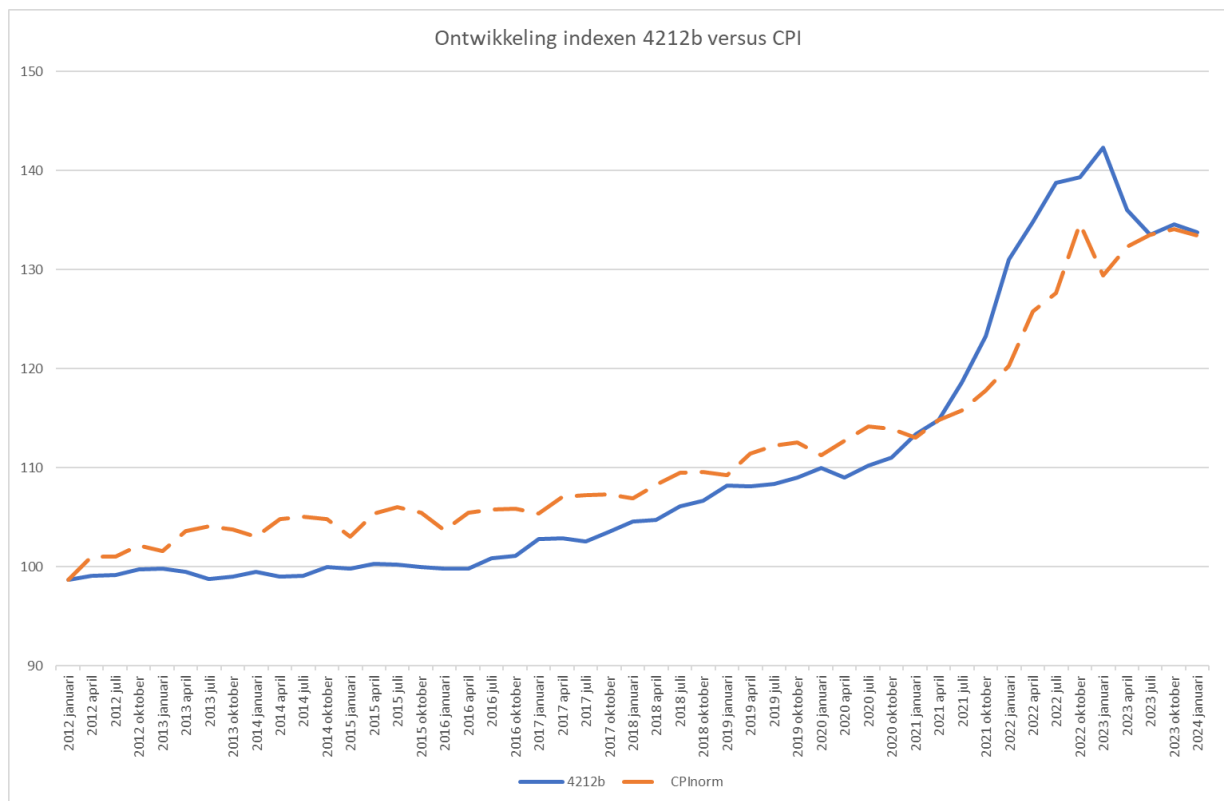
42. De spoorindex is opgesteld op verzoek van IenW en is tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen CBS en ProRail. De index is gebaseerd op verschillende in Statline gepubliceerde indices, die worden gewogen om tot index te komen die prijsontwikkeling van het exploiteren, beheren, onderhouden en vervangen van bestaande spoorweginfrastructuur reflecteert.

Reactie ACM

43. Arriva vraagt de ACM om een oordeel over de CBS-index. Bij de goedkeuring van de methode 2023-2025 oordeelde de ACM dat de CBS-index een passende index is, omdat deze index aansluit bij de directe kosten die ProRail maakt en daarom de kostenontwikkeling zo goed mogelijk weergeeft.¹⁴ Hoewel de methode op het punt van de indexering niet is gewijzigd, is de sterke stijging van de CBS-index in de jaren 2021 en 2022 wel aanleiding geweest voor de ACM om bij de informele beoordeling van de methode 2026-2029, opnieuw te kijken naar hoe deze index wordt berekend.
44. Om de CBS-index te laten aansluiten bij de kosten van ProRail, zijn de kosten van ProRail opgedeeld in kostensoorten met per kostensoort de weging van die kostensoort als percentage van de totale kosten van ProRail. Kostensoorten zijn een bepaald soort materiaal of materieel (bijvoorbeeld: metalen, hef- en hijsmachines, cement/beton/steen, grind/zand/klei), een soort energie (bijvoorbeeld: elektriciteit, diesel) of soort arbeid (bijvoorbeeld: CAO-lonen Nijverheid en Energie, kosten architecten en ingenieursbureaus). Er worden ongeveer 40 kostensoorten onderscheiden. Per kostensoort wordt een bestaande CBS-index gekozen die de kostenontwikkeling van de betreffende kostensoort reflecteert. De in de methode gebruikte CBS-index 4212b is daarmee een gewogen gemiddelde van andere al bestaande CBS-indexen. De ACM acht dit nog steeds een passende manier om de indexering te laten aansluiten op de specifieke ontwikkeling van de kosten van ProRail.
45. Arriva acht het onduidelijk hoe vaak de CBS-index wordt aangepast. Het CBS voert in het najaar 2024 een grondige herijking uit van de index. Daarbij worden de weegfactoren¹⁵ van deze index geactualiseerd op basis van de uitgaven van ProRail.
46. Zoals Arriva aangeeft was er de laatste jaren sprake van een hoge indexatie. Ook was de stijging van de CBS-index in 2021 aanzienlijk hoger dan de stijging van de CPI. Die sterke stijging deels gedreven door de sterke stijging van de prijzen van metalen en energie waarvan ProRail relatief meer gebruikt dan consumenten. Op langere termijn is er tot 2024 echter nauwelijks verschil geweest tussen de CBS-index en de CPI. De CBS-index exploitatie/onderhoud spoorwegen (index 4212b) is berekend vanaf 2012. In de totale periode van 2012 tot 2024 zijn beide indexen in dezelfde mate gestegen. Dit is weergegeven in de onderstaande figuur. Hierin is te zien dat de CBS-index in 2021 een veel sterkere stijging had, maar dat die index in 2023 daalde.

¹⁴ ACM/UIT/549649, 8 april 2021, randnummer 310.

¹⁵ De CBS-index exploitatie/onderhoud spoorwegen is een gewogen gemiddelde van andere al bestaande CBS-indexen.



Figuur 1. Ontwikkeling van de CBS-index 4212b en de CPI tussen 2012 en 2024.

47. Gelet op voorgaande ziet de ACM geen aanleiding de beoordeling op dit punt aan te passen.

DB Cargo

Zienwijze DB Cargo

48. DB Cargo maakt in haar zienswijze bezwaar tegen de toepassing van de factor treingewicht voor de toerekening van de directe kosten aan de dienst treinpad. DB Cargo geeft aan dat de huidige stand van de wetenschap en kennis over slijtage van spoorweginfrastructuur de toepassing van de factor treingewicht voor het alloceren van kosten te grofmazig en daarmee niet juist is. DB Cargo verwijst naar nieuwe inzichten met betrekking tot slijtage van spoorinfrastructuur in het rapport 'Improving Railway Maintenance Decision-making Lessons learned from the UIC MILA project' van de International Union of Railways (UIC) (hierna: MILA-rapport). Uit dat rapport blijkt dat verschillende factoren van invloed zijn op de slijtage van spoorweginfrastructuur. Juist die factoren die bij het spoorgoederenvervoer zorgen voor een lagere dan gemiddelde slijtage. Naar de mening van DB Cargo weegt ProRail deze factoren nu niet mee in het bepalen van de tarieven van de dienst treinpad.

Reactie ProRail

49. ProRail merkt op dat het MILA-rapport voor de systemen spoorstaven, dwarsliggers, ballast en bevestigingsmiddelen parameters bevat die van invloed zijn op slijtage. De parameters die in het MILA-rapport worden vermeld gaan echter voornamelijk over de eigenschappen van de spoorinfrastructuur zelf, zoals materiaaleigenschappen, materiaaltype en spoorontwerp – en niet over de belasting van het spoor door treinen.

50. In het rapport worden verder eigenschappen van treinen genoemd zoals aslasten en snelheid als mogelijke parameters voor de slijtage van systemen. De informatie in het rapport geeft ProRail echter geen handvatten voor het bepalen van de variabiliteit van de onderhoudskosten.

Reactie ACM

51. Zoals DB Cargo opmerkt, noemt het MILA-rapport naast gewicht inderdaad ook andere factoren die de mate slijtage kunnen bepalen. Het MILA-rapport bevat echter geen indicatie van de mate waarin dat het geval is. Daardoor kan het rapport niet als basis kan dienen voor een aanpassing of heroverweging van de factor treingewicht voor de toerekening van de directe kosten.
52. Daarnaast merkt de ACM op – zoals ook eerder aangegeven in randnummer 22 – dat de wettelijke eis van kostenoriëntatie van toepassing is op het totaal van de kosten per dienst, maar niet op de individuele tarieven binnen een dienst (gebruiksklassen). ProRail is dus niet verplicht om binnen de dienst treinpad tarieven vast te stellen, voor bijvoorbeeld passagierstreinen en goederentreinen, die de directe kosten van die diensten weerspiegelen.
53. Gelet op voorgaande ziet de ACM geen aanleiding de beoordeling op dit punt aan te passen.