



## **Besluit**

### **Goedkeuring voorwaarden en tarieven van dienstvoorzieningen ProRail in het kader van de aanbesteding van de concessie Valleilijn 2024**

Ons kenmerk : ACM/UIT/580873  
Zaaknummer : ACM/22/178646  
Datum : 22 juli 2022

## 1. Inleiding

1. In dit besluit verleent de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) goedkeuring aan de tarieven en voorwaarden die ProRail B.V. (hierna: ProRail) hanteert voor de spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen die zij aanbiedt in relatie tot de concessie voor de treindienst tussen Amersfoort en Ede-Wageningen van 10 december 2023 tot en met 13 december 2036 (hierna: de Valleilijn-concessie).
2. Spoorgebonden dienstvoorzieningen (hierna: dienstvoorzieningen) zijn aan het spoor gelegen voorzieningen die geen onderdeel uitmaken van het door ProRail geleverde minimumtoegangspakket,<sup>1</sup> maar die wel van groot belang zijn voor het verlenen van een spoorvervoersdienst. Om deze reden bevat Hoofdstuk 5 van de Spoorwegwet (hierna: Sw) regels over de toegang tot dienstvoorzieningen, de levering van diensten in die voorzieningen en de vergoedingen die hiervoor in rekening mogen worden gebracht. De regels zijn van toepassing op exploitanten van dienstvoorzieningen.<sup>2</sup> Om welke voorzieningen en diensten het gaat, blijkt uit Bijlage II, onder 2, 3 en 4, van Richtlijn 2012/34/EU.<sup>3</sup> De ACM ziet toe op de toepassing van deze regels maar er is geen algemene verplichting dat de voorwaarden en tarieven, voorafgaand aan de toepassing (ex ante), door de ACM worden beoordeeld.
3. Artikel 68c van de Sw bevat een bijzondere regeling met betrekking tot enkele categorieën dienstvoorzieningen die worden aangeboden in het kader van een aanbesteding van een concessie voor openbaar vervoer per trein.<sup>4</sup> “In het kader van een aanbesteding” betekent dat de dienstvoorzieningen kunnen worden afgenomen in het gebied van de concessie die wordt aanbesteed. Deze bijzondere regeling beoogt om bij een aanbesteding uit te sluiten dat de exploitanten van de spoorgebonden diensten, door informatievoorziening te vertragen of informatie onvolledig aan te leveren, de marktpositie van andere (bijvoorbeeld concurrerende) partijen kunnen benadelen en/of de concurrentie kunnen belemmeren.<sup>5</sup>
4. Deze regeling is alleen van toepassing op dienstvoorzieningen en diensten als bedoeld in bijlage II, punt 2, onderdelen a (passagiersstations), f (andere technische voorzieningen) en i (tankinstallaties) van Richtlijn 2012/34/EU. Exploitanten van deze dienstvoorzieningen die door de toekomstige concessiehouder kunnen worden gebruikt, moeten de tarieven en voorwaarden van deze dienstvoorzieningen ter goedkeuring aanbieden aan de ACM.<sup>6</sup> De ACM beoordeelt of de tarieven en voorwaarden voldoen aan de wettelijke eisen.
5. De ACM heeft op 30 juni 2022 van ProRail een verzoek tot goedkeuring ontvangen van de vergoedingen en voorwaarden van diensten en dienstvoorzieningen (hierna: het dienstenaanbod) die relevant zijn voor de Valleilijn-concessie. Dit besluit bevat de beoordeling van dat aanbod.

---

<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.

<sup>2</sup> Als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 3, onderdeel 12, van Richtlijn 2012/34/EU.

<sup>3</sup> Gelezen in samenhang met artikel 1, eerste lid, van de Sw en artikel 3, onderdeel 11, van Richtlijn 2012/34/EU.

<sup>4</sup> Een aanbesteding als bedoeld in hoofdstuk III, paragraaf 4, van de Wet personenvervoer 2000.

<sup>5</sup> Amendement van de leden De Boer en Van Helvert, 2 juni 2015. Detail 2015D20554 | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

<sup>6</sup> Artikel 68c, eerste lid, van de Sw.

## 2. Verloop van de procedure

- Op 30 juni 2022 heeft ProRail een verzoek tot goedkeuring ingediend als bedoeld in artikel 68c van de Sw.<sup>7</sup>

## 3. Het dienstenaanbod

- De ter goedkeuring ingediende diensten betreffen de dienst transfer en de toegang tot en het gebruik van tankinstallaties.

### Dienst transfer

- Deze dienst biedt toegang tot stationsvoorzieningen. De dienst wordt afgerekend via een tarief dat een spoorwegonderneming betaalt per stop (ook wel: "haltering") op een station.
- De ACM beoordeelt in dit besluit de dienst transfer zoals die wordt aangeboden in het gebied van de Valleilijn-concessie. Overigens wordt de dienst transfer door ProRail landelijk tegen dezelfde voorwaarden en tarieven aangeboden.
- De dienst transfer bestaat op grond van Bijlage II, punt 2 en onder a, van Richtlijn 2012/34/EU uit de toegang tot passagiersstations, de gebouwen en andere voorzieningen daarvan, met inbegrip van de voorzieningen voor weergave van reisinformatie en passende locaties in verband met kaartverkoop. ProRail heeft dit nader uitgewerkt als zijnde het gebruik van:<sup>8</sup>

- de naar perrons leidende tunnels;<sup>9</sup>
- loopbruggen;
- (rol-)trappen;
- hellingbanen;
- liften;
- toegankelijke looproutes tussen openbare weg en perron en vice versa, ten behoeve van reizigers die te voet aankomen en/of vertrekken;

inclusief de aanwezige:

- bewegwijzering;
- camera's voor beveiligingsdoeleinden;
- verlichting;
- klokken;
- omroepvoorzieningen;
- wachtvoorzieningen;
- reisinformatievoorzieningen (frames, schermen);
- locaties voor distributiemiddelen (ten behoeve van kaartverkoopautomaten en check-in check-out palen);
- locatie voor toegangsbeheersvoorzieningen (toegangspoorten);
- locatie voor informatiebalie (ten behoeve van informatieverstrekking).

---

<sup>7</sup> ACM/IN/701697.

<sup>8</sup> ProRail, Methode voor toerekening van kosten aan de dienst transfer 2023-2025, 10 december 2021 (prorail.nl).

<sup>9</sup> Perrons zelf behoren vanaf 2023 niet meer tot de dienst transfer, maar worden door ProRail aangeboden als een separate dienst die onderdeel is van het minimumpakket.

Dit alles om de transfer van reizigers mogelijk te maken, zowel van buiten het station naar de treinen, en vice versa, als tussen treinen (overstappen).

#### Toegang tot en gebruik van tankinstallaties

11. ProRail biedt in het gebied van de Valleilijn-concessie toegang tot en gebruik van een tankinstallatie voor diesel op het emplacement Amersfoort Bokkeduinen.

## 4. Beoordelingskader

12. Op grond van artikel 68c, derde lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 67, eerste en tweede lid, van de Sw en artikel 13 van het Implementatiebesluit, moet de ACM beoordelen of de door NS vastgestelde toegangsvoorwaarden non-discriminatoire zijn.
13. Op grond van artikel 68c, derde lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 68 van de Sw en artikel 19 van het Implementatiebesluit, moet de ACM beoordelen of de vergoedingen (tarieven) niet hoger zijn dan de kosten die nodig zijn om een dienst te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst.
14. De ACM verwijst voor het volledige juridisch kader naar de bijlage bij dit besluit.
15. Het beoordelingskader voor de voorwaarden en vergoedingen is nader uitgewerkt in het (voorgaande) goedkeuringsbesluit in het kader van de aanbesteding van de Valleilijn-concessie.<sup>10</sup>

## 5. Beoordeling van het verzoek

16. De ACM stelt vast dat de diensten die ter beoordeling aan de ACM zijn voorgelegd:
  - a) dienstvoorzieningen of diensten als bedoeld in bijlage II, punt 2, onderdelen a, f of i, van Richtlijn 2012/34/EU betreffen;
  - b) gebruikt worden voor de uitvoering van de Valleilijn-concessie; en
  - c) op één locatie uitsluitend bij ProRail aanwezig zijn.
17. Gelet op het voorgaande is voldaan aan de formele vereisten van artikel 68b van de Sw en is de ACM bevoegd om het verzoek van ProRail te beoordelen.

#### Dienst transfer

18. De ACM heeft nog recent de dienst transfer beoordeeld in het kader van de aanbesteding van de concessie voor de treindienst Twente tussen Zutphen, Hengelo en Oldenzaal voor de periode vanaf december 2023 (hierna: de Twente/ZHO-concessie).<sup>11</sup> De voorwaarden en tarieven voor de dienst transfer zijn landelijk gelijk en verschillen voor de Valleilijn-concessie daarom niet van de Twente/ZHO-concessie. Voor zowel de Twente/ZHO- als Valleilijn-concessie gaat het voor om de tarieven voor 2023. Om die reden voert de ACM geen nieuwe integrale beoordeling van de voorwaarden en tarieven uit en gaat uit van haar eerdere oordeel in het besluit Goedkeuring voorwaarden en tarieven van dienstvoorzieningen ProRail in het kader van de aanbesteding van de concessie Twente/ZHO van 26 april 2022. De ACM beoordeelt in dit besluit alleen de zaken die specifiek zijn voor de Valleilijn-concessie.

<sup>10</sup> ACM/UIT/525336, 19 december 2019, randnummers 20-48.

<sup>11</sup> ACM/UIT/577184, 26 april 2022. [ACM keurt tarieven en voorwaarden dienstvoorzieningen voor de treinconcessie Zutphen-Hengelo-Oldenzaal goed | ACM.nl](#).

19. Specifiek voor de Valleilijn-concessie heeft ProRail aangeleverd het aanbod per station in boekvorm (dit is een actualisatie van het in 2019 ingediende aanbod) plus een aantal bijlagen. Met de voorgaande informatie die specifiek is voor de Valleilijn-concessie, is het aanbod van ProRail naar het oordeel van de ACM compleet en transparant.
20. De vergoedingen voor de dienst transfer in 2023 zijn weergegeven in Tabel 1. De vergoedingen zijn per haltering (stop op een station). A, B en C betreffen treinklassen die zijn ingedeeld op basis van het percentage stations waarop op een traject niet wordt gestopt (zie Methode transfer).

Stationsklasse	Treinklasse		
	A	B	C
Halte	€ 2,33	€ 6,09	€ 7,32
Basis	€ 3,18	€ 8,32	€ 10,02
Plus	€ 5,27	€ 13,77	€ 16,58
Mega	€ 6,74	€ 17,60	€ 21,18
Kathedraal	€ 14,34	€ 37,47	€ 45,10

**Tabel 1. Vergoedingen (tarieven) voor de dienst transfer voor 2023 in prijspeil 2022.**

(bron: Netverklaring 2023, 10 december 2021, p. 121).

#### *Conclusie*

21. Gelet op het voorgaande en gelet op het eerdere oordeel van de ACM in het kader van de aanbesteding van de Twente-/ZHO-concessie, is de ACM van oordeel dat het aanbod van ProRail in relatie tot de Valleilijn-concessie voldoet aan de eis van non-discriminatie en dat de tarieven niet hoger zijn dan de kosten plus een redelijke winst.<sup>12</sup>

#### **Toegang tot en gebruik van tankinstallaties**

22. De dienstverlening van ProRail bestaat uit het aan spoorwegondernemingen verlenen van toegang tot en het gebruik van de tankinstallatie, maar omvat niet de werkelijke levering van brandstof.
23. ProRail maakt onderscheid tussen tankinstallaties met afleverinstallatie en tankinstallaties zonder afleverinstallatie. Een tankinstallatie zonder afleverinstallatie is alleen geschikt voor mobiel tanken. Dit type tankinstallatie bestaat in feite uit niet veel méér dan een bodembeschermende voorziening waar een spoorvoertuig kan worden getankt met gebruikmaking van een tankauto. De tankinstallatie op emplacement Amersfoort Bokkeduinen is wel voorzien van een afleverinstallatie en wordt geëxploiteerd door Strukton Rail B.V. (hierna: Strukton), op basis van een exploitatieovereenkomst die zij met ProRail heeft gesloten. Een spoorwegonderneming die gebruikmaakt van de tankinstallatie neemt dus de toegang tot de tankinstallatie af bij ProRail en neemt de levering van brandstof af bij Strukton. De vergoeding voor het gebruik van tankinstallaties met afleverinstallatie wordt door ProRail in rekening gebracht aan Strukton. In dit besluit beoordeelt de ACM de voorwaarden en vergoedingen die ProRail toepast voor het verlenen van toegang tot en het gebruik van de tankinstallatie. De ACM beoordeelt de dienstverlening van Strukton in een separaat besluit.<sup>13</sup>
24. De ACM heeft deze dienst eerder beoordeeld in het kader van de aanbesteding van de voorgaande Valleilijn-concessie.<sup>14</sup> Samengevat oordeelde de ACM destijds dat ProRail voor spoorwegondernemingen toegangsvoorwaarden hanteert die voor alle spoorwegondernemingen gelijk zijn en daarvoor geen vergoeding in rekening brengt. Gelet hierop oordeelde de ACM dat deze dienst

<sup>12</sup> Het bepaalde bij of krachtens de artikelen 67, eerste en tweede lid, en 68 van de Sw.

<sup>13</sup> ACM/UIT/579716.

<sup>14</sup> ACM/UIT/522988, 20 november 2019.

voldeed aan de wettelijke verplichtingen. Deze situatie is niet veranderd. De ACM is daarom van oordeel dat de door ProRail geleverde toegang tot en het gebruik van een tankinstallatie voor diesel op het emplacement Amersfoort Bokkeduinen voldoet aan de eis van non-discriminatie en dat de vergoedingen niet hoger zijn dan de kosten plus een redelijke winst.<sup>15</sup>

## 6. Besluit

25. De Autoriteit Consument en Markt keurt de door ProRail voorgelegde voorwaarden voor toegang, bedoeld in artikel 67, eerste lid, onderdeel b, van de Sw en voor levering van diensten, bedoeld in artikel 67, eerste lid, onderdeel c, van de Sw en de vergoedingen, bedoeld in artikel 68, eerste lid, van de Sw goed, voor zover deze betrekking hebben op de aanbesteding van de Valleilijn-concessie van 10 december 2023 tot en met 13 december 2036.

De Autoriteit Consument en Markt  
namens deze,

Sonja Hibbert  
Teammanager Directie Telecom Vervoer en Post

### **Beroep**

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag. Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage.

<sup>15</sup> Het bepaalde bij of krachtens de artikelen 67, eerste en tweede lid, en 68 van de Sw.

## Bijlage: Juridisch kader

### Goedkeuringsbevoegdheid ACM

Artikel 68b van de Sw luidt:

*“1. Deze paragraaf is uitsluitend van toepassing in geval van een aanbesteding als bedoeld in hoofdstuk III, paragraaf 4, van de Wet personenvervoer 2000 van een concessie voor openbaar vervoer per trein, indien:*

*a. voor de uitvoering van die concessie sprake is van gebruik van dienstvoorzieningen of van diensten als bedoeld in bijlage II, punt 2, onderdelen a, f en i, van richtlijn 2012/34/EU, en*  
*b. een dergelijke dienstvoorziening of dienst op één locatie uitsluitend bij één exploitant aanwezig is.*

*2. Onder exploitant van een dienstvoorziening wordt in deze paragraaf verstaan een exploitant die verantwoordelijk is voor het beheer van een of meer dienstvoorzieningen of voor het verrichten van een of meer diensten als bedoeld in het eerste lid.”*

Bijlage II van Richtlijn 2012/34/EU luidt, voor zover van belang:

*“Aan de spoorwegondernemingen te verlenen diensten*

*(...)*

*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;*

*(...)*

*f) andere technische voorzieningen, met inbegrip van schoonmaak- en wasvoorzieningen;*

*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 komt.*

*(...)”*

Artikel 68c van de Sw luidt, voor zover hier van belang:

*“1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 5, paragraaf 1, mag een exploitant van een dienstvoorziening in het kader van een aanbesteding als bedoeld in artikel 68b, eerste lid, de voorwaarden voor toegang, bedoeld in artikel 67, eerste lid, onderdeel b, of voor verlening van diensten, bedoeld in artikel 67, eerste lid, onderdeel c, of de vergoedingen, bedoeld in artikel 68, eerste lid, pas toepassen nadat deze voorwaarden of vergoedingen zijn goedgekeurd door de Autoriteit Consument en Markt.*

*2. De exploitant van een dienstvoorziening doet het verzoek tot goedkeuring ten minste zes weken voorafgaand aan de datum waarop een aanbesteding als bedoeld in artikel 61, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000 is gestart.*

*3. De Autoriteit Consument en Markt beoordeelt binnen zes weken na ontvangst van het verzoek of de voorwaarden of vergoedingen, bedoeld in het eerste lid, in overeenstemming zijn met het bepaalde bij of krachtens de artikelen 67, eerste of tweede lid, of 68. Indien gegevens die de Autoriteit Consument en Markt noodzakelijk acht voor een beoordeling ontbreken, wordt de exploitant van de dienstvoorziening hiervan binnen een week na ontvangst van het verzoek op de hoogte gesteld. Deze exploitant wordt in de gelegenheid gesteld deze gegevens binnen een redelijke termijn alsnog aan te leveren in een door de Autoriteit Consument en Markt aan te geven vorm.*

4. De Autoriteit Consument en Markt kan de termijn, bedoeld in het derde lid, eerste volzin, eenmaal met zes weken verlengen. Zij doet hiervan schriftelijk mededeling aan de exploitant van de dienstvoorziening die het verzoek heeft ingediend.
5. Indien de Autoriteit Consument en Markt van oordeel is dat de voorwaarden of vergoedingen in overeenstemming zijn met het bepaalde bij of krachtens de artikelen 67, eerste of tweede lid, of 68, keurt zij de toepassing hiervan goed.
6. Indien de Autoriteit Consument en Markt van oordeel is dat de voorwaarden of vergoedingen niet in overeenstemming zijn met het bepaalde bij of krachtens de artikelen 67, eerste of tweede lid, of 68, doet zij hiervan mededeling aan de desbetreffende exploitant. Zij deelt hierbij mede op welke punten niet voldaan is aan het bepaalde bij of krachtens de artikelen 67, eerste of tweede lid, of 68.
7. De exploitant van de dienstvoorziening deelt de Autoriteit Consument en Markt binnen vier weken na de datum van de mededeling, bedoeld in het zesde lid, schriftelijk mede in hoeverre de voorwaarden of vergoedingen worden aangepast aan die mededeling. De Autoriteit Consument en Markt beoordeelt binnen drie weken na ontvangst van de mededeling van de exploitant van de dienstvoorziening, bedoeld in de eerste volzin, op het verzoek tot goedkeuring, of de voorwaarden of vergoedingen in overeenstemming zijn met het bepaalde bij of krachtens de artikelen 67, eerste of tweede lid, of 68.
- (...)"

## Non-discriminatoire voorwaarden

Artikel 67 van de Sw luidt, voor zover hier van belang:

- "1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld in welke gevallen, onder welke voorwaarden en volgens welke procedures een spoorwegonderneming recht heeft op:*
- (...)
- b. toegang tot bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omschreven dienstvoorzieningen of een deel van dienstvoorzieningen;*
- c. verlening van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omschreven diensten in dienstvoorzieningen of diensten.*
- 2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld in welke gevallen, onder welke voorwaarden en volgens welke procedures een exploitant van een dienstvoorziening verplicht is tot het verlenen van toegang als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, en tot het verlenen van diensten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c.*
- (...)"

De in artikel 67, eerste en tweede lid, van de Sw bedoelde algemene maatregel van bestuur is uitgewerkt in het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: Implementatiebesluit). Artikel 13 van het Implementatiebesluit luidt:

*"Een exploitant van een dienstvoorziening verleent aan een spoorwegonderneming op een niet-discriminerende wijze toegang, inclusief toegang via het spoor, tot de dienstvoorzieningen, bedoeld in bijlage II, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU, en de diensten die in deze voorzieningen worden geleverd."*

## Kostengeoriënteerde vergoedingen vermeerderd met een redelijke winst

Artikel 68 van de Sw luidt, voor zover hier van belang:



*“1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de voorwaarden en methoden voor berekening van vergoedingen die exploitanten van dienstvoorzieningen aan spoorwegondernemingen in rekening brengen voor het verlenen van toegang tot spoorweginfrastructuur en dienstvoorzieningen als bedoeld in artikel 67, eerste lid, onderdelen a en b, alsmede voor het verlenen van diensten in dienstvoorzieningen of diensten als bedoeld in artikel 67, eerste lid, onderdeel c.  
(...)”*

De in artikel 68, eerste lid, van de Sw bedoelde algemene maatregel van bestuur is uitgewerkt in het Implementatiebesluit. Artikel 19 van het Implementatiebesluit luidt:

*“Een vergoeding bedraagt niet meer dan de kosten die nodig zijn om een dienst te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst, indien deze dienst betrekking heeft op het verlenen van toegang via het spoor binnen een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU ten behoeve van het verlenen van een desbetreffende dienst in die voorziening of op het verlenen van een dienst als bedoeld in bijlage II, punt 3 of 4, van richtlijn 2012/34/EU die slechts door één exploitant van een dienstvoorziening wordt aangeboden.”*

Ingevolge artikel 1 van het Implementatiebesluit wordt onder redelijke winst verstaan:

*“redelijke winst als bedoeld in artikel 3, onderdeel 17, van richtlijn 2012/34/EU.”*

Artikel 3, onderdeel 17, van Richtlijn 2012/34/EU luidt:

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