



## **Ontwerpbesluit**

### **Beoordeling methode extra heffing ProRail 2026-2029**

Ons kenmerk : ACM/UIT/617591  
Zaaknummer : ACM/24/188963  
Datum : 8 mei 2024

## Samenvatting

De extra heffing is een onderdeel van de gebruiksvergoeding die ProRail in rekening brengt bij spoorvervoerders. Deze heffing betreft een tarief per gereden treinkilometer bovenop de vergoeding voor de diensten van het minimumtoegangspakket (VMT). Met de VMT brengt ProRail de variabele kosten voor het gebruik van haar spoorinfrastructuur in rekening. Met de extra heffing mag ProRail ook (een deel van) haar vaste kosten in rekening brengen bij vervoerders. De extra heffing moet worden berekend met een door ProRail op te stellen methode, die door de ACM moet worden goedgekeurd. ProRail heeft in opdracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) een methode opgesteld voor het berekenen van een extra heffing voor de periode 2026 tot en met 2029, en heeft de ACM verzocht deze methode goed te keuren.

De extra heffing mag alleen in rekening worden gebracht voor zover een bepaalde categorie van spoorvervoer dit kan dragen. Daarom moet dat vervoer eerst worden ingedeeld in marktsegmenten. De methode definieert de marktsegmenten (1) spoorgoederenvervoer, (2) binnenlands passagiersvervoer over spoor en (3) internationaal passagiersvervoer over spoor. De ACM is van oordeel dat ProRail deze marktsegmenten juist heeft vastgesteld.

Om voor de verschillende marktsegmenten extra heffingen vast te stellen die zij kunnen dragen, gebruikt ProRail Ramsey-pricing. Dit houdt in dat de extra heffing van een marktsegment omgekeerd evenredig is aan de prijselasticiteit van het marktsegment. Een marktsegment met een relatief lage prijselasticiteit, waarin gebruikers dus minder prijsgevoelig zijn, krijgt zo een relatief hoge extra heffing. Dit zijn gebruikers die *relatief* makkelijker een extra heffing kunnen betalen. Een marktsegment met een relatief hoge prijselasticiteit, waarin gebruikers dus prijsgevoeliger zijn, krijgt zo een relatief lagere extra heffing. Het totale bedrag dat per jaar met de methode voor alle segmenten in rekening wordt gebracht, wordt bepaald door het ministerie van IenW.

ProRail heeft op 1 maart 2023 een vorige versie van de nu voorliggende methode aan de ACM voorgelegd. Op 11 mei 2023 heeft de ACM in een ontwerpbesluit aangegeven dat zij van plan was om die methode niet goed te keuren.<sup>1</sup> Dit omdat de ACM een aanzienlijk verschil constateerde tussen enerzijds de in de methode opgenomen prijselasticiteit voor spoorgoederenvervoer, en anderzijds de waarden die voor die elasticiteit doorgaans in de literatuur worden gevonden en in omliggende landen voor het berekenen van extra heffingen worden gebruikt. Dat verschil gaf volgens de ACM toen te veel twijfel over de betrouwbaarheid van de prijselasticiteit voor spoorgoederenvervoer. Die twijfel vereiste nader onderzoek naar het model BasGoed, waarmee ProRail deze elasticiteit had bepaald.

De ACM heeft in voorbereiding op dit besluit nader onderzoek gedaan naar het BasGoed-model. De ACM heeft in dit model geen onjuistheden gesignaleerd. Los daarvan acht de ACM het verschil met de in Duitsland geschatte prijselasticiteit voor spoorgoederenvervoer ook deels verklaarbaar. In Nederland hebben goederentreinen gemiddeld een hoger gewicht (zwaardere totale lading). Voor deze zwaardere treinen is vervoer over de weg vaker een minder goed alternatief. Dat vertaalt zich in een lagere prijselasticiteit in Nederland.

Ook het economische model dat in de methode wordt gebruikt om prijselasticiteiten van passagiersvervoer te bepalen, acht de ACM daartoe geschikt. De prijselasticiteiten voor de verschillende marktsegmenten zijn daarom op een geschikte wijze vastgesteld en zijn volgens de ACM voldoende betrouwbaar. Hiermee wordt geborgd dat ProRail extra heffingen vaststelt die de relatieve draagkracht van de marktsegmenten

<sup>1</sup> Ontwerpbesluit van de ACM van 11 mei 2023 met kenmerk ACM/UIT/596603.

---

weerspiegelen. Daarom keurt de ACM de voorgelegde methode goed. ProRail mag deze methode dus toepassen voor het bepalen van een extra heffing voor de dienstregelingsjaren 2026 tot en met 2029.

## 1. Inleiding

1. ProRail B.V. (hierna: ProRail) is de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet (hierna: de Sw). De extra heffing is een onderdeel van de gebruiksvergoeding die ProRail in rekening kan brengen bij spoorwegondernemingen. Deze extra heffing moet worden vastgesteld met een door ProRail op te stellen methode die door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) moet worden goedgekeurd.
2. De extra heffing mag alleen in rekening worden gebracht voor zover een bepaalde categorie van spoorvervoer dit kan dragen. Daarom moet dat vervoer eerst worden ingedeeld in marktsegmenten. Meer precies moet ProRail daarom een lijst van marktsegmenten, een draagkrachttoets en een methode voor de toerekening van de extra heffing ter goedkeuring voorleggen.
3. De ACM heeft de methode extra heffing 2020-2024 van ProRail in 2018 goedgekeurd.<sup>2</sup> Vanaf 2025 kan deze methode niet meer worden toegepast.
4. ProRail heeft in opdracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) een nieuwe methode opgesteld voor de berekening van een extra heffing voor de periode 2026 tot en met 2029 (hierna: methode extra heffing 2026-2029 of kortweg 'methode').
5. Voorafgaand aan de huidige beoordeling is in 2023 een beoordeling uitgevoerd naar aanleiding van de eerdere goedkeuringsaanvraag van ProRail van 1 maart 2023 voor een methode extra heffing 2025-2029. Deze beoordeling heeft geleid tot het ontwerpbesluit van de ACM van 11 mei 2023.<sup>3</sup> In dat ontwerpbesluit keurde de ACM de methode niet goed, omdat er naar haar oordeel op dat moment te veel twijfel was over de betrouwbaarheid van de prijselasticiteit voor spoorgoederenvervoer.
6. Die eerdere twijfel over de betrouwbaarheid van de prijselasticiteit spoorgoederenvervoer was de aanleiding voor een nader onderzoek naar de berekening van die prijselasticiteit. In dat kader heeft de ACM in de periode van december 2023 tot en met maart 2024 nader onderzoek gedaan naar het model BasGoed waarmee de prijselasticiteit voor spoorgoederenvervoer wordt bepaald. Voorafgaand hieraan heeft ProRail op 10 november 2023 haar goedkeuringsaanvraag van 1 maart 2023 ingetrokken.<sup>4 5</sup>
7. Na dit nadere onderzoek naar het model BasGoed, heeft ProRail op 2 april 2024 een nieuwe goedkeuringsaanvraag gedaan voor de methode extra heffing 2025-2029.<sup>6</sup>
8. In dit besluit beoordeelt de ACM de op 2 april 2024 ter goedkeuring voorgelegde methode van ProRail. De ACM keurt deze methode in het onderhavige besluit goed.
9. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing op de voorbereiding van het onderhavige besluit (zie randnummer 31). Door een publicatie in de Staatscourant van [...] en een publicatie op de website van de ACM heeft de ACM kennis gegeven van haar ontwerpbesluit.
10. De ACM heeft naar aanleiding van het ontwerpbesluit [geen] zienswijzen ontvangen van [...]. Die zienswijzen en de reactie van de ACM daarop worden behandeld in de Nota van Bevindingen in de bijlage van dit besluit.

<sup>2</sup> ACM/UIT/498647, 22 augustus 2018, [Besluiten methoden van toerekening VMT en Extra heffing ProRail | ACM.nl](#).

<sup>3</sup> [Ontwerpbesluit over methode extra heffing ProRail 2025-2029 ter consultatie | ACM.nl](#)

<sup>4</sup> [ProRail trekt goedkeuringsaanvraag voor de methode extra heffing in | ACM.nl](#).

<sup>5</sup> ACM/IN/857022.

<sup>6</sup> ACM/IN/858897.

11. Hoofdstuk 2 beschrijft het juridisch kader. Hoofdstuk 3 bevat de beoordeling. Hoofdstuk 4 bevat het besluit (het dictum).

## 2. Juridisch kader

### 1.1 Inleiding

12. In dit hoofdstuk wordt de wet- en regelgeving die van toepassing is op de extra heffing bedoeld in artikel 62, zesde lid, onder c, van de Sw, verkort en geparafraseerd weergegeven. Voor de beoordeling en conclusies, in hoofdstukken 3 en 4, zijn de relevante wetsbepalingen zelf leidend.
13. Hierna worden in paragraaf 2.2 de inhoudelijke eisen besproken, waaraan de extra heffing die ProRail voornemens is om op te leggen, moet voldoen. In paragraaf 2.3 worden de procedurele vereisten besproken die moeten worden doorlopen, voordat de ACM goedkeuring kan verlenen aan de voorgenomen extra heffing.

### 1.2 Vereisten aan de extra heffing

#### 2.2.1. Componenten van de gebruiksvergoeding

14. Op grond van artikel 62, eerste en zesde lid, van de Sw, zijn spoorwegondernemingen een vergoeding verschuldigd aan de beheerder van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur, wanneer zij gebruik maken van die infrastructuur. Die vergoeding kan bestaan uit meerdere componenten, die tezamen worden aangeduid als de zogenoemde 'gebruiksvergoeding'. De minimale component van die vergoeding is omschreven in artikel 62, eerste lid, van de Sw. Deze basiscomponent wordt ook wel aangeduid als de 'Vergoeding Minimumtoegangspakket' of, afgekort, als, 'VMT' en omvat alleen de kosten "die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst."<sup>7</sup>
15. Artikel 62, zesde lid, van de Sw somt de overige componenten op, waaruit de gebruiksvergoeding mag bestaan in aanvulling op de VMT. In die opsomming is onder c opgenomen dat de gebruiksvergoeding: "[...] een extra heffing [mag omvatten] als bedoeld in artikel 32, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU, om zo mogelijk volledige dekking van de door de beheerder gemaakte kosten te verkrijgen [...]."

#### 2.2.2. Hoogte van de totale extra heffing

16. De extra heffing als bedoeld in artikel 62, zesde lid, onder c, van de Sw, kan volgens die bepaling (en volgens artikel 32, eerste lid, van de Richtlijn 2012/34/EU) ingezet worden om mogelijk volledige dekking van de door de beheerder gemaakte kosten te verkrijgen, maar ook niet meer dan die totale kosten.<sup>8</sup> Artikel 11d, tweede lid, van het Besluit Implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: Implementatiebesluit)<sup>9</sup> formuleert dit plafond als volgt: "[...] de door de beheerder gemaakte kosten voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur die door de extra heffing bij spoorvervoerders in rekening worden gebracht, bedragen ten hoogste de som van de totale begrote kosten, bedoeld in artikel 3, verminderd met:
- a) de totale begrote kosten die worden toegerekend aan de diensten voor het minimumtoegangspakket overeenkomstig artikel 7;
  - b) de totale opbrengsten van de beheerder in verband met het verlenen van toegang tot dienstvoorzieningen en diensten als bedoeld in artikel 13, en

<sup>7</sup> Artikel 31, derde lid, van de Richtlijn 2012/34/EU.

<sup>8</sup> Artikel 62 van de Sw.

<sup>9</sup> Artikel 11d, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

c) de overige inkomsten met betrekking tot het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur.”<sup>10</sup>

17. Het voorgaande betekent dat de totale extra heffing die door ProRail in rekening brengt, niet meer mag bedragen dan de som van de totale begrote kosten van ProRail verminderd met alle voorziene inkomsten.
18. Op grond van artikel 11e van het Implementatiebesluit bepaalt IenW na overleg met de beheerder ten minste eenmaal per vijf jaar welk totaalbedrag (hierna: doelbedrag) jaarlijks wordt toegerekend aan de extra heffing.

### 2.2.3. Eisen aan bepaling van marktsegmenten

19. Aan de structuur en differentiatie van de extra heffing worden nadere eisen gesteld in diverse wettelijke regelingen. Ten eerste mag op grond van artikel 11f, eerste lid, jo. artikel 11g, derde lid, van het Implementatiebesluit, de heffing alleen in rekening worden gebracht indien deze onderscheid maakt tussen marktsegmenten. De eerstgenoemde bepaling schrijft voor dat de beheerder ten minste drie marktsegmenten dient te onderscheiden bij het opleggen van de extra heffing: goederenvervoersdiensten, passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbaardienstcontract en overige passagiersvervoersdiensten.<sup>11</sup> De beheerder dient de segmenten op te nemen op een lijst en die lijst ter goedkeuring voor te leggen aan de ACM, zo bepaalt artikel 11g, eerste lid, van het Implementatiebesluit.
20. Bijlage VI bij Richtlijn 2012/34/EU onder punt 1 (jo. artikel 11g, derde lid, van het Implementatiebesluit) schrijft voor dat de beheerder bij de bepaling van de (lijst van) nadere marktsegmenten, ten minste de volgende paren in aanmerking moet nemen:
  - a. passagiers- versus goederenvervoer;
  - b. treinen die gevaarlijke goederen vervoeren versus andere goederentreinen;
  - c. binnenlands versus internationaal vervoer;
  - d. gecombineerd vervoer versus rechtstreekse treinen;
  - e. stedelijke of regionale treinen versus tussen stedelijke passagiersvervoersdiensten;
  - f. bloktreinen versus treinen met losse wagons; en
  - g. reguliere versus occasionele treindiensten.<sup>12</sup>
21. Ook moet de beheerder marktsegmenten onderscheiden waarin spoorwegondernemingen op het moment van vaststelling van de heffingsregeling nog niet actief zijn, maar waar tijdens de geldigheidsperiode van de heffingsregeling diensten aan zouden kunnen worden verleend. Deze segmenten moeten worden vermeld op de lijst (en in de netverklaring).<sup>13</sup> De lijst van marktsegmenten wordt bekend gemaakt in de netverklaring en moet minstens om de vijf jaar worden geëvalueerd.<sup>14</sup> Tot slot beheert de ACM de lijst met marktsegmenten, zo bepaalt artikel 32, eerste lid, van de Richtlijn 2012/34/EU.<sup>15</sup>

### 2.2.4. Draagkracht en methode van tarifiering

22. Ten tweede bepaalt artikel 11f, eerste lid, van het Implementatiebesluit dat de beheerder een evaluatie moet uitvoeren, als bedoeld in artikel 32, eerste lid, van de Richtlijn 2012/34/EU. In dit artikel is bepaald

<sup>10</sup> Artikel 11d, tweede lid, van het Implementatiebesluit

<sup>11</sup> Op grond van artikel 11f, derde lid, van het Implementatiebesluit mag de beheerder nadere segmenten onderscheiden, mits daarbij Bijlage VI van Richtlijn 2012/34/EU in acht genomen wordt.

<sup>12</sup> Artikel 32, gelezen in samenhang met Bijlage VI, punt 1, van Richtlijn 2012/34/EU.

<sup>13</sup> Artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU.

<sup>14</sup> Artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU.

<sup>15</sup> Artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU. De ACM vat artikel 11g, derde lid, van het Implementatiebesluit zó op, dat toezending van de lijst aan de ACM met het oog op verkrijgen van goedkeuring, tevens toezending behelst, met het oog op beheer van de lijst door de ACM in overeenstemming met artikel 32 eerste lid, en de artikelen 55 en 56 van de Richtlijn.

dat een extra heffing alleen mag worden opgelegd "zo de markt dit aankan". Deze evaluatie wordt daarom ook wel de what-the market-can-bear-test (MCB-test) genoemd. De ACM benoemt dit als de draagkrachttoets. Daarbij moet de term 'markt' worden opgevat als marktsegment genoemd in randnummer 19. Daarmee is bedoeld dat de beheerder moet bepalen wat de draagkracht is van de onderscheiden marktsegmenten en de extra heffing moet differentiëren, al naar gelang de draagkracht van die marktsegmenten verschilt.

23. Ten derde moet de beheerder tevens een methode van toerekening opstellen aan de hand waarvan uitgaande van het doelbedrag (zie randnummer 18) de extra heffingen per marktsegment bepaald worden.<sup>16</sup>
24. Voorts is in artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU bepaald dat "[h]et niveau van de heffingen [...] niet [mag] uitsluiten dat van de infrastructuren gebruik wordt gemaakt door marktsegmenten die op zijn minst de rechtstreeks uit de exploitatie van de spoorwegdiensten voortvloeiende kosten kunnen dekken, plus een rendement dat de markt kan verdragen."

#### **2.2.5. Overige vereisten: non-discriminatie, respecteren concurrentiepositie en productiviteitsstijgingen**

25. Op grond van artikel 11g, derde lid, van het Implementatiebesluit, keurt de ACM de extra heffing goed, indien is voldaan aan de vereisten die artikel 29, tweede en derde lid, en artikel 32, eerste lid, en bijlage VI, punt 1, van Richtlijn 2012/34/EU stellen aan de extra heffing en de oplegging daarvan aan spoorwegondernemingen.<sup>17</sup> Deze richtlijnbevestigingen regelen het volgende:
  - a) artikel 29, tweede lid, van Richtlijn 2012/34/EU bepaalt dat de gebruikte heffingsregeling voor het gehele net op dezelfde beginselen moet berusten, tenzij op grond van artikel 32, derde lid, van de Richtlijn, specifieke regelingen zijn getroffen;
  - b) artikel 29, derde lid, van Richtlijn 2012/34/EU schrijft voor, dat infrastructuurbeheerders ervoor zorgen dat de toepassing van de heffingsregeling resulteert in gelijkwaardige en niet-discriminerende rechten voor verschillende spoorwegondernemingen die in soortgelijke delen van de markt diensten van vergelijkbare aard verrichten, en dat de daadwerkelijk opgelegde heffingen aan de voorschriften van de netverklaring voldoen;
  - c) artikel 32, eerste lid, van Richtlijn 2012/34/EU, bepaalt dat de methode voor de vaststelling van extra heffingen gebaseerd is op efficiënte, transparante en niet-discriminerende beginselen;
  - d) volgens diezelfde bepaling, moet de extra heffing de optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten waarborgen en moet de heffingsregeling productiviteitsstijgingen die de spoorwegondernemingen hebben verwezenlijkt, respecteren.
26. Ad a) Dit houdt in dat de methode waarmee de extra heffing in rekening wordt gebracht (de tarifieringsmethode of -wijze, c.q. de 'heffingsregeling' voor zover die ziet op de wijze waarop de extra heffing in rekening wordt gebracht)<sup>18</sup> hetzelfde zijn voor de gehele hoofdspoorweginfrastructuur, tenzij er aanleiding is om voor afzonderlijke delen ervan afzonderlijke heffingen vast te stellen.
27. Ad b) Ten tweede mogen marktsegmenten<sup>19</sup> niet worden gediscrimineerd of, bij oplegging van de heffing, willekeurig worden behandeld aan de hand van indelingen of criteria die niet zijn opgenomen in de netverklaring. De methode van toerekening moet gebaseerd zijn op niet-discriminerende beginselen

<sup>16</sup> Artikel 11f, vijfde lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>17</sup> In het voorliggende besluit wordt hierna rechtstreeks verwezen naar de artikelen 29 en 32 van Richtlijn 2012/34/EU. Waar dit het geval is, dient steeds te worden gelezen "artikel 11g, derde lid, van het Besluit jo. [...]" – de betreffende bepaling uit Richtlijn 2012/34/EU.

<sup>18</sup> Met een 'heffingsregeling' zoals bedoeld in Richtlijn 2012/34/EU, kunnen meerdere tariefcomponenten in rekening worden gebracht, waaronder de 'extra heffing'.

<sup>19</sup> Hier: de spoorwegondernemingen die in soortgelijke delen van de markt diensten van vergelijkbare aard verrichten.

en de grondslagen voor tarifiering van de extra heffing mogen niet zo zijn gekozen dat deze discriminatoir uitpakken.

28. Ad c) Ten derde moet de methode voor de vaststelling van extra heffingen gebaseerd zijn op efficiënte beginselen. Het moet voor zowel de beheerder als spoorwegondernemingen eenvoudig zijn om de extra heffing te achterhalen. De methode dient ook transparant te zijn: inzichtelijk, kenbaar, navolgbaar en niet innerlijk tegenstrijdig.
29. Ad d) Tot slot moet de extra heffing een optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten waarborgen en moet de heffingsregeling productiviteitsstijgingen die de spoorwegondernemingen hebben verwezenlijkt respecteren.

### 1.3 Procedure tot goedkeuring van de lijst met marktsegmenten, de methode en de draagkrachtbepaling

#### 2.3.1. Procedure: aanvraag, consultatie en goedkeuring

30. De beheerder dient volgens artikel 11f, eerste en vierde lid, van het Implementatiebesluit, ten minste eenmaal in de vijf jaar de lijst met marktsegmenten, de draagkracht van de marktsegmenten en de methode voor tariefbepaling te herzien. De lijst met segmenten, de draagkrachtmetering (de 'evaluatie') en de methode van toerekening (tarifieringsmethode of -wijze) dienen ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de ACM, op grond van artikel 11g, eerste lid, van het Implementatiebesluit. Daartoe moet de beheerder een aanvraag indienen bij de ACM. Daarbij moeten ook de relevante documenten worden overgelegd, zo is bepaald in artikel 11g, tweede lid, van het Implementatiebesluit.
31. Op de voorbereiding van een goedkeuringsbesluit is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.<sup>20</sup> Dit houdt onder meer in dat de ACM een ontwerpbesluit in consultatie brengt bij belanghebbenden. Daarvoor moet melding worden gemaakt van de mogelijkheid tot inzage in het besluit en de relevante stukken en van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen. Vervolgens worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze mondeling en/of schriftelijk naar voren te brengen. Tot slot dient de ACM bij het nemen van een definitief besluit rekening te houden met de zienswijzen of deze (gemotiveerd) te weerleggen. Het indienen van bezwaar is niet mogelijk.
32. Hierbij geldt dat de ACM de lijst van marktsegmenten, de evaluatie en de methode van toerekening, moet goedkeuren, indien is voldaan aan de (limitatief opgesomde) vereisten, gesteld in de artikelen 29, tweede en derde lid, 32, eerste lid, en bijlage VI, punt 1, van Richtlijn 2012/34/EU.<sup>21</sup> De ACM kan voorwaarden verbinden aan de goedkeuring.<sup>22</sup> Tot slot geldt de goedkeuring van de ACM voor een periode van ten hoogste vijf jaar.<sup>23</sup>

## 3. Beoordeling

### 1.4 Inleiding

33. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM of de methode voor toerekening van de extra heffing, de draagkrachtbepaling en de lijst van marktsegmenten voldoen aan de wettelijke vereisten.

<sup>20</sup> Artikel 11g, eerste lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>21</sup> Artikel 11g, derde lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>22</sup> Artikel 11g, derde lid, van het Implementatiebesluit.

<sup>23</sup> Artikel 11g, derde lid, van het Implementatiebesluit.



34. Gelet op het in hoofdstuk 2 uiteengezette juridische kader bestaat de beoordeling van de ACM in onderhavig ontwerpbesluit uit de volgende onderdelen: de beoordeling van de marktsegmentatie (in paragraaf 3.2), de beoordeling van de draagkracht per marktsegment (in paragraaf 3.3), de berekeningswijze van de extra heffing (in paragraaf 3.4) en de beoordeling van de overige vereisten (in paragraaf 3.5).

## 1.5 Marktsegmentatie

### Methode

35. ProRail heeft adviesbureau Significance opdracht gegeven om aanbevelingen te doen over de te gebruiken marktsegmenten en de berekening van de extra heffingen voor die segmenten. ProRail heeft Significance daarbij gevraagd om kritisch te onderzoeken of de voorgaande methode voor de extra heffing nog voldoet.
36. Significance beoogt met haar onderzoek om homogene marktsegmenten qua prijselasticiteit vast stellen.<sup>24</sup> Mede in dat kader schat Significance voor verschillende categorieën vervoer (potentiële marktsegmenten) de prijselasticiteiten. Een aanvullende eis voor de marktsegmenten is dat er bij ProRail gegevens beschikbaar zijn om de heffingen in rekening te brengen.<sup>25</sup> Oftewel: indien er een marktsegment voor een bepaalde categorie vervoer wordt onderscheiden, moet ProRail gegevens hebben om bij de facturatie van de extra heffing die categorie vervoer te onderscheiden.
37. Significance doet in haar rapport (hierna: Significance 2024) een aanbeveling over de te hanteren marktsegmenten. ProRail neemt de die aanbeveling over.
38. ProRail definieert in haar methode daarmee vijf marktsegmenten, zijnde:
1. goederenvervoersdiensten (hierna: goederenvervoer);
  2. binnenlandse passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbaredienstcontract;<sup>26</sup>
  3. binnenlandse passagiersvervoersdiensten zonder openbaredienstcontract;
  4. internationale passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbaredienstcontract;
  5. internationale passagiersvervoersdiensten zonder openbaredienstcontract;
39. Grensoverschrijdende regionale passagiersvervoersdiensten worden in de methode aangemerkt als een binnenlandse passagiersvervoersdienst, waarmee deze diensten onderdeel zijn van het segment 3 of 5.

### Beoordeling ACM

40. ProRail onderscheidt in haar methode de verplichte marktsegmenten voor goederen, passagiersdiensten met een openbaredienstcontract en overige passagiersdiensten (zie randnummer 19). ProRail maakt voor passagiersdiensten een verdere onderverdeling voor binnenlandse en internationale vervoerdiensten. Dat laatste onderscheid kan ProRail ook maken en de ACM acht dit onderscheid ook passend omdat de prijselasticiteiten voor binnenlandse passagiersdiensten (-0,44) en internationale passagiersdiensten (-0,49) verschillen.
41. De prijselasticiteiten voor de marktsegmenten van binnenlandse passagiersdiensten met en zonder openbaredienstcontract (segmenten 2 en 3) zijn gelijk. Ook de prijselasticiteiten voor marktsegmenten van internationale passagiersdiensten met en zonder openbaredienstcontract (segmenten 4 en 5) zijn

<sup>24</sup> Significance (2024), p. 6.

<sup>25</sup> Significance (2024), p. 6.

<sup>26</sup> Een openbaredienstcontract wordt in Nederland meestal een concessie genoemd. Een concessie is een overeenkomst tussen de concessieverlener (bijvoorbeeld: IenW of een provincie) en een concessiehouder (vervoerder) waarin de verplichtingen van beide partijen zijn opgenomen.

gelijk. Daardoor is de extra heffing voor de segmenten 2 en 3 gelijk en ook de extra heffing voor de segmenten 4 en 5 gelijk. Naar het oordeel van de ACM is dat niet in strijd met de wettelijke plicht om voor passagiersdiensten een onderscheid te maken tussen passagiersdiensten met en zonder openbaredienstcontract. Die verplichting betekent niet dat de prijselasticiteit in de onderscheiden segmenten ook verschillend moet zijn. De ACM ziet ook geen factoren waardoor de prijselasticiteit verschillend zou zijn voor passagiersdiensten met en zonder openbaredienstcontract.

42. Ten opzichte van de voorgaande goedkeuringsaanvraag is het marktsegment 'overige passagiersdiensten (zonder concessie)' vervallen. Vervoer in dit segment bestond bijvoorbeeld uit museumtreinen, skitreinen en dinertreinen. De ACM acht het op twee gronden juist om dit segment te laten vervallen. Ten eerste bevat het segment heel diverse soorten vervoer (met mogelijk ook heel verschillende elasticiteiten) en is het segment daarom niet homogeen. Ten tweede zijn de prijselasticiteit en de transportprijs voor dit segment niet betrouwbaar te bepalen. Eerder werd voor dit segment de prijselasticiteit woon-overig (niet woon-educatie/werk/winkel) gebruikt. Het vervoer in dit segment valt echter merendeels niet in de categorie woon-overig. De ACM stemt daarom in met het laten vervallen van dit segment. Overigens was dit segment heel klein (<0,1% van de treinkilometers).
43. ProRail maakt voor goederenvervoer geen verdere onderverdeling. De wet biedt ProRail weliswaar de mogelijkheid tot het maken van een verder onderscheid, maar verplicht haar daartoe niet. Significance beoogt met haar onderzoek om homogene marktsegmenten qua prijselasticiteit vast stellen.<sup>27</sup> Naar het oordeel van de ACM is dat ook een voor de hand liggend streven. Immers, indien een marktsegment bestaat uit verschillende soorten vervoer met verschillende (dus niet homogene) prijselasticiteiten, dan is het in termen van welvaart efficiënter om voor die verschillende soorten vervoer verschillende heffingen te hanteren.
44. Uit het rapport van Significance blijkt dat verschillende categorieën goederenvervoer (goederengroepen) over spoor, aanzienlijke verschillen in de elasticiteit kennen (van -0,01 tot -0,71).<sup>28</sup> ProRail beschikt echter niet over betrouwbare informatie over de aard van de vervoerde lading om verschillende extra heffingen voor verschillende categorieën goederenvervoer te factureren.<sup>29</sup> Zo beschikt ProRail niet over informatie om verschillende heffingen te factureren voor container- (dat een hogere elasticiteit heeft) en niet-container vervoer (dat een lagere elasticiteit heeft). De ACM stelt vast dat ProRail, gelet op het ontbreken van deze informatie, geen verdere segmentatie kan aanbrengen binnen goederenvervoer.
45. ProRail definieert geen extra marktsegmenten waarin vervoerders thans niet actief zijn, maar waarin tijdens de geldigheidsperiode van de methode diensten zouden kunnen worden verleend (zie juridisch kader randnummer 24). De ACM ziet ook niet welke nieuwe soorten vervoer in die periode zouden kunnen vragen om een separaat marktsegment.
46. Gelet op het voorgaande is de ACM van oordeel dat de door ProRail in de methode gedefinieerde marktsegmenten voldoen aan de wettelijke eisen.

## 1.6 Draagkrachttoets per marktsegment

47. Significance heeft in opdracht van ProRail de draagkracht per marktsegment berekend. Om deze draagkracht te berekenen, heeft ProRail gebruikgemaakt van de Ramsey-Boiteux-methode (hierna: Ramsey-pricing). In deze paragraaf wordt deze methode toegelicht en beoordeeld door de ACM.

<sup>27</sup> Significance (2024), p. 6.

<sup>28</sup> Significance (2024), tabel 9c.

<sup>29</sup> Zie Significance (2024), p. 45.

### 3.3.1 Gebruik van Ramsey-pricing

#### Beschrijving methode

48. Ramsey-pricing is een manier om een bepaald bedrag (in dit geval het doelbedrag dat lenW bepaalt) welvaartsoptimaal via een opslag op de marginale kosten van een aantal producten in rekening te brengen.<sup>30</sup> De procentuele opslag is omgekeerd evenredig aan de prijselasticiteit van het product en evenredig aan de transportprijs. In formulevorm:

$$\text{extra heffing segment } i = m_i = s \cdot P_i / e_i$$

waarbij:

- $s$ , een schaalfactor die zorgt dat het doelbedrag in rekening wordt gebracht
- $P_i$ , de transportprijs<sup>31</sup> per kilometer in segment  $i$
- $e_i$ , de prijselasticiteit<sup>32</sup> in segment  $i$

de grootheden  $P$  en  $e$  worden hierna gezamenlijk aangeduid als parameters

49. Een marktsegment met een relatief lage prijselasticiteit, waar gebruikers minder prijsgevoelig zijn, krijgt zo een relatief hoge extra heffing. Dit zijn gebruikers die relatief makkelijker een extra heffing kunnen betalen. Andersom krijgt een marktsegment met een relatief hoge prijselasticiteit, waar gebruikers prijsgevoeliger zijn, zo een relatief lagere extra heffing.
50. De methode is in opdracht van lenW ontworpen om te gebruiken bij een doelbedrag tussen de €10 mln en €100 mln per jaar.<sup>33</sup> Significance schat de prijselasticiteiten voor doelbedragen binnen die bandbreedte. Het besluit om de methode daadwerkelijk toe te passen (en de extra heffingen in rekening te brengen) is overigens nog niet door lenW genomen. Ook het precieze doelbedrag moet dan worden vastgesteld door lenW.
51. De waarden van de gebruikte parameters (transportprijs en prijselasticiteit) zijn bepaald door Significance. De betrouwbaarheid van die parameters beoordeelt de ACM in paragraaf 3.3.2, 3.3.3 en 3.3.4. Significance berekent – met die parameters en het door ProRail voor de periode 2026-2029 geraamde (begrote) aantal treinkilometers – voor de potentiële doelbedragen €10, 40 en 100 mln/jaar de extra heffing per segment voor de kalenderjaren<sup>34</sup> 2026 tot en met 2029.<sup>35</sup>

#### Beoordeling ACM

52. De ACM is van oordeel dat Ramsey-pricing een goede manier is om extra heffingen te berekenen die de markt kan dragen. De op deze wijze berekende extra heffingen weerspiegelen de relatieve draagkracht van de marktsegmenten. Ook in de voorgaande methode (2020-2024) gebruikte ProRail Ramsey-pricing. De ACM heeft daar in haar beoordeling van de voorgaande methode mee ingestemd en ziet geen veranderingen die aanleiding kunnen zijn om daar nu van af te wijken. Ramsey-pricing leidt tot welvaartsoptimale tarieven. Daarmee wordt naar het oordeel van de ACM ook voldaan aan de eis dat de extra heffingen efficiënt zijn.

### 3.3.2 Schatting prijselasticiteiten passagiersdiensten

<sup>30</sup> [Ramsey problem - Wikipedia](#).

<sup>31</sup> Dit is wat vervoerders in rekening brengen bij hun klanten. Indien er bijvoorbeeld gemiddeld 150 passagiers in een personentrein zitten, die gemiddeld 0,15 eurocent per passagierskilometer betalen, dan is de transportprijs per kilometer 22,5 euro.

<sup>32</sup> Dit is de prijselasticiteit voor de gebruikers van vervoer, zijnde passagiers en verladers van goederen.

<sup>33</sup> Significance (2023), p. 29.

<sup>34</sup> De heffingen gelden voor kalenderjaren en niet voor dienstregelingjaren. Zie Methode van toerekening extra heffing 2026-2029, p. 11.

<sup>35</sup> Significance (2024), tabellen 15, 16 en 17.

53. Om extra heffingen te berekenen die de relatieve draagkracht van de marktsegmenten weerspiegelen, moeten de prijselasticiteiten betrouwbaar zijn geschat. Betrouwbaar betekent in dit geval dat het aannemelijk is dat de geschatte waarde van een parameter niet significant afwijkt van de werkelijke waarde. Dit onderdeel beschrijft de methode waarmee de prijselasticiteiten voor binnenlandse en internationale passagiersdiensten zijn geschat en de bevat de beoordeling daarvan.

#### **Beschrijving methode**

54. De prijselasticiteiten zijn geschat door Significance met economische modellen van Rijkswaterstaat. Deze modellen zijn onder andere ontworpen om te voorspellen hoe de vraag naar verschillende vervoersmodaliteiten zich in de toekomst zal ontwikkelen en te schatten hoe het gebruik van verschillende vervoersmodaliteiten verandert bij aanpassingen van de infrastructuur. Deze modellen ondersteunen beslissingen over investeringen in de infrastructuur.
55. De prijselasticiteiten voor passagiersvervoer zijn geschat met het Landelijk Model Systeem (hierna: LMS). Het LMS is een model voor het maken van prognoses van het personenverkeer voor de middellange en lange termijn. Het LMS wordt sinds 1986 gebruikt voor prognoses voor de ontwikkeling van passagiersvervoer, bijvoorbeeld voor de Integrale Mobiliteitsanalyse van IenW. Het model is ook gebruikt voor studies van het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving. Hierbij was de functie van het LMS om ramingen te leveren van de verkeersomvang in een toekomstjaar.

#### **Beoordeling ACM**

56. De ACM heeft in de beoordeling van de voorgaande methode (2020-2024) in 2018 overwogen dat het LMS de prognoses van het passagiersverkeer en -vervoer voor de middellange en lange termijn berekent, rekening houdende met veranderingen in ruimtelijke variabelen, netwerkvariabelen, sociaaleconomische variabelen en demografische variabelen. Ook overwoog de ACM dat het LMS een model is dat al meer dan 30 jaar wordt gebruikt voor het ontwikkelen van prognoses en doorlopend wordt bijgewerkt om te zorgen dat het model blijft aansluiten bij de praktijk. De ACM concludeerde in 2018 dat het LMS een relatief solide methode is. De ACM was van oordeel dat het afleiden van de elasticiteiten middels dit model een voldoende transparante, non-discriminatoire, objectieve en navolgbare methode is om de draagkracht van het passagiersvervoersdienstensegment te bepalen.
57. De met het LMS thans geschatte elasticiteiten zijn -0,44 voor binnenlandse passagiersdiensten en -0,49 voor internationale passagiersdiensten. Beide elasticiteiten liggen binnen de bandbreedte van -0,4 tot -0,7 waarin 80% van de in de literatuur geschatte waarden ligt (de 80%-bandbreedte).<sup>36</sup> Beide elasticiteiten liggen dichtbij de waarde van de elasticiteit die in de voorgaande methode voor passagiersdiensten werd gebruikt (-0,5). Om die reden acht de ACM deze uitkomsten van het LMS plausibel.
58. Gelet op het feit dat het LMS het model is dat in Nederland steeds wordt gebruikt bij vele prognoses voor passagiersvervoer en de geschatte elasticiteiten plausibel zijn, is de ACM van oordeel dat prijselasticiteiten voor passagiersvervoer betrouwbaar zijn.

### **3.3.3 Schatting prijselasticiteit spoorgoederenvervoer**

#### **Beschrijving methode**

59. De prijselasticiteit voor spoorgoederenvervoer is door Significance geschat met het economische model BasGoed. BasGoed bestaat vanaf 2010 en is opgezet om prognoses te maken van de ontwikkeling van de goederenstromen in, naar, van en door Nederland op middellange en lange termijn.

<sup>36</sup> Significance (2024), p. 17.

60. BasGoed is een model dat de goederenstromen tussen 357 gebieden (waarvan 45 in Nederland) modelleert. Het model voorspelt het aandeel van goederenvervoer over respectievelijk spoor, weg en water op de routes tussen al die gebieden. Die voorspelling is gebaseerd op verschillende factoren die de (relatieve) aantrekkelijkheid van vervoer over spoor, weg en water bepalen. Een belangrijke factor in die aantrekkelijkheid is de prijs per tonkilometer over spoor, weg en water (de transportprijs). De prijzen per tonkilometer voor spoor, weg en water worden buiten het model bepaald en zijn inputs van het model. Als de prijs voor transport voor een route tussen twee gebieden (prijs/tonkm x lengte route) voor een ton lading over spoor lager is dan over weg en water, dan maakt deze factor spoor aantrekkelijker, en andersom. Naast prijs kent het model andere factoren, zoals de aantrekkelijkheid van respectievelijk spoor, weg en water op basis van 'iets' dat in het model niet wordt benoemd. Kortom van een *verborgen kenmerk* van transport over spoor, weg en water. Een dergelijk verborgen kenmerk zou bijvoorbeeld in werkelijkheid de flexibiliteit (kan het geplande tijdstip van het transport makkelijk worden aangepast) of de betrouwbaarheid (wordt het transport altijd volgens planning uitgevoerd) van de modaliteit kunnen zijn.
61. De factoren die de aantrekkelijkheid bepalen van transport over spoor, weg en water, zijn in het model opgenomen als een nutsfunctie. Het belang van die factoren wordt weerspiegeld door de waarde van de coëfficiënten van die nutsfunctie. De nutsfunctie voorspelt per route de aantrekkelijkheid (het nut) van spoor, weg en water en daarmee welk deel van een goederenstroom op een route (tussen twee zones) over respectievelijk spoor, weg en water gaat. De coëfficiënten van de nutsfunctie (die dus het belang van de verschillende factoren weerspiegelen) wordt geschat met gegevens over de werkelijk gemeten verdeling van goederen op alle routes over spoor, weg en water. Simpel gezegd worden de coëfficiënten zo geschat dat - voor alle routes gemiddeld - het verschil tussen de door het model voorspelde tonnages over spoor, weg en water en de werkelijke tonnages over spoor, weg en water zo klein mogelijk is. Het model wordt op die wijze gekalibreerd aan de werkelijke vervoersstromen. Aanvullend op het voorgaande maakt de modellering onderscheid naar 13 verschillende typen goederenvervoer (goederengroepen) en ook het onderscheid container- versus niet-containervervoer. Goederengroepen zijn bijvoorbeeld 'landbouw, bosbouw, visserij', 'steenkool, bruinkool, cokes', 'ertsen', en 'chemische producten'.
62. De prijselasticiteit voor spoorgoederen wordt met BasGoed bepaald door de transportprijs voor spoor te verhogen en vervolgens te bepalen hoeveel het, door het model voor alle routes samen voorspelde, tonnage over spoor daardoor afneemt.
63. Significance schat met BasGoed de individuele prijselasticiteiten van alle in BasGoed gemodelleerde goederengroepen. Op basis daarvan berekent Significance een op basis van tonnage gewogen gemiddelde prijselasticiteit van het totale spoorgoederenvervoer van -0,43.

#### **Beoordeling ACM**

64. De ACM heeft in de voorgaande beoordeling (van de methode 2020-2024) in 2018 overwogen dat BasGoed is ontwikkeld met een doel dat in lijn is met het doel van de draagkrachttoets; namelijk het doen van voorspellingen ten aanzien van veranderingen in de goederenstroom in, door, van en naar Nederland (met andere woorden 'de vraag'). Doordat de prijs van een modaliteit in BasGoed direct invloed heeft op de hoeveelheid goederen die via deze modaliteit wordt getransporteerd, concludeerde de ACM in 2018 dat het afleiden van de elasticiteiten middels dit model een voldoende transparante, non-discriminatoire, objectieve en navolgbare methode is om de draagkracht van het spoorgoederensegment te bepalen.
65. In het eerdere ontwerpbesluit beoordeling methode extra heffing van 11 mei 2023 (zie randnummer 5) concludeerde de ACM dat er te veel twijfel was over de betrouwbaarheid van de prijselasticiteit voor

spoorgoederenvervoer. De conclusie van de ACM was gebaseerd op plausibiliteit van met de in het model bepaalde prijselasticiteit spoorgoederen van -0,43. Die waarde was namelijk veel lager dan de waarde die in de literatuur doorgaans wordt gevonden - zat aan de rand van de 80%-bandbreedte (-0,4 tot -1,4) - en was aanzienlijk lager dan de in omliggende landen gebruikte waarden.

66. Die twijfel was de aanleiding voor een nadere onderzoek naar de schatting van die prijselasticiteit. In dat kader heeft de ACM in de periode van december 2023 tot en met maart 2024 nader onderzoek gedaan naar het model BasGoed.
67. In dat nadere onderzoek heeft de ACM ten eerste - evenals in 2018 - beoordeeld of BasGoed in beginsel een geschikt model is om de prijselasticiteit van spoorgoederenvervoer te schatten. Ten tweede heeft de ACM het model onderzocht op eventuele onjuistheden. Ten derde is onderzocht of er verklaringen zijn voor het verschil tussen de prijselasticiteit geschat met BasGoed en de in Duitsland voor de berekening van de extra heffing gebruikte prijselasticiteit voor spoorgoederenvervoer.

#### *Geschiktheid van BasGoed*

68. De ACM is van oordeel dat BasGoed in beginsel geschikt is om de prijselasticiteit voor spoorgoederenvervoer te bepalen.
69. Ten eerste gaat het om een type model (een *discrete choice model*) dat gebruikelijk is om het vervoer van goederen met verschillende modaliteiten (spoor, weg, water) te modelleren. Dit betreft onder andere de definitie van de nutsfunctie en de wijze waarop het nut per route per modaliteit en per goederensoort, wordt vertaald naar voorspelde tonnages per route per modaliteit en per goederensoort.
70. Ten tweede is het model gedetailleerd: de vervoersstromen (tonnages) worden gemodelleerd tussen 357 gebieden, waarvan 45 in Nederland. Dat resulteert in een modellering van tienduizenden vervoersstromen (tonnages) tussen de verschillende gebieden. De vervoersstromen worden daarbij onderscheiden naar verschillende soorten goederen (13 goederengroepen) en naar container versus niet-container vervoer.
71. Ten derde is het model gekalibreerd aan de werkelijk in een bepaald basisjaar gemeten vervoersstromen per goederensoort en per modaliteit tussen de 357 onderscheiden gebieden. Het betreft dus weliswaar een model, en daarmee een vereenvoudiging van de werkelijkheid, maar door deze kalibratie is het geijkt aan de werkelijkheid.

#### *Onderzoek op onjuistheden*

72. De ACM heeft het model onderzocht op eventuele onjuistheden. Als aanvullende informatie bij het model heeft de ACM de schattingsrapportages ontvangen waarin de hiervoor genoemde nutsfunctie wordt gedefinieerd en de coëfficiënten worden geschat (zie randnummer 61).
73. De ACM heeft bijvoorbeeld onderzocht of de geschatte coëfficiënten per goederengroep realistisch en consistent waren. Daarbij viel bijvoorbeeld op dat de prijselasticiteit van de goederengroep ertsen zeer laag was (-0,01) en ook veel lager dan die voor de goederengroep 'steenkool, bruinkool, cokes' (-0,49). Dit is opvallend omdat het lijkt te gaan om vergelijkbaar vervoer: in beide gevallen zwaar vervoer van zeehavens naar Duitsland, waarbij door het gewicht van de lading het vervoer over water het enige alternatief lijkt. ProRail heeft echter aangegeven dat ertsenvoervoer sterk is gericht op één bestemming in Saarland (Duitsland) die niet goed te bereiken is met binnenvaart (over water). Gelet op dat laatste is een zeer lage prijselasticiteit voor ertsenvoervoer over spoor te verklaren.

74. Bij het onderzoek van de ACM is één onjuistheid aangetroffen in de berekening van de extra heffing voor spoorgoederenvervoer. De transportprijs van goederenvervoer was onjuist bepaald. Dit betrof de transportprijs van spoorgoederenvervoer zoals die *buiten* BasGoed wordt gebruikt bij het berekenen van de extra heffing. De transportprijs voor spoorgoederenvervoer die *buiten* BasGoed bij het berekenen van de extra heffing wordt gebruikt, is door Significance gecorrigeerd. *Binnen* BasGoed werd wel met de juiste transportprijs gewerkt. Daarom heeft de correctie van de transportprijs geen invloed op de met BasGoed geschatte prijselasticiteit.

*Verskil met prijselasticiteit in Duitsland*

75. De berekende prijselasticiteit voor spoorgoederen is aanzienlijk lager dan de prijselasticiteit voor spoorgoederen die in Duitsland wordt gebruikt voor het berekenen van de extra heffing (-1,5). Dat verschil kan voor een deel worden verklaard. Ten eerste is in de meest recente studie over prijselasticiteiten in Duitsland een prijselasticiteit van -0,84 voor spoorgoederen gevonden.<sup>37</sup> Die waarde is door de Duitse toezichthouder bij de berekening van de extra heffing 'opgeschaald' naar -1,5 om aan te sluiten bij in eerdere onderzoeken gevonden waarden. De -1,5 is dus niet de werkelijk geschatte elasticiteit. Voor de vergelijking met de waarde voor Nederland, acht de ACM de werkelijke schatting van -0,84 relevant.
76. Ten tweede kan het (resterende) verschil tussen -0,43 en -0,84 voor een deel<sup>38</sup> worden verklaard doordat het gemiddeld gewicht van de lading van goederentreinen in Nederland hoger is. Treinen met een zwaardere lading hebben over het algemeen een lagere prijselasticiteit.<sup>39</sup> Dit kan worden verklaard doordat voor zwaardere lading transport over de weg vaker geen alternatief is. De gemiddelde lading van een goederentrein is in Nederland met 861 ton<sup>40</sup> 70% hoger dan de 504 ton<sup>41</sup> in Duitsland. Het is dus aannemelijk dat de gemiddeld zwaardere lading van treinen in Nederland een deel van het verschil tussen -0,43 en -0,84 verklaart.

*Conclusie betrouwbaarheid prijselasticiteit spoorgoederenvervoer*

77. De ACM is van oordeel dat het model BasGoed geschikt is om de prijselasticiteit voor spoorgoederenvervoer te schatten. In het model zijn geen onjuistheden aangetroffen. De onjuiste transportprijs voor spoorgoederenvervoer die *buiten* het model werd gebruikt voor de berekening van de extra heffing voor spoorgoederenvervoer is aangepast. Het verschil met de in Duitsland geschatte prijselasticiteit (-0,84) kan deels worden verklaard door de gemiddeld zwaardere lading van goederentreinen in Nederland. Daarmee heeft het nadere onderzoek naar BasGoed de eerder gerezen twijfel over de betrouwbaarheid van de prijselasticiteit van spoorgoederenvervoer weggenomen. De ACM is van oordeel dat de geschatte prijselasticiteit (-0,43) betrouwbaar is.

**3.3.4 Betrouwbaarheid van de transportprijzen voor passagiers- en goederenvervoer**

78. De extra heffingen voor een marktsegment zijn evenredig aan de transportprijzen in dat marktsegment (zie randnummer **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**). Om extra heffingen te berekenen die de relatieve draagkracht van de marktsegmenten weerspiegelen, moeten de transportprijzen betrouwbaar zijn bepaald. Dit onderdeel beschrijft de methode waarmee de transportprijzen voor de marktsegmenten zijn bepaald en de bevat de beoordeling daarvan.

**Methode**

<sup>37</sup> Significance (2024), p. 40.

<sup>38</sup> De ACM kan niet vaststellen welk deel van het verschil kan worden verklaard door verschillen in het gemiddelde gewicht van treinen. Omdat de met BasGoed voor vervoer in Nederland geschatte prijselasticiteiten voor de verschillende goederengroepen liggen binnen de bandbreedte van -0,01 tot -0,71 (zie randnummer 44), kan alleen gewicht niet het hele verschil met Duitsland verklaren.

<sup>39</sup> Bron: BasGoed. De goederengroepen met een zwaardere gemiddelde lading hebben gemiddeld een lagere prijselasticiteit.

<sup>40</sup> Significance (2024), p. 52 (gemiddelde lading in 2025).

<sup>41</sup> IRG Rail, 12th Market Monitoring Report (2022).

79. Significance berekent de transportprijzen in appendix A van haar rapport. Voor passagiersvervoer wordt de transportprijs berekend met gegevens uit het jaarverslag van NS, ProRail en de Vervoersmonitor van de ACM. Voor goederenvervoer wordt de transportprijs per tonkilometer zoals die wordt gebruikt in BasGoed, omgerekend in een transportprijs per treinkilometer.

#### **Beoordeling ACM**

80. De ACM is van oordeel dat bij deze berekening betrouwbare gegevens worden gebruikt en dat daarmee de berekende transportprijzen betrouwbaar zijn.

#### **3.3.5 Voorwaarde aan goedkeuring ten aanzien van doelbedragen**

81. Op grond van artikel 11g, vierde lid, van het Implementatiebesluit, kan de ACM aan een goedkeuring van de methode voorwaarden verbinden.
82. In de onderdelen 3.3.2 en 3.3.3 concludeerde de ACM dat de prijselasticiteiten voldoende betrouwbaar zijn geschat door Significance. Significance schat de prijselasticiteiten uitgaande van verhogingen van de transportprijs die overeenkomen met doelbedragen binnen de bandbreedte tussen de €10 mln en €100 mln per jaar. De ACM stelt daarom vast dat de betrouwbaarheid van de prijselasticiteiten dan ook alleen is vastgesteld voor doelbedragen binnen die bandbreedte. De ACM verbindt aan goedkeuring daarom de voorwaarde dat de toepassing van de methode beperkt is tot een doelbedrag tussen €10 mln en €100 mln per jaar.

## **1.7 Berekening van de extra heffing**

### **3.4.1 Tariefdrager en gebruiksomvang**

#### **Beschrijving methode**

83. De extra heffingen worden in rekening gebracht per treinkilometer. Oftewel, de tariefdrager is treinkilometer. Om de heffingen per treinkilometer van de marktsegmenten te bepalen, wordt het aantal treinkilometers (de gebruiksomvang) gebruikt zoals door ProRail begroot voor de periode 2026-2029. Voor het bepalen van de begrote gebruiksomvang gebruikt ProRail de vervoers- en verkeersprognoses die ook worden gebruikt voor het berekenen van de vergoeding minimumtoegangspakket (VMT). Ten opzichte van de voorgaande methode (2020-2024) is hierin niets veranderd.

#### **Beoordeling ACM**

84. De ACM heeft deze methode eerder goedgekeurd (in 2018) omdat de methode navolgbaar is en aansluit bij de methode van toerekening voor de VMT. In de methode is niets veranderd. De ACM stemt daarom in met deze methode.

### **3.4.2 Differentiatie extra heffing naar gewichtsklasse**

#### **Beschrijving methode**

85. Bij de VMT worden gewichtsklassen onderscheiden. ProRail differentieert ook de extra heffingen naar gewichtsklasse. ProRail vertaalt daartoe de per marktsegment berekende extra heffingen naar extra heffingen per segment per gewichtsklasse. Het tarief van de extra heffing wordt berekend door het totale bedrag aan extra heffing per jaar per segment (A) te delen door de inkomsten uit de vergoeding voor het minimumtoegangspakket voor de dienst treinpad<sup>42</sup> per jaar per marktsegment (B). De extra heffingen per segment per gewichtsklasse zijn gelijk aan 'het percentage A gedeeld door B' van de VMT per gewichtsklasse. Dit betekent dat de extra heffing voor een bepaald segment steeds een vaste procentuele opslag is op de tarieven voor de gewichtsklassen van het minimumpakket (VMT). Hierin is ten opzichte van de eerder goedgekeurde methode 2020-2024 niets veranderd.

<sup>42</sup> Het tarief van de dienst treinpad is een tarief voor het rijden van treinen, in rekening gebracht als een tarief per gereden treinkilometer.



### Beoordeling ACM

86. De ACM acht dit een logische keuze omdat zwaardere treinen in het algemeen meer passagiers of goederen vervoeren en daardoor ook een hogere transportprijs en draagkracht zullen hebben. De gekozen vertaling van de heffingen per segment naar heffingen per segment per gewichtsklasse, voldoet daarmee aan het beginsel van heffingen naar draagkracht. De ACM stemt daarom in met deze keuze.

## 1.8 Overige vereisten

### 3.5.1 Totale extra heffing (hoogte van doelbedrag)

87. De totale extra heffing die ProRail in rekening brengt, mag niet meer bedragen dan de som van de totale begrote kosten van ProRail verminderd met alle voorziene inkomsten (zie randnummer 16 voor de volledige formulering).

### Beoordeling ACM

88. De ACM stelt vast dat aan deze eis wordt voldaan. In de (jaarlijkse) subsidieaanvraag geeft ProRail aan welke kosten niet gedekt worden door de gebruiksvergoeding. Deze niet gedekte kosten worden gefinancierd door middel van een subsidie van lenW aan ProRail. Deze subsidie zorgt ervoor dat de begrote kosten van ProRail gelijk zijn aan de begrote opbrengsten. Hieruit volgt dat door de extra heffing de totale voorziene inkomsten niet hoger zijn dan de totale begrote kosten. Daarmee de voldoet de extra heffing aan artikel 11d, tweede lid, van het Implementatiebesluit.

### 3.5.2 Transparantie en non-discriminatie

89. De methode moet extra heffingen per marktsegment vaststellen die (zie randnummer 25):
- transparant zijn;
  - voor het gehele hoofdspoorweginfrastructuur op dezelfde beginselen rusten;
  - niet discriminerend zijn.

### Beoordeling ACM

90. De ACM is van oordeel dat voldoende kenbaar is hoe de extra heffingen zijn berekend en hoe de voor die berekening relevante parameters zijn bepaald. De ACM acht de marktsegmenten, de draagkrachttoets en de methode daarmee transparant.
91. De extra heffing is gedifferentieerd (naar segment en gewichtsklasse) op basis van objectieve transportkarakteristieken, die niet samenhangen met de identiteit van individuele vervoerders. Er is geen onderscheid gemaakt voor verschillende delen van de hoofdspoorweginfrastructuur. Naar het oordeel van de ACM zijn de extra heffingen daarmee niet discriminerend en berusten zij voor het gehele hoofdspoorweginfrastructuur op dezelfde beginselen.

### 3.5.3 Optimale concurrentiepositie

92. Het opleggen van een extra heffing moet de optimale concurrentiepositie van marktsegmenten borgen (zie randnummer 25, onder d).

### Beoordeling ACM

93. Naar het oordeel van de ACM borgen de heffingen naar de draagkracht van de marktsegmenten de optimale concurrentiepositie van die marktsegmenten. Dat laatste gegeven het feit dat met de extra heffingen een bepaald doelbedrag moet worden gefactureerd.

### 3.5.4 Productiviteitsstijgingen

94. De extra heffingen moeten productiviteitsstijgingen die spoorwegondernemingen hebben verwezenlijkt, respecteren (zie randnummer 25, onder d).

#### Beoordeling ACM

95. Naar het oordeel van de ACM respecteren de extra heffingen productiviteitsstijgingen die spoorwegondernemingen hebben verwezenlijkt en nog kunnen verwezenlijken. De extra heffingen zijn immers gebaseerd op wat passagiers en verladers van goederen willen betalen. De extra heffingen zijn niet gebaseerd op de winst van spoorwegondernemingen. Een productiviteitsstijging die één, enkele of alle spoorwegondernemingen kunnen realiseren of hebben gerealiseerd en die mogelijk (deels) resulteert een hogere winst van die ondernemingen, wordt dus door de extra heffing niet weggenomen of deels weggenomen.

#### 3.4.4 Uitsluiten van marktsegmenten

96. Het niveau van de heffingen mag niet uitsluiten dat van de infrastructuur (het spoor) gebruik wordt gemaakt door marktsegmenten die op zijn minst de rechtstreeks uit de exploitatie van de spoorwegdiensten voortvloeiende kosten (variabele kosten) kunnen dekken (zie randnummer 24).

#### Beoordeling ACM

97. Naar het oordeel van de ACM is het niet aannemelijk dat de hoogte van de extra heffingen marktsegmenten<sup>43</sup> worden uitgesloten. De door de extra heffingen hogere gebruiksvergoeding zal wel resulteren in minder vervoer over spoor. Het maximale doelbedrag van €100 mln/jaar kan - gegeven de transportprijzen en de prijselasticiteiten van de marktsegmenten - mogelijk resulteren in enkele procenten minder gebruik van het spoor in treinkilometers,<sup>44</sup> maar niet in een situatie dat de vraag van vervoer in een marktsegment aanzienlijk daalt en dat marktsegment op die wijze wordt uitgesloten.

## 1.9 Conclusie

98. Gelet op het voorgaande is de ACM van oordeel dat de lijst met marktsegmenten, de draagkrachttoets en de methode voor de toerekening van de extra heffing (2026-2029) voor de toepassing met een doelbedrag tussen €10 en 100 mln per jaar, voldoet aan de wettelijke eisen.
99. De extra heffingen per segment per kalenderjaar zijn voor de doelbedragen van €10, 40 en 100 mln/jaar zijn opgenomen in de tabellen 15, 16 en 17 van het rapport van Significance. Indien lenW besluit dat ProRail de methode moet de toepassen, c.q. de heffingen in rekening moet brengen, zal ProRail de heffingen per marktsegment op basis van het precieze doelbedrag bepalen.<sup>45</sup> De heffing per marktsegment wordt vervolgens vertaald naar extra heffingen per segment per gewichtsklasse. Deze heffingen worden opgenomen in de netverklaring van het betreffende jaar.

<sup>43</sup> Waarin vervoerders wel de variabele kosten kunnen dragen.

<sup>44</sup> De extra heffing is bij een doelbedrag van 100 mln/jaar maximaal 0,60 euro/treinkm (Significance, tabel 15) dat is maximaal 3% van de transportprijs. Bij prijselasticiteiten lager dan -0,5 geeft dan een daling van de vraag van maximaal 1% tot 2%.

<sup>45</sup> Extra heffing per segment = [doelbedrag in mln] / [100 mln] x [extra heffingen voor doelbedrag van 100 mln] (zoals genoemd in tabel 17 van het rapport van Significance).

---

## 4. Besluit

100. De Autoriteit Consument en Markt besluit:
- a) op grond van artikel 11g, eerste en derde lid, van het Implementatiebesluit, de lijst met marktsegmenten, de draagkrachttoets en de methode voor de toerekening van de extra heffing van ProRail als bedoeld in artikel 62, zesde lid, van de Spoorwegwet, die door ProRail B.V. op 2 april 2024 aan de ACM zijn voorgelegd, goed te keuren voor een periode van de kalenderjaren 2026 tot en met 2029, en:
  - b) op grond van artikel 11g, vierde lid, van het Implementatiebesluit, aan die goedkeuring de voorwaarde te verbinden dat, de toepassing van de methode beperkt is tot een doelbedrag tussen €10 miljoen en €100 miljoen per jaar.

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

drs. M.R. Leijten  
bestuurslid

*Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de Rechtbank Rotterdam, Sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam . Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).*

---

## Nota van Bevindingen

101. [in te vullen in definitief besluit]