



## [ontwerp] Besluit

**[ontwerp] Besluit methode van toerekening kosten minimumtoegangspakket ProRail 2023-2025**

Ons kenmerk : ACM/UIT/  
Zaaknummer : ACM/21/049785  
Datum : 22 januari 2021

**[ontwerp] Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 63, tweede lid, van de Spoorwegwet, tot goedkeuring van de methode van ProRail B.V., voor de toerekening van de kosten aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket als bedoeld in artikel 30, achtste lid, van Richtlijn 2012/34/EU, voor de dienstregelingsjaren 2023 tot en met 2025.**

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding en procedure</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Juridisch kader</b>	<b>7</b>
3.1	Inleiding	7
3.2	Toepasselijke wet- en regelgeving	8
3.2.1	Toepasselijkheid van de methode	8
3.2.2	Bepalen van de kostenbasis	8
3.2.3	Bepalen van de vergoedingen	9
3.2.4	Geldigheidsduur van de methode	11
3.3	Beoordelingskader	11
<b>4</b>	<b>Beoordeling ACM</b>	<b>14</b>
4.1	Inleiding	14
4.2	Vertrekpunt: de totale begrote kosten	16
4.3	Stap 1: afsplitsen kostencategorieën niet gerelateerd aan minimumtoegangspakket	17
4.3.1	Afsplitsen	17
4.3.2	Afschrijvingen toevoegen	18
4.4	Stap 2: opsplitsing kosten naar infrasystemen en bedrijfseenheden	22
4.4.1	Opsplitsing kosten naar infrasystemen	23
4.4.2	Opsplitsen kosten naar bedrijfseenheden	27
4.5	Stap 3: toerekening kosten naar diensten minimumtoegangspakket	29
4.5.1	De definitie van de diensten	29
4.5.2	Toerekening kosten per infrasysteem naar diensten	31
4.5.3	Toerekening beheer per bedrijfseenheid naar diensten	32
4.5.4	Toerekening lonen en overige bedrijfslasten per bedrijfseenheid	33
4.6	Stap 4: directe kosten (variabiliteit)	34
4.6.1	Onderhoudskosten	34
4.6.2	Beheerkosten	39
4.6.3	Lonen en overige bedrijfslasten	40
4.6.4	Afschrijvingen	42
4.7	Stap 5: berekening vergoedingen	43
4.7.1	Dienst Treinpad	44
4.7.2	Dienst Perrons	46
4.7.3	Dienst Tractie-energievoorziening	48
4.8	Eliminatieposten	49
4.8.1	Eliminatiepost 1: vaste kosten van een baanvak	49
4.8.2	Eliminatiepost 2: kosten zonder verband met uitgevoerde betalingen of met het minimumtoegangspakket	50
4.8.3	Eliminatiepost 3: kosten voor verwerving, verkoop, ontmanteling, sanering, heringebruikname of huur van gronden of andere vaste activa	51
4.8.4	Eliminatiepost 4: overheadkosten voor het hele net, met inbegrip van overheadlonen en pensioenen	52
4.8.5	Eliminatiepost 5: financieringskosten	53

---

4.8.6	Eliminatiepost 6: kosten die verband houden met technologische vooruitgang of veroudering	54
4.8.7	Eliminatiepost 7: kosten van immateriële activa	55
4.8.8	Eliminatiepost 8: kosten van baansensoren, communicatieapparatuur langs het spoor en seinuitrusting die niet rechtstreeks uit de treinexploitatie voortvloeien	56
4.8.9	Eliminatiepost 9: kosten van informatie, niet langs het spoor gelegen communicatieapparatuur of telecommunicatie-uitrusting	56
4.8.10	Eliminatiepost 10: kosten in verband met individuele gevallen van overmacht, ongevallen en storingen	57
4.8.11	Eliminatiepost 11: vaste kosten van tractiestroomvoorziening	57
4.8.12	Eliminatiepost 12: vaste kosten in verband met de verstrekking van alle andere informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren	58
4.8.13	Eliminatiepost 13: administratiekosten facturering van de VMT	59
4.8.14	Eliminatiepost 14: vaste afschrijvingskosten	59
4.8.15	Eliminatiepost 15: het deel van de onderhouds- en vernieuwingskosten van civiele infrastructuur dat niet rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de treindienst	60
4.8.16	Eliminatiepost 16: middelen die niet terugbetaald hoeven worden met effect op de directe kosten	60
4.8.17	Eliminatiepost 17: extra kosten door omleiding van treinen op verzoek van de infrastructuurbeheerder	61
4.9	Indexering van de vergoedingen	63
4.10	Conclusie beoordeling ACM	65
4.10.1	Goedkeuring methode	65
4.10.2	De goedkeuringstermijn (3 jaar)	65
<b>5</b>	<b>Besluit</b>	<b>67</b>
5.1	Goedkeuring en termijn	67
5.2	Inwerkingtreding	67
	<b>Bijlage 1: Overzicht van relevante wettelijke bepalingen</b>	<b>68</b>
	Richtlijn 2012/34/EU	68
	Uitvoeringsverordening 2015/909	69
	Spoorwegwet	72
	Implementatiebesluit	72
	<b>Bijlage 2: Nota van Bevindingen zienswijzen</b>	<b>75</b>

---

## 1 Samenvatting

ProRail dient een methode te hanteren voor de toerekening van kosten aan de diensten van het minimumtoegangspakket. Het minimumtoegangspakket omvat de belangrijkste diensten die nodig zijn om een trein te laten rijden tussen twee plaatsen op het spoor. De methode beschrijft welke kosten worden toegerekend aan de diensten in het minimumtoegangspakket en daarmee uiteindelijk in rekening worden gebracht bij de vervoerders. Deze methode moet door de ACM worden goedgekeurd. ProRail heeft haar methode op 18 december 2020 ter goedkeuring aangeboden aan de ACM en de ACM verzocht de methode goed te keuren voor de periode van 2023 tot en met 2025.

In de methode geeft ProRail aan hoe zij haar kosten toerekent aan de diensten van het minimumtoegangspakket. Die toerekening bestaat op hoofdlijnen uit vijf stappen. In dit besluit beoordeelt de ACM per stap of de methode voldoet aan de wettelijke eisen en aan een aantal uit de wettelijke eisen afgeleide algemene beginselen voor kostentoe rekening. Een belangrijke wettelijke eis is dat alleen de variabele kosten van het minimumtoegangspakket mogen worden toegerekend, oftewel de kosten die worden veroorzaakt door het gebruik van het spoor. De vaste kosten, oftewel de kosten die er ook zouden zijn als de huidige spoorweginfrastructuur niet wordt gebruikt, mogen niet worden toegerekend.

De ACM is van oordeel dat de methode voldoet aan de wettelijke eisen en aan de beginselen voor kostentoe rekening en keurt de methode goed voor een periode van drie jaar, zoals ProRail heeft verzocht.

## 2 Inleiding en procedure

1. Spoorwegondernemingen die een toegangsovereenkomst afsluiten met ProRail B.V. (hierna: ProRail)<sup>1</sup> 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).<sup>2</sup> De vergoeding voor het minimumtoegangspakket wordt berekend op basis van een methode voor toerekening van kosten. In deze methode wordt beschreven hoe kosten worden toegerekend aan de diensten van het minimumtoegangspakket en hoe vervolgens de vergoeding voor het minimumtoegangspakket wordt bepaald. De vergoeding voor het minimumtoegangspakket moet gelijk zijn aan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. In economische zin zijn dit de variabele kosten.
2. De methode voor toerekening moet voorafgaand aan de toepassing daarvan worden goedgekeurd door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM).<sup>3</sup>
3. ProRail heeft haar methode voor toerekening op 18 december 2020 aan de ACM ter goedkeuring voorgelegd.<sup>4</sup> ProRail heeft de ACM verzocht de methode goed te keuren voor een periode van drie dienstregelingsjaren (2023-2025).<sup>5</sup>
4. Het onderhavige besluit betreft de beoordeling van de ACM van de door ProRail voorgelegde methode.
5. De ACM verleende in 2018 goedkeuring aan de methode voor toerekening voor de dienstregelingsjaren 2020 tot en met 2022.<sup>6</sup> Het onderhavige besluit betreft dus de tweede *ex ante* beoordeling van de methode van toerekening door de ACM.
6. 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 aftrek<sup>7</sup> zijn geen onderdeel van deze methode.
7. De ACM heeft, voorafgaand aan de formele beoordeling in het onderhavige besluit, in 2020 een informele beoordeling van de methode uitgevoerd. Tijdens die informele beoordeling hebben verschillende besprekingen plaatsgevonden tussen ProRail en de ACM waarin ProRail alle

---

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

<sup>2</sup> Richtlijn 2012/34/EU, bijlage II, punt 1.

<sup>3</sup> Artikel 63, tweede lid, Spoorwegwet.

<sup>4</sup> Kenmerk: ACM/IN/574529.

<sup>5</sup> Zie paragraaf 4.10 voor de beoordeling van deze termijn.

<sup>6</sup> Kenmerk: ACM/16/019986.

<sup>7</sup> Heffingen, kortingen, bijtelling dan wel aftrek als bedoeld in artikel 62, lid 6, onder c, d, e, f en g van de Spoorwegwet.

onderdelen van de methode heeft gepresenteerd. Deze informele beoordeling stelde ProRail in de gelegenheid om de methode te verbeteren op punten die naar het oordeel van de ACM niet voldeden aan de wettelijke eisen. Door deze informele beoordeling was de ACM al bekend met de door ProRail in december voorgelegde methode en kon de ACM het ontwerp van het te nemen besluit relatief snel na de aanvraag van ProRail publiceren.

## 3 Juridisch kader

### 3.1 Inleiding

8. Spoorwegondernemingen dragen aan ProRail een gebruiksvergoeding af voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur. Onderdeel van deze gebruiksvergoeding is een vergoeding voor diensten uit het minimumtoegangspakket. Dit omvat:
  - 1) behandeling van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit;
  - 2) het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit;
  - 3) gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de aansluitingen en wissels op het net;
  - 4) treinbeheer met inbegrip van seinen, regeling, treindienstleiding en de overdracht en levering van informatie over treinbewegingen;
  - 5) in voorkomend geval het gebruik van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van de tractie;
  - 6) alle andere informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren.<sup>8</sup>
9. In navolging van het arrest van 10 juli 2019 van het Hof van Justitie van de Europese Unie, moet ProRail het gebruik van passagiersperrons, ook als die zich in stations bevinden, aanbieden in het minimumtoegangspakket.<sup>9</sup>
10. ProRail dient ten behoeve van het berekenen van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket een methode vast te stellen voor de toerekening van kosten. Deze methode behoeft goedkeuring van de ACM.<sup>10</sup> De ACM keurt de methode goed indien deze voldoet aan de volgende wet- en regelgeving:
  - 1) Richtlijn 2012/34/EU;
  - 2) Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 betreffende de modaliteiten voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien (hierna: de Uitvoeringsverordening);
  - 3) de Spoorwegwet (hierna ook: de Sw);
  - 4) Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: het Implementatiebesluit).
11. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen geschetst welke eisen op grond van deze wet- en regelgeving aan de methode van toerekening gesteld worden voor zover relevant voor deze beoordeling. De integrale tekst van de voor de beoordeling relevante bepalingen, is opgenomen als Bijlage 1 bij dit besluit.

<sup>8</sup> Zie In Bijlage II, onder 1, bij Richtlijn 2012/34/EU.

<sup>9</sup> HvJ EU 10 juli 2019, C-210/18, ECLI:EU:C:2019:586 (*WESTbahn Management GmbH tegen ÖBB-Infrastruktur AG*).

<sup>10</sup> Artikel 63, tweede lid, van de Spoorwegwet.

## 3.2 Toepasselijke wet- en regelgeving

12. De vergoeding voor het minimumtoegangspakket dient gelijk te zijn aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.<sup>11</sup> In het vervolg van dit besluit wordt de term 'kosten die rechtstreeks uit de treindienst voortvloeien' kortheidshalve ook wel aangeduid als 'directe kosten'. Voor de toerekening van deze kosten aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket stelt ProRail conform artikel 63, eerste lid, van de Sw een methode vast.
13. Het Implementatiebesluit, dat zijn grondslag vindt in de leden vier en vijf van artikel 62 van de Sw, stelt nadere regels met betrekking tot de vereisten waaraan de methode voor toerekening moet voldoen. Zoals blijkt uit artikel 10, eerste lid, van het Implementatiebesluit, keurt de ACM de methode voor toerekening goed, indien is voldaan aan de eisen gesteld op grond van de artikelen 2 tot en met 8 van het Implementatiebesluit, alsmede aan de eisen gesteld in de Uitvoeringsverordening.

### 3.2.1 Toepasselijkheid van de methode

14. ProRail dient de methode voor toerekening voor de gehele hoofdspoorweginfrastructuur op eenzelfde wijze te hanteren.<sup>12</sup> Zoals blijkt uit de toelichting bij het Implementatiebesluit houdt dit in dat de methode voor toerekening ook kan worden toegepast op bijvoorbeeld de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn.<sup>13</sup>

### 3.2.2 Bepalen van de kostenbasis

15. Het startpunt voor de kostentoe rekening wordt gevormd door de totale begrote kosten van ProRail.<sup>14</sup> Deze kosten mogen gebaseerd zijn op de gemiddelde totale begrote kosten gedurende een periode van ten hoogste tien jaren.<sup>15</sup> ProRail dient uit de totale begrote kosten een kostenbasis af te leiden, die bestaat uit de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst (de directe kosten).<sup>16</sup> Uit de totale begrote kosten dienen in het bijzonder de kosten te worden geëlimineerd die ProRail op basis van de Uitvoeringsverordening buiten beschouwing moet laten.<sup>17</sup>
16. De waarde van activa die wordt gebruikt voor de berekening van kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, moet gebaseerd zijn op de historische waarde, dan wel, wanneer die niet bekend is of wanneer de actuele waarde lager ligt, op de actuele waarde. De historische waarde van activa moet gebaseerd zijn op de door de

---

<sup>11</sup> Dit volgt uit artikel 62, eerste lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 31, derde lid, van Richtlijn 2012/34/EU.

<sup>12</sup> Artikel 2, tweede lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>13</sup> Stb. 2015/461, blz. 28.

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

<sup>15</sup> Artikel 3, tweede lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>16</sup> Artikel 3, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>17</sup> Artikel 4, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening.



infrastructuurbeheerder op het moment van de verwerving van de activa betaalde en gedocumenteerde prijs.<sup>18</sup>

17. Artikel 4 van het Implementatiebesluit bepaalt dat kosten als volgt worden toegerekend aan de kostenbasis:
  - a) kosten die in hun geheel rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, worden volledig toegerekend aan de kostenbasis;
  - b) kosten die voor een deel rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, worden naar rato toegerekend aan de kostenbasis;
  - c) kosten die niet rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, worden niet toegerekend aan de kostenbasis.
18. Ten aanzien van de kosten als bedoeld onder b, die voor een deel rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, geldt dat de beheerder in beginsel op basis van empirische gegevens dient te bepalen welke kosten worden toegerekend aan de kostenbasis. Indien de beheerder niet de beschikking heeft over empirische gegevens en daar ook in redelijkheid niet de beschikking over kan hebben, mag hij daarvoor gebruik maken van opinies van experts.<sup>19</sup>
19. Ten aanzien van de kosten als bedoeld onder c, ook wel de vaste kosten genoemd, geldt dat de kosten die ProRail (hypothetisch) zou maken als er geen gebruik zou worden gemaakt van de spoorweginfrastructuur, worden aangemerkt als kosten die niet rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.<sup>20</sup> Om te bepalen welke kosten dit precies zijn, sluit de ACM aan bij het volgende (eerder gehanteerde) uitgangspunt: kosten die gemaakt worden om de huidige spoorweginfrastructuur gereed te hebben om treinen veilig over te laten rijden, worden beschouwd als kosten die niet rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.<sup>21</sup>
20. De methode voor toerekening dient een beschrijving te bevatten van de wijze waarop de kosten aan de kostenbasis worden toegerekend. Deze beschrijving moet het oorzakelijk verband tussen kosten en de toerekening aan de kostenbasis aannemelijk maken.<sup>22</sup>

### 3.2.3 Bepalen van de vergoedingen

#### Diensten en gebruiksklassen

21. ProRail heeft de mogelijkheid om binnen het minimumtoegangspakket verschillende diensten te onderscheiden.<sup>23</sup> ProRail kan voor deze diensten een aparte vergoeding hanteren. Zij kan

---

<sup>18</sup> Artikel 3, derde lid, van Uitvoeringsverordening 2015/909.

<sup>19</sup> Artikel 5, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>20</sup> Dit kan worden afgeleid uit de Uitvoeringsverordening. Zie bijvoorbeeld artikel 4, eerste lid, onder a, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>21</sup> Zie brief van 12 april 2012 van de Vervoerskamer van de NMa aan ProRail betreffende de informele beoordeling concept systematiek gebruiksvergoeding ProRail, p. 8. Ons kenmerk: 103806-46B1463.

<sup>22</sup> Artikel 5, tweede en derde lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>23</sup> Zie artikel 6 van het Implementatiebesluit.

daarnaast binnen de onderscheiden diensten verschillende gebruiksklassen<sup>24</sup> hanteren en voor deze gebruiksklassen verschillende vergoedingen hanteren, voor zover de totale vergoedingen binnen de dienst gelijk blijven aan de kostenbasis van deze dienst.<sup>25</sup> Vergoedingen van de individuele gebruiksklassen hoeven niet kostengeoriënteerd te zijn.<sup>26</sup>

#### **Van kostenbasis naar vergoedingen**

22. Om vanuit de kostenbasis tot vergoedingen (tarieven) voor de spoorwagondernemingen te komen, dient ProRail de gemiddelde directe eenheidskosten te bepalen als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening. Dit doet zij door de kostenbasis te delen door de corresponderende begrote gebruiksomvang van (de diensten die onderdeel vormen van) het minimumtoegangspakket.<sup>27</sup> De (geprognosticeerde) gebruiksomvang dient te worden berekend op basis van (één van) de meeteenheden voertuigkilometer, treinkilometer of brutotonkilometer. ProRail mag ook een combinatie van deze meeteenheden gebruiken, indien die berekeningsmethode geen invloed heeft op het causale verband met de exploitatie van de treindienst.<sup>28</sup>
23. ProRail 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.<sup>29</sup> Deze differentiatie kan worden toegestaan indien ProRail gebruikmaakt van een slijtage-parameter die opgenomen is in de uitputtende lijst van de Uitvoeringsverordening. De voor deze boordeling relevante parameters in deze lijst zijn:
  - 1) treinmassa (gewicht);
  - 2) verbruikte en gemeten elektrische stroom of bewegingen van de pantografen<sup>30</sup> of sleepschoenen als parameter om de slijtage aan de bovenleiding of stroomrail door te berekenen;
  - 3) andere afzonderlijke kostengerelateerde parameters waarvoor de infrastructuurbeheerder aan de toezichthoudende instantie<sup>31</sup> kan aantonen dat de waarde, met inbegrip van de eventuele differentiatie objectief is gemeten en geregistreerd.<sup>32</sup>

---

<sup>24</sup> De wetgeving definieert het begrip 'gebruiksklassen' niet. Een gebruiksklasse betreft een differentiatie van een 'dienst' op basis van een bepaalde parameter. Zo kan een vergoeding per gereden kilometer worden gedifferentieerd naar de parameter treingewicht. Een gereden kilometer voor een trein met een gewicht van bijvoorbeeld van 0 t/m 120 ton is dan een gebruiksklasse en een gereden kilometer voor een trein met een gewicht van 121 t/m 160 ton een andere gebruiksklasse.

<sup>25</sup> Artikel 6, tweede lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>26</sup> Zie randnummer 25.

<sup>27</sup> Artikel 7, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>28</sup> Artikel 5, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>29</sup> Deze mogelijkheid volgt uit artikel 5, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening, waarvan Nederland gebruik heeft gemaakt en die is doorgevoerd in artikel 6 van het Implementatiebesluit.

<sup>30</sup> Het (beweegbaar) onderdeel van een trein waarmee stroom van de bovenleiding wordt afgenomen.

<sup>31</sup> Artikel 5, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening, specificceert: "de toezichthoudende instantie als bedoeld in artikel 55 van Richtlijn 2012/34/EU". Dit is de ACM (zie artikel 70, eerste lid, van de Sw).

24. Indien ProRail binnen het minimumtoegangspakket verschillende diensten onderscheidt, dient zij de vergoedingen voor de onderscheiden diensten te bepalen door de kostenbasis van deze diensten te delen door de geprognosticeerde gebruiksomvang van de betreffende dienst. Soortgelijk geldt dat, indien ProRail verschillende gebruiksklassen hanteert, zij de vergoedingen voor de onderscheiden gebruiksklassen bepaalt door de kostenbasis van deze gebruiksklassen te delen door de geprognosticeerde gebruiksomvang van de betreffende gebruiksklasse.<sup>33</sup>
25. Bij de wijziging van het Implementatiebesluit van 31 januari 2018 is de tekst van artikel 6, tweede lid, aangepast.<sup>34</sup> Waar in dit artikel, dat ProRail de mogelijkheid geeft gebruiksklassen te hanteren, voorheen werd gesproken over “kostengeoriënteerde gebruiksklassen” is in de nieuwe tekst “kostengeoriënteerde” vervallen. De nieuwe tekst artikel 6, tweede lid, luidt: *“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.”* [onderstreping ACM]. Uit het verwijderden van kostengeoriënteerd en het feit dat is aangegeven dat de totale vergoeding gelijk dient te blijven aan de kostenbasis *van deze dienst*, en dus niet van de gebruiksklasse, is duidelijk dat er geen kostenoriëntatieplicht op het niveau van gebruiksklassen is.<sup>35</sup>

### 3.2.4 Geldigheidsduur van de methode

26. De ACM kan de methode voor toerekening goedkeuren voor een periode van ten hoogste vijf dienstregelingsjaren.<sup>36</sup>

## 3.3 Beoordelingskader

27. De ACM beoordeelt of de beschrijving van het kostentoerekeningsstelsel voldoet aan een aantal beginselen dat is gebaseerd op gangbare bedrijfseconomische principes. Deze beginselen worden door de ACM ook gehanteerd in andere gereguleerde sectoren.<sup>37</sup> Het betreft de volgende beginselen:
- 4) integraliteit;
  - 5) causaliteit;
  - 6) marktconformiteit;
  - 7) proportionaliteit;

---

<sup>32</sup> Artikel 5, tweede lid, onder b, i en k, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>33</sup> Artikel 7, derde lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>34</sup> Staatsblad 2018, 33.

<sup>35</sup> Zie ook het besluit van de ACM van 22 augustus 2018, ons kenmerk: ACM/UIT/498646 (*KTS ProRail – 2020-2022*), randnummer 161.

<sup>36</sup> Artikel 11, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>37</sup> Deze uitgangspunten en kwaliteitseisen zijn afgeleid uit de wet- en regelgeving en toegepast in het kader van de vorige beoordeling van de kostentoerekeningsmethode van ProRail. Zie het besluit van de ACM van 22 augustus 2018, met kenmerk ACM/UIT/498646 (*KTS ProRail – 2020-2022*).

- 8) transparantie;
- 9) consistentie; en
- 10) navolgbaarheid.

28. Hierna worden deze beginselen nader uitgewerkt.

#### **Integraliteit**

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

#### **Causaliteit**

30. De methode voor toerekening dient voor zover mogelijk uit te gaan van het principe van causale toerekening. Dit betekent ten eerste dat aan tarieven alleen kosten worden toegerekend *indien* zij voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Ten tweede houdt dit in dat kosten alleen aan tarieven worden toegerekend in *de mate waarin* zij voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.
31. Er zal niet bij alle kosten een duidelijk causale relatie met een dienst of markt geïdentificeerd kunnen worden. De ACM onderscheidt drie manieren van kostentoerekening, met een afnemende mate van causaliteit:
- 1) directe toerekening: kosten worden direct aan diensten of markten toegerekend;
  - 2) toerekening op basis van verdeelsleutels: kosten worden met behulp van cost drivers of kostenverdeelsleutels aan diensten of markten toegerekend; en
  - 3) overige toerekeningen: kosten worden bijvoorbeeld via een opslag op reeds toegerekende kosten aan diensten of markten toegerekend.
32. Voor de verdeelsleutels geldt dat deze objectief en transparant moeten zijn. Dit houdt in dat de verdeelsleutels op een objectieve wijze zijn bepaald. Dat betekent dat duidelijk is hoe deze tot stand komen. Ook dient duidelijk te worden op welke wijze en met welke frequentie de brongegevens voor de sleutels gemeten worden.

#### **Proportionaliteit**

33. 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 de proportionaliteit een rol. Het streven naar een zo nauwkeurig mogelijke wijze van toerekening mag er niet toe leiden dat ProRail een methode moet hanteren die (onevenredig) hoge kosten of onaanvaardbare administratieve lasten met zich brengt. Waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande interne processen en besluitvorming, zoals de organisatie, de begrotingscyclus en de boekhouding.

### **Marktconformiteit**

34. Met de term marktconformiteit wordt bedoeld op algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes, waarbij het bepalen van kosten en tarieven gebeurt op een wijze die gebruikelijk is voor ondernemingen in de betreffende markt. In dit kader dient ProRail in de methode van toerekening onder meer rekening te houden met de beste internationale praktijken voor de toerekening van kosten. Waar van het principe van marktconformiteit wordt afgeweken, wordt gemotiveerd waarom er wordt afgeweken.

### **Transparantie**

35. De methode van toerekening moet voldoen aan het beginsel van transparantie. Het toerekeningsstelsel dient gedocumenteerd te zijn in een heldere beschrijving (helder). Deze beschrijving dient alle informatie te bevatten die nodig is om te kunnen beoordelen hoe kosten aan tarieven worden toegerekend (volledig). 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.
36. Het stelsel bevat alle benodigde informatie, en biedt voldoende duidelijkheid met betrekking tot:
- 1) De verschillende soorten en categorieën van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan de diensten en gebruiksklassen worden toegerekend.
  - 2) De methodiek van kostentoerekening, inclusief de belangrijkste kostenplaatsen en kostenverdeelsleutels. Uitgaande van de kosten zoals die ontstaan, dient duidelijk te zijn hoe deze kosten aan diensten en gebruiksklassen toegerekend worden. Hierbij dient duidelijk te zijn of sprake is van directe toerekening, toerekening op basis van cost drivers, kostenverdeelsleutels of van toerekening via een opslag. Als sprake is van toerekening via cost drivers of kostenverdeelsleutels dient duidelijk te zijn welke cost drivers of kostenverdeelsleutels gehanteerd worden. Als sprake is van toerekening via opslagen dient duidelijk te zijn hoe deze opslagen precies berekend worden.
  - 3) De bronnen van de gebruikte gegevens. Hierbij gaat het zowel om de bronnen van kwantitatieve als van kwalitatieve gegevens. Duidelijk dient te zijn in hoeverre deze gegevens via geautomatiseerde processen tot stand komen, dan wel dat deze gegevens op menselijke inschattingen gebaseerd worden.

### **Consistentie**

37. Uit het transparantiebeginsel volgt dat de methode ook consistent moet zijn. Keuzes voor uitgangspunten zijn gemotiveerd en aan de keuzes wordt in de hele kostentoerekeningsmethode vastgehouden. Waar eventueel toch is afgeweken van gemaakte keuzes, is gemotiveerd waarom vasthouden aan de keuze niet mogelijk is.

### **Navolgbaarheid**

38. Ten slotte volgt uit het transparantiebeginsel dat de methode navolgbaar moet zijn. Om te kunnen beoordelen of het stelsel inderdaad leidt tot de beoogde output, moeten alle stappen van de input tot de output navolgbaar zijn. Zo moeten berekeningswijzen en sommen kloppen, en mogen er geen stappen ontbreken.

## 4 Beoordeling ACM

### 4.1 Inleiding

39. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de methode van toerekening van de vergoeding van het minimumtoegangspakket van ProRail op basis van de door ProRail gegeven beschrijving van die methode.<sup>38</sup> De beschrijving is niet het eigenlijke systeem waarmee ProRail kosten toerekent aan tarieven; de eigenlijke methode ligt besloten in de (ICT-)systemen van ProRail en in haar interne bedrijfsprocessen. Niettemin hanteert de ACM omwille van de leesbaarheid van het voorliggende besluit hierna de term 'methode'.
40. In de methode worden de directe kosten van het minimumtoegangspakket in vier stappen toegerekend aan de diensten van het minimumtoegangspakket, waarna in stap vijf de vergoeding (het tarief) wordt berekend als de directe kosten per gebruikseenheid.
41. De vergoedingen voor de diensten van het minimumtoegangspakket worden aangeduid als vergoedingen minimumtoegangspakket (hierna: VMT).
42. ProRail stelt in haar methode voor de methode toe te passen over de jaren 2023 tot en met 2025. Het gaat dus om de kosten in die periode. De ACM beoordeelt deze goedkeuringstermijn van de methode in paragraaf 4.10.
43. Input voor de toerekening in vijf stappen zijn de totale in 2020 begrote kosten voor de jaren 2023 tot en met 2025. In de begroting van ProRail zijn de begrote kosten onderverdeeld in een aantal kostencategorieën. Output zijn de vergoedingen per dienst voor de periode 2023-2035.
44. De vijf stappen zijn de volgende:

**Input:** de in de begroting van 2020 voor 2023-2025 begrote kosten (prijspeil 2020);

- 1) In **stap 1** worden de kostencategorieën in de begroting vastgesteld die in ieder geval voor een deel gerelateerd zijn aan het minimumtoegangspakket en daarom meegenomen worden in de toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket. Daarnaast worden de kostencategorieën die in het geheel niet gerelateerd zijn aan het minimumtoegangspakket afgesplitst. Deze afgesplitste kostencategorieën worden niet meegenomen in de kostentoerekening vanaf stap 2;
- 2) In **stap 2** worden de resulterende kosten per kostencategorie opgesplitst naar infrasysteem (cluster van activa) of bedrijfseenheid;
- 3) In **stap 3** worden de kosten per infrasysteem en per bedrijfseenheid toegerekend aan de diensten die ProRail aanbiedt, waaronder de diensten binnen het minimumtoegangspakket. Output van deze stap zijn de kosten per dienst (diensten: Treinpad, Perrons en Tractie-energievoorziening);

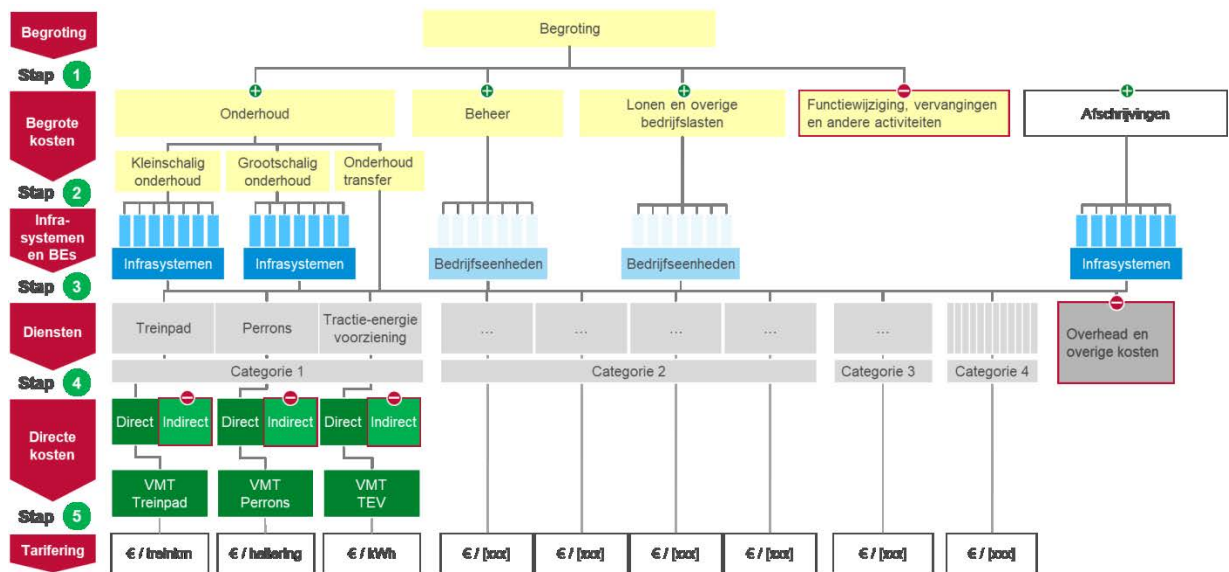
---

<sup>38</sup> Dit is de beschrijving die de ACM als bijlage bij de goedkeuringsaanvraag van ProRail op 18 december 2020 heeft ontvangen.

- 4) In **stap 4** worden de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst vastgesteld, ofwel de “directe kosten” of “kostenbasis”. In economische zin worden dit ook wel de variabele kosten genoemd (de kosten die afhankelijk zijn van gebruik). Het percentage van de kosten dat bestaat uit directe kosten wordt de variabiliteit genoemd. Output van deze stap is de kostenbasis per dienst, die wordt berekend door de output van stap 3 te vermenigvuldigen met de relevante variabiliteit.
- 5) In **stap 5** wordt vanuit de kostenbasis per dienst de vergoeding voor die dienst, het tarief, berekend. De stap bestaat uit het vaststellen van een tariefdrager (gebruikseenheid), zoals bij de dienst Treinpad de treinkilometer, en het prognosticeren van de gebruiksomvang voor die tariefdrager voor de periode 2023-2025. De vergoeding wordt berekend door de kostenbasis van een dienst door de geschatte gebruiksomvang te delen.

**Output:** vergoedingen voor de diensten van het minimumtoegangspakket (prijspeil 2020).

45. De vijf stappen in de toerekening van kosten en de berekening van de vergoedingen zijn in onderstaande Figuur 1 schematisch weergegeven.



Figuur 1. De verschillende stappen van de kostentoekening.

*Beoordeling ACM*

46. Naar het oordeel van de ACM vormt deze hoofstructuur voor de toerekening een goede basis voor een toerekening van de directe kosten van het minimumtoegangspakket die voldoet aan de beginselen van integraliteit, transparantie en navolgbaarheid.

*Eliminatieposten*

47. Bij het bepalen van de kostenbasis voor het minimumtoegangspakket geldt dat op grond van de Uitvoeringsverordening een aantal specifieke kosten niet mag worden meegenomen. De eliminatie van deze kosten is onderdeel van de hiervoor genoemde stappen. De methode geeft aan in welke stap en op welke manier de eliminatieposten worden geëlimineerd. De ACM beoordeelt deze eliminaties apart in paragraaf 4.8 van dit besluit.

## 4.2 Vertrekpunt: de totale begrote kosten

48. De begroting van ProRail is het startpunt bij het bepalen van de kosten van het minimumtoegangspakket. De wijze waarop de begroting tot stand komt is beschreven in bijlage B van de methode, waarin de planning-en-controlcyclus nader is toegelicht. De begroting wordt goedgekeurd door de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW).
49. De begroting bevat de begrote kosten van de activiteiten die ProRail uitvoert. Voor vervangingsinvesteringen (hierna: vervangingen) en uitbreidingsinvesteringen (functiewijziging) is geen sprake van kosten maar van investeringsuitgaven. Deze investeringsuitgaven worden op de balans geplaatst, geactiveerd, en jaarlijks afschreven. Deze afschrijvingen zijn de kosten die resulteren uit de investeringen. De afschrijvingen worden in een separaat proces bepaald en wel (gedeeltelijk<sup>39</sup>) toegerekend, zie hiervoor paragraaf 4.3.2 van dit besluit.
50. Voor het bepalen van de kosten van het minimumtoegangspakket voor de periode 2023-2025 wordt de Begroting 2021 als uitgangspunt gebruikt. Deze begroting is opgebouwd uit meerjarige financiële reeksen voor het begrotingsjaar en de daaropvolgende jaren. Deze begroting is de meest actuele goedgekeurde begroting wanneer in de eerste helft van 2021 de berekening van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket voor 2023-2025 plaatsvindt.
51. De vergoeding voor het minimumtoegangspakket wordt vastgesteld voor de driejaarsperiode 2023-2025. De berekening van de kosten van het minimumtoegangspakket wordt gebaseerd op de gemiddelde begrote kosten voor de periode 2023-2025 zoals opgenomen in de Begroting 2021. Dit gemiddelde wordt berekend door de totale kosten voor deze jaren te bepalen en te delen door drie.
52. De begrote kosten waarop ProRail zich baseert, betreffen de begrote kosten van de gehele hoofdspoorweginfrastructuur.<sup>40</sup>

### *Beoordeling ACM*

53. Het is wettelijk voorgeschreven dat de kostenbasis uit de totale *begrote* kosten wordt afgeleid.<sup>41</sup> Daarnaast is het wettelijk voorgeschreven dat de totale begrote kosten gebaseerd mogen zijn op de gemiddelde totale begrote kosten gedurende een periode van ten hoogste tien jaar.<sup>42</sup> Het vertrekpunt van ProRail wordt gevormd door de gemiddelde totale begrote kosten over een periode van drie jaar. ProRail voldoet hiermee aan deze wettelijke eis.
54. Zoals beschreven in de planning-en-controlcyclus wordt de begroting intern en extern geaudit en moet de begroting uiteindelijk door IenW worden goedgekeurd waarna dit ook de basis is voor de

---

<sup>39</sup> Voor zover sprake is van afschrijvingskosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.

<sup>40</sup> De totale begrote kosten van de gehele hoofdspoorweginfrastructuur zijn exclusief de kosten van aanleg en onderhoud van de HSL, die niet worden gedragen door ProRail.

<sup>41</sup> Zie randnummer 15.

<sup>42</sup> Artikel 3, tweede lid, van het Implementatiebesluit.

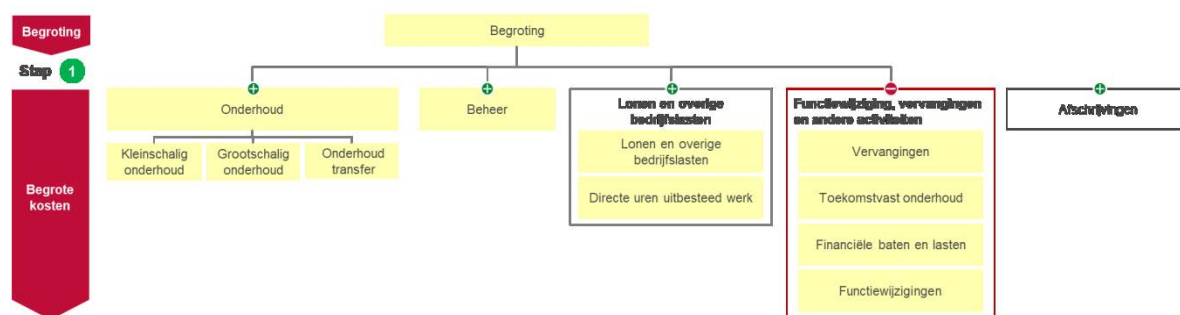


financiering van ProRail. De ACM acht hiermee voldoende geborgd dat de begrote kosten een goede benadering zijn van de uiteindelijke werkelijk gerealiseerde kosten.

55. De op deze manier begrote kosten vormen naar het oordeel van de ACM het juiste vertrekpunt voor de kostentoerekening.

### 4.3 Stap 1: afsplitsen kostencategorieën niet gerelateerd aan minimumtoegangspakket

56. Stap 1 is het vaststellen van de kostencategorieën in de begroting die meegenomen worden in de toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket door het afsplitsen van de in de begroting opgenomen kostencategorieën die in hun geheel niet gerelateerd zijn aan het minimumtoegangspakket, dan wel om andere redenen niet zullen worden opgenomen in de kostenbasis voor het minimumtoegangspakket (zoals vervangingsuitgaven). De kostencategorieën die respectievelijk worden toegerekend en afgesplitst zijn weergegeven in Figuur 2. De kosten van afschrijvingen zijn niet in de begroting opgenomen en worden in een separaat proces vastgesteld.



Figuur 2. Kostencategorieën in het minimumtoegangspakket.

#### 4.3.1 Afsplitsen

57. In het onderstaande wordt een korte toelichting gegeven op alle kostencategorieën die ProRail hanteert. Voor de kostencategorieën die worden afgesplitst, wordt aangegeven waarom dat gebeurt. Daarna volgt het oordeel van de ACM over deze afsplitsing.
- 1) De kostencategorie “onderhoud” betreft onderhoud om de infrastructuur in stand te houden.
  - 2) De kostencategorie “beheer” heeft betrekking op het beheer van netwerken voor telecommunicatie en op de transportkosten van elektriciteit. Het gaat hierbij om beheersactiviteiten die noodzakelijk zijn om het minimumtoegangspakket te kunnen aanbieden.
  - 3) De kostencategorie “lonen en overige bedrijfslasten” heeft onder andere betrekking op kosten van de medewerkers die activiteiten uitvoeren die een relatie hebben met het rijden van treinen. Voorbeelden daarvan zijn het verdelen van capaciteit en verkeersleiding. Niet alleen

de directe loonkosten horen daarbij, maar ook de daaraan direct gerelateerde overige bedrijfslasten, zoals huisvestingskosten.

- 4) De kosten voor “directe uren uitbesteed werk” hebben betrekking op uren van eigen medewerkers van ProRail voor functiehandhaving (instandhouding van de infrastructuur), ofwel voor het uitbesteden van onderhoud.
- 5) “Vervangingen” (vervangingsinvesteringen)<sup>43</sup> betreffen geen kosten maar investeringsuitgaven. Deze worden hier volledig afgesplitst. De jaarlijkse afschrijvingen (afschrijvingskosten) worden in een separaat proces geprognoseerd (zie paragraaf 4.3.2 van dit besluit).
- 6) “Toekomstvast onderhoud” betreft door nieuwe, efficiëntere werkwijzen geplande besparingen op investeringen. Evenals vervangingen worden deze besparingen - negatieve uitgaven - hier volledig afgesplitst. Bij het prognosticeren van de afschrijvingskosten wordt met deze besparingen rekening gehouden.
- 7) De kosten voor “financiële baten en lasten” betreffen financieringskosten (zoals rente op leningen), die op grond van de Uitvoeringsverordening niet toegerekend mogen worden aan het minimumtoegangspakket. Deze kosten worden hier daarom afgesplitst. Zie ook paragraaf 4.8.5 van dit besluit.
- 8) De kostencategorie “functiewijziging” heeft betrekking op uitbreiding, aanpassing of sanering van infrastructuur. Functiewijziging heeft geen betrekking op de exploitatie (onderhoud en beheer van de bestaande infrastructuur). Het betreft investeringsuitgaven die hier worden afgesplitst. Afschrijvingskosten die voortvloeien uit deze investeringen worden wel (deels) toegerekend aan het minimumtoegangspakket (zie paragraaf 4.3.2 van dit besluit).

#### *Beoordeling ACM*

58. Naar het oordeel van de ACM worden hier kosten die geheel niet gerelateerd zijn aan het minimumtoegangspakket transparant afgesplitst en voldoet de methode op dit punt aan de beginselen van causaliteit, transparantie, consistentie en navolgbaarheid.

#### **4.3.2 Afschrijvingen toevoegen**

59. Zoals hiervoor aangegeven worden de in de begroting opgenomen uitgaven voor vervangingen niet toegerekend aan de VMT. In plaats van de vervangingsuitgaven worden afschrijvingskosten geprognoseerd en toegerekend aan de VMT. Afschrijvingskosten worden in een apart proces bepaald. Dit proces wordt hier beschreven en beoordeeld.
60. De afschrijvingskosten worden in 2021 geprognoseerd ten behoeve van de berekening van de VMT voor de periode 2023-2025. Het prognosticeren van de afschrijvingskosten en de

---

<sup>43</sup> Inclusief de in de figuur weergegeven kostencategorieën “toekomstvast onderhoud” en “financiële baten en lasten”.

toerekening naar infrasysteem gebeurt ook weer in 5 stappen, die hierna worden toegelicht. ProRail gebruikt voor deze stappen verschillende bronbestanden.

61. De primaire bron voor het bepalen van de toekomstige afschrijvingskosten is de Materiële Vaste Activa module (hierna: MVA-module). Dit is de activa-administratie van ProRail, waarin informatie is vastgelegd over alle activa<sup>44</sup> die in beheer zijn van ProRail. Dit betreft ruim 120.000 activa die zijn geclusterd naar ruim 250 activa-klassen. Per activum worden onder andere de historische aanschafwaarde (uitgaveprijs), de levensduur,<sup>45</sup> de historische afschrijvingen en de boekwaarde geregistreerd. Deze informatie wordt gebruikt bij het opstellen van de jaarrekening en wordt door de externe accountant getoetst en goedgekeurd.
62. In de MVA-module wordt niet per activum vastgelegd of deze zich in het hoofdspoor of het zijspoor bevindt. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de Enterprise Asset Management module (hierna: EAM-module). In de EAM-module zijn gegevens over de activa van ProRail vastgelegd, zoals de locatie en het bouwjaar. Deze informatie wordt door de afdeling Asset Management gebruikt bij het plannen van onderhoud en vervangingen van activa.
63. Tot slot wordt bij het bepalen van toekomstige afschrijvingskosten ook gebruik gemaakt van de database met kostenkengetallen. Deze database bevat informatie over de marktprijzen van de activa in het beheer van ProRail (vervangingswaarde). De kostenkengetallen worden iedere vier jaar in opdracht van lenW getoetst door een externe auditor.

*Prognose afschrijvingskosten per infrasysteem in 5 stappen*

64. De prognose van de afschrijvingskosten wordt opgesteld per infrasysteem. Het uitgangspunt voor deze prognose is de historische aanschafwaarde van de activa.
65. In de eerste stap worden de geprognosticeerde afschrijvingskosten van de *bestaande* activa vastgesteld voor de periode 2023-2025, dat wil zeggen activa die vóór 31 december 2020 zijn aangeschaft. Van ieder activum is in de MVA-module de historische aanschafwaarde (aanschafprijs) vastgelegd, inclusief de kosten van de door eigen personeel verrichte werkzaamheden. Verder is de levensduur geregistreerd. Activa worden lineair afgeschreven.
66. De geprognosticeerde afschrijvingskosten per jaar per activum worden bepaald door de boekwaarde per 31 december 2020 te delen door de resterende levensduur in jaren, waarbij rekening wordt gehouden met eventuele restwaarde van de activa. Indien sprake is van bestaande activa die door derden is gefinancierd (bijvoorbeeld door gemeentes of provincies) worden de kosten hiervan niet meegenomen bij het bepalen van de geprognosticeerde afschrijvingskosten.<sup>46</sup>
67. De activa zijn in de MVA-module op basis van kenmerken en verschillende levensduren van de activa geclusterd naar activaklassen. Deze geprognosticeerde afschrijvingskosten per

---

<sup>44</sup> De MVA-module bevat zowel materiële als immateriële vast activa (bijvoorbeeld software).

<sup>45</sup> De verwachte periode dat een activum de geëiste functionaliteit heeft.

<sup>46</sup> Op grond van artikel 4, lid 1b, Uitvoeringsverordening mogen kosten die geen verband houden met door de infrastructuurbeheerder uitgevoerde betalingen niet worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket.

activaklasse worden geclusterd naar de infrasystemen op basis van de activaklassentabel. Dit resulteert in de geprognosticeerde afschrijvingskosten van de bestaande activa per infrasysteem.

68. In de tweede stap worden de afschrijvingskosten van *nieuwe* activa<sup>47</sup> geprognosticeerd. Nieuwe activa volgen uit functiehandhavingsprojecten (vervangingen) of functiewijzigingsprojecten die ná 31 december 2020 worden opgeleverd. Deze nieuwe activa resulteren in additionele afschrijvingskosten voor de tariefperiode 2023-2025.
69. Functiehandhavingsprojecten (vervangingen) zijn in de begroting opgenomen op het niveau van infrasystemen.
70. Voor functiewijzigingsprojecten (uitbreidingsinvesteringen) is geen sprake van begrote uitgaven op het niveau van infrasystemen. Om deze reden wordt voor de toerekening van de begrote uitgaven naar infrasystemen gebruik gemaakt van historische gegevens. Per activaklasse wordt bepaald wat de gemiddelde activeringen voor functiewijziging zijn geweest in de afgelopen vijf jaar (2016-2020). Deze activeringen per activaklasse worden geclusterd naar infrasystemen. De resulterende verhouding tussen de infrasystemen wordt gebruikt om de totale begrote uitgaven voor functiewijziging zoals opgenomen in de begroting voor de tariefperiode, toe te rekenen aan infrasystemen.
71. De ná 31 december 2020 geplande vervangingen voor functiehandhaving per infrasysteem en de begrote uitgaven voor functiewijziging per infrasysteem, vormen samen de prognose van de jaarlijkse investeringen per infrasysteem.
72. Om de afschrijvingskosten te bepalen die volgen uit de nieuwe investeringen wordt gebruik gemaakt van het gemiddelde afschrijvingspercentage per infrasysteem van de bestaande activa zoals dat volgt uit stap 1.<sup>48</sup> Het gemiddelde afschrijvingspercentage per infrasysteem wordt toegepast op de prognose van de nieuwe investeringen per infrasysteem voor de tariefperiode. Resultaat zijn de geprognosticeerde afschrijvingskosten per infrasysteem als gevolg van nieuwe functiehandhavings- en functiewijzigingsprojecten.
73. De derde stap heeft betrekking op mutaties in de geprognosticeerde afschrijvingskosten die het gevolg zijn van desinvesteringen. Bij desinvesteringen worden activa vervangen of buiten dienst gesteld die nog niet volledig zijn afgeschreven. Dit resulteert in een eenmalig hogere afschrijving en in een jaarlijks lagere afschrijving in de jaren daarna. Beide worden bepaald op basis van de historische desinvesteringen per infrasysteem van de afgelopen vijf jaar (2016-2020).
74. Bij het bepalen van de mutaties in de afschrijvingskosten als gevolg van desinvesteringen moet rekening worden gehouden met desinvesteringen die het gevolg zijn van technologische vernieuwing of veroudering, aangezien de kosten hiervoor niet mogen worden toegerekend aan

---

<sup>47</sup> Er kan ook sprake zijn van investeringen in bestaande activa. De extra afschrijvingskosten worden in dit geval bepaald aan de hand van de nieuwe activawaarde.

<sup>48</sup> Hierbij wordt gebruik gemaakt van gegevens over de aanschafwaarde van de activa in gebruik per infrasysteem en de hierbij behorende afschrijvingskosten van dat infrasysteem uit het meest recente jaar (2020).

de kostenbasis voor het minimumtoegangspakket. Zie voor een nadere toelichting eliminatiepost 6 (zie paragraaf 244 van dit besluit).

75. In de vierde stap wordt het totaal van de geprognosticeerde afschrijvingskosten vastgesteld als de som van de afschrijvingskosten van bestaande activa (resultaat van stap 1), de extra afschrijvingskosten als gevolg van functiehandhavings- en functiewijzigingsprojecten (resultaat van stap 2) en de mutaties in afschrijvingskosten als gevolg van desinvesteringen (resultaat van stap 3). Deze totale geprognosticeerde afschrijvingskosten worden toegerekend aan de VMT.
76. In de laatste stap 5 wordt een nadere detaillering gemaakt van de afschrijvingskosten voor de infrasystemen spoor en wissels. In de MVA-module wordt voor deze systemen geen onderscheid gemaakt naar spoor en wissels die zijn gelegen in het hoofdspoor respectievelijk het zijspoor. De voorgaande vier stappen in de prognose van de afschrijvingskosten zijn dan ook uitgevoerd voor de systemen spoor en wissels samen. Voor het toerekenen van de afschrijvingskosten aan de VMT is echter – in lijn met de toerekening van de onderhoudskosten – een opsplitsing nodig naar de systemen hoofdspoor, zijspoor, wissels in hoofdspoor en wissels in zijspoor.
77. Om een opsplitsing van de activa van spoor en wissels te maken naar hoofdspoor en zijspoor (om de verdeelsleutel te bepalen) kan geen gebruik worden gemaakt van de verhoudingen van de lengte (sporen) of aantallen (wissels) van deze activa, omdat er een verschil kan zitten in:
  - 1) de leeftijden van de activa in hoofd- en zijspoor;
  - 2) het type wissels (en kosten) in hoofd- en zijspoor;
  - 3) de kosten per activum van hoofd- en zijspoor.
78. Bij het bepalen van de verdeelsleutels van de kosten van spoor en wissels over hoofd- en zijspoor, wordt daarom gebruik gemaakt van gegevens over de locatie en het bouwjaar van activa uit de Enterprise Asset Management module en de vervangingswaarde van de activa zoals opgenomen in de kostenkengetallen database. Dit gebeurt in drie stappen.
79. In de eerste stap wordt de vervangingswaarde per activum bepaald. Per activum (bijvoorbeeld spoorstaaf, ballast, Engelse wissel, etc.) wordt in de EAM-module geregistreerd of deze zich in het hoofdspoor of zijspoor bevindt en wat de belasting van het activum is. In de kostenkengetallen database is de vervangingswaarde per activatype vastgelegd. Op basis van de informatie uit beide bronnen wordt zo per activum in het hoofdspoor respectievelijk het zijspoor de vervangingswaarde per activum vastgesteld.
80. In de tweede stap wordt de theoretische aanschafwaarde per activum bepaald door de vervangingswaarden terug te rekenen naar de theoretische waarde van de activa op het moment van aanschaf. Dit gebeurt op basis van het bouwjaar van het activum zoals geregistreerd in de EAM-module en historische indexatiecijfers van het CBS.
81. In de derde stap wordt eerst de theoretische aanschafwaarde per activum gedeeld door de verwachte levensduur per activum, wat resulteert in een theoretische jaarlijkse afschrijving per activum. Deze afschrijvingen per activum worden vervolgens geclusterd naar de infrasystemen

hoofdspoor, zijspoor, wissels in hoofdspoor en wissels in zijspoor. Hieruit volgt de verhouding tussen de afschrijvingskosten voor hoofdspoor en zijspoor, ofwel de verdeelsleutel. Op basis van deze verdeelsleutel worden de totale geprognosticeerde afschrijvingskosten voor de infrasystemen spoor en wissels, die volgden uit stappen 1 tot en met 4, opgesplitst naar de geprognosticeerde afschrijvingskosten voor spoor en wissels in het hoofdspoor en zijspoor.

#### *Beoordeling ACM*

82. ProRail rekent in deze stap afschrijvingskosten toe aan de VMT. De Uitvoeringsverordening geeft aan dat afschrijvingskosten die *niet* volgen uit door de treinexploitatie veroorzaakte slijtage, moeten worden geëlimineerd.<sup>49</sup> Oftewel afschrijvingskosten die *wel* volgen uit de exploitatie van de treindienst, moeten worden toegerekend en daartoe worden in deze stap eerst alle afschrijvingskosten toegerekend. In stap 4 wordt bepaald welk deel daarvan de door slijtage veroorzaakte directe kosten betreft.
83. De waarde van de activa die wordt toegerekend aan de VMT moet gebaseerd zijn op historische waarden, dan wel, wanneer die niet bekend zijn of wanneer de actuele waarde lager ligt, op de actuele waarde.<sup>50</sup> De methode gaat voor investeringen vóór 2021 direct uit van de in de MVA-module opgenomen aanschafwaarde (historische waarde). Voor investeringen vanaf 2021 wordt de historische waarde indirect afgeleid uit de voor de activa van de betreffende infrasystemen gebruikelijke aanschafwaarde. Bij de toerekening van de afschrijvingskosten aan de VMT baseert de methode zich dus op de historische waarde van de activa. Hiermee voldoet de methode aan artikel 3, derde lid, van de Uitvoeringsverordening.
84. Omdat de begroting van ProRail is gebaseerd op uitgaven, volgen de afschrijvingskosten niet direct uit de begroting. Hierdoor is noodzakelijkerwijs een vrij complexe vaststelling en toerekening van deze afschrijvingskosten noodzakelijk. Daarbij worden op basis van vóór 2021 al geactiveerde investeringen en de begrote investeringsuitgaven vanaf 2021, met behulp van in de methode duidelijk beschreven bedrijfsinformatie, de afschrijvingskosten bepaald en toegerekend aan de 18 infrasystemen. ProRail beschrijft helder iedere stap en beschrijft uit welke interne systemen de informatie over uitgaven, kosten en activa afkomstig is. De ACM is van oordeel dat ProRail gegeven de complexiteit kiest voor een transparante en proportionele methode om de afschrijvingskosten per infrasysteem te bepalen en dat die methode voldoet aan de beginselen causaliteit, proportionaliteit, transparantie, consistentie en navolgbaarheid.

#### **4.4 Stap 2: opsplitsing kosten naar infrasystemen en bedrijfseenheden**

85. Stap 2 betreft het opsplitsen van de in stap 1 vastgestelde – aan het minimumtoegangspakket gerelateerde – begrote kosten per kostencategorie in kosten per infrasysteem of bedrijfseenheid.

<sup>49</sup> Zie artikel 4, eerste lid, onder n, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>50</sup> Artikel 3, derde lid, van de Uitvoeringsverordening. Zie ook randnummer 16 van dit besluit.

#### 4.4.1 Opsplitsing kosten naar infrasystemen

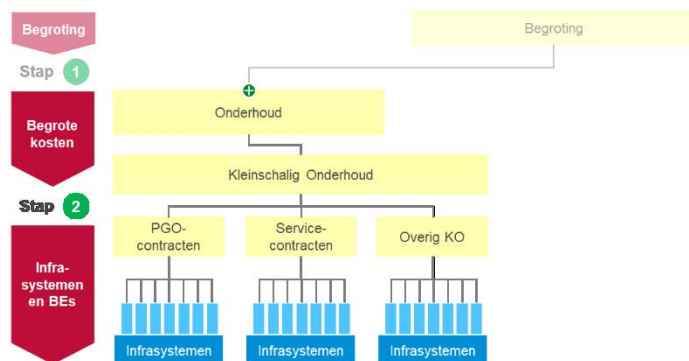
86. Om de begrote kosten voor onderhoud en afschrijvingen toe te rekenen aan de VMT worden deze kosten eerst opgesplitst in kosten per infrasysteem. Voor de onderhoudskosten geldt dat deze opsplitsing wordt gemaakt voor de subcategorieën kleinschalig onderhoud, grootschalig onderhoud en onderhoud transfer.
87. Infrasystemen zijn clusters van activa. Voor de opsplitsing van kosten worden 18 infrasystemen gebruikt die ook worden gebruikt in de contracten die ProRail sluit met de aannemers. De 18 infrasystemen zijn genoemd in Tabel 1 en worden toegelicht in bijlage F van de methode.

Infrasystemen	
1. Hoofdspoor	10. Beveiligingssysteem
2. Zijspoor	11. Paden, begroeiing, installaties & overig
3. Wissels in hoofdspoor	12. Bovenleiding / voeding
4. Wissels in zijspoor	13. Onderstations / schakelstations
5. Geluidsschermen	14. Telecom
6. Overwegbeveiliging	15. ICT
7. Overwegbevloering	16. Tankinstallatie
8. Kunstwerken	17. Heuvelsysteem
9. Railgebonden gebouwen	18. Transfer

Tabel 1. De 18 infrasystemen.

#### Kostenopsplitsing kleinschalig onderhoud naar infrasystemen

88. Kleinschalig onderhoud betreft de activiteiten die noodzakelijk zijn om de prestaties op het gebied van beschikbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid van de hoofdspoorweginfrastructuur te realiseren. De kosten voor deze activiteiten die zijn opgenomen in de begroting zijn opgebouwd uit (1) de kosten voor PGO-contracten (Prestatie Gericht Onderhoud), (2) de kosten voor servicecontracten en (3) overige kosten voor kleinschalig onderhoud.



Figuur 3. Kosten Kleinschalig onderhoud.



*PGO-contracten*

89. Door middel van de contracten met onderhoudsaannemers wordt het onderhoud in 21 verschillende gebieden aanbesteed en uitgevoerd. De contracten met de aannemers zijn contracten voor het zogenoemde Prestatie Gericht Onderhoud (PGO). In de PGO-contracten besluiten de aannemers zelf welke onderhoudsactiviteiten uitgevoerd moeten worden om aan de eisen van ProRail te voldoen en storingen te voorkomen. De begrote kosten voor PGO-contracten zijn opgenomen in de begroting waarin ProRail een schatting maakt op basis van informatie zoals deze bekend is uit de bestaande contracten voor de betreffende gebieden.
90. PGO-contracten zijn voor een deel opgebouwd uit een onderhoudsplan en een deel vaste prijs. Voor de kostentoekening is relevant dat aannemers de prijs van het onderhoudsplan specificeren naar infrasystemen, waarmee per contract de kosten van het onderhoud per infrasysteem bekend zijn.
91. Het vaste deel van de prijs van het contract omvat bijvoorbeeld kosten voor planning en projectmanagement, algemene kosten en kosten voor winst en risico en is niet gespecificeerd per infrasysteem. Deze kosten worden per contract naar rato van de door de aannemer gespecificeerde kosten per infrasysteem toegerekend aan de verschillende infrasystemen. Voor de verdeling van het deel vaste prijs over de infrasystemen, wordt gebruik gemaakt van de verdeling kosten van het onderhoudsplan over de 18 infrasystemen zoals deze medio 2019 is vastgesteld op basis van de op dat moment lopende contracten.
92. In de PGO-contracten zijn de kosten van onderhoud aan de wisselbediening apart opgenomen maar niet nader gespecificeerd naar kosten voor de infrasystemen wissels in hoofdspoor en wissels in zijspoor. De kosten voor wisselbediening moeten om deze reden worden opgesplitst in kosten voor deze infrasystemen. Deze opsplitsing naar beide infrasystemen vindt plaats naar rato van het aantal wisselstellers in hoofdspoor en zijspoor. Het aantal wisselstellers is volgens ProRail een goede proxy voor het opsplitsen van de kosten van wisselbediening naar de beide infrasystemen. Een wisselsteller wordt gebruikt voor de bediening van een wissel door het laten bewegen van de wisseltongen. De kosten van het onderhoud aan de wissels zijn hoger naarmate het aantal wisselstellers groter is. Het aantal wisselstellers in hoofdspoor en zijspoor volgt uit een database met infra-aantallen.<sup>51, 52</sup>

*Servicecontracten*

93. Naast de PGO-contracten met de onderhoudsaannemers worden ook servicecontracten afgesloten met externe partijen. De kosten voor deze contracten zijn ook onderdeel van de kosten voor kleinschalig onderhoud. Servicecontracten worden afgesloten voor het tweede en derde lijn onderhoud aan complexe installaties en hebben betrekking op individuele infrasystemen. Voorbeelden zijn het servicecontract voor tunneltechnische installaties, dat volledig betrekking heeft op het infrasysteem kunstwerken, of het servicecontract voor beveiligingssystemen, dat volledig betrekking heeft op het infrasysteem beveiligingssysteem.

---

<sup>51</sup> Zie bijlage H van de methode voor een nadere toelichting.

<sup>52</sup> Uit een regressieanalyse van de onderhoudskosten voor wisselbediening volgen geen hogere kosten per eenheid op hoofdspoor dan op zijspoor. Bij de opsplitsing van de kosten van wisselbediening wordt dan ook geen rekening gehouden met het verschil in gebruik van de wissels op hoofdspoor en zijspoor.



94. De begrote kosten voor de servicecontracten worden op basis van de aard van de individuele contracten toegewezen aan de verschillende infrasystemen.

*Overig kleinschalig onderhoud*

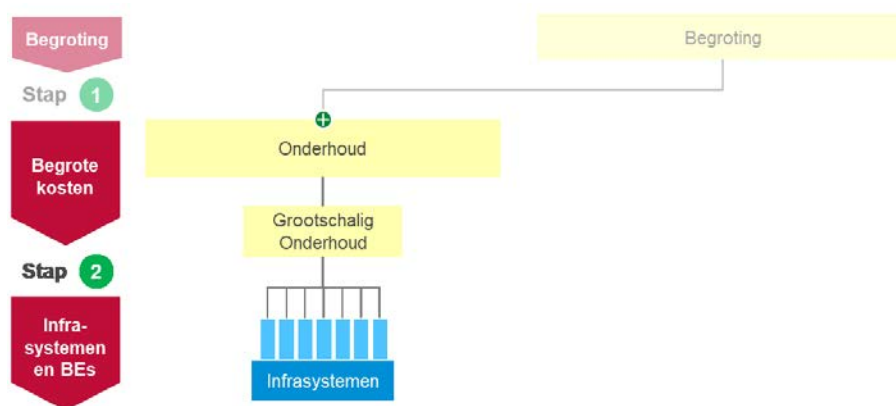
95. Binnen de kostencategorie kleinschalig onderhoud is sprake van een klein deel overige kosten. Deze kosten worden toegerekend aan het infrasysteem waar deze kosten betrekking op hebben. Hiertoe worden deze kostenposten individueel beoordeeld. Voorbeeld zijn kosten voor tunneltechnische infrastructuur, die worden toegerekend aan het infrasysteem kunstwerken. Indien geen sprake is van een directe relatie met een specifiek infrasysteem, dan worden de kosten naar rato van de reeds toegerekende kosten voor kleinschalig onderhoud, zijnde de kosten voor de PGO-contracten en de servicecontracten, toegerekend aan de verschillende infrasystemen.

*Beoordeling ACM*

96. Naar het oordeel van de ACM is de toerekening van de kosten van kleinschalig onderhoud in deze stap transparant en navolgbaar en vormt de toerekening aan infrasystemen een logische stap in het totale proces om de kosten causaal toe te rekenen aan de VMT-diensten die deze kosten veroorzaken. Naar het oordeel van de ACM voldoet de methode daarmee op dit punt aan de beginselen integraliteit, causaliteit, transparantie en navolgbaarheid.

**Kostenopsplitsing grootschalig onderhoud naar infrasystemen**

97. Grootschalig onderhoud betreft de activiteiten die nodig zijn om de kwaliteit van de infrastructuur te handhaven en de levensduur daarvan op de middellange en lange termijn te realiseren. De kosten voor deze activiteiten zijn in de begroting opgenomen als diverse kostencategorieën die worden opgesplitst in kosten voor de verschillende infrasystemen.



**Figuur 4. Opsplitsing kosten grootschalig onderhoud naar infrasystemen.**

98. De kostencategorieën binnen grootschalig onderhoud zijn voor het grootste deel volledig gerelateerd aan één infrasysteem. Figuur 9 van de methode beschrijft aan welke infrasystemen deze kostencategorieën worden toegerekend. Zo wordt de kostencategorie “spoor (slijpen)” bijvoorbeeld geheel toegerekend aan het infrasysteem hoofdspoor.
99. Voor twee kostencategorieën (“spoor” en “wissels”) is sprake van een relatie met meerdere infrasystemen, zijnde de infrasystemen “hoofdspoor” en “zijspoor” en “wissels in hoofdspoor”

en “wissels in zijspoor”. De kosten van spoor worden toegerekend aan de infrasystemen hoofdspoor en zijspoor naar rato van het aantal kilometer hoofdspoor en zijspoor, gewogen naar het verschil in gebruik tussen hoofdspoor en zijspoor door toepassing van de gebruiksfactor. Door de verhouding van het aantal kilometers hoofdspoor en zijspoor te vermenigvuldigen met de gebruiksfactor wordt de allocatiesleutel bepaald waarmee de kosten van spoor worden opgesplitst naar hoofdspoor en zijspoor.

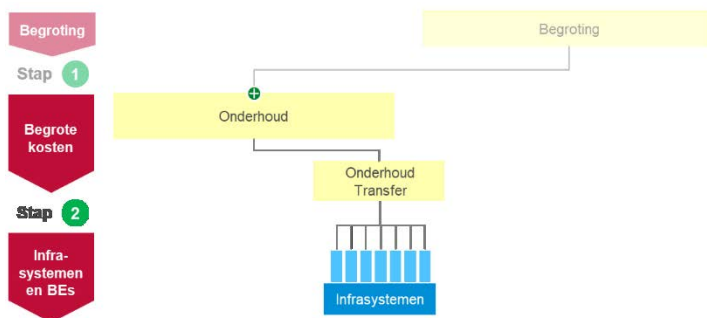
100. De gebruiksfactor is de verhouding tussen de gemiddelde kosten per infrasysteem op hoofd- en zijspoor. In bijlage H van de methode is beschreven hoe de gebruiksfactor is bepaald en de resulterende allocatiesleutel wordt bepaald.
101. Binnen de kostencategorie grootschalig onderhoud is sprake van een klein deel overige kosten. Deze kosten worden toegerekend aan het infrasysteem waar deze kosten betrekking op hebben. Hiertoe worden deze kostenposten individueel beoordeeld. Indien geen sprake is van een directe relatie met een specifiek infrasysteem, dan worden de kosten naar rato van de reeds toegerekende kosten voor grootschalig onderhoud opgesplitst naar de verschillende infrasystemen.

#### *Beoordeling ACM*

102. Naar het oordeel van de ACM is de toerekening in deze stap helder en volledig beschreven en vormt de toerekening aan infrasystemen een logische stap in het totale proces om de kosten causaal toe te rekenen aan de VMT-diensten die deze kosten veroorzaken.
103. Naar het oordeel van de ACM is het juist om bij de toerekening van kosten aan hoofdspoor en zijspoor via een gebruiksfactor rekening te houden met het verschil in gebruik van hoofdspoor en zijspoor. Indien bijvoorbeeld hoofdspoor gemiddeld meer wordt gebruikt (een hoger fictief dagtonnage kent) dan zijspoor, zal een kilometer hoofdspoor door de sterkere slijtage gemiddeld hogere kosten geven dan een kilometer zijspoor. Het uitsluitend toerekenen van kosten naar rato van het aantal kilometers hoofdspoor en zijspoor, is dan niet correct. Via de gebruiksfactor wordt hiervoor gecorrigeerd. Door het toepassen van de gebruiksfactor, die ProRail berekent als de verhouding tussen de gemiddelde kosten per infrasysteem op hoofd- en zijspoor, houdt ProRail naar het oordeel van de ACM voldoende rekening met het verschillende gebruik van hoofdspoor en zijspoor en daarmee de verschillende gemiddelde kosten per kilometer hoofdspoor en zijspoor.
104. Naar het oordeel van de ACM voldoet de methode daarmee op dit punt aan de beginselen integraliteit, causaliteit, transparantie en navolbaarheid.

#### **Kostenopsplitsing onderhoud transfer naar infrasystemen**

105. De kosten onderhoud transfer betreffen de kosten voor dagelijkse en kortcyclische schoonmaken en onderhoudsactiviteiten, inclusief de kosten voor het verhelpen van storingen in transferruimtes op stations. Deze kosten zijn in zijn geheel gerelateerd aan het infrasysteem transfer.



**Figuur 5. Opsplitsing kosten onderhoud transfer naar infrasysteem.**

*Beoordeling ACM*

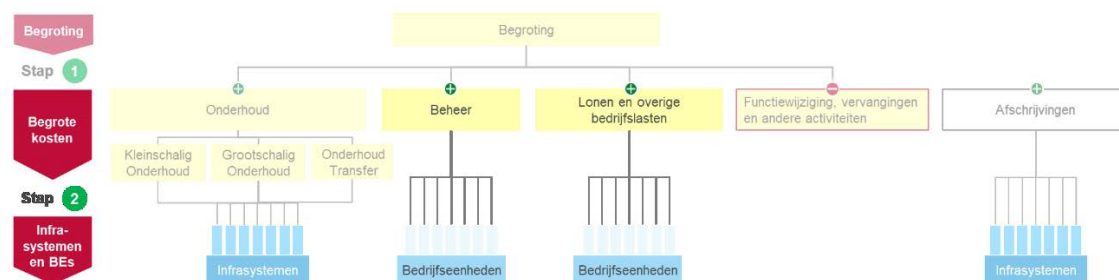
106. Naar het oordeel van de ACM is de toerekening in deze stap helder en volledig beschreven en vormt de toerekening naar infrasystemen een logische stap in het totale proces om de kosten causaal toe te rekenen aan de diensten die deze kosten veroorzaken. Naar het oordeel van de ACM voldoet de methode daarmee op dit punt aan de beginselen integraliteit, causaliteit, transparantie en navolgbaarheid.

**Kostenopsplitsing afschrijvingen naar infrasystemen**

107. De afschrijvingskosten zijn onder stap 1 (zie paragraaf 4.3.2 van dit besluit) al opgesplitst naar de infrasystemen.

**4.4.2 Opsplitsen kosten naar bedrijfseenheden**

108. Om de begrote kosten voor beheer en lonen en overige bedrijfslasten toe te rekenen, worden deze kosten eerst opgesplitst in kosten per bedrijfseenheid.

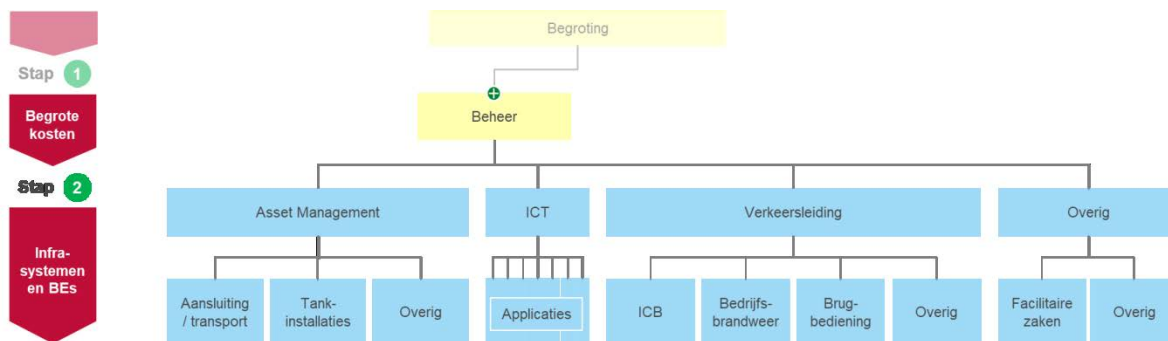


**Figuur 6. Opsplitsing beheerkosten en lonen en overige bedrijfslasten naar bedrijfseenheden.**

**Kostenopsplitsing beheer naar bedrijfseenheden**

109. Beheerkosten hebben betrekking op kosten voor het beheer van infrastructuur, kosten van de elektriciteitsnetbeheerders (transport van elektriciteit) en overige beheerkosten. De kosten voor beheer zijn in de begroting al opgesplitst naar bedrijfseenheden. Niet voor alle bedrijfseenheden is sprake van beheerkosten. In de begroting zijn voor de volgende bedrijfseenheden en afdelingen beheerkosten opgenomen: Asset Management, ICT, Verkeersleiding, Overige afdelingen. Voor het bepalen van de directe kosten van het minimumtoegangspakket, worden deze kosten nader

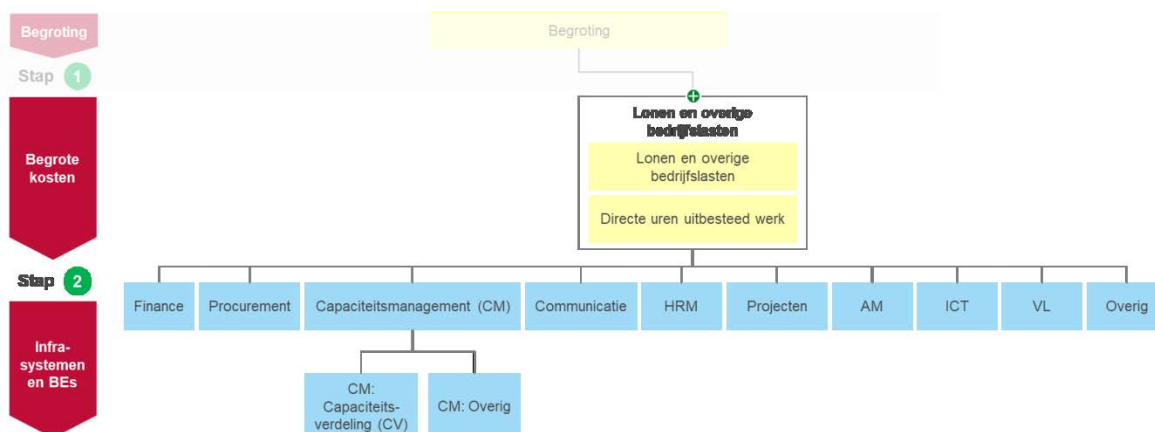
opgesplitst conform Figuur 7. Deze opsplitsing kan direct worden gemaakt op basis van informatie in de begroting. Een toerekening met allocatiesleutels is daarom niet nodig.



Figuur 7. Kosten beheer.

### Kostenopsplitsing lonen en overige bedrijfslasten naar bedrijfseenheden

110. Kosten voor lonen en overige bedrijfslasten hebben betrekking op lonen en salarissen (inclusief sociale lasten) en overige bedrijfslasten zoals kosten voor huisvesting. De kosten voor lonen en overige bedrijfslasten zijn in de begroting al conform Figuur 8 opgesplitst naar bedrijfseenheden.



Figuur 8. Opsplitsing kosten lonen en overige bedrijfslasten naar bedrijfseenheden.

111. Voor het bepalen van de kostenbasis van het minimumtoegangspakket zijn de kosten voor de bedrijfseenheden Capaciteitsmanagement (CM) en Verkeersleiding (VL) relevant. De kosten voor lonen en overige bedrijfslasten voor de bedrijfseenheid Capaciteitsmanagement (CM) zijn in de begroting al nader opgesplitst in de kosten van capaciteitsverdeling (CV) en de overige kosten voor capaciteitsmanagement (CM: Overig). Ditzelfde geldt voor de kosten voor directe uren uitbesteed werk die worden gemaakt voor onderhouds- en beheeractiviteiten voor functiehandhaving. De kosten voor directe uren voor uitbesteed werk van de bedrijfseenheid Capaciteitsmanagement hebben geen betrekking op de activiteiten voor capaciteitsverdeling (CV),

maar zijn volledig gerelateerd aan de overige activiteiten (projecten) van de bedrijfseenheid Capaciteitsmanagement (CM: Overig), die in stap 3 worden afgesplitst.<sup>53</sup>

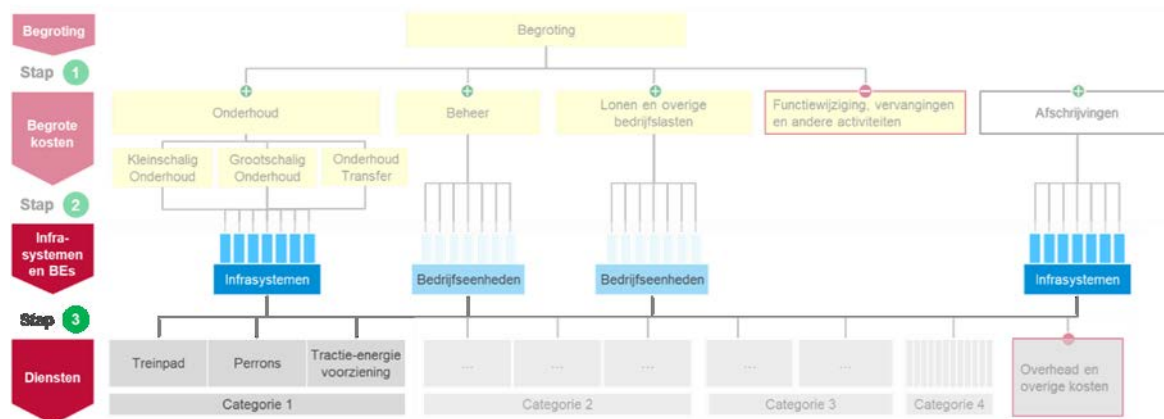
112. Voor automatiserings- en reiskostenvergoedingen is in de begroting centraal budget opgenomen bij de bedrijfseenheden ICT en HRM. Deze kosten hebben echter betrekking op alle bedrijfseenheden. Om deze reden worden deze kosten naar rato van het aantal begrote FTE's toegerekend aan capaciteitsverdeling (CV) en Verkeersleiding.<sup>54</sup>

#### Beoordeling ACM

113. Naar het oordeel van de ACM is de toerekening in deze stap helder en volledig beschreven en worden in deze stap kosten zo gesplitst dat in latere stappen (stap 3 en 4) de directe kosten causaal kunnen worden toegerekend aan de VMT. Naar het oordeel van de ACM is de toerekening van automatiserings- en reiskostenvergoedingen naar rato van het aantal FTE's een objectieve en transparante methode om deze kosten aan de verschillende bedrijfseenheden toe te rekenen. De ACM acht het ook aannemelijk dat het aantal FTE's de bron van deze kosten goed voorspelt. Daarmee voldoet de methode op dit punt aan de beginselen integraliteit, causaliteit, transparantie en navolgbaarheid.

### 4.5 Stap 3: toerekening kosten naar diensten minimumtoegangspakket

114. Stap 3 is het toerekenen van de in stap 2 vastgestelde kosten per infrasysteem en per bedrijfseenheid aan de diensten die ProRail aanbiedt, waaronder de diensten binnen het minimumtoegangspakket. Figuur 9 geeft dit schematisch weer.



Figuur 9. Toerekening kosten per infrasysteem en bedrijfseenheid naar diensten.

#### 4.5.1 De definitie van de diensten

115. De reikwijdte van het minimumtoegangspakket is vastgelegd in Bijlage II onder 1 van Richtlijn 2012/34/EU. ProRail biedt binnen het minimumtoegangspakket drie diensten aan.

<sup>53</sup> Zie Figuur 26 van de methode.

<sup>54</sup> De kosten van andere bedrijfseenheden worden later afgesplitst.

116. Ten eerste de dienst Treinpad. Dit is de infrastructuurcapaciteit die nodig is om een trein in een bepaald tijdvak tussen twee plaatsen te laten rijden, inclusief de behandeling van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit, het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit; treinbeheer met inbegrip van seinen, regeling, treindienstleiding en de overdacht en levering van informatie over treinbewegingen en alle andere informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren.
117. Ten tweede de dienst Perrons. Dit betreft het gebruik van passagiersperrons ten behoeve van het in- en uitstappen van reizigers. Een perron is gedefinieerd als de verhoging langs het spoor bij een station of halte, waar reizigers kunnen in- en uitstappen. Looproutes, roltrappen, liften en hellingbanen maken geen onderdeel uit van het passagiersperron. Deze faciliteiten hebben enkel een functie in de toegang tot het perron, maar maken hier geen deel van uit, en hebben zelf niet het in- en uitstappen als doel. Dit zelfde geldt voor de op het perron aanwezige faciliteiten ten behoeve van reizigers, zoals reisinformatieborden en locaties voor diensten in verband met kaartverkoop, bankjes, etc.
118. Ten derde de dienst Tractie-energievoorziening. Dit betreft het gebruik van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van de tractie, ofwel de elektrische aandrijving van de treinen. Deze dienst wordt aangeboden op de geëlektrificeerde sporen. Dit betreft voorzieningen voor het binnen het netwerk van ProRail nodige *transport* van elektrische energie. De *levering* van de elektrische energie zelf valt niet onder transport. Levering van energie is een separate dienst die geen onderdeel is van het minimumtoegangspakket.

#### *Beoordeling ACM*

119. ProRail mag binnen het minimumtoegangspakket verschillende diensten onderscheiden en voor ieder van deze diensten een aparte vergoeding hanteren.<sup>55</sup> De dienst Treinpad en Tractie-energievoorziening zijn ongewijzigd ten opzichte van de voorgaande methode van toerekening voor de periode 2020-2022. Deze diensten behoren tot het minimumtoegangspakket.
120. De dienst Perrons betreft een nieuwe dienst van minimumtoegangspakket. Onder de voorgaande methode betrof dit een onderdeel van de dienst Transfer (gebruik van stations). De dienst Transfer is een categorie 2 dienst zoals gedefinieerd in Bijlage II van Richtlijn 2012/34/EU. In navolging van de uitspraak van het Hof biedt ProRail nu het gebruik van passagiersperrons aan in het minimumtoegangspakket.<sup>56</sup>
121. ProRail heeft een passagiersperron gedefinieerd als “de verhoging langs het spoor bij een station of halte, waar reizigers kunnen in- en uitstappen”.<sup>57</sup> Het begrip perron is niet in de Richtlijn, noch in de Sw gedefinieerd. De advocaat-generaal van het Hof definieert perrons in zijn conclusie als een “plek die is ingericht om personen in en uit de trein te laten stappen”<sup>58</sup> en de Nederlandse Van Dale definieert perrons als “verhoging naast de rails”. Naar het oordeel van de ACM sluit ProRail

<sup>55</sup> Artikel 6, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>56</sup> HvJ EU 10 juli 2019, C-210/18, ECLI:EU:C:2019:586 (*WESTbahn Management GmbH tegen ÖBB-Infrastruktur AG*).

<sup>57</sup> Methode, p. 9.

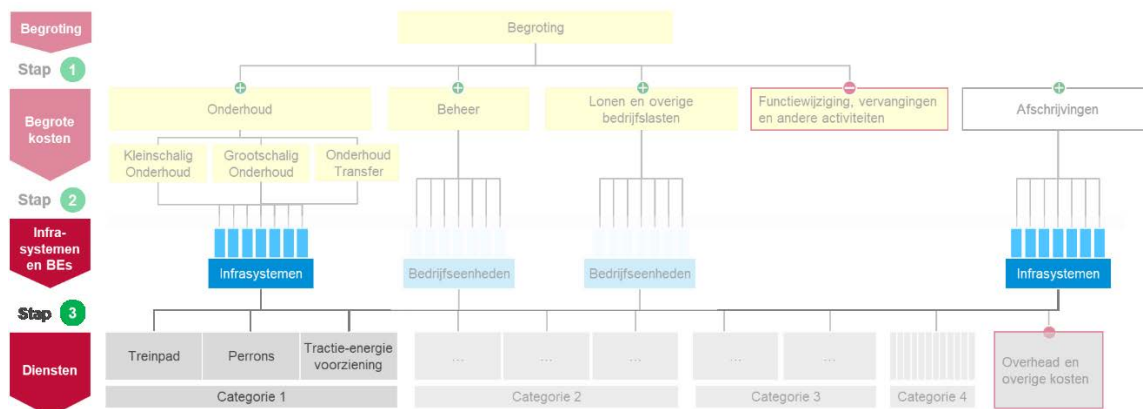
<sup>58</sup> HvJ EU 10 juli 2019, C-210/18, ECLI:EU:C:2019:586 (concl. A-G M. Campos Sánchez-Bordona) *WESTbahn Management GmbH tegen ÖBB-Infrastruktur AG*.

aan bij de gangbare definitie van passagiersperrons waarin zowel de constructie (verhoging naast de rails) als de functie (in- en uitstappen van reizigers) is opgenomen. Op het perron aanwezige faciliteiten maken naar het oordeel van de ACM terecht geen onderdeel uit van het perron, omdat deze niet het in- en uitstappen van reizigers tot doel hebben en ook geen onderdeel zijn van de perronconstructie.

122. De ACM stelt vast dat de drie diensten samen alle onderdelen van het minimumtoegangspakket omvatten (zie randnummer 4.5.1). Daarnaast is uit de beschrijving van de diensten Treinpad, Tractie-energievoorziening en Perrons niet gebleken dat ProRail activiteiten heeft geschaard onder deze diensten die geen onderdeel uitmaken van het minimumtoegangspakket. Naar het oordeel van de ACM voldoet ProRail hiermee op dit punt aan de wettelijke eisen.

#### 4.5.2 Toerekening kosten per infrasysteem naar diensten

123. De kosten voor kleinschalig onderhoud, grootschalig onderhoud, onderhoud transfer en afschrijvingen zijn in stap 2 opgesplitst naar kosten per infrasysteem en worden hier in stap 3 toegerekend aan de VMT. Dit is schematische weergegeven in Figuur 10.



Figuur 10. Toerekening kosten per infrasysteem naar diensten.

124. De kosten per infrasysteem worden volledig, gedeeltelijk, of geheel niet toegerekend aan de VMT.
125. Voor een aantal infrasystemen geldt dat de kosten volledig worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket, omdat deze systemen volledig worden gebruikt ten behoeve van de diensten Treinpad, Perrons en Tractie-energievoorziening (volledige toerekening).
126. Een aantal systemen heeft geen relatie met het minimumtoegangspakket, zodat de kosten van deze systemen in het geheel niet worden toegerekend aan de diensten Treinpad, Perrons en Tractie-energievoorziening (geen toerekening).
127. Voor een aantal systemen geldt dat deze zowel worden gebruikt voor de diensten van het minimumtoegangspakket als ook voor de andere diensten die ProRail aanbiedt. Op basis van de kosten zoals opgenomen in de begroting kan echter niet worden vastgesteld ten behoeve van welke dienst de kosten van deze infrasystemen worden gemaakt. Voor de kosten van deze



infrasystemen worden allocatiesleutels toegepast om de kosten toe te rekenen aan de verschillende diensten binnen het minimumtoegangspakket of aan de andere diensten die door ProRail worden aangeboden (gedeeltelijke toerekening).

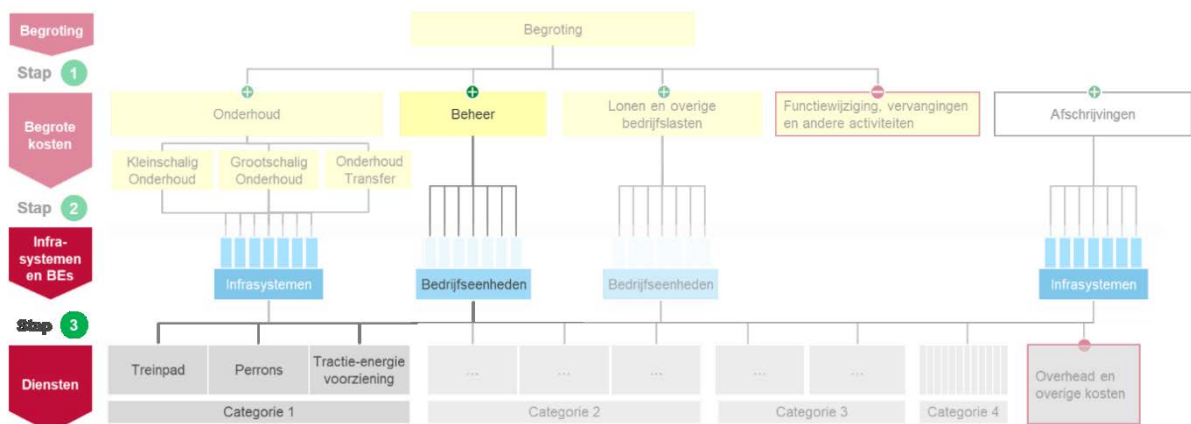
128. De toerekening van de kosten aan de VMT en de andere diensten aan hoofdspoor dan wel zijspoor vindt plaats door middel van allocatiesleutels die zijn gebaseerd op infra-aantallen, zoals het aantal kilometers spoor of het aantal wissels. Voor de infrasystemen waarbij sprake is van een relatie met gebruik, moet bij het vaststellen van een allocatiesleutel voor het toerekenen van de kosten rekening worden gehouden met het verschil in gebruik van deze infra-elementen in het hoofdspoor respectievelijk het zijspoor. Dit gebeurt door toepassing van de eerder genoemde gebruiksfactor (zie randnummer 100).
129. In Figuur 19 van de methode is precies aangegeven hoe de kosten van de infrasystemen worden toegerekend. Zo worden de kosten van het infrasysteem ‘paden, begroeiing, installaties & overig’ - wat zowel hoofdspoor (en daarmee het minimumtoegangspakket) als zijspoor (geen minimumtoegangspakket) betreft - deels toegerekend aan de dienst Treinpad naar rato van het aantal kilometer paden in hoofd- en zijspoor, waarbij rekening wordt gehouden met het verschil in gebruik in hoofdspoor en zijspoor door middel van toepassing van de gebruiksfactor.

*Beoordeling ACM*

130. De ACM is van oordeel dat de methode op dit punt helder en volledig beschrijft of de kosten volledig, gedeeltelijk, of geheel niet toegerekend aan de VMT. De gebruikte allocatiesleutels borgen naar het oordeel van de ACM een causale toerekening. Naar het oordeel van de ACM voldoet de methode op dit punt aan de beginselen integraliteit, causaliteit, transparantie en navolgbaarheid.

**4.5.3 Toerekening beheer per bedrijfseenheid naar diensten**

131. De kosten voor beheer zijn in stap 2 opgesplitst naar kosten per bedrijfseenheid en worden hier in stap 3 toegerekend naar diensten.



Figuur 11. Toerekening beheerkosten per bedrijfseenheid naar diensten.



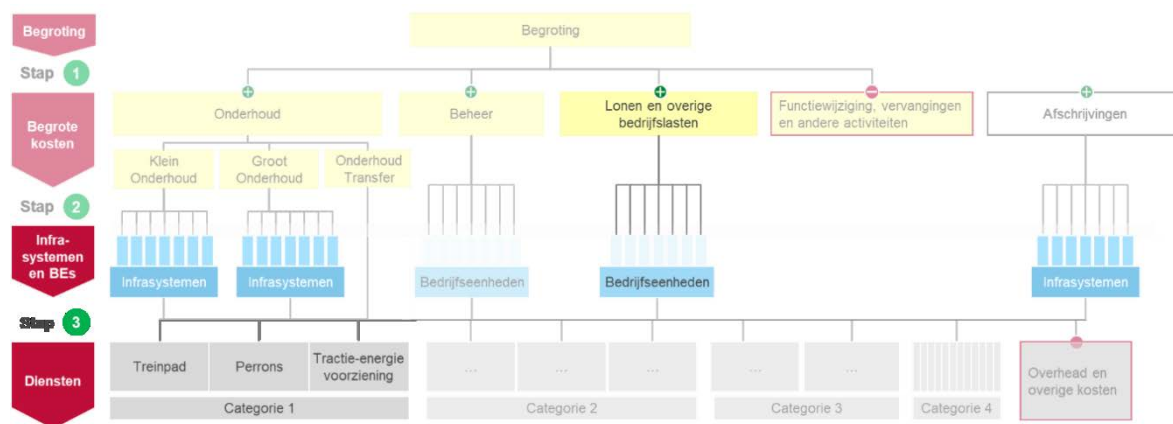
132. In randnummer 108 tot en met 112 is beschreven hoe de kosten voor beheer zijn opgesplitst naar vier bedrijfseenheden, die vervolgens weer zijn opgesplitst in verschillende onderdelen van die bedrijfseenheden. In Figuur 21 tot en met 24 van de methode wordt precies aangegeven hoe de kosten van deze onderdelen worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket.
133. Zo worden de kosten voor tankinstallaties (zie Figuur 21 methode) bijvoorbeeld volledig toegerekend aan de dienst Tankinstallaties, die niet behoort tot het minimumtoegangspakket. De aansluit- en transportkosten niet-eigen gebruik zijn de kosten die door de beheerders van elektriciteitsnetwerken in rekening worden gebracht voor de levering van energie op het door ProRail beheerde tractie-energiesysteem. De kosten voor niet-eigen gebruik zijn voor 100% gerelateerd aan energietransport via de bovenleiding, en worden daarom voor 100% toegerekend aan de dienst Tractie-energievoorziening.

*Beoordeling ACM*

134. De ACM is van oordeel dat de methode op dit punt helder en volledig beschrijft hoe de kosten van de verschillende onderdelen van de bedrijfseenheden aan de verschillende diensten worden toegerekend. Naar het oordeel van de ACM voldoet de methode op dit punt aan de beginselen integraliteit, causaliteit, transparantie en navolgbaarheid.

**4.5.4 Toerekening lonen en overige bedrijfslasten per bedrijfseenheid**

135. De kosten voor lonen en overige bedrijfslasten zijn opgesplitst naar kosten per bedrijfseenheid.



**Figuur 12. Toerekening lonen en overige bedrijfslasten per bedrijfseenheid naar diensten.**

136. In Figuur 26 van de methode wordt per bedrijfseenheid toegelicht hoe de kostentoerekening naar diensten plaatsvindt. Zo worden bijvoorbeeld de kosten van de bedrijfseenheid Capaciteitsmanagement onderdeel capaciteitsverdeling - nadat daar eerst twee kostenposten van worden afgesplitst (kosten voor buitengewoon vervoer en kosten voor verbetering samenwerking internationale goederencorridors) - toegerekend aan de dienst Treinpad en aan categorie 2 diensten naar rato van het aantal FTE's per salarisschaal dat activiteiten uitvoert voor de betreffende diensten.

*Beoordeling ACM*

137. De ACM is van oordeel dat de methode op dit punt de kosten causaal, transparant en navolgbaar toerekent aan verschillende diensten. De gebruikte allocatiesleutels borgen naar het oordeel van de ACM een causale toerekening. Naar het oordeel van de ACM voldoet de methode op dit punt aan de beginselen integraliteit, causaliteit, transparantie en navolgbaarheid.

#### 4.6 Stap 4: directe kosten (variabiliteit)

138. In deze stap bepaalt ProRail de directe kosten. Daartoe bepaalt ProRail eerst welk deel van de kosten per dienst (de output van stap 3) varieert met het gebruik van de spoorweginfrastructuur. Dit noemt ProRail de variabiliteit, die zij als volgt definieert: *“het aandeel (uitgedrukt in een percentage) van de kosten dat rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de treindienst.”* ProRail bepaalt de variabiliteit per kostensoort aan de hand van twee methoden: (1) een regressieanalyse of (2) een categorisatie.
139. ProRail past een regressieanalyse toe om de directe onderhouds- en afschrijvingskosten per infrasysteem en om de directe kosten van de lonen en overige bedrijfslasten voor bedrijfsonderdeel Verkeersleiding te bepalen. Bij de regressieanalyses per infrasysteem maakt ProRail een schatting van de variabiliteit door de kosten te verklaren door een gebruiksvariabele die de belasting van het infrasysteem weergeeft. Voor lonen en overige bedrijfslasten berekent ProRail de variabiliteit door de relatie tussen het aantal treinbewegingen per treindienstleiderspost en het aantal treindienstleiders per post te schatten.
140. Bij categorisatie bepaalt ProRail per kostenpost of deze in zijn geheel of in zijn geheel niet voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. In feite houdt categorisatie in dat ProRail per individuele kostenpost bepaalt of zij voor die kostenpost een variabiliteit hanteert van 100% (directe kosten) of van 0% (vaste kosten). De ACM bespreekt hieronder hoe ProRail deze methoden per kostensoort toepast en beoordeelt bij elke kostensoort of de methode voldoet aan het beoordelingskader.

##### 4.6.1 Onderhoudskosten

141. De begrote onderhoudskosten bestaan uit kosten voor kleinschalig onderhoud, kosten voor grootschalig onderhoud en kosten voor onderhoud transfer. ProRail heeft deze begrote onderhoudskosten opgesplitst naar achttien infrasysteem. Deze infrasystemen staan weergegeven in Tabel 1 van dit besluit. Voor de infrasystemen zijspoor, wissels in zijspoor, ICT, tankinstallatie en heuvelsysteem past ProRail geen methode toe om de variabiliteit te bepalen, omdat deze infrasystemen geen verband hebben met het minimumtoegangspakket. Voor het infrasysteem geluidsschermen bepaalt ProRail niet de variabiliteit, omdat de onderhoudskosten van dit infrasysteem niet variëren met het gebruik ervan.
142. Voor alle overige infrasystemen, met uitzondering van het infrasysteem transfer, maakt ProRail gebruik van een lineaire regressieanalyse om de variabiliteit per infrasysteem te bepalen. In deze

regressieanalyse verklaart ProRail de onderhoudskosten<sup>59</sup> door een gebruiksvariabele. De gekozen gebruiksvariabele reflecteert de belasting van het infrasysteem en is afhankelijk van het type belasting per infrasysteem. In Tabel 2 hieronder staat een overzicht van welke methode ProRail per infrasysteem toepast, welke gebruiksvariabele en kostenvariabelen worden gebruikt bij de regressieanalyse en de variabiliteitspercentages die ProRail aan de hand van de regressieanalyses heeft berekend. Voor het infrasysteem transfer past ProRail categorisatie toe.

Infrasysteem	Toegepaste methode	Kostenvariabele	Gebruiksvariabele	Variabiliteit
1. Hoofdspoor	Regressieanalyse	Kosten per kilometer	Fictief dagtonnage	13,0%
2. Zijspoor	Niet van toepassing			
3. Wissels in hoofdspoor	Regressieanalyse	Kosten per wissel	Wisselbelasting	18,9%
4. Wissels in zijspoor	Niet van toepassing			
5. Geluidsschermen	Niet van toepassing			
6. Overwegbeveiliging	Regressieanalyse	Kosten per stuk	Fictief dagtonnage	0,0%
7. Overwegbevoering	Regressieanalyse	Kosten per m <sup>2</sup> overweg	Fictief dagtonnage	24,5%
8. Kunstwerken	Regressieanalyse	Kosten per meter	Fictief dagtonnage	0,0%
9. Railgebonden gebouwen	Regressieanalyse	Kosten per meter	Fictief dagtonnage	0,0%
10. Beveiligingssysteem	Regressieanalyse	Kosten per stuk	Fictief dagtonnage	18,7%
11. Paden, begroeiing, installaties & overig	Regressieanalyse	Kosten per kilometer tracé	Fictief dagtonnage	29,3%
12. Bovenleiding / voeding	Regressieanalyse	Koster per kilometer	Aantal treinstellen	5,2%
13. Onderstations / schakelstations	Regressieanalyse	Kosten per stuk	Fictief dagtonnage	25,0%
14. Telecom	Regressieanalyse	Totale kosten	Fictief dagtonnage	0,0%
15. ICT	Niet van toepassing			
16. Tankinstallatie	Niet van toepassing			
17. Heuvelsysteem	Niet van toepassing			
18. Transfer	Categorisatie			

**Tabel 2. Methoden variabiliteitsberekening per infrasysteem en de gebruiksvariabelen in de regressieanalyses.**

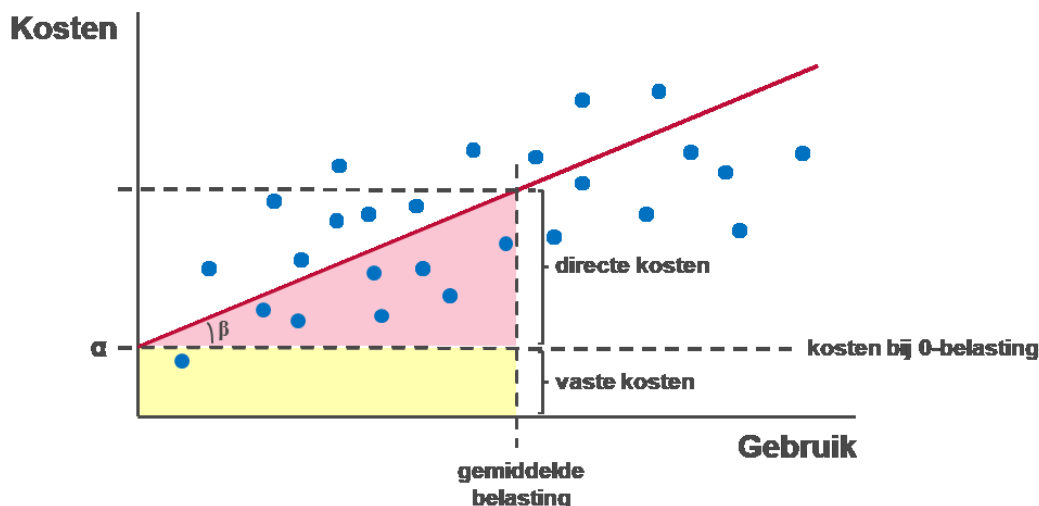
143. In de regressieanalyses gebruikt ProRail als de (verklaarde) kostenvariabele de onderhoudskosten per infrasysteem zoals gespecificeerd in de PGO-contracten die ProRail afsluit met aannemers. In deze contracten zijn de door aannemers geschatte kosten per infrasysteem en

<sup>59</sup> Afhankelijk van het infrasysteem zijn de kosten uitgedrukt per stuk, meter, kilometer of m<sup>2</sup>. Zie Tabel 3.

per geocode<sup>60</sup> gespecificeerd. ProRail heeft per geocode ook informatie over de (verklarende) gebruiksvariabele per infrasysteem. Hierdoor kan ProRail per infrasysteem door middel van een regressieanalyse een schatting maken van de relatie tussen de kostenvariabele en de gebruiksvariabele, zoals tussen de kosten per kilometer spoor en fictief dagtonnage.

144. De regressielijn wordt geschat door middel van de kleinste-kwadratenmethode. Om te bepalen of er een (significante) relatie bestaat tussen kosten en gebruik, hanteert ProRail een significantieniveau van 5%. Als de regressieanalyse voor een bepaald infrasysteem een geschatte coëfficiënt voor gebruik oplevert die niet significant is, dan is er geen aantoonbaar statistisch verband tussen gebruik en kosten. In dat geval past ProRail een variabiliteit toe van 0%. ProRail maakt hierop één uitzondering voor het infrasysteem bovenleiding/voeding. De geschatte coëfficiënt van de regressieanalyse voor dit infrasysteem heeft een betrouwbaarheid van 89,8%. Hoewel deze betrouwbaarheid niet statistisch significant is, acht ProRail de betrouwbaarheid voldoende hoog om te stellen dat er sprake is van een relatie tussen kosten en gebruik. Daarnaast stelt ProRail dat pantografen tegen de bovenleiding “schuren” en hiermee slijtage veroorzaken, waardoor er een relatie is tussen slijtage en gebruik.
145. De uitkomst van de regressieanalyse gebruikt ProRail voor het bepalen van de variabiliteit. Voor de uiteindelijke berekening van de variabiliteit, gebruikt ProRail ook de gemiddelde landelijke belasting per infrasysteem. De variabiliteit wordt berekend aan de hand van het verschil tussen de kosten bij nul belasting, ofwel de plaats waar de regressielijn de y-as snijdt, en de kosten bij de gemiddelde belasting voor het infrasysteem. Deze methode wordt uitgebeeld in Figuur 13. De variabiliteit wordt uiteindelijk berekend aan de hand van de volgende formule:

$$\text{Variabiliteit: } 1 - \frac{\text{onderhoudskosten bij 0-belasting}}{\text{onderhoudskosten bij gemiddelde belasting}}$$



Figuur 13. Vaststelling variabiliteit door middel van een regressieanalyse.

<sup>60</sup> Geocodes zijn geografische gebieden met spoorlijnen. Er zijn ca. 400 geocodes, waarvan er ca. 280 worden onderhouden door ProRail.

146. De kosten die zijn opgenomen in de regressieanalyse betreffen enkel de kosten voor kleinschalig onderhoud. ProRail heeft in haar begroting ook een kostencategorie grootschalig onderhoud. Voor deze kostencategorie is het echter niet mogelijk om op dezelfde manier een regressieanalyse uit te voeren, omdat ProRail de kosten voor grootschalig onderhoud niet per geocode beschikbaar heeft.
147. ProRail heeft wel gegevens beschikbaar over de kosten voor kleinschalig onderhoud per infrasysteem. Omdat de onderhoudsactiviteiten voor grootschalig onderhoud in het verlengde liggen van de onderhoudsactiviteiten voor kleinschalig onderhoud en omdat de activiteiten betrekking hebben op dezelfde infrastrukturelementen, veronderstelt ProRail dat het variabiliteitspercentage voor kleinschalig onderhoud gelijk is aan dat van grootschalig onderhoud. ProRail past dus het variabiliteitspercentage dat is berekend aan de hand van kostengegevens van kleinschalig onderhoud ook toe op de kosten voor groot onderhoud.
148. Om tot de directe onderhoudskosten per infrasysteem te komen, vermenigvuldigt ProRail de totale onderhoudskosten (van zowel klein als groot onderhoud) per infrasysteem met het voor dat infrasysteem berekende variabiliteitspercentage.
149. Tot slot past ProRail categorisatie toe om de directe kosten voor onderhoud van het infrasysteem transfer te bepalen. Voor dit infrasysteem rekent ProRail de directe kosten van passagiersperrons toe aan de dienst Perrons in het minimumtoegangspakket.
150. In figuur 33 van de methode categoriseert ProRail grootschalig onderhoud aan de perronconstructie en kosten voor onderhoudskosten aan de perronconstructie als vaste kosten. De kosten voor perronspoor reiniging, dagelijkse schoonmaak op perrons en wintermaatregelen<sup>61</sup> categoriseert ProRail als directe kosten. Volgens ProRail vinden deze activiteiten namelijk niet plaats als er geen reizigers zijn. De kostenposten zijn dus volledig gerelateerd aan het gebruik van de perrons door reizigers en vloeien daarmee rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voort.

#### *Beoordeling ACM*

151. ProRail maakt zo veel mogelijk gebruik van empirische methoden om de variabiliteit te bepalen. Hiermee volgt ProRail het uitgangspunt van het Implementatiebesluit om daar waar mogelijk uit te gaan van empirische gegevens (zie randnummer 18). Met betrekking tot de regressieanalyses om de directe kosten van klein onderhoud per infrasysteem te bepalen, overweegt de ACM dat ProRail helder en volledig heeft beschreven welke kostenvariabelen en gebruiksvariabelen gebruikt zijn voor de regressieanalyses en op welke kostencategorieën de berekende variabiliteiten zijn toegepast. Ook heeft ProRail de berekeningswijze van de variabiliteit op basis van de regressieanalyse helder beschreven. ProRail past de regressieanalyse en berekening van de variabiliteit consistent toe op de verschillende infrasystemen. De ACM is daarom van oordeel dat ProRail daarom op dit punt voldoet aan het transparantiebeginsel.
152. De regressieanalyses en variabiliteitsberekeningen geven naar het oordeel van de ACM een voldoende onderbouwde benadering van het percentage onderhoudskosten dat varieert met de

---

<sup>61</sup> Maatregelen die betrekking hebben op het sneeuw- en/of ijsvrij maken van perrons.

gebruiksomvang. In de regressieanalyses heeft ProRail binnen de mogelijkheden kostenvariabelen en gebruiksv variabelen gebruikt die de causale relatie tussen de onderhoudskosten en de (slijtage veroorzaakt door) de exploitatie van de treindienst zo dicht mogelijk benaderen. Zo heeft ProRail voor infrasystemen wissels en bovenleiding/voeding respectievelijk de gebruiksv variabelen wisselbelasting en aantal treinstellen gebruikt, die een sterker verband hebben met slijtage en daarmee ook de onderhoudskosten dan de gebruiksv variabele fictief dagtonnage. Voor de overige infrasystemen gebruikt ProRail de gebruiksv variabele fictief dagtonnage.<sup>62</sup> De ACM overweegt dat fictief dagtonnage een gebruiksv variabele is die internationaal is ontwikkeld en die naast het treingewicht verschillende andere factoren incorporeert die de totale belasting en daarmee slijtage van het spoor bepalen, zoals treinsnelheid als maatstaf voor de belasting van een spoorstaf. De ACM is daarom van oordeel dat fictief dagtonnage daarom een passende gebruiksv variabele is voor die infrasystemen. De berekeningsmethode van de variabiliteitspercentages voldoen hiermee aan het causaliteitsbeginsel.

153. ProRail past het berekende variabiliteitspercentage voor het infrasysteem bovenleiding/voeding toe, terwijl de geschatte coëfficiënt niet significant is. De ACM overweegt daarover het volgende. Ondanks het feit dat de coëfficiënt niet significant is, is de regressieanalyse met alle waarschijnlijkheid een objectievere en betrouwbaardere methode om de variabiliteit te kunnen berekenen dan een niet-empirische methode, zoals een schatting van een expert. Met de geschatte coëfficiënt op basis van een regressieanalyse en het argument van ProRail dat er sprake is van kosten die voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst doordat pantografen slijtage veroorzaken aan de bovenleiding, acht de ACM de causale relatie tussen kosten en gebruik voldoende aannemelijk. De ACM is daarom, ook in licht van het proportionaliteitsbeginsel, van oordeel dat ProRail het op basis van de regressieanalyse berekende variabiliteitspercentage voor de onderhoudskosten van het infrasysteem bovenleiding/voeding mag hanteren.
154. Zoals blijkt uit randnummer 147, past ProRail de variabiliteitspercentages die alleen zijn berekend voor kosten voor klein onderhoud ook toe op de kosten voor groot onderhoud. ProRail brengt verschillende argumenten naar voren om te rechtvaardigen. De ACM onderkent dat het voor ProRail niet mogelijk is om dezelfde regressieanalyses toe te passen voor de kosten voor groot onderhoud, omdat ProRail hiervoor geen kostengegevens per geocode beschikbaar heeft. Volgens ProRail liggen de kosten voor groot onderhoud in het verlengde van klein onderhoud, waardoor het aannemelijk is dat het variabiliteitspercentage voor klein onderhoud niet veel afwijkt van groot onderhoud. Hoewel van ProRail wordt verlangd om uit te gaan van de hoogst mogelijke mate van causaliteit, moet rekening worden gehouden met het proportionaliteitsbeginsel. De ACM is in dit geval, gelet op het proportionaliteitsbeginsel, van oordeel dat het voor ProRail (onevenredig) hoge kosten met zich mee zou brengen om een apart variabiliteitspercentage te berekenen voor kosten voor groot onderhoud. Bovendien heeft ProRail al variabiliteitspercentages per infrasysteem berekend voor kosten voor klein onderhoud die ProRail, gegeven de onderbouwing van ProRail, ook kan toepassen op de kosten voor groot onderhoud.

---

<sup>62</sup> Zie bijlage I van de methode.

155. Met betrekking tot de bepaling van de variabiliteit van de kosten voor onderhoud transfer door middel van categorisatie, overweegt de ACM het volgende. Zoals blijkt uit randnummer 150 categoriseert ProRail kosten voor perronspoor reiniging, dagelijkse schoonmaak op perrons en wintermaatregelen als directe kosten, omdat die kosten volledig zijn gerelateerd aan het gebruik van de perrons door reizigers. De ACM meent echter dat ook kan worden gesteld dat bepaalde schoonmaakkosten en wintermaatregelen noodzakelijk zijn om het perron klaar te maken voor gebruik, waarmee (een deel van) deze kosten zouden kunnen worden aangemerkt als vaste kosten. In dit specifieke geval overweegt de ACM echter dat deze maatregelen ook zouden kunnen worden genomen vlak vóór de aanvang van de exploitatie van de treindienst, waardoor de maatregelen enkel plaats zullen vinden indien er daadwerkelijk een treindienst wordt geëxploiteerd.
156. Gelet op het voorgaande, is de ACM van oordeel dat ProRail op dit punt voldoet aan het causaliteitsbeginsel. De omschrijving is voldoende transparant en onderbouwd welke kostenposten uit de begroting zijn gecategoriseerd als variabel en welke als vast. De ACM oordeelt daarom dat de beschrijving van de bepaling van de variabiliteit van de kosten voor onderhoud transfer daarom voldoet aan het transparantiebeginsel.

#### 4.6.2 Beheerkosten

157. De kosten voor beheer zijn opgesplitst in verschillende bedrijfseenheden, die vervolgens weer zijn opgesplitst in verschillende onderdelen. Per onderdeel past ProRail categorisatie toe om de variabiliteit (0% of 100%) te bepalen.
158. ProRail stelt voor bepaalde bedrijfseenheden al op voorhand vast dat deze geen beheerkosten bevatten die gerelateerd zijn aan het minimumtoegangspakket. Dit betreffen de bedrijfseenheden Finance, Procurement, Capaciteitsmanagement, Communicatie, HRM en Projecten. Daarnaast stelt ProRail voor bepaalde onderdelen (van bedrijfseenheden) vast dat zij geen relatie hebben met het minimumtoegangspakket. Dit geldt voor de onderdelen tankinstallaties (onderdeel van Asset Management), de bedrijfsbrandweer en overige kosten (onderdeel van Verkeersleiding), en overig (onderdeel van Overig).
159. Van de aansluit- en transportkosten voor eigen gebruik en niet eigen gebruik, die in rekening worden gebracht door de beheerders van elektriciteitsnetwerken voor de levering van energie op het door ProRail beheerde tractie-energiesysteem, categoriseert ProRail de aansluitkosten als vaste kosten en de transportkosten als directe kosten.<sup>63</sup>
160. De beheerkosten voor incidentenbestrijding (onderdeel van Verkeersleiding) splitst ProRail verder op in onderliggende kostenposten. Per onderliggende kostenpost wordt vervolgens categorisatie toegepast. Kosten voor werkplekbeveiliging, surveillance ter voorkoming van koperdiefstal, voertuigen van incidentenbestrijding en overige kosten, worden gecategoriseerd als vaste kosten.

---

<sup>63</sup> Dit is exclusief de kosten voor de levering van tractie-energie, die niet door ProRail wordt geleverd, maar door energieleveranciers.



Kosten voor het oplossen van incidenten, die niet kunnen worden verhaald op de veroorzaker, worden aangemerkt als directe kosten.

161. De overige kostenposten worden aangemerkt als vaste kosten. Dit betreffen allereerst de overige kosten van bedrijfseenheid Asset Management. Deze kosten betreffen onder andere kosten voor databeheer met betrekking tot de infrastructuur en verschillende kostenposten en vloeien niet voort uit de exploitatie van de treindienst. Ten tweede zijn alle kostenposten van bedrijfseenheid ICT aangemerkt als vaste kosten, omdat de kosten voor het beheren van ICT applicaties niet voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Ten derde is de kostenpost brugbediening van bedrijfseenheid Verkeersleiding niet gerelateerd aan het treinverkeer, maar wordt het veroorzaakt door passerend scheepsverkeer, waardoor het niet rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de treindienst. Tot slot bestaat de kostenpost facilitaire zaken van bedrijfseenheid Overig uit huisvestingskosten van de verkeersleiding en vloeien deze kosten daarmee ook niet rechtstreeks voort uit de exploitatie van de treindienst.

#### *Beoordeling ACM*

162. Naar het oordeel van de ACM is helder uit de beschrijving welke kostenposten worden gecategoriseerd als vast en welke als direct. De keuze voor deze categorisatie is voor iedere kostenpost voldoende onderbouwd. Enkel kosten die direct gerelateerd zijn aan de exploitatie van de treindienst, worden toegerekend aan de kostenbasis voor het minimumtoegangspakket. De methode voldoet volgens de ACM daarom wat betreft de bepaling van de variabiliteit van beheerkosten aan de beginselen causaliteit en transparantie.

### **4.6.3 Lonen en overige bedrijfslasten**

163. De kosten voor lonen en overige bedrijfslasten zijn ook opgesplitst naar bedrijfseenheden. ProRail bepaalt de variabiliteit voor de bedrijfseenheid Verkeersleiding door middel van een regressieanalyse. Voor het onderdeel capaciteitsverdeling van de bedrijfseenheid Capaciteitsmanagement bepaalt ProRail de variabiliteit door middel van categorisatie. ProRail geeft aan dat de kosten voor lonen en overige bedrijfslasten van het onderdeel overig van bedrijfseenheid Capaciteitsmanagement en voor alle overige bedrijfseenheden<sup>64</sup> niet gerelateerd zijn aan het minimumtoegangspakket.
164. In de regressieanalyse verklaart ProRail de bezetting door een gebruiksvariabele. De bezetting is het gemiddeld aantal treindienstleiders (in FTE's) per treindienstleidingspost die volgt uit de personeelsadministratie van ProRail. De gebruiksvariabele is het aantal treinbewegingen per treindienstleidingspost. ProRail gebruikt de gegevens van alle dertien treindienstleidingsposten voor de jaren 2016, 2017 en 2018 in het regressiemodel.
165. De berekeningswijze van de variabiliteit is equivalent aan die van de directe onderhoudskosten per infrasyteem, zoals weergegeven in Figuur 13 in dit besluit. De variabiliteit wordt berekend aan de hand van het verschil tussen de kosten bij nul treinbewegingen, ofwel de plaats waar de

---

<sup>64</sup> Dit betreffen Finance, Procurement, Communicatie, HRM, Projecten, Asset Management, ICT en Overig.



regressielijn de y-as snijdt, en de kosten bij de gemiddelde bezetting per treindienstleidingspost. Zie onderstaande formule:

$$\text{Variabiliteit (bezetting): } 1 - \frac{\# \text{ treindienstleiders bij 0-belasting}}{\# \text{ treindienstleiders bij gemiddelde belasting}}$$

166. Uit deze berekening volgt een variabiliteit van 32,6%. De regressieanalyse is echter alleen toegepast op de kosten voor treindienstleiding, wat een onderdeel vormt van de bedrijfseenheid Verkeersleiding. Toch past ProRail de variabiliteit toe op de gehele bedrijfseenheid. Dit omvat ook de kosten voor verkeersleiding, incidentenbestrijding en overige personeelskosten. ProRail veronderstelt dat de variabiliteit van al deze activiteiten gelijk is, omdat de aard van de werkzaamheden vergelijkbaar is. Daarnaast heeft ProRail geen gegevens om een regressieanalyse uit te voeren voor de andere activiteiten.
167. Voor het onderdeel capaciteitsverdeling van de bedrijfseenheid Capaciteitsmanagement bepaalt ProRail de variabiliteit door middel van categorisatie. Het onderdeel capaciteitsverdeling omvat de activiteiten voor het verdelen van infrastructuurcapaciteit ten behoeve van personen- en goederenvervoer en onderhoudsactiviteiten. Volgens ProRail vloeien deze kosten volledig voort uit de exploitatie van de treindienst en past ProRail voor deze kostenpost een variabiliteit toe van 100%.

#### *Beoordeling ACM*

168. Voor het vaststellen van de variabiliteit van de bedrijfseenheid Verkeersleiding hanteert ProRail een empirische methode, waarmee zij aansluit op het uitgangspunt van het Implementatiebesluit om daar waar mogelijk uit te gaan van empirische gegevens (zie randnummer 18). Uit de methode wordt duidelijk wat de herkomst is van de variabelen die worden gebruikt in de regressieanalyse. De regressieanalyse maakt een schatting van het aantal treindienstleiders dat nodig is als de infrastructuur gereed is voor gebruik, ofwel de situatie waarin het aantal treinbewegingen gelijk is aan nul. ProRail gebruikt hiervoor de variabelen bezetting en treinbewegingen om te schatten welk deel van de bezetting volgt uit de exploitatie van de treindienst. De ACM acht het aannemelijk dat kosten voor lonen en overige bedrijfslasten direct gerelateerd zijn aan de bezetting. Daardoor is het aannemelijk dat er niet alleen een causale relatie is tussen treinbewegingen en bezetting maar ook tussen treinbewegingen en kosten. De regressieanalyse voldoet gelet op het voorgaande aan de beginselen causaliteit en transparantie.
169. ProRail past de berekende variabiliteit van het onderdeel treindienstleiding toe op de lonen en overige bedrijfslasten van de gehele bedrijfseenheid Verkeersleiding. Deze bedrijfseenheid omvat, naast treindienstleiding, ook de onderdelen verkeersleiding, incidentenbestrijding en overige personeelskosten. Volgens ProRail is de aard van deze werkzaamheden vergelijkbaar. De ACM acht het aannemelijk dat de bezetting, en daarmee de kosten voor lonen en overige bedrijfslasten, voor verkeersleiding, incidentenbestrijding en overige personeelskosten een relatie hebben met het aantal treinbewegingen dat min of meer gelijk is aan de relatie tussen de bezetting van de treindienstleiding en het aantal treinbewegingen. Aangezien ProRail voor deze kosten over onvoldoende gedetailleerde informatie beschikt om ook een regressieanalyse toe te passen, zou het voor ProRail een grote administratieve last opleveren om deze gegevens te verzamelen zodat zij per onderdeel een specifieke regressieanalyse kan uitvoeren. Gelet op het voorgaande acht de

ACM de methode op dit punt proportioneel en voldoende causaal. ProRail voldoet daarom ook op dit punt aan het causaliteitsbeginsel.

170. Wat betreft het onderdeel capaciteitsverdeling van de bedrijfseenheid Capaciteitsmanagement, overweegt de ACM dat er geen capaciteit wordt verdeeld indien er geen gebruik wordt gemaakt van de spoorweginfrastructuur. Dit geldt zowel voor het inventariseren en verdelen van treinpadcapaciteit voor personenvervoer en goederenvervoer als voor onderhoud, omdat er bij het uitvoeren van onderhoud geen rekening hoeft te worden gehouden met andere treindiensten als er in zijn geheel geen gebruik wordt gemaakt van de spoorweginfrastructuur. Anders dan bij het bedrijfsonderdeel Verkeersleiding is er geen minimumbezetting nodig om de infrastructuur gereed te hebben. Capaciteitsverdeling is immers pas noodzakelijk indien er een bepaald aantal treinen rijden. De ACM volgt daarom de conclusie van ProRail dat de kosten voor lonen en overige bedrijfslasten van het onderdeel capaciteitsverdeling volledig voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. De categorisatie van de lonen en overige bedrijfslasten van het onderdeel capaciteitsverdeling voldoet daarmee aan de beginselen causaliteit en transparantie.

#### 4.6.4 Afschrijvingen

171. ProRail berekent de variabiliteit van de afschrijvingskosten van de infrasystemen die een relatie hebben met het minimumtoegangspakket voor de infrasystemen hoofdspoor en wissels in hoofdspoor de variabiliteit van de afschrijvingskosten door middel van een regressieanalyse. Voor de overige infrasystemen die een relatie hebben met het minimumtoegangspakket stelt ProRail de variabiliteit vast op 0%. De reden hiervoor is dat ProRail alleen voor de infrasystemen hoofdspoor en wissels in hoofdspoor bij de bepaling van de levensduur van de activa rekening houdt met een levensduur die afhankelijk is van de belasting van die activa. Voor de overige infrasystemen wordt hier geen rekening mee gehouden. Daarmee is de levensduur voor de overige activa niet afhankelijk van belasting en is er geen causale relatie tussen belasting (exploitatie van de treindienst) en kosten.
172. Voor het infrasysteem hoofdspoor gebruikt ProRail als kostenvariabele de afschrijvingskosten per asset per geocode in 2018, uitgesplitst naar de subsystemen spoorstaaf, ballast en dwarsligger. ProRail schat een regressie voor ieder subsysteem, waarbij de kostenvariabele van het desbetreffende subsysteem wordt verklaard door de gebruiksvariabele fictief dagtonnage.<sup>65</sup> De variabiliteit wordt per subsysteem met dezelfde formule berekend als weergegeven in Figuur 13, met behulp van de gemiddelde belasting in het jaar 2018. Tot slot berekent ProRail aan de hand van de gevonden variabiliteiten per subsysteem de gewogen gemiddelde variabiliteit van het infrasysteem hoofdspoor.

---

<sup>65</sup> Dit is dezelfde gebruiksvariabele als gebruikt bij de regressieanalyse voor het bepalen van de variabiliteit van onderhoudskosten voor het infrasysteem hoofdspoor. Zie Tabel 2 van dit besluit en randnummer 152 voor het oordeel van de ACM hierover.

173. Voor het infrasysteem wissels in hoofdspoor wordt de gebruiksvariabele wisselbelasting<sup>66</sup> gebruikt om in een regressieanalyse de afschrijvingskosten per asset per geocode te verklaren. Ook voor wissels in hoofdspoor wordt de variabiliteit met dezelfde formule berekend als weergegeven in Figuur 13, met behulp van de gemiddelde belasting in het jaar 2018.

*Beoordeling ACM*

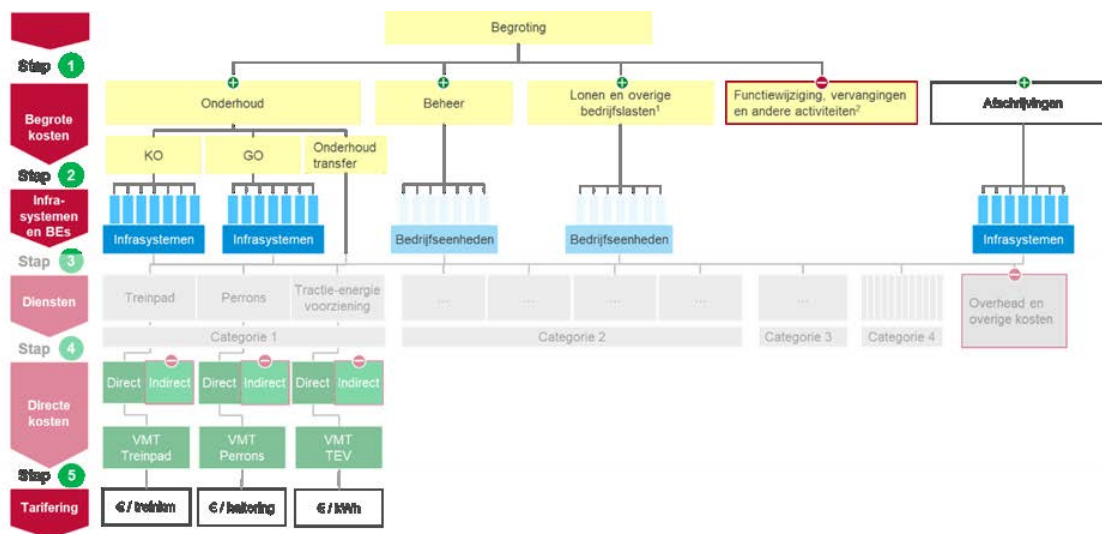
174. Voor de berekening van de directe afschrijvingskosten van hoofdspoor heeft ProRail gebruik gemaakt van een empirische methode, waarmee zij aansluit op het uitgangspunt van het Implementatiebesluit om daar waar mogelijk uit te gaan van empirische gegevens (zie randnummer 18). De regressieanalyse en berekening van de variabiliteit is consistent met de methode die ProRail heeft gebruikt om de directe onderhoudskosten te schatten. De methode biedt duidelijkheid over de variabelen die worden gebruikt in de regressieanalyses per subsysteem, hoe de variabiliteit per subsysteem wordt berekend, en hoe de gewogen gemiddelde variabiliteit van hoofdspoor op basis van de variabiliteiten van de drie subsystemen wordt berekend. Door de variabiliteit per subsysteem te schatten, heeft ProRail een schatting kunnen maken van de directe afschrijvingskosten die nauwkeuriger is dan een schatting op basis van de directe afschrijvingskosten van het hoofdspoor als geheel. De ACM is daarom van oordeel dat de methode op dit punt voldoet aan de beginselen transparantie en causaliteit.
175. Voor de regressieanalyse die de basis vormt voor de variabiliteitsberekening van wissels in hoofdspoor, heeft ProRail gekozen om de afschrijvingskosten voor hoofdspoor te verklaren door de gebruiksvariabele wisselbelasting. Hiermee kiest ProRail een gebruiksvariabele die beter de belasting van wissels uitdrukt dan de gebruiksvariabele fictief dagtonnage. De regressieanalyse en berekening van de variabiliteit worden op dezelfde manier uitgevoerd als de voorgaande regressieanalyses. De ACM is daarom van oordeel dat de methode op dit punt voldoet aan de beginselen transparantie en causaliteit.

#### 4.7 Stap 5: berekening vergoedingen

176. In stap 4 zijn de directe kosten toegerekend aan de verschillende diensten van het minimumtoegangspakket (Treinpad, Perrons, Tractie-energievoorziening). In stap 5 worden de vergoedingen (tarieven) voor die diensten berekend. De plaats van deze stap in de het totale proces, is weergegeven in Figuur 14.

---

<sup>66</sup> Dit is dezelfde gebruiksvariabele die is gebruikt bij de regressieanalyse voor het bepalen van de variabiliteit van onderhoudskosten voor het infrasysteem wissels in hoofdspoor. Zie Tabel 2 van dit besluit en randnummer 152 voor het oordeel van de ACM hierover.



Figuur 14. Stap 5: het berekenen van de vergoedingen.

177. Om de vergoedingen te berekenen wordt eerst per dienst de tariefdrager bepaald. De tariefdrager is de volume-eenheid op basis waarvan de vergoeding in rekening wordt gebracht. Bijvoorbeeld treinkilometer, oftewel een trein die één kilometer over het spoor rijdt. Uitgangspunt bij de keuze van een tariefdrager is dat er een duidelijke (causale) relatie is met de kosten en dat de volumes van de tariefdrager tijdig, juist en volledig te bepalen zijn. Het wettelijk kader biedt ProRail de mogelijkheid om bij de vergoedingen onderscheid te maken in gebruiksklassen (zoals treinen met een bepaald gewicht), zodat voor deze gebruiksklassen aparte vergoedingen kunnen worden toegepast. Als tweede wordt per dienst de gebruiksomvang geprognosticeerd. De gebruiksomvang betreft het (gebruiks-)volume van de betreffende dienst, uitgedrukt in de eenheid van de tariefdrager (bijvoorbeeld treinkilometer).
178. Ten slotte wordt de vergoeding per dienst berekend door de directe kosten per dienst te delen door de geprognosticeerde gebruiksomvang van de tariefdrager van de betreffende dienst, waarbij eventueel onderscheid wordt gemaakt in gebruiksklassen.
179. In de volgende paragrafen wordt deze methode voor de berekening van de vergoedingen beschreven en door de ACM beoordeeld voor de drie diensten van het minimumtoegangspakket.

#### 4.7.1 Dienst Treinpad

##### Tariefdrager: treinkilometer

180. Voor de dienst Treinpad (rijden van treinen) wordt de tariefdrager treinkilometer gehanteerd, gedifferentieerd naar gewicht (gewichtsklassen). Door middel van het element afstand, uitgedrukt in treinkilometers, wordt invulling gegeven aan het feit dat meer slijtage optreedt – en dus meer kosten worden veroorzaakt – indien een trein een grotere afstand aflegt (anders geformuleerd: de slijtage vindt plaats over een langer stuk spoor). Er wordt hiermee een relatie gelegd tussen de afgelegde afstand en de directe kosten voor kleinschalig onderhoud, grootschalig onderhoud en beheer en de kosten voor afschrijvingen. Daarnaast geldt dat de directe kosten voor lonen en bedrijfslasten voor de afdeling Capaciteitsverdeling en de bedrijfseenheid Verkeersleiding

gerelateerd zijn aan de door een trein afgelegde afstand. Bij een groter aantal gereden treinkilometers nemen de activiteiten van deze afdelingen toe. Het aantal treinkilometers wordt bepaald op basis van de gereden afstand die is vastgelegd in de systemen van de bedrijfseenheid Verkeersleiding.

181. Ook het gewicht van een trein speelt een belangrijke rol voor de mate van slijtage. Een zwaardere trein veroorzaakt meer slijtage, wat resulteert in hogere directe kosten. Ook hier geldt dat een relatie wordt gelegd tussen het gewicht en de directe kosten voor beheer, kleinschalig onderhoud en grootschalig onderhoud en afschrijvingen.
182. Het element gewicht van de trein wordt meegenomen door een vergoeding per treinkilometer vast te stellen voor verschillende gewichtsklassen. De verhouding tussen de vergoedingen voor de verschillende gewichtsklassen volgt een degressief verband. In Europees onderzoek is een degressief verband gevonden tussen onderhoudskosten en gebruik.<sup>67</sup> Dit houdt in dat de directe kosten in mindere mate toenemen naar mate een trein zwaarder is. De door ProRail gehanteerde gewichtsklassen en de verhoudingen tussen de vergoedingen voor de verschillende gewichtsklassen, zijn opgenomen in Figuur 42 van de methode.
183. Het gewicht van de trein, en hiermee de indeling in een gewichtsklasse, wordt bepaald via metingen uit het systeem Quo Vadis. Treinen die op hun rit meerdere gewichtsmetpunten passeren, worden afgerekend op het gemiddelde van de gewichten die bij de diverse meetpunten zijn gemeten. Het (gemiddelde) gewicht wordt afgerond op 1 ton. Treinen die tijdens hun rit geen gewichtsmetpunt passeren of waarvoor anderszins geen gemeten gewicht beschikbaar is, worden afgerekend op een in de toegangsovereenkomst op te nemen norm-treingewicht.

#### **Gebruiksomvang treinkilometer**

184. Ten behoeve van het berekenen van de vergoeding voor de dienst Treinpad wordt het geprognosticeerde aantal treinkilometers bepaald, onderverdeeld in de verschillende gewichtsklassen. Hiervoor gebruikt ProRail de vervoers- en verkeersprognoses die de onderbouwing vormen van de subsidieaanvraag en meerjarenreeksen.
185. De prognose van het aantal treinkilometers wordt opgesteld per jaar, inclusief een verdeling van het aantal treinkilometers naar gewichtsklasse. Ten behoeve van de berekening van de vergoeding minimumtoegangspakket wordt het gemiddelde aantal treinkilometers per jaar per gewichtsklasse voor de periode 2023-2025 gebruikt.

#### **Berekening vergoeding dienst Treinpad**

186. De vergoeding voor de dienst Treinpad wordt berekend door de over 2023-2025 gemiddelde begrote directe kosten per jaar die zijn toegerekend aan de dienst Treinpad (ofwel de uitkomst van stap 4), te delen door de totale over geprognosticeerde 2023-2025 gemiddelde gebruiksomvang in treinkilometers per gewichtsklasse per jaar, waarbij de verhouding tussen de vergoedingen per gewichtsklasse zoals opgenomen in Figuur 42 van de methode wordt toegepast.

---

<sup>67</sup> Zie UIC-fiche 715. Dit betreft een Fiche van Union Internationale des Chemins de Fer (UIC). UIC heeft de onderzoeken die zijn gedaan naar de relatie tussen onderhoudskosten en gebruik vertaald in UIC-fiche 715. Het fiche is beschikbaar via <https://uic.org/>.

187. In formulevorm wordt de vergoeding per gewichtsklasse als volgt berekend:

$$\text{Vergoeding}_{\text{Gewichtsklasse}} = \frac{\text{Gemiddelde begrote directe kosten per jaar}}{\sum [\text{Treinkilometers}_{\text{Gewichtsklasse}} \times \text{Factor}_{\text{Gewichtsklasse}}]} \times \text{Factor}_{\text{Gewichtsklasse}}$$

#### **Beoordeling ACM**

188. Artikel 5, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening bepaalt dat de vergoedingen mogen worden gerelateerd aan treinkilometers. Op grond van artikel 5, tweede lid, aanhef en onder b van de Uitvoeringsverordening is het toegestaan de kosten per treinkilometer nader te differentiëren op basis van de parameter “treinmassa”.
189. De prognose van de gebruiksomvang op basis van de subsidieaanvraag borgt naar het oordeel van de ACM een redelijke schatting. De berekening van de vergoedingen voor de dienst Treinpad borgt verder dat de vergoedingen, met het voor de periode 2023-2025 geprognosticeerde volume aan treinkilometers, gelijk zijn aan de voor die periode begrote directe kosten die zijn toegerekend aan de dienst Treinpad. Zoals aangegeven in randnummer 21 en 25 is er geen eis voor kostenoriëntatie per gewichtsklasse.
190. Naar het oordeel van de ACM voldoet de methode op dit punt aan artikel 5, tweede lid, aanhef en onder b, van de Uitvoeringsverordening en artikel 6, tweede lid, van het Implementatiebesluit.

#### **4.7.2 Dienst Perrons**

191. Voor de dienst perrons wordt de tariefdrager haltering gehanteerd, gedifferentieerd naar stationsklassen. Een haltering is een stop op een station.
192. Door het gebruik van de tariefdrager haltering wordt invulling gegeven aan het feit dat kosten worden veroorzaakt indien een trein stopt bij een station. De directe kosten van perrons zijn immers afhankelijk van het aantal reizigers. Bij een groter aantal reizigers is sprake van hogere kosten, bijvoorbeeld voor het schoonmaken van perrons. Om dit verschil in kosten tot uitdrukking te laten komen in de vergoeding, wordt onderscheid gemaakt in stationsklassen. De stationsklassen zijn bepaald op basis van het gemiddelde aantal reizigers per dag. De verhoudingen tussen de vergoedingen per stationsklasse worden bepaald op basis van het gemiddelde aantal reizigers per haltering per stationsklasse. De verhoudingen tussen de vergoedingen zijn opgenomen in Figuur 43 van de methode.
193. Voor de schatting van de gebruiksomvang (aantal halteringen op de verschillende stationsklassen) maakt ProRail gebruik van de vervoers- en verkeersprognoses die de onderbouwing vormen van de subsidieaanvraag en meerjarenreeksen, en die ook de basis vormen van de prognose van het aantal treinkilometers.

#### *Beoordeling ACM*

194. Artikel 5, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening noemt niet expliciet dat de vergoedingen mogen worden gerelateerd aan het aantal reizigers of treinstops op stations. Artikel 5, tweede, van de Uitvoeringsverordening lijkt bovendien de keuze voor tariefdragers te beperken tot variabelen (parameters) die slijtage aan de infrastructuur veroorzaken. Het aantal reizigers is geen variabele

die slijtage veroorzaakt. Artikel 5, tweede lid, onder k, biedt ProRail wel de mogelijkheid om 'andere afzonderlijke kostengerelateerde parameters' (tariefdragers) te hanteren waarvoor ProRail aan de ACM kan aantonen dat de waarde objectief is gemeten en geregistreerd.

195. Dit roept de vraag op of de 'andere afzonderlijke kostengerelateerde parameters', bedoeld in artikel 5, tweede lid, onder k, van de Uitvoeringsverordening, ook gerelateerd moeten zijn aan slijtage aan de infrastructuur. Naar het oordeel van de ACM dient deze vraag ontkennend te worden beantwoord. Dit licht de ACM hieronder toe.
196. De parameters (tariefdragers) die artikel 5 van de Uitvoeringsverordening noemt, zijn gebaseerd op het gebruik van de spoorweginfrastructuur en de daaraan door gebruik veroorzaakte slijtage door treinen en niet op het gebruik van perrons door reizigers. Indien de interpretatie zou worden gevolgd dat ook de "andere afzonderlijke kostengerelateerde parameters" (tariefdragers) – bedoeld in artikel 5, tweede lid, onder k, van de Uitvoeringsverordening – ook gerelateerd zouden moeten zijn aan (de door treinen veroorzaakte) slijtage, zou dit betekenen dat ProRail voor de dienst Perrons een tariefdrager moet hanteren die geen causale relatie heeft met de exploitatie van de treindienst voortvloeiende kosten. Deze interpretatie zou niet in lijn zijn met het doel van de Uitvoeringsverordening dat de tariefdragers een causale relatie moeten hebben met de directe kosten. Naar het oordeel van de ACM heeft de in de methode gebruikte tariefdrager haltingen, gedifferentieerd naar vijf stationsklassen op basis van het aantal reizigers, een causale relatie met de exploitatie van de treindienst voortvloeiende kosten. Meer reizigers veroorzaken immers meer kosten. Daarnaast maakt de wetgever met de woorden "andere afzonderlijke" expliciet onderscheid met voorgaande parameters opgesomd in artikel 5, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening. Het belangrijkste uitgangspunt is daarom de deze "andere afzonderlijke kostengerelateerde parameters", bedoeld in artikel 5, tweede lid, onder k, kostengerelateerd moeten zijn en niet dat deze parameters noodzakelijkerwijs ook gerelateerd zijn aan slijtage veroorzaakt door treinen.
197. Naar het oordeel van de ACM kan het aantal haltingen objectief worden gemeten en geregistreerd en wordt daarmee ook voldaan de voorwaarde andere voorwaarde dat de "andere afzonderlijke kostengerelateerde parameters", bedoeld in artikel 5, tweede lid, onder k, van de Uitvoeringsverordening, objectief zijn gemeten en geregistreerd.
198. De prognose van de gebruiksomvang (het aantal haltingen) op basis van de vervoers- en verkeersprognoses die de onderbouwing vormen van de subsidieaanvraag en meerjarenreeksen, borgt naar het oordeel van de ACM een redelijke schatting van die gebruiksomvang.
199. De berekening van de vergoedingen voor de dienst Perrons borgt verder dat de vergoedingen, met de voor de periode 2023-2025 geprognosticeerde gebruiksomvang, gelijk zijn aan de voor die periode begrote directe kosten die zijn toegerekend aan de dienst Perrons.
200. Naar het oordeel van de ACM voldoet de methode op dit punt aan artikel 5 tweede lid, aanhef en onder k, van de Uitvoeringsverordening en artikel 6, tweede lid, van het Implementatiebesluit.



### 4.7.3 Dienst Tractie-energievoorziening

#### Tariefdrager kilowattuur

201. De tariefdrager voor de dienst Tractie-energievoorziening is kilowattuur (kWh). Een kWh is de eenheid voor een hoeveelheid elektrische energie. Energie wordt door spoorwegondernemingen ingekocht, vaak via inkooporganisaties. ProRail is verantwoordelijk voor het transport van deze energie.
202. Door middel van de tariefdrager kWh wordt invulling gegeven aan het feit dat spoorwegondernemingen die meer energie afnemen ook meer directe kosten veroorzaken. De directe kosten voor de dienst Tractie-energievoorziening bestaan voor het grootste deel uit transportkosten. De transportkosten zijn voor een belangrijk deel gerelateerd aan de hoeveelheid energie die wordt afgenomen. Immers, de hoeveelheid afgenomen energie is ook gerelateerd aan de afstand die een trein aflegt. Bij grotere afstanden treedt meer slijtage op aan de infrastructuur (vooral de bovenleiding) en worden dus meer kosten veroorzaakt.
203. De hoeveelheid afgenomen energie per spoorwegonderneming wordt vastgesteld met behulp van gecertificeerde elektriciteitsmeters in de trein.

#### Gebruiksomvang kilowattuur

204. Het geprognosticeerde verbruik in kWh is gebaseerd op het gerealiseerde verbruik in kWh in 2020 en de verwachte toekomstige dienstregeling zoals opgenomen in de vervoers- en verkeersprognoses die de onderbouwing vormen van de subsidieaanvraag en meerjarenreeksen. Aangezien de ontwikkeling van het aantal kWh gerelateerd is aan zowel het aantal treinkilometers als aan het gewicht van de treinen, wordt het verwachte aantal kWh bepaald door het gerealiseerde aantal kWh in 2020 te corrigeren met de verwachte ontwikkeling van het aantal tonkilometers in de periode 2023-2025. Ten behoeve van de berekening van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket voor de dienst Tractie-energievoorziening wordt het gemiddelde aantal kWh per jaar voor de periode 2023-2025 bepaald.

#### Berekening vergoeding dienst Tractie-energievoorziening

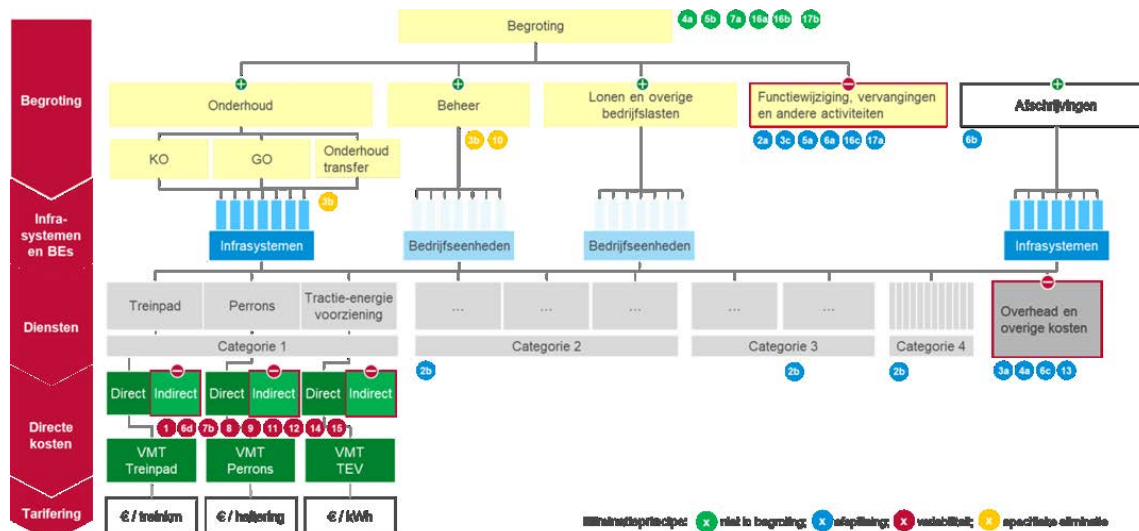
205. De vergoeding voor de dienst Tractie-energievoorziening wordt bepaald door de over 2023-2025 gemiddelde begrote directe kosten per jaar voor deze dienst te delen door het over 2023-2025 gemiddelde geprognosticeerde aantal kWh per jaar. Hieruit volgt de vergoeding per kWh.

#### Beoordeling ACM

206. Artikel 5, tweede lid, aanhef en onder i, van de Uitvoeringsverordening bepaalt dat de vergoedingen mogen worden gerelateerd aan verbruikte elektrische stroom.
207. De prognose van de gebruiksomvang op basis van de subsidieaanvraag borgt naar het oordeel van de ACM een redelijke schatting. De berekening van de vergoedingen voor de dienst Tractie-energievoorziening borgt verder dat de vergoedingen, met het voor de periode 2023-2025 geprognosticeerde verbruik aan kWh, gelijk zijn aan de voor die periode begrote directe kosten die zijn toegerekend aan de dienst Tractie-energievoorziening.
208. Naar het oordeel van de ACM voldoet de methode op dit punt aan artikel 5, tweede lid, aanhef en onder i, van de Uitvoeringsverordening en artikel 6, tweede lid van het Implementatiebesluit.



## 4.8 Eliminatieposten



Figuur 15. Eliminaties in kostentoekening

209. Op grond van de Uitvoeringsverordening moet een aantal kostenposten buiten beschouwing worden gelaten bij de berekening van de directe kosten. Het betreft 17 specifieke posten die zijn opgenomen in de artikelen 4 en 5 van deze verordening.
210. De eliminaties vinden plaats in de verschillende stappen van de kostentoekening zoals beschreven in hoofdstuk 0 van dit besluit. Dit is weergegeven in Figuur 15 hierboven. Een aantal kostenposten is niet opgenomen in de begroting. Hiervoor is eliminatie niet aan de orde. Een aantal kostenposten wordt als volledige kostencategorie geëlimineerd of maakt deel uit van een kostencategorie die volledig wordt geëlimineerd. Een aantal kostenposten heeft volledig betrekking op vaste kosten die door middel van het toepassen van de variabiliteit worden geëlimineerd. Een aantal kostenposten betreft individuele kostenitems. Deze kostenposten worden individueel geïdentificeerd in de begroting en vervolgens geëlimineerd. In het vervolg van deze paragraaf worden de toegepaste eliminaties toegelicht en beoordeeld.

### 4.8.1 Eliminatiepost 1: vaste kosten van een baanvak

211. De eerste eliminatiepost heeft betrekking op de vaste kosten voor een bepaald baanvak die de infrastructuurbeheerder ook dient te dragen wanneer er geen treinbewegingen zijn.<sup>68</sup>
212. Uit de totale begrote kosten worden in een aantal stappen in de kostentoekening de totale kosten van het minimumtoegangspakket vastgesteld en worden kostencategorieën afgesplitst die in zijn geheel niet zijn gerelateerd aan het minimumtoegangspakket. Vervolgens worden de resulterende kosten door toepassing van de variabiliteit gesplitst in de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien (directe kosten) en kosten die niet rechtstreeks uit de

<sup>68</sup> Artikel 4, eerste lid, onder a, van de Uitvoeringsverordening.

exploitatie van de treindienst voortvloeien (vaste kosten). De vaste kosten worden niet toegerekend aan de kostenbasis van het minimumtoegangspakket, die wordt gebruikt voor het berekenen van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket (VMT). Het gaat hierbij om kosten in de categorieën kleinschalig onderhoud, grootschalig onderhoud, onderhoud transfer, beheer, lonen en overige bedrijfslasten en afschrijvingen.

*Beoordeling ACM*

213. De ACM heeft de eliminatie van vaste kosten eerder bij de beoordeling van stap 1 tot en met 4 beoordeeld en vastgesteld dat alleen kosten worden toegerekend aan de VMT die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. De door ProRail gehanteerde methode zorgt ervoor dat er geen vaste kosten in de VMT worden meegenomen. Daarmee voldoet de methode naar het oordeel van de ACM aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder a van de Uitvoeringsverordening.

**4.8.2 Eliminatiepost 2: kosten zonder verband met uitgevoerde betalingen of met het minimumtoegangspakket**

214. De tweede eliminatiepost heeft betrekking op kosten die geen verband houden met door de infrastructuurbeheerder uitgevoerde betalingen of kosten of kostencentra zonder rechtstreeks verband met het aanbieden van het minimumtoegangspakket of (kosten zonder rechtstreeks verband met) de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt.<sup>69</sup>

**Kosten zonder verband met uitgevoerde betalingen (2a)**

215. Kosten zonder verband met uitgevoerde betalingen betreffen kosten in de kostencategorieën functiewijzigingen en afschrijvingen ten gevolge van activiteiten die door ProRail voor derden worden uitgevoerd, bijvoorbeeld in opdracht van decentrale overheden niet zijnde de rijksoverheid. Deze activiteiten worden gefinancierd door deze derden en mogen niet worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket.
216. Dit betreft kosten voor nieuwe infrastructuur, die in de begroting zijn opgenomen als onderdeel van de kostencategorie functiewijziging. Deze kostencategorie wordt in zijn geheel afgesplitst in stap 1 en hiermee niet toegerekend aan het minimumtoegangspakket. Ook afschrijvingen die verband houden met deze kosten worden niet meegenomen in de kostentoekening. Zie ook eliminatiepost 16, waarin specifiek wordt ingegaan op investeringen die door derden worden betaald.

*Beoordeling ACM*

217. De kosten die worden gedragen door derden, worden in stap 1 afgesplitst en daarmee wordt voldaan aan de wettelijke eis. De door ProRail gehanteerde methode voldoet daarmee aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder b van de Uitvoeringsverordening, ten aanzien van kosten zonder verband met uitgevoerde betalingen.

---

<sup>69</sup> Artikel 4, eerste lid, onder b, van de Uitvoeringsverordening.

**Kosten zonder verband met het minimumtoegangspakket (2b)**

218. Bij kosten zonder verband met het minimumtoegangspakket gaat het om kosten die verband houden met de categorie 2 - 4 diensten.
219. De kosten voor categorie 2 - 4 diensten worden in stap 3 toegerekend aan die specifieke diensten en maken hiermee geen onderdeel uit van de kostenbasis van het minimumtoegangspakket.

*Beoordeling ACM*

220. De kosten die geen verband houden met andere diensten dan de diensten in het minimumtoegangspakket, rekent ProRail niet toe aan de VMT. De kosten die geen verband houden met het minimumtoegangspakket worden in stap 3 afgesplitst (c.q. toegerekend aan categorie 2 - 4 diensten). De methode voldoet daarmee aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder b, van de Uitvoeringsverordening ten aanzien van kosten zonder verband met het minimumtoegangspakket.

**4.8.3 Eliminatiepost 3: kosten voor verwerving, verkoop, ontmanteling, sanering, heringebruikname of huur van gronden of andere vaste activa**

221. De derde eliminatiepost heeft betrekking op kosten voor verwerving, verkoop, ontmanteling, sanering, heringebruikname of huur van gronden of andere vaste activa.<sup>70</sup>

**Kosten voor het verwerven en verkopen van grond (3a)**

222. De activiteiten omtrent het verwerven en verkopen van gronden worden uitgevoerd door de afdelingen "Procurement" en "Leefomgeving, Juridische zaken en Vastgoed" (LJV). Het betreft kosten voor lonen en overige bedrijfslasten.
223. De kosten van de afdelingen Procurement en LJV worden in stap 3 volledig toegerekend aan 'overhead en overige kosten' (zie Figuur 26 methode) en daarmee niet aan het minimumtoegangspakket toegerekend.

*Beoordeling ACM*

224. De kosten voor het verwerven en verkopen van gronden worden niet aan het minimumtoegangspakket toegerekend. De door ProRail gehanteerde methode voldoet daarmee aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder c van de Uitvoeringsverordening ten aanzien van de kosten voor het verwerven en verkopen van grond.

**Kosten voor ontmanteling, sanering en heringebruikname van gronden (3b)**

225. Kosten voor ontmanteling, sanering en heringebruikname van gronden zijn aan de orde sinds de activiteiten van de Stichting Bodemsanering NS (SBNS) per 1 januari 2017 zijn beëindigd en de nog lopende projecten op ProRail percelen zijn overgedragen aan ProRail.
226. Het gaat hierbij om de kosten voor het ICT-systeem waarin bodemsaneringsprojecten worden geregistreerd en om de kosten voor de bodemschadelast voor ProRail die resteert nadat de

---

<sup>70</sup> Artikel 4, eerste lid, onder c, van de Uitvoeringsverordening.

activiteiten van SBNS zijn beëindigd en de nog lopende projecten op percelen van ProRail zijn overgedragen.

227. De kosten voor het (onderhouds-)contract met een derde partij voor het ICT-systeem zijn onderdeel van de overige beheerkosten van Asset Management. De kosten voor de bodemschadelast betreffen kosten voor het saneren van de bodem. Deze kosten zijn onderdeel van de kosten voor grootschalig onderhoud.
228. De kosten voor ontmanteling, sanering en heringebruikname van gronden zijn als separate reeksen opgenomen in de begroting en worden geëlimineerd door afsplitsing in stap 1.

*Beoordeling ACM*

229. De kosten voor ontmanteling, sanering en heringebruikname van gronden worden afgesplitst en daarmee niet aan het minimumtoegangspakket toegerekend. De methode voldoet aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder c van de Uitvoeringsverordening ten aanzien van kosten voor ontmanteling, sanering en heringebruikname van gronden.

**Kosten van gronden (3c)**

230. Bij kosten van gronden gaat het om de kosten voor de verwerving van gronden, bijvoorbeeld voor stations. Deze kosten zijn opgenomen in de categorie functiewijziging.
231. Alle kosten van functiewijziging worden in stap 1 afgesplitst waarmee ook de kosten voor de verwerving van gronden worden geëlimineerd.

*Beoordeling ACM*

232. De kosten voor het verwerven en verkopen van gronden worden afgesplitst en daarmee niet toegerekend aan de VMT. De methode voldoet daarmee aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder c van de Uitvoeringsverordening ten aanzien van kosten van gronden.

**4.8.4 Eliminatiepost 4: overheadkosten voor het hele net, met inbegrip van overheadlonen en pensioenen**

233. De vierde eliminatiepost heeft betrekking op overheadkosten voor het hele net, met inbegrip van overheadlonen en pensioenen.<sup>71</sup>

**Overheadkosten inclusief overheadlonen (4a)**

234. Overheadkosten betreffen alle kosten voor lonen en overige bedrijfslasten, met uitzondering van de kosten voor lonen en overige bedrijfslasten van capaciteitsverdeling, verkeersleiding en asset management.
235. De kosten voor lonen en overige bedrijfslasten van de afdeling Capaciteitsverdeling, de bedrijfseenheid Verkeersleiding en de bedrijfseenheid Asset Management worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket. De lonen en overige bedrijfslasten van de andere bedrijfseenheden worden afgesplitst in stap 3.

---

<sup>71</sup> Artikel 4, eerste lid, onder d, van de Uitvoeringsverordening.

*Beoordeling ACM*

236. Overheadkosten voor het hele net met inbegrip van overheadlonen worden afgesplitst en dus niet toegerekend aan het minimumtoegangspakket. De door ProRail gehanteerde methode voldoet hiermee aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder d van de Uitvoeringsverordening ten aanzien van overheadkosten inclusief overheadlonen.

**Pensioenen (4b)**

237. Het gaat bij 'pensioenen' om pensioenuitkeringen aan oud-werknemers.
238. ProRail betaalt geen pensioenen aan oud-werknemers en kent daarnaast geen andere pensioenverplichtingen (zoals gegarandeerde premieregelingen) uit het verleden. Kosten voor pensioenen (uitkeringen) zijn dan ook niet opgenomen in de begroting.
239. Overigens zijn de pensioenpremies voor de huidige werknemers opgenomen in de kosten voor lonen en overige bedrijfslasten, maar artikel 4, eerste lid, onder d, van de Uitvoeringsverordening ziet hier niet op.

*Beoordeling ACM*

240. Er zijn geen pensioenuitkeringen aan oud-werknemers opgenomen in de begroting en dergelijke uitkeringen worden daarom niet toegerekend aan de directe kosten. De methode voldoet hiermee aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder d van de Uitvoeringsverordening ten aanzien van pensioenen.

**4.8.5 Eliminatiepost 5: financieringskosten**

241. De vijfde eliminatiepost heeft betrekking op financieringskosten.<sup>72</sup> Dit zijn de kosten die verband houden met het financieren van bedrijfsactiviteiten, zoals rente en de kosten van eigen vermogen. Ook de rentebaten over openstaande saldi worden als financieringskosten aangemerkt.

**Rentekosten en -baten (5a)**

242. Rentekosten en -baten zijn in de begroting opgenomen onder de separate kostencategorie 'financiële baten & lasten'. Deze kostencategorie wordt in stap 1 in zijn geheel afgesplitst en hiermee niet toegerekend aan het minimumtoegangspakket.

**Kosten van eigen vermogen(5b)**

243. Er zijn geen kosten voor eigen vermogen opgenomen in de begroting. Omdat deze kosten niet zijn opgenomen in de begroting, hoeven ze ook niet geëlimineerd te worden.

*Beoordeling ACM*

244. Door de afsplitsing van de kostencategorie 'financiële baten & lasten' en het feit dat de kosten van eigen vermogen niet zijn opgenomen in de begroting, rekent ProRail geen financieringskosten toe aan de VMT. De methode voldoet hiermee aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder e van de Uitvoeringsverordening.

---

<sup>72</sup> Artikel 4, eerste lid, onder e, van de Uitvoeringsverordening.

#### **4.8.6 Eliminatiepost 6: kosten die verband houden met technologische vooruitgang of veroudering**

245. De zesde eliminatiepost heeft betrekking op kosten die verband houden met technologische vooruitgang of veroudering.<sup>73</sup> Dit betreffen investeringen in infrastructuur en bijbehorende voorzieningen, kosten voor het versneld afschrijven van activa in verband met technologische vernieuwing en/of veroudering, kosten voor onderzoek naar vernieuwing en innovatie van het spoor.

##### **Investeringen in infrastructuur en bijbehorende voorzieningen (6a)**

246. Investeringen in infrastructuur en bijbehorende voorzieningen zijn aanpassingen en uitbreiding van infrastructuur en bijbehorende voorzieningen. Investeringen in technische vooruitgang of in verband met veroudering zijn in de begroting opgenomen als onderdeel van de kosten voor functiewijziging. Deze kostencategorie wordt in zijn geheel afgesplitst en hiermee niet toegerekend aan het minimumtoegangspakket.

##### **Kosten van versneld afschrijven i.v.m. technologische vernieuwing en/of veroudering (6b)**

247. Kosten van versneld afschrijven in verband met technologische vernieuwing en/of veroudering hebben enkel betrekking op de versnelde afschrijvingen van bestaande activa in verband met de introductie van ERTMS.<sup>74</sup> Er zijn voor de periode 2023-2025 geen andere grote technologische vernieuwingen en/of verouderingen voorzien waarvoor versnelde afschrijving van bestaande activa nodig is.

248. Voor de activa die versneld worden afgeschreven, wordt het verschil bepaald tussen de afschrijvingskosten van deze specifieke activa op basis van de oorspronkelijk vastgestelde afschrijvingstermijn en de afschrijvingskosten op basis van de nieuwe, kortere afschrijvingstermijn. Dit verschil wordt aangemerkt als de kosten in verband met technologische vernieuwing en/of veroudering en in mindering gebracht op de totale geprognosticeerde afschrijvingskosten die worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket.

##### **Kosten voor onderzoek van afdeling Innovatie en Ontwikkeling (6c)**

249. De afdeling Innovatie en Ontwikkeling maakt kosten voor onderzoek naar vernieuwing en innovatie van het spoor. De kosten voor onderzoeken door de afdeling Innovatie en Ontwikkeling maken deel uit van lonen en overige bedrijfslasten. Deze afdeling is onderdeel van de 'ondersteunende en overige stafafdelingen'. Deze kostencategorie wordt in zijn geheel afgesplitst uit de kosten voor lonen en overige bedrijfslasten en wordt niet toegerekend aan het minimumtoegangspakket.

##### **Kosten voor onderzoek van bedrijfseenheid Asset Management (6d)**

250. De afdeling Asset Management maakt kosten voor onderzoek naar vernieuwing en innovatie van het spoor. De kosten voor onderzoeken door Asset Management zijn in de begroting opgenomen als onderdeel van de beheerkosten van Asset Management. De kosten voor deze onderzoeken maken onderdeel uit van overige beheerkosten van Asset Management (AM overig). Voor deze

---

<sup>73</sup> Artikel 4, eerste lid, onder f, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>74</sup> European Rail Traffic Management System (ERTMS) is de internationale standaard voor treinbeveiliging. Dit digitale beveiligingssysteem wordt ingebouwd in treinen en in de spoorinfrastructuur.

overige beheerkosten is een variabiliteit van 0% vastgesteld, waarmee deze kosten niet worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket.

*Beoordeling ACM*

251. De door ProRail gehanteerde methode elimineert de kosten die verband houden met technologische vooruitgang of veroudering, waarmee deze kosten niet worden toegerekend aan de VMT. Hiermee voldoet de methode aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder f, van de Uitvoeringsverordening.

#### **4.8.7 Eliminatiepost 7: kosten van immateriële activa**

252. De zevende eliminatiepost betreft immateriële activa.<sup>75</sup> Dit zijn vaste activa die niet tastbaar zijn. ProRail onderscheidt twee categorieën immateriële activa, te weten goodwill, octrooien, patenten en merken enerzijds en ontwikkelingskosten en kosten voor verwerving van intellectueel eigendom en software anderzijds. ProRail maakt dit onderscheid omdat zij per categorie een andere eliminatiemethode toepast.

**Goodwill, patenten, octrooien en merken (7a)**

253. ProRail heeft geen kosten voor goodwill, octrooien, patenten en merken. Dergelijke kosten worden dan ook niet begroot en worden dus ook niet toegerekend aan het minimumtoegangspakket.

**Ontwikkelingskosten, kosten voor verwerving van intellectueel eigendom en software (7b)**

254. ProRail kent geen kosten voor verwerving van intellectueel eigendom.
255. Ontwikkelingskosten zijn de kosten voor ontwikkeling van software waarbij de kosten van inhuur en eigen personeel de dominante factor vormen van het geheel aan uitgaven aan de software.
256. ProRail kent twee soorten software. Software ter ondersteuning van het bedrijfsproces wordt aangemerkt als immaterieel vast actief (bijvoorbeeld SAP systeem). Daarnaast kent ProRail software die niet los kan worden gezien van de hardware (bijvoorbeeld besturingssysteem seinen en wissels), die als materieel vast actief wordt aangemerkt.
257. Kosten voor software (inclusief de ontwikkelingskosten) zijn in de begroting onderdeel van de kosten voor beheer en van afschrijvingen.
258. De beheerkosten van software zijn onderdeel van de beheerkosten van de bedrijfseenheid ICT. Voor de kosten van deze bedrijfseenheid is een variabiliteit van 0% vastgesteld. Daarmee worden deze kosten niet toegerekend aan het minimumtoegangspakket.
259. De afschrijvingskosten voor software zijn onderdeel van het infrasysteem ICT. Voor het infrasysteem ICT is een variabiliteit van 0% vastgesteld. Daarmee worden deze kosten niet toegerekend aan het minimumtoegangspakket.

---

<sup>75</sup> Artikel 4, eerste lid, onder g, van de Uitvoeringsverordening.

*Beoordeling ACM*

260. De ACM stelt vast dat ProRail geen kosten voor goodwill, octrooien, patenten en merken toerekent aan het minimumtoegangspakket, omdat deze kosten niet zijn opgenomen in de begroting. ProRail kent geen kosten voor de verwerving van intellectueel eigendom en geen andere ontwikkelingskosten dan ontwikkelingskosten voor software. De kosten van ontwikkeling en beheer van software worden geëlimineerd door de variabiliteit van 0%. Hiermee rekent ProRail geen kosten van immateriële activa toe aan de VMT. De methode voldoet daarmee aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder g, van de Uitvoeringsverordening.

**4.8.8 Eliminatiepost 8: kosten van baansensoren, communicatieapparatuur langs het spoor en seinuitrusting die niet rechtstreeks uit de treinexploitatie voortvloeien**

261. De achtste eliminatiepost betreft de kosten van baansensoren, communicatieapparatuur langs het spoor en seinuitrusting die niet rechtstreeks uit de treinexploitatie voortvloeien.<sup>76</sup> Dit betreft de vaste kosten voor onderhoud, afschrijving en beheer van de genoemde infrastructuurelementen.
262. De kosten voor onderhoud en afschrijvingskosten van alle infrasystemen worden gesplitst in directe kosten en vaste kosten door toepassing van de variabiliteit. Daarmee worden de vaste onderhoudskosten van baansensoren, communicatieapparatuur en seinuitrusting niet toegerekend aan de VMT.

*Beoordeling ACM*

263. De methode elimineert de betreffende vaste kosten door het toepassen van de variabiliteit in stap 4, waarmee de kosten niet worden toegerekend aan de VMT. De methode voldoet daarmee aan artikel 4, eerste lid, onder h, van de Uitvoeringsverordening.

**4.8.9 Eliminatiepost 9: kosten van informatie, niet langs het spoor gelegen communicatieapparatuur of telecommunicatie-uitrusting**

264. De negende eliminatiepost heeft betrekking op de kosten van informatie, niet langs het spoor gelegen communicatieapparatuur of telecommunicatie-uitrusting.<sup>77</sup> Dit zijn de kosten voor onderhoud, beheer en afschrijvingskosten van communicatieapparatuur die niet wordt gebruikt voor de besturing en beveiliging van het treinverkeer<sup>78</sup> maar voor alle andere communicatie. Het gaat bijvoorbeeld om de telecommunicatiesystemen die zorgen voor het overbrengen van actuele informatie over de dienstregeling aan treinreizigers.
265. De kosten voor informatie, niet langs het spoor gelegen communicatieapparatuur of telecommunicatie-uitrusting zijn opgenomen in het infrasysteem telecom. Voor de kosten voor onderhoud en afschrijving van dit infrasysteem is een variabiliteit van 0% vastgesteld. Deze kosten worden hiermee in hun geheel niet toegerekend aan de VMT.

---

<sup>76</sup> Artikel 4, eerste lid, onder h, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>77</sup> Artikel 4, eerste lid, onder i, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>78</sup> Zoals de communicatie tussen treindienstleiding en machinist.



*Beoordeling ACM*

266. De methode elimineert de betreffende kosten door het toepassen van de variabiliteit in stap 4, waarmee de kosten niet worden toegerekend aan de VMT. De methode voldoet daarmee aan artikel 4, eerste lid, onder i, van de Uitvoeringsverordening.

**4.8.10 Eliminatiepost 10: kosten in verband met individuele gevallen van overmacht, ongevallen en storingen**

267. De tiende eliminatiepost heeft betrekking op kosten in verband met individuele gevallen van overmacht, ongevallen en storingen onverminderd artikel 35 van Richtlijn 2012/34/EU.<sup>79</sup> Kosten voor individuele gevallen van overmacht, ongevallen en storingen zijn de extra kosten die worden gemaakt voor de inzet van de afdeling Incidentenbestrijding. Het betreft hier zogenoemde out-of-pocket kosten (uitgaven), bijvoorbeeld voor het huren van materieel zoals kranen, bij ongevallen.
268. Deze out-of-pocket kosten worden op basis van de werkelijke kosten per geval aan de veroorzaker in rekening gebracht. Deze extra inzet valt buiten de reguliere werkzaamheden die door de afdeling Incidentenbestrijding worden verricht ten behoeve van het herstellen van veilig en ongestoord treinverkeer.
269. Extra kosten in verband met individuele gevallen van overmacht, ongevallen en storingen worden separaat begroot als extra beheerkosten van de afdeling Incidentenbestrijding (en overeenkomstige extra opbrengsten van derden). Deze extra beheerkosten zijn als individuele post opgenomen in de begroting.
270. Deze kosten worden als specifieke eliminatiepost geëlimineerd en daarmee niet toegerekend aan de vergoeding voor het minimumtoegangspakket.

*Beoordeling ACM*

271. ProRail rekent geen kosten in verband met individuele gevallen van overmacht, ongevallen en storingen toe aan de VMT, omdat zij deze kosten separaat begroot en vervolgens elimineert. Hiermee voldoet de methode aan artikel 4, eerste lid, onder j, van de Uitvoeringsverordening.

**4.8.11 Eliminatiepost 11: vaste kosten van tractiestroomvoorziening**

272. De elfde eliminatiepost heeft betrekking op de kosten van uitrusting voor de elektrische tractiestroomvoorziening die niet rechtstreeks uit de treinexploitatie voortvloeien. De Uitvoeringsverordening stelt ook dat de kosten voor tractie-energievoorziening alleen mogen worden meegenomen in de tarieven voor treindiensten die gebruik maken van elektrische tractie.<sup>80</sup>
273. De kosten voor onderhoud en afschrijvingen die worden toegerekend aan de dienst Tractie-energievoorziening betreffen de kosten voor de infrasystemen bovenleiding / voeding en

<sup>79</sup> Artikel 4, eerste lid, onder j, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>80</sup> Artikel 4, eerste lid, onder k, van de Uitvoeringsverordening.

onderstations / schakelstations. De vaste kosten worden geëlimineerd door toepassing van de variabiliteit.

274. De (directe) kosten worden in rekening gebracht per gebruikte kWh. Aan spoorwegondernemingen die geen gebruik maken van de dienst Tractie-energievoorziening, wordt op deze manier het tarief voor deze dienst niet in rekening gebracht.

*Beoordeling ACM*

275. Door de toepassing van de variabiliteit rekent ProRail geen vaste kosten van tractiestroomvoorziening toe aan de VMT. Doordat de directe kosten van de tractie-energievoorziening in rekening worden gebracht per verbruikte kWh in de dienst Tractie-energievoorziening, worden deze kosten niet in rekening gebracht bij spoorwegondernemingen die geen gebruik maken van elektrische tractie. Daarmee voldoet de methode aan het gestelde in artikel 4, eerste lid, onder k, van de Uitvoeringsverordening.

**4.8.12 Eliminatiepost 12: vaste kosten in verband met de verstrekking van alle andere informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren**

276. De twaalfde eliminatiepost heeft betrekking op de kosten in verband met de verstrekking van de in punt 1, onder f, van bijlage II bij Richtlijn 2012/34/EU genoemde informatie, tenzij deze rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de treindienst.<sup>81</sup> Het betreft hier kosten voor beheer en afschrijvingen van applicaties (hardware en software) die door de medewerkers van de afdeling Capaciteitsverdeling en de bedrijfseenheid Verkeersleiding worden gebruikt om de diensten van het minimumtoegangspakket waarvoor capaciteit is aangevraagd tot stand te brengen of te exploiteren.
277. De kosten voor beheer van de hard- en software zijn onderdeel van de beheerkosten van de bedrijfseenheid ICT. Voor de kosten van deze bedrijfseenheid is een variabiliteit van 0% vastgesteld, waarmee deze kosten niet worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket.
278. De afschrijvingskosten zijn onderdeel van het infrasysteem ICT. Voor het infrasysteem ICT is een variabiliteit van 0% vastgesteld, waarmee deze kosten niet worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket.

*Beoordeling ACM*

279. ProRail rekent door de toepassing van de variabiliteit van 0% op het infrasysteem ICT geen vaste kosten van de verstrekking van informatie die nodig is voor de exploitatie van een treindienst, toe aan de VMT. Hiermee voldoet de methode aan artikel 4, eerste lid, onder l, van de Uitvoeringsverordening.

---

<sup>81</sup> Artikel 4, eerste lid, onder l, van de Uitvoeringsverordening.

#### 4.8.13 Eliminatiepost 13: administratiekosten facturering van de VMT

280. De dertiende eliminatiepost heeft betrekking op de administratiekosten van de gedifferentieerde heffingsregelingen als bedoeld in artikel 31, lid 5, en artikel 32, lid 4, van Richtlijn 2012/34/EU.<sup>82</sup> Deze kosten betreffen de kosten voor lonen en overige bedrijfslasten van de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het opstellen, factureren en innen van de gebruiksvergoeding.
281. Dit betreft ten eerste alle medewerkers van de subafdeling 'Kenniscentrum Gebruiksvergoeding'. Deze afdeling is onderdeel van de afdeling Capaciteitsverdeling die onderdeel uitmaakt van de bedrijfseenheid Capaciteitsmanagement. De kosten voor lonen en overige bedrijfslasten van de bedrijfseenheid Capaciteitsmanagement zijn in de begroting op basis van het aantal FTE's opgesplitst in kosten voor Capaciteitsverdeling (CV) en overige kosten voor Capaciteitsmanagement (CM: Overig) (zie randnummer 111). De kosten van het 'Kenniscentrum Gebruiksvergoeding' komen op die manier volledig terecht bij de overige kosten (CM: Overig). Deze kosten worden volledig afgesplitst en worden hiermee niet aan het minimumtoegangspakket toegerekend.
282. Ten tweede betreft het de medewerkers van de financiële administratie die verantwoordelijk zijn voor de facturatie en inning van de gebruiksvergoeding. Deze medewerkers werken binnen de bedrijfseenheid Finance. De kosten voor lonen en overige bedrijfslasten van de bedrijfseenheid Finance worden in hun geheel afgesplitst en worden hiermee niet aan de VMT toegerekend.

##### *Beoordeling ACM*

283. De kosten in verband met facturering van de gebruiksvergoeding worden afgesplitst en daardoor niet worden toegerekend aan de VMT. Daarmee voldoet de methode aan het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder m, van de Uitvoeringsverordening.

#### 4.8.14 Eliminatiepost 14: vaste afschrijvingskosten

284. De veertiende eliminatiepost betreft de afschrijvingen die niet worden bepaald op basis van de reële door de treinexploitatie veroorzaakte slijtage van de infrastructuur.<sup>83</sup> Dit zijn de afschrijvingskosten die worden gemaakt voor de infrastructuur die wordt gebruikt ten behoeve van de diensten binnen het minimumtoegangspakket maar die niet rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.
285. Zoals beschreven in paragraaf 4.3.2 worden afschrijvingskosten in een apart proces bepaald. In paragraaf 4.6.4 is beschreven hoe ProRail de variabiliteit voor de afschrijvingskosten berekent. Met de toepassing van de variabiliteit worden alleen de directe afschrijvingskosten toegerekend aan de VMT.

<sup>82</sup> Artikel 4, eerste lid, onder m, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>83</sup> Artikel 4, eerste lid, onder n, van de Uitvoeringsverordening.

*Beoordeling ACM*

286. Doordat alleen de directe afschrijvingskosten aan de VMT worden toegerekend met de toepassing van de variabiliteit, worden de vaste afschrijvingen niet toegerekend aan de VMT. De methode voldoet hiermee het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder n, van de Uitvoeringsverordening.

**4.8.15 Eliminatiepost 15: het deel van de onderhouds- en vernieuwingskosten van civiele infrastructuur dat niet rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de treindienst**

287. De vijftiende eliminatiepost heeft betrekking op het deel van de onderhouds- en vernieuwingskosten van civiele infrastructuur dat niet rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de treindienst.<sup>84</sup> Dit betreft de vaste kosten voor onderhoud en de vaste afschrijvingskosten van het infrasysteem kunstwerken, bijvoorbeeld bruggen en tunnels. De vaste kosten en de vaste afschrijvingskosten voor dit infrasysteem worden geëlimineerd door het toepassen van de variabiliteit.

*Beoordeling ACM*

288. Door de toepassing van de variabiliteit op de onderhouds- en afschrijvingskosten van het infrasysteem kunstwerken, rekent ProRail geen vaste onderhouds- en vernieuwingskosten van civiele infrastructuur toe aan de VMT. Daarmee voldoet de methode aan het gestelde in artikel 4, eerste lid, onder o, van de Uitvoeringsregeling.

**4.8.16 Eliminatiepost 16: middelen die niet terugbetaald hoeven worden met effect op de directe kosten**

289. De zestiende eliminatiepost heeft betrekking op middelen die ProRail krijgt voor de financiering van specifieke infrastructuurinvesteringen die niet (door ProRail) terug betaald hoeven te worden en waarbij ProRail rekening houdt met die investeringen voor de berekening van de directe kosten.<sup>85</sup> Deze gefinancierde investeringen mogen niet leiden tot een stijging van de VMT.
290. In de volgende drie situaties zou dit in principe aan de orde kunnen zijn: de financiering van de hogesnelheidslijn HSL (16a), de subsidie die ProRail ontvangt van het ministerie van IenW (16b) en de financiering van nieuwe infrastructuur (16c).

**HSL (16a)**

291. ProRail ontvangt geen middelen voor financiering van de HSL. De uitgaven en kosten voor aanleg en onderhoud van de HSL worden niet door ProRail gedragen en zijn niet opgenomen in de begroting. Omdat er geen sprake is van middelen die ProRail ontvangt die niet terug betaald hoeven worden en er hiervoor dus geen kosten zijn opgenomen in de begroting, worden er geen kosten voor de HSL toegerekend aan de VMT.

---

<sup>84</sup> Artikel 4, eerste lid, onder o, van de Uitvoeringsverordening.

<sup>85</sup> Artikel 4, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening.

**Subsidie (16b)**

292. De subsidie die ProRail ontvangt van IenW wordt bepaald als het saldo van de (begrote) kosten voor beheer, onderhoud en vervangingen en de (begrote) inkomsten uit de gebruiksvergoeding en inkomsten van derden. Hiermee ontvangt ProRail geen middelen ter dekking van directe kosten.

**Nieuwe infrastructuur (16c)**

293. De kosten voor nieuwe infrastructuur zijn in de begroting opgenomen als onderdeel van de kostencategorie functiewijziging. Deze kostencategorie wordt in zijn geheel afgesplitst en hiermee niet toegerekend aan het minimumtoegangspakket.
294. Bij functiewijzigingsprojecten kan sprake zijn van nieuwe activa, waarvan de kosten (onderhoud, afschrijvingen) worden toegerekend aan het minimumtoegangspakket. Het deel van deze kosten (directe kosten) dat wordt toegerekend aan het minimumtoegangspakket wordt niet in rekening gebracht bij de derde partij die het project financiert.

*Beoordeling ACM*

295. ProRail ontvangt geen middelen voor financiering van de HSL en er zijn geen kosten voor de HSL opgenomen in de begroting. Hiermee is geen sprake van financiering van specifieke infrastructuurinvesteringen en worden er geen investeringskosten toegerekend aan de VMT. Ook ten aanzien van de subsidie van IenW is geen sprake van middelen voor specifieke infrastructuurinvesteringen die worden toegerekend aan de gebruiksvergoeding (en die ProRail niet terug hoeft te betalen), omdat de gebruiksvergoeding en de inkomsten van derden in mindering wordt gebracht op de subsidie van IenW. Ten aanzien van middelen die ProRail ontvangt van derden voor de financiering van specifieke infrastructuurinvesteringen, dekken de middelen niet het deel dat wordt toegerekend aan de VMT, omdat ProRail deze niet in rekening brengt bij de financierende partij.
296. Samenvattend: voor zover ProRail middelen ontvangt ter financiering van specifieke infrastructuurinvesteringen die niet terug betaald hoeven te worden, voorzien deze middelen dus niet in de financiering van de directe kosten die worden toegerekend aan de VMT. Daarmee voldoet de methode aan het bepaalde in artikel 4, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening.

**4.8.17 Eliminatiepost 17: extra kosten door omleiding van treinen op verzoek van de infrastructuurbeheerder**

297. De zeventiende eliminatiepost heeft betrekking op de extra kosten die worden veroorzaakt door (al dan niet geplande) omleiding van treinen op verzoek van ProRail. Deze extra kosten mogen niet worden opgenomen in de uit de exploitatie van de omgeleide treindienst voortvloeiende directe kosten. Dit vereiste is niet van toepassing indien de spoorwegondernemingen door ProRail voor die extra kosten wordt vergoed of indien de omleiding het gevolg is van de coördinatieprocedure waarin artikel 46 van Richtlijn 2012/34/EU voorziet.<sup>86</sup>
298. ProRail hanteert vanaf het moment dat de onderhavige methode wordt toegepast een compensatieregeling die in ieder geval voorziet in de compensatie van de vergoeding voor het

---

<sup>86</sup> Artikel 5, lid 4, van de Uitvoeringsverordening.

minimumtoegangspakket van de extra gereden kilometers als gevolg van een (geplande of ongeplande) omleiding. Dit betreft omleidingen ten opzichte van de aan spoorwegondernemingen reeds verdeelde capaciteit. De VMT kosten voor het omgeleide treinpad zal dan ook niet hoger zijn dan voor het oorspronkelijke treinpad.

*Beoordeling ACM*

299. De door ProRail gehanteerde methode garandeert dat de spoorwegondernemingen per saldo noch door een hogere VMT noch door extra afgerekende kilometers met de kosten van omleidingen op verzoek van ProRail worden geconfronteerd. Daarmee voldoet ze aan het bepaalde in artikel 5, vierde lid, van de Uitvoeringsregeling.

## 4.9 Indexering van de vergoedingen

300. De kosten die zijn opgenomen in de begroting zijn gebaseerd op het prijspeil van het jaar waarin de begroting wordt opgesteld. Omdat de vergoeding voor het minimumtoegangspakket voor een specifiek jaar gebaseerd dient te zijn op de kosten in het prijspeil van dat betreffende jaar, wordt de berekende vergoeding jaarlijks geïndexeerd. Hierbij wordt steeds het oorspronkelijke prijspeil van de vergoeding als uitgangspunt genomen en wordt de vergoeding geïndexeerd op basis van de gerealiseerde inflatie van een CBS-index<sup>87</sup> voor de historische jaren en met de verwachte consumentenprijsindex (CPI) voor toekomstige jaren. De gehanteerde indexcijfers worden aan het einde van deze paragraaf toegelicht.
301. Onderstaand wordt weergegeven hoe deze indexering in zijn werk gaat voor de VMT voor de periode 2023-2025.

### **2021: Initiële berekening vergoedingen 2023-2025 en indexatie naar prijspeil 2022**

302. De berekening van de vergoedingen voor de periode 2023-2025 wordt gemaakt in het prijspeil 2020, het prijspeil waarin de Subsidieaanvraag 2021 is opgesteld. Bij de publicatie in de Netverklaring 2023 in het najaar van 2021 worden de vergoedingen geïndexeerd naar prijspeil 2022. Hierbij worden de verwachte CPI's voor de jaren 2021 en 2022 gebruikt. In de Netverklaring 2023 worden ook de vergoedingen opgenomen voor de jaren 2024 en 2025, uitgedrukt in (hetzelfde) prijspeil 2022.

### **2022: Indexatie naar prijspeil 2023**

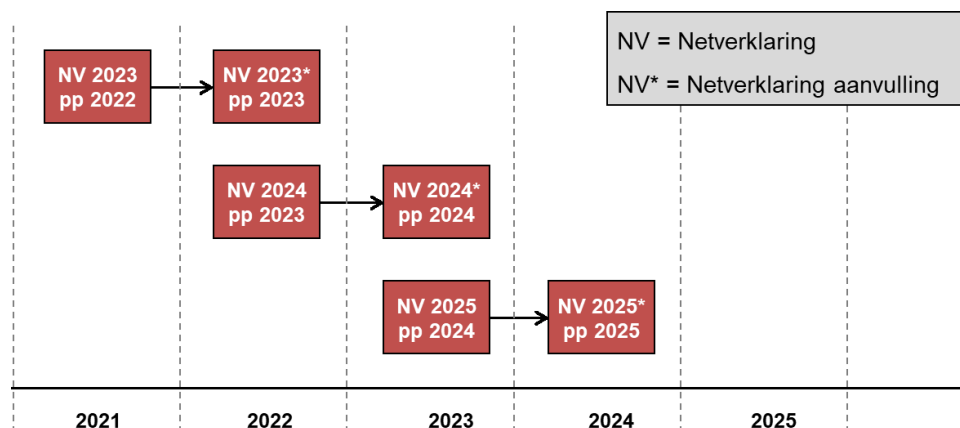
303. In de eerste helft van 2022 worden de vergoedingen voor de periode 2023-2025 geïndexeerd naar prijspeil 2023. Uitgangspunt bij deze indexatie is wederom het oorspronkelijke prijspeil waarin de Subsidieaanvraag 2021 is opgesteld en de berekening van de vergoedingen is gemaakt (prijspeil 2020). Voor indexatie naar prijspeil 2021 wordt nu de gerealiseerde inflatie conform de CBS-index toegepast. Voor indexatie naar prijspeil 2022 en 2023 wordt de meest recente verwachting voor de CPI voor die jaren gebruikt. De vergoedingen voor de periode 2023-2025 in prijspeil 2023 worden gepubliceerd door middel van een aanvulling op de Netverklaring 2023.
304. In de tweede helft van 2022 wordt ook de (ontwerp) Netverklaring 2024 gepubliceerd. De vergoedingen in deze Netverklaring 2024 worden ook uitgedrukt in prijspeil 2023, gelijk aan het prijspeil in de aanvulling op de Netverklaring 2023.

### **2023 – 2024: Indexatie naar prijspeil 2024 en 2025**

305. In 2023 en 2024 wordt dezelfde procedure toegepast als in 2022. In de eerste helft van het jaar worden de vergoedingen geïndexeerd, waarbij de gehanteerde indexcijfers worden geactualiseerd. Voor de historische jaren worden de gerealiseerde CBS-indexcijfers toegepast, voor toekomstige jaren de meest recente verwachting voor de CPI.
306. In onderstaande figuur is de procedure van publicatie van de netverklaringen grafisch weergegeven, waarbij is aangegeven in welk prijspeil vergoedingen worden gepubliceerd.

---

<sup>87</sup> Dit betreft de CBS-index exploitatie / onderhoud spoorwegen, die in randnummer 308 wordt toegelicht.



Figuur 16. Indexatie vergoeding minimumtoegangspakket 2023 – 2025

#### De gebruikte indices nader toegelicht

307. Zoals hiervoor is toegelicht maakt ProRail bij het indexeren van de vergoedingen gebruik van twee verschillende indices. Voor historische jaren wordt gebruik gemaakt van de CBS-index voor exploitatie en onderhoud van spoorwegen. Voor toekomstige jaren wordt gebruik gemaakt van de CPI van het Centraal Planbureau (CPB).

#### *CBS-index exploitatie / onderhoud spoorwegen.*

308. ProRail heeft in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een tweetal indices ontwikkeld om objectief en transparant inzicht te krijgen in prijsontwikkeling. De index 'GWW4212b Spoorwegen exploitatie / onderhoud' heeft betrekking op het exploiteren, beheren, onderhouden en vervangen van bestaande spoorweginfrastructuur. De index is opgebouwd uit verschillende door het CBS (in Statline) gepubliceerde indices die worden gewogen op basis van het specifieke kostenpatroon van ProRail. Hiermee geeft deze index een goede reflectie van de voor ProRail relevante prijsontwikkeling. De index wordt elk kwartaal door het CBS gepubliceerd in Statline. Er wordt geen verwachte ontwikkeling van deze index gepubliceerd. Daarom kan deze index niet toegepast worden voor het indexeren van vergoedingen naar een prijspeil van een toekomstig jaar.

#### *Consumentenprijsindex (CPI)*

309. Voor het bepalen van de indexatie voor toekomstige jaren wordt de consumentenprijsindex (CPI) gebruikt, zoals opgenomen in het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Planbureau (CPB). Het CEP wordt door het CPB jaarlijks in maart gepubliceerd. De CPI wordt gehanteerd omdat deze indicator ook gebruikt wordt om de kosten voor het grootste deel van het uitbestede werk van ProRail te indexeren.

#### *Beoordeling ACM*

310. ProRail hanteert voor jaren in het verleden een op maat gemaakte index, te weten de 'GWW4212b Spoorwegen exploitatie / onderhoud' van het CBS. Naar het oordeel van de ACM is dit een passende index, omdat deze index aansluit bij de directe kosten die ProRail maakt en daarom de kostenontwikkeling zo goed mogelijk weergeeft.



311. Voor deze CBS-index worden geen prognoses gepubliceerd. Omdat ProRail ook toekomstige kosten moet kunnen voorspellen, maakt zij gebruik van de CPI. Voor de CPI worden namelijk ook prognoses gepubliceerd. De ACM overweegt dat de CPI een veel gebruikte, openbaar beschikbare index is. Ook is de CPI een relatief stabiele index, omdat de CPI wordt bepaald aan de hand van brongegevens die een groot deel van de economie beslaan.
312. ProRail gebruikt daardoor wel twee verschillende indices door elkaar heen: voor toekomstige jaren de CPI en voor jaren in het verleden de CBS-index. De ACM overweegt dat de CBS-index een passender index is dan de CPI, maar omdat er voor de CBS-index enkel realisatiecijfers beschikbaar zijn is het voor ProRail noodzakelijk gebruik te maken van een index waarvoor prognoses worden gepubliceerd. De CPI is hiervoor de meest passende index, die ProRail ook heeft gebruikt in haar vorige methode.<sup>88</sup> De ACM is daarom van oordeel dat de indexatie van ProRail voldoet aan de beginselen proportionaliteit, causaliteit en marktconformiteit.

## 4.10 Conclusie beoordeling ACM

### 4.10.1 Goedkeuring methode

313. Gelet op de overwegingen van de ACM in dit hoofdstuk, concludeert de ACM dat zij goedkeuring verleent aan de methode voor de toerekening van de kosten aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket, die ProRail op 18 december 2020 aan de ACM heeft voorgelegd.

### 4.10.2 De goedkeuringstermijn (3 jaar)

314. In haar goedkeuringsaanvraag verzoekt ProRail aan de ACM om de methode voor drie dienstregelingsjaren goed te keuren. De kosten die via deze methode worden toegerekend betreffen steeds de gemiddelde begrote kosten voor deze drie jaar, ofwel de berekende kostprijs is voor elk jaar in die periode gelijk. Dit betekent dat de vergoeding voor het minimumtoegangspakket gedurende de periode 2023-2025 niet zal wijzigen, met uitzondering van indexatie van de vergoeding naar het prijspeil van het betreffende jaar.<sup>89</sup>
315. Met de keuze voor de reguleringsperiode van 2023 tot en met 2025 sluit ProRail aan bij haar planning-en-controlcyclus. Deze cyclus kent een termijn van vier jaar. Iedere vier jaar worden nieuwe financiële reeksen opgesteld, die de basis vormen voor het aanvragen van financiële middelen bij het ministerie van IenW. Deze reeksen worden in opdracht van IenW door een externe partij getoetst. Voor het bepalen van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket vindt ProRail het gewenst om gebruik te maken van deze geauditeerde reeksen. Dit is mogelijk door de periode waarvoor de vergoedingen worden bepaald, gelijk te laten lopen met de vierjarige planning-en-controlcyclus.

---

<sup>88</sup> Besluit methode van toerekening vergoeding minimumtoegangspakket ProRail van 22 augustus 2018.

Kenmerk: ACM/UIT/498646, randnummers 170-172.

<sup>89</sup> Voor de beoordeling van de indexatie, zie paragraaf 4.9 van dit besluit.

316. De eerstvolgende vierjarige periode van de planning-en-controlcyclus betreft de periode 2022-2025. Omdat voor het jaar 2022 reeds vergoedingen zijn bepaald op basis van de voorgaande methode (2020-2022), wil ProRail voor de onderhavige methode (en de vergoedingen die op basis van deze methode worden bepaald) eenmalig kiezen voor een periode van drie jaar, zijnde de periode 2023-2025.
317. ProRail geeft in de methode aan dat het haar intentie is om per 2026 een methode van toerekening voor een periode van vier jaar te gaan hanteren, waarmee de periode waarvoor de vergoedingen worden vastgesteld volledig parallel loopt met de planning-en-controlcyclus.

*Beoordeling ACM*

318. De ACM kan de methode voor een periode van maximaal vijf jaar goedkeuren. Met een dergelijke langere periode zijn de reguleringskosten van de beoordeling (voor ProRail en de ACM) lager indien die worden omgerekend naar jaarlijkse kosten. Ook de zekerheid voor marktpartijen (vervoerders) is gebaat bij de relatief lange periode van vijf jaar.
319. Het voordeel van het aansluiten op de vierjarige planningscyclus van ProRail is dat de vastgestelde tarieven zijn gebaseerd op de meest actuele schattingen van de kosten waarop ook een externe audit is uitgevoerd. Dit geeft de beste garantie dat de vastgestelde tarieven zo goed mogelijk overeenkomen met de uiteindelijk gerealiseerde kosten. Andersom geformuleerd: een vijfjarige goedkeringstermijn betekent dat op het moment van goedkeuring de meer grondige vierjarige schatting van de kosten en ook de externe audit van die kosten, in de meeste gevallen langer geleden heeft plaats gevonden, waardoor die schatting minder nauwkeurig zal zijn. Naar het oordeel van de ACM is het voordeel van aansluiting op de vierjarige cyclus groter dan de voordelen van een vijfjarige goedkeringstermijn.
320. Gelet op het voorgaande stemt de ACM in met de door ProRail voorgestelde goedkeuringsperiode van drie dienstregelingjaren.

## 5 Besluit

### 5.1 Goedkeuring en termijn

321. De ACM besluit de methode voor de toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket die door ProRail op 18 december 2020 aan de ACM is voorgelegd, goed te keuren voor de periode van de drie dienstregelingsjaren van 11 december 2022 tot en met 13 december 2025.

### 5.2 Inwerkingtreding

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

Autoriteit Consument en Markt  
namens deze:

*Ondertekening in definitieve besluit*

*Beroepsclausule in definitieve besluit*

## Bijlage 1: Overzicht van relevante wettelijke bepalingen

### Richtlijn 2012/34/EU

#### Artikel 29

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

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

[...]

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

[...]

2. De infrastructuurbeheerders zorgen ervoor dat de gebruikte heffingsregeling voor hun gehele net op dezelfde beginselen berust, uitgezonderd daar waar op grond van artikel 32, lid 3, specifieke regelingen zijn getroffen.

[...]

#### Artikel 30

[...]

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

#### Artikel 31

[...]

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

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

[...]

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

#### Artikel 55

1. Elke lidstaat stelt een nationale toezichthoudende instantie in voor de spoorwegsector. [...]

#### Bijlage II

1. Het minimumtoegangspakket omvat:

- a) behandeling van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit;
- b) het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit;
- c) gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de aansluitingen en wissels op het net;
- d) treinbeheer met inbegrip van seinen, regeling, treindienstleiding en de overdracht en levering van informatie over treinbewegingen;

- e) in voorkomend geval het gebruik van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van de tractie;
- f) alle andere informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren.

## **Uitvoeringsverordening 2015/909**

### Artikel 2

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

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

### Artikel 3

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

[...]

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

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

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

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

### Artikel 4

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

- a) vaste kosten voor een bepaald baanvak die de infrastructuurbeheerder ook dient te dragen wanneer er geen treinbewegingen zijn;
  - b) kosten die geen verband houden met door de infrastructuurbeheerder uitgevoerde betalingen. Kosten of kostencentra zonder rechtstreeks verband met het aanbieden van het minimumtoegangspakket of de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt;
  - c) kosten voor verwerving, verkoop, ontmanteling, sanering, heringebruikname of huur van gronden of andere vaste activa;
  - d) overheadkosten voor het hele net, met inbegrip van overheadlonen en pensioenen;
  - e) financieringskosten;
  - f) kosten in verband met technologische vooruitgang of veroudering;
  - g) kosten van immateriële activa;
  - h) kosten van baansensoren, communicatieapparatuur langs het spoor en seinuitrusting die niet rechtstreeks uit de treinexploitatie voortvloeien;
  - i) kosten van informatie, niet langs het spoor gelegen communicatieapparatuur of telecommunicatie-uitrusting;
  - j) kosten in verband met individuele gevallen van overmacht, ongevallen en storingen onverminderd artikel 35 van Richtlijn 2012/34/EU;
  - k) kosten van uitrusting voor de elektrische tractiestroomvoorziening die niet rechtstreeks uit de treinexploitatie voortvloeien. De directe kosten voor de exploitatie van treindiensten die geen elektrische stroomvoorziening gebruiken omvatten geen kosten voor het gebruik van elektrische stroomvoorziening.
  - l) kosten in verband met de verstrekking van de in punt 1, onder f), van bijlage II bij Richtlijn 2012/34/EU genoemde informatie, tenzij deze rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de treindienst;
  - m) de administratiekosten van de gedifferentieerde heffingsregelingen als bedoeld in artikel 31, lid 5, en artikel 32, lid 4, van Richtlijn 2012/34/EU;
  - n) afschrijvingen die niet worden bepaald op basis van de reële door de treinexploitatie veroorzaakte slijtage van de infrastructuur;
  - o) het deel van de onderhouds- en vernieuwingskosten van civiele infrastructuur dat niet rechtstreeks voortvloeit uit de exploitatie van de treindienst.
2. Indien de infrastructuurbeheerder voor de financiering van specifieke infrastructuurinvesteringen middelen krijgt die niet terug betaald hoeven te worden en indien met die investeringen rekening wordt gehouden voor de berekening van de directe kosten, mogen die investeringen, onverminderd artikel 32 van Richtlijn 2012/34/EU, niet tot een stijging van de heffingen leiden.
3. Kosten die op grond van dit artikel niet in de berekening mogen worden opgenomen, worden op basis van de in artikel 3, lid 5, bedoelde termijn gemeten of geraamd.

#### Artikel 5

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

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

Voor de berekening van de gemiddelde directe eenheidskosten mag de infrastructuurbeheerder gebruikmaken van een combinatie van voertuigkilometers, treinkilometers of brutotreinkilometers<sup>90</sup> indien die berekeningsmethode geen invloed heeft op het rechtstreeks causaal verband met de exploitatie van de treindienst. Onverminderd artikel 3, lid 3, mag de infrastructuurbeheerder ook werkelijke of geraamde kosten hanteren.

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

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

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

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

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

#### Artikel 6

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

<sup>90</sup> Dit is een kennelijke verschrijving, in plaats van "brutotreinkilometers" is hier "brutotonkilometers" bedoeld.



## Spoorwegwet

### Artikel 62

1. Een spoorwegonderneming die een toegangsovereenkomst sluit, is voor het gebruik van hoofdspoorweginfrastructuur aan de beheerder ten minste een vergoeding voor het gebruik van hoofdspoorweginfrastructuur met het oog op het minimumtoegangspakket verschuldigd. Deze vergoeding is de heffing, bedoeld in artikel 31, derde lid, van richtlijn 2012/34/EU.

[...]

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot het kader, bedoeld in artikel 29, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU.

5. De in het vierde lid bedoelde regels omvatten regels met betrekking tot:

a. de aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket, bedoeld in het eerste lid, toe te rekenen kosten en de methode voor toerekening van die kosten, bedoeld in artikel 30, achtste lid, van richtlijn 2012/34/EU;

b. de toepassing van de modaliteiten, bedoeld in artikel 31, derde lid, van richtlijn 2012/34/EU en de wijze van invoering ervan.

[...]

7. De in het vierde lid bedoelde regels kunnen tevens regels bevatten over de maatstaven en nadere regels over de hoogte van de in het eerste lid bedoelde vergoeding.

8. De vergoeding en de heffingen, bedoeld in het eerste en zesde lid, onderdelen a en b, mogen overeenkomstig artikel 31, zesde lid, van richtlijn 2012/34/EU evenredig worden verdeeld over een voldoende aantal treindiensten en tijden.

### Artikel 63

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

2. De methode van toerekening, bedoeld in het eerste lid, behoeft de goedkeuring van de Autoriteit Consument en Markt. Op de voorbereiding van een goedkeuringsbesluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Onverminderd artikel 3:15 van de Algemene wet bestuursrecht, kunnen gerechtigden hun zienswijze naar voren brengen over het voorgenomen goedkeuringsbesluit.

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

### Artikel 70

1. De Autoriteit Consument en Markt is de toezichhoudende instantie, bedoeld in artikel 55 van richtlijn 2012/34/EU.

## Implementatiebesluit

### Artikel 2

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

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



### Artikel 3

1. *Uit de totale begrote kosten van de beheerder wordt een kostenbasis afgeleid, die bestaat uit de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, bedoeld in artikel 31, derde lid, van richtlijn 2012/34/EU en die dient tot het bepalen van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket.*
2. *De totale begrote kosten mogen gebaseerd zijn op de gemiddelde totale begrote kosten gedurende een periode van ten hoogste tien jaren.*
3. *De beheerder kan in de methode voor toerekening een correctiemechanisme opnemen waarbij een correctie wordt toegepast voor zover er een verschil bestaat tussen de begrote kosten voor toerekening en de kosten die zijn weergegeven in de jaarrekening of jaarrekeningen van de periode waar de begrote kosten voor de vorige methode voor toerekening betrekking op hebben.*

### Artikel 4

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

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

### Artikel 5

*1. De beheerder bepaalt op basis van:*

- a. *empirische gegevens, of*
  - b. *de opinies van experts, indien de beheerder niet de beschikking heeft en in redelijkheid ook niet kan hebben over empirische gegevens,*  
*welke kosten als bedoeld in artikel 4, onderdeel b, worden toegerekend aan de kostenbasis, bedoeld in artikel 3, eerste lid.*
- 2. De methode voor toerekening bevat een beschrijving van de wijze waarop kosten aan de kostenbasis worden toegerekend.*
- 3. De beschrijving, bedoeld in het tweede lid, maakt het oorzakelijk verband tussen kosten en de toerekening aan de kostenbasis aannemelijk.*

### Artikel 6

1. *De beheerder kan binnen het minimumtoegangspakket verschillende diensten onderscheiden en voor ieder van deze diensten een aparte vergoeding hanteren.*
2. *De beheerder kan binnen de onderscheiden diensten verschillende gebruiksklassen hanteren en voor deze gebruiksklassen verschillende vergoedingen hanteren, voor zover de totale vergoedingen binnen de dienst gelijk blijven aan de kostenbasis van deze dienst. [...]*

### Artikel 7

1. *De beheerder bepaalt de vergoedingen voor het minimumtoegangspakket door de kostenbasis, bedoeld in artikel 3, eerste lid, te delen door de corresponderende begrote gebruiksomvang van het minimumtoegangspakket.*
2. *Indien de beheerder kan aantonen dat de waarden, bedoeld in artikel 5, tweede lid, van uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 voor verschillende delen van de hoofdspoorweginfrastructuur sterk uiteenlopen, kan de beheerder de vergoeding voor het minimumtoegangspakket ook voor delen van de hoofdspoorweginfrastructuur apart bepalen door, na opdeling van de*

---

*hoofdspoorweginfrastructuur, voor elk deel de kostenbasis te delen door de begrote gebruiksomvang van het minimumtoegangspakket van dat deel van de hoofdspoorweginfrastructuur.*

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

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

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

## Bijlage 2: Nota van Bevindingen zienswijzen

*In te vullen in definitieve besluit.*