

Methode van toerekening extra heffing 2018

ProRail

Tarifieringsmethode voor het bepalen van het tarief van de extra heffing per marktsegment

Het onderhavige document is door de ACM bij besluit d.d. 22 augustus 2018 (kenmerk ACM/UIT/498647) goedgekeurd voor een periode van 5 jaar, zijnde de dienstregelingsjaren 2020 tot en met 2024.

22 augustus 2018

Inhoudsopgave

1. Vooraf	2
1.1 Inleiding: waarom een tarifieringsmethode?	2
1.2 Het juridisch kader	2
1.3 Opbouw van gebruiksvergoeding	2
1.4 Uitgangspunten tarifieringsmethode	4
1.5 Wanneer gaat ProRail de nieuwe tarifieringsmethode toepassen?	5
1.6 Leeswijzer en begrippen	5
2. De extra heffing	6
2.1 Wat is de extra heffing?	6
2.2 Proces totstandkoming extra heffing	6
3. Market-can-bear test	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Totale hoogte extra heffing 2020 - 2024	8
3.3 Market-can-bear test	9
3.3.1 Resultaat: Marktsegmentatie	9
3.3.2 Resultaat: Totale hoogte extra heffing per marktsegment	10
4. Tarief extra heffing	11
4.1 Inleiding	11
4.2 Definitie marktsegmenten	11
4.3 Vaststellen tariefdrager	11
4.4 Vaststellen gebruiksomvang	12
4.5 Vaststellen tarief extra heffing	13
5. Proces vaststellen extra heffing	14
5.1 Inleiding	14
5.2 Meerjarige extra heffing	14
5.3 Indexatie van de extra heffing	15
5.4 Mogelijke tussentijdse herziening extra heffing	17
Bijlage A Begrippenlijst	19

1. Vooraf

1.1 Inleiding: waarom een tarifieringsmethode?

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) heeft aan ProRail een concessie verleend voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur.¹

Een spoorwegonderneming die gebruik wil maken van de hoofdspoorweginfrastructuur dient met ProRail – zijnde de beheerder – een toegangsovereenkomst af te sluiten. In de toegangsovereenkomst is een aantal vergoedingen opgenomen die een spoorwegonderneming verschuldigd is aan ProRail, waaronder de zogenaamde *extra heffing*. Door middel van de extra heffing wordt een gedeelte van de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) aan het spoor in rekening gebracht aan spoorwegondernemingen.

Op ProRail rust de verplichting om een methode van toerekening op te stellen waarmee het tarief van de extra heffing wordt bepaald.² Het onderhavige document betreft deze methode van toerekening. In het vervolg van dit document wordt de methode van toerekening aangeduid als de *tarifieringsmethode*. De tarifieringsmethode behoeft voorafgaand aan de toepassing daarvan de goedkeuring van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM).³

1.2 Het juridisch kader

Voor het bepalen van de tarifieringsmethode is de volgende regelgeving van belang:

- [Richtlijn 2012/34/EU](#) tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: Richtlijn). Deze richtlijn is grotendeels geïmplementeerd in de Spoorwegwet en nader uitgewerkt in het [Besluit implementatie](#) richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: Besluit implementatie).
- De [Spoorwegwet](#).

1.3 Opbouw van gebruiksvergoeding

Gebruiksvergoeding is het verzamelbegrip voor diverse vergoedingen die de spoorwegondernemingen betalen. De extra heffing is hier één onderdeel van. Gebruiksvergoeding bestaat uit de volgende elementen:

¹ Artikel 16 Spoorwegwet, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/12/15/verlening-nieuwe-vervoer-en-beheerconcessie>.

² Artikel 11f, vijfde lid, Besluit implementatie.

³ Artikel 11g, eerste lid, Besluit implementatie.

1. de vergoeding voor het minimumtoegangspakket (categorie 1 diensten)⁴, eventueel aangevuld met een heffing als bedoeld in artikel 62 lid 2 en 6 onder a⁵ en b⁶ Spoorwegwet;
2. de vergoeding van categorie 2, 3 en 4 diensten (voor zover deze worden aangeboden door ProRail)⁷;
3. heffingen, kortingen, bijtelling dan wel aftrek als bedoeld in artikel 62, lid 6, onder c, d⁸, e, f en g Spoorwegwet.

ProRail stelt de vergoeding voor het minimumtoegangspakket (categorie 1) en de vergoeding voor de door haar aangeboden categorie 2, 3, en 4 diensten vast. De vergoeding voor het minimumtoegangspakket is gelijk aan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. De vergoeding voor categorie 2, 3 respectievelijk 4 diensten is maximaal de kosten van de betreffende dienst vermeerderd met een redelijke winst.⁹

Op grond van artikel 62 lid 6 Spoorwegwet kunnen verschillende heffingen en kortingen worden toegepast. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn regels opgesteld met betrekking tot deze heffingen en kortingen.¹⁰ ProRail zal eventuele heffingen en kortingen binnen de gegeven kaders vaststellen en in de netverklaring publiceren.

Schematisch weergegeven bestaat de gebruiksvergoeding uit de volgende elementen:

⁴ Zie bijlage II, punt 1, bij de Richtlijn.

⁵ Zie Besluit capaciteitsverdeling.

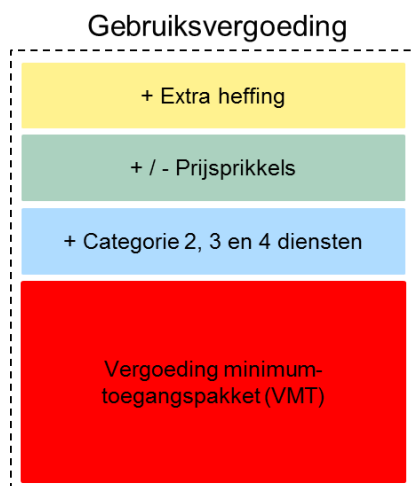
⁶ Zie Uitvoeringsverordening 2015/429 tot vaststelling van de modaliteiten voor het opleggen van heffingen voor de kosten van geluidshinder.

⁷ Zie bijlage II, punt 2, 3 en 4 bij de Richtlijn. Categorie 2 diensten betreffen de (toegang tot) dienstvoorzieningen en tot de diensten verleend in die voorzieningen, categorie 3 diensten betreffen aanvullende diensten, categorie 4 diensten betreffen ondersteunende diensten.

⁸ Zie Besluit HSL heffing.

⁹ Artikel 19 Besluit implementatie.

¹⁰ Artikel 62 lid 4 Spoorwegwet.



Figuur 1 Opbouw gebruiksvergoeding

Spoorwegondernemingen betalen derhalve een vergoeding voor de diensten die zij afnemen uit het minimumtoegangspakket en voorts een vergoeding voor de categorie 2, 3 en/of 4 diensten, voor zover zij de betreffende diensten afnemen. Daarnaast kunnen op grond van artikel 62 lid 3 en 6 onder a, b, c, d, f en g van de Spoorwegwet aanvullende heffingen en bijtellingen worden toegepast dan wel zijn kortingen en aftrek als bedoeld in artikel 62 lid 6 onder e en f te verkrijgen. De som van voorstaande onderdelen is de gebruiksvergoeding.

1.4 Uitgangspunten tarifieringsmethode

De uitgangspunten van de tarifieringsmethode voor de extra heffing zijn in dit document nader uitgewerkt. In algemene zin geldt dat ProRail gekozen heeft voor een tarifieringsmethode die eenvoudig van opzet is en die zo min mogelijke administratieve lasten voor de beheerder en spoorwegondernemingen veroorzaakt.

Verder geldt dat in de tarifieringsmethode zo veel als mogelijk aangesloten wordt bij de methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017¹¹ (hierna: methode voor toerekening 2017), bijvoorbeeld voor wat betreft de processtappen bij het vaststellen van de extra heffing, de keuze voor de tariefdrager en de gehanteerde brondocumenten en -gegevens zoals de prognose van de gebruiksomvang. Ook hierbij geldt dat het doel is om, daar waar mogelijk, eenduidigheid te creëren in de wijze waarop de verschillende onderdelen van de gebruiksvergoeding worden bepaald.

¹¹ Methode voor toerekening van kosten aan het minimumtoegangspakket 2017, ProRail. Deze methode is ten tijde van het indienen van de onderhavige tarifieringsmethode bij ACM nog onderdeel van een lopende goedkeuringsprocedure bij ACM.

1.5 Wanneer gaat ProRail de nieuwe tarifieringsmethode toepassen?

ProRail zal de voorliggende tarifieringsmethode toepassen voor het bepalen van het tarief van de extra heffing. Voordat ProRail de extra heffing op basis van deze methode kan berekenen en in de netverklaring kan opnemen, dient de tarifieringsmethode eerst te zijn goedgekeurd door de ACM.¹² Vanaf dat moment stelt ProRail de extra heffing per dienstregelingsjaar vast op basis van de onderhavige tarifieringsmethode.

Voor de periode waarvoor de tarifieringsmethode wordt toegepast wordt aangesloten bij de periode waarvoor de vergoeding voor het minimumtoegangspakket wordt vastgesteld op basis van de methode voor toerekening 2017, zijnde de periode 2020 tot en met 2024. De extra heffing wordt dus in principe voor een periode van vijf jaar berekend en toegepast.¹³

De extra heffing zal worden aangepast indien de vergoeding minimumtoegangspakket gedurende de vijfjaarsperiode waarvoor deze vergoeding wordt bepaald, zal wijzigen. Dit is het geval indien een nader gedefinieerd bandbreedte mechanisme in werking treedt, als gevolg van significante afwijkingen in begrote kosten of gebruiksomvang.¹⁴ In paragraaf 5.4 is beschreven op welke wijze, en onder welke voorwaarden, de hoogte van de extra heffing in dit geval wordt aangepast.

1.6 Leeswijzer en begrippen

Dit document is als volgt ingedeeld:

In hoofdstuk 2 wordt de extra heffing en het proces van de totstandkoming van deze heffing toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt de market-can-bear test beschreven, waarbij specifiek wordt ingegaan op de input voor deze test, zijnde het totale bedrag aan extra heffing zoals dat door de minister van IenW is vastgesteld, en de output van deze test, zijnde de marktsegmentatie en de relatieve draagkracht van marktsegmenten. Hoofdstuk 4 beschrijft de stappen die worden toegepast om het tarief voor de extra heffing te berekenen. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan op het proces van het vaststellen van het tarief van de extra heffing.

In bijlage A is een lijst opgenomen met verklaringen van specifieke begrippen die ProRail in deze tarifieringsmethode gebruikt.

¹² Artikel 11g, eerste lid, Besluit implementatie.

¹³ Indien de methode voor toerekening 2017 wordt goedgekeurd en vastgesteld voor een andere periode dan de vijfjaarsperiode 2020 – 2024, dan zal de periode waarvoor de extra heffing wordt berekend – en hiermee de wijze van berekening van de extra heffing - dienovereenkomstig worden aangepast.

¹⁴ Zie paragraaf 6.3 van de methode voor toerekening 2017 voor een beschrijving van dit bandbreedte mechanisme.

2. De extra heffing

2.1 Wat is de extra heffing?

Op grond van artikel 62, zesde lid, onder c, van de Spoorwegwet kan een extra heffing als bedoeld in artikel 32, eerste lid van de Richtlijn worden opgelegd aan spoorwegondernemingen om zo een volledige dekking van de door de beheerder gemaakte kosten te verkrijgen. Door middel van de extra heffing kunnen de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) aan het spoor (deels) in rekening gebracht worden aan spoorwegondernemingen.

In het Besluit implementatie zijn op grond van artikel 62, vierde lid van de Spoorwegwet nadere regels gesteld met betrekking tot het heffingskader en de specifieke heffingsvoorschriften.¹⁵

2.2 Proces totstandkoming extra heffing

Alvorens de tarieven voor de extra heffing door de beheerder vastgesteld worden, moeten de stappen worden doorlopen die zijn opgenomen in het Besluit implementatie:

1. De minister bepaalt, na overleg met de beheerder, de totale hoogte van de extra heffing¹⁶ en geeft de beheerder opdracht een market-can-bear test uit te voeren;¹⁷
2. De beheerder voert de market-can-bear test uit.¹⁸ Door toepassing van deze test worden de marktsegmenten bepaald, de (relatieve) draagkracht daarvan en het bedrag van de extra heffing per marktsegment;¹⁹
3. De beheerder stelt de tarifieringsmethode op waarmee het tarief van de extra heffing per segment wordt bepaald;²⁰
4. De marktsegmenten, de market-can-bear test en de tarifieringsmethode worden door de beheerder ter goedkeuring aangeboden aan ACM;²¹
5. Na goedkeuring door de ACM stelt de beheerder het tarief van de extra heffing per segment vast. Het tarief wordt bekend gemaakt in de netverklaring.²²

Het onderhavige document betreft de tarifieringsmethode die wordt bedoeld in stap 3 en 4.

¹⁵ Als bedoeld in artikel 29, eerste lid, Richtlijn.

¹⁶ Artikel 11e Besluit implementatie.

¹⁷ Artikel 11f, eerste lid, Besluit implementatie.

¹⁸ Artikel 11f, eerste lid, Besluit implementatie.

¹⁹ Artikel 11f, tweede lid, Besluit implementatie.

²⁰ Artikel 11f, vijfde lid, Besluit implementatie.

²¹ Artikel 11g, eerste lid, Besluit implementatie.

²² Artikel 11g, zevende lid, Besluit implementatie.

ProRail is als beheerder dus verantwoordelijk voor het uitvoeren van de market-can-bear test, waarmee de marktsegmenten en de totale extra heffing per segment worden vastgesteld, het opstellen van de tarifieringsmethode, het vaststellen van de tarieven van de extra heffing per segment en het publiceren van deze tarieven de netverklaring.

3. Market-can-bear test

3.1 Inleiding

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 is de eerste stap in het proces van de vaststelling van het tarief van de extra heffing dat door de minister de totale hoogte van de extra heffing wordt bepaald. Vervolgens voert de beheerder de market-can-bear test uit. In dit hoofdstuk worden deze eerste twee stappen kort toegelicht.

3.2 Totale hoogte extra heffing 2020 - 2024

Het initiatief voor het toepassen van de extra heffing ligt bij het ministerie van IenW. Eind 2017 heeft de minister van IenW aan ProRail opdracht gegeven een market-can-bear test uit te voeren. IenW heeft in haar opdrachtbrief aangegeven dat ProRail voor de totale hoogte van de extra heffing voor de periode 2020 - 2024 uit dient te gaan *'van de reeks voor de gebruiksvergoeding uit de subsidieaanvraag 2018 verminderd met de vergoeding minimumtoegangspakket en de vergoedingen voor categorie 2-diensten'*.²³ De totale hoogte van de extra heffing betreft dus het verschil tussen de reeks voor de gebruiksvergoeding die in de subsidieaanvraag 2018 is opgenomen en die is berekend op basis van de methode voor toerekening zoals deze is vastgesteld in 2012²⁴ (hierna: methode voor toerekening 2012) en de vergoeding minimumtoegangspakket die berekend zal worden op basis van de methode voor toerekening 2017²⁵ plus de vergoedingen voor categorie 2 diensten. Het verschil heeft betrekking op de vijfjaarsperiode 2020 tot en met 2024. Doel van IenW is dit verschil 'op te vullen' door het toepassen van de extra heffing.

Door de wijze waarop de totale hoogte van de extra heffing wordt bepaald, is deze afhankelijk van de hoogte van de inkomsten uit de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. De exacte verwachte hoogte van de inkomsten uit de vergoeding van het minimumtoegangspakket voor de periode 2020 tot en met 2024 was echter op het moment van ontvangst van de opdracht tot het uitvoeren van de market-can-bear test nog niet bekend. De reden hiervoor is tweeledig. Ten eerste was de methode voor toerekening 2017 op het moment van het ontvangen van de opdracht van IenW nog niet goedgekeurd door de ACM. Ten tweede kon de berekening van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket op het moment van ontvangst van de opdracht nog niet worden gemaakt, aangezien op dat moment nog niet alle brongegevens bekend waren om deze vergoeding op basis van de methode voor toerekening 2017 te kunnen berekenen.

Dit betekent dat de market-can-bear test is uitgevoerd op basis van een ingeschat en voorlopig totaal bedrag aan extra heffing. Dit bedrag is bepaald als het verschil tussen de gemiddelde

²³ Hierbij dienen ook de posten 'effecten kostenbasis' uit de subsidieaanvraag 2018 te worden meegenomen.

²⁴ Nota 'Gebruiksvergoeding op het spoor' d.d. 29 juni 2012, inclusief aanhangsels zoals beschreven in de notitie met kenmerk EDMS 3879648 d.d. 10 januari 2017.

²⁵ Voordat ProRail de vergoedingen daadwerkelijk op basis van deze methode kan berekenen en in de netverklaring kan opnemen, dient deze methode voor toerekening op grond van artikel 23 van het Besluit implementatie eerst te zijn goedgekeurd door de ACM.

ingeschatte hoogte van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket en categorie 2 diensten per jaar voor de vijfjaarsperiode en de gemiddelde hoogte per jaar van de reeks gebruiksvergoeding in de subsidieaanvraag 2018 voor de vijfjaarsperiode.

In paragraaf 3.3.2 wordt toegelicht dat het uitvoeren van de market-can-bear test op basis van een voorlopig, ingeschat bedrag geen probleem vormt bij de verdere toepassing van de market-can-bear test.

3.3 Market-can-bear test

ProRail is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de market-can-bear test. Hiervoor is door ProRail een externe partij ingeschakeld. Het bureau Significance heeft marktsegmenten vastgesteld en vervolgens door toepassing van de zogenaamde Ramsey – Boiteux pricing methode per marktsegment, op basis van de relatieve draagkracht per segment die volgt uit de prijselasticiteit per segment, bepaald welk bedrag aan extra heffing wordt toegerekend aan de individuele segmenten. Hierbij geldt dat de hoogte van de extra heffing per marktsegment omgekeerd evenredig is met de prijselasticiteit, zodat marktsegmenten met een hoge prijselasticiteit – zijnde prijsgevoelige marktsegmenten - een lagere extra heffing krijgen en marktsegmenten met een lage elasticiteit juist een hogere extra heffing. Het uitgevoerde onderzoek, de Ramsey – Boiteux pricing methode en de resultaten van de uitgevoerde market-can-bear test zijn in detail beschreven in het rapport 'Market-can-bear-test 2020 - 2024'.²⁶

3.3.1 Resultaat: Marktsegmentatie

In de Richtlijn²⁷ en het Besluit implementatie²⁸ is bepaald dat de beheerder minimaal onderscheid maakt in de volgende drie marktsegmenten:

- Goederenvervoersdiensten;
- Passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbaardienstcontract;
- Overige passagiersvervoersdiensten.

De infrastructuurbeheerder kan de marktsegmenten verder onderverdelen naar goederensoort of passagierscategorie. In de market-can-bear test is echter geen verder onderscheid gemaakt in subsegmenten.

²⁶ Market-can-bear test 2020 – 2024, rapport voor ProRail, Significance, 7 maart 2018, aangevuld 29 mei 2018, aangepast 8 augustus 2018.

²⁷ Artikel 32, eerste lid, Richtlijn.

²⁸ Artikel 11f, eerste lid, Besluit implementatie.

Voor de periode 2020 – 2024 worden naast de bovengenoemde drie marktsegmenten geen nieuwe marktsegmenten verwacht.

In paragraaf 4.2 is de exacte definitie opgenomen van de verschillende segmenten.

3.3.2 Resultaat: Totale hoogte extra heffing per marktsegment

Door middel van de market-can-bear test wordt het totale bedrag aan extra heffing dat is vastgesteld door de minister verdeeld over de marktsegmenten en wordt dus een totaal bedrag aan extra heffing per marktsegment bepaald. Zoals is toegelicht in paragraaf 3.2 is bij het vaststellen van de relatieve draagkracht van de individuele marktsegmenten de hoogte van de vergoeding minimumtoegangspakket zoals deze wordt berekend op basis van de methode voor toerekening 2017 als uitgangspunt genomen. Aangezien de hoogte van de vergoeding minimumtoegangspakket voor de periode 2020 tot en met 2024 nog niet bekend was op het moment dat de market-can-bear test is uitgevoerd, is bij het uitvoeren van de market-can-bear test gewerkt met een voorlopig totaal bedrag voor de extra heffing. De market-can-bear test is echter zo opgezet dat deze – binnen een bepaalde bandbreedte - ook kan worden toegepast voor een ander totaal bedrag aan extra heffing. De vastgestelde prijselasticiteiten per marktsegment zijn namelijk, binnen de bandbreedte zoals aangegeven in de test, stabiel.

4. Tarief extra heffing

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is de market-can-bear test kort toegelicht, waarbij is beschreven welke marktsegmenten zijn gedefinieerd en welk totaal bedrag aan extra heffing per segment per jaar in rekening wordt gebracht bij spoorwegondernemingen door middel van de extra heffing.

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het tarief van de extra heffing per marktsegment wordt bepaald.

4.2 Definitie marktsegmenten

In paragraaf 3.1.1 is beschreven welke marktsegmenten zijn vastgesteld met behulp van de market-can-bear test. Dit betreft de volgende segmenten:

- Goederenvervoersdiensten;
- Passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbaredienstcontract;
- Overige passagiersvervoersdiensten.

De indeling naar goederenvervoersdiensten en passagiersvervoersdiensten wordt gemaakt op basis van de rijkarakteristiek van een trein. Treinen die blijkens hun rijkarakteristiek als goederentreinen gelden en het daarmee samenhangende verkeer van losse locomotieven, gelden als goederenvervoer. Treinen die blijkens hun rijkarakteristiek als reizigerstreinen gelden en het daarmee samenhangende verkeer van losse locomotieven, gelden als passagiersvervoer.

Passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbaredienstcontract betreffen het openbaar personenvervoer op basis van een concessie als bedoeld in de Wet personenvervoer 2000, artikel 20, lid 1 of 3. Alle andere passagiersvervoersdiensten worden gedefinieerd als overige passagiersvervoersdiensten.

4.3 Vaststellen tariefdrager

Voor het berekenen van het tarief van de extra heffing wordt allereerst de tariefdrager vastgesteld. Bij de keuze van de tariefdrager wordt aangesloten bij de tariefdrager die wordt gehanteerd voor de vergoeding minimumtoegangspakket voor de dienst treinpad, omdat hiermee een eenvoudige en eenduidige wijze van het in rekening brengen van de verschillende onderdelen van de gebruiksvergoeding wordt gehanteerd. Bovendien geldt dat hiermee sprake is van een tariefdrager waarvan de volumes tijdig, juist en volledig te bepalen zijn. Op basis hiervan is gekozen voor de tariefdrager *treinkilometer*.

De extra heffing zal in rekening worden gebracht als een opslag (relatief) op het tarief voor de dienst treinpad. Op deze wijze wordt rekening gehouden met de gebruiksklassen (gewichtscategorieën) die worden toegepast bij de vergoeding minimumtoegangspakket voor de dienst treinpad en die zijn

bepaald op basis van het gewicht van de trein. Alle individuele tarieven voor de dienst treinpad per gewichtscategorie worden met hetzelfde percentage verhoogd, zodat alle spoorwegondernemingen binnen een marktsegment als gevolg van het toepassen van de extra heffing een gelijke relatieve verhoging kennen. In onderstaande tabel zijn de betreffende gewichtscategorieën weergegeven.

Gewichtscategorieën
0 – 120 ton
121 – 160 ton
161 – 320 ton
321 – 600 ton
601 – 1.600 ton
1.601 – 3.000 ton
> 3.000 ton

Figuur 2 Gewichtscategorieën

4.4 Vaststellen gebruiksomvang

Ten behoeve van het berekenen van het tarief van de extra heffing wordt de begrote gebruiksomvang bepaald. De gebruiksomvang betreft het volume van het treinverkeer, uitgedrukt in de eenheid van de tariefdrager. Dit betekent dat per segment het totale aantal verwachte treinkilometers dat wordt afgelegd door alle spoorwegondernemingen wordt bepaald, onderverdeeld in de verschillende gewichtsklassen. Aangezien de gebruiksomvang wordt bepaald voor de toekomstige periode waarvoor de extra heffing zal worden vastgesteld, is sprake van de *begrote* gebruiksomvang.

Voor het bepalen van de begrote gebruiksomvang wordt gebruik gemaakt van de vervoers- en verkeersprognoses die ook worden gebruikt voor het berekenen van de vergoeding minimumtoegangspakket. Dit zijn de prognoses die zijn verwerkt in de meerjarenreeks en die de onderbouwing vormen van de subsidieaanvraag en het Lange Termijn Productie Plan van ProRail. Basis voor de prognoses zijn de gerealiseerde kwantiteiten in historische jaren. De prognose wordt vervolgens opgesteld op basis van de dienstregeling en toekomstige plannen van de vervoerders, in relatie tot de toekomstige plannen van Rijksoverheid, regionale overheden, havenbedrijven en verladers met de bijbehorende investeringsbudgetten en ontwikkelingen in de olieprijs en de economische conjunctuur (CPB). Een belangrijke middellange termijn ontwikkeling hierbij is het Programma Hoogfrequent Spoor van het ministerie van IenW. Voor de ontwikkeling op het gebied van goederenverkeer wordt ook gebruik gemaakt van onderzoek vanuit TNO.

De prognose van het totaal aantal treinkilometers wordt opgesteld per jaar, inclusief een verdeling van het aantal treinkilometers naar gewichtsklasse. Ten behoeve van de berekening van de extra heffing wordt het gemiddelde aantal verwachte treinkilometers per jaar per klasse per segment voor de vijfjaarsperiode 2020 – 2024 bepaald.

In de vervoers- en verkeersprognoses zoals deze worden gebruikt voor de berekening van de vergoeding minimumtoegangspakket wordt reeds onderscheid gemaakt naar passagiersvervoersdiensten en goederenvervoersdiensten. Ten behoeve van de berekening van de extra heffing zal de prognose voor passagiersvervoersdiensten worden gesplitst in een prognose voor passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbaredienstcontract en een prognose voor overige passagiersvervoersdiensten.

4.5 Vaststellen tarief extra heffing

Het tarief van de extra heffing wordt berekend door het gemiddelde totale bedrag aan extra heffing per jaar per segment dat volgt uit de market-can-bear test te delen door de gemiddelde inkomsten uit de vergoeding voor het minimumtoegangspakket voor de dienst treinpad per jaar per marktsegment. Op deze wijze wordt de relatieve verhoging van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket per marktsegment voor de dienst treinpad als gevolg van de extra heffing berekend.

De inkomsten uit de vergoeding voor het minimumtoegangspakket voor de dienst treinpad per jaar per marktsegment worden hierbij berekend op basis van de tarieven voor de dienst treinpad die zijn berekend op basis van de methode voor toerekening 2017. Deze tarieven worden vermenigvuldigd met het geprognosticeerde aantal treinkilometers (de gebruiksomvang) per jaar per gewichtsklasse per marktsegment (zie paragraaf 4.4).

Voor het berekenen van het tarief van de extra heffing wordt de relatieve verhoging per marktsegment vervolgens toegepast op de individuele vergoedingen van de dienst treinpad per gebruiksklasse. Deze berekening vindt plaats voor de vijfjaarsperiode 2020 – 2024.

De afrekening van de extra heffing vindt plaats op basis van gerealiseerde gebruiksomvang, zijnde de daadwerkelijk gereden treinkilometers.

5. Proces vaststellen extra heffing

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is beschreven hoe het tarief van de extra heffing eens per vijf jaar wordt berekend voor de gehele vijfjaarsperiode. In dit hoofdstuk wordt het proces van het vaststellen, indexeren en eventueel tussentijds aanpassen van het tarief van de extra heffing nader toegelicht.

5.2 Meerjarige extra heffing

Na goedkeuring van de market-can-bear test en de tarifieringsmethode voor een periode van vijf jaar zal de extra heffing ook worden berekend voor een periode van vijf jaar.²⁹ Voor deze termijn is gekozen om aan te sluiten bij de termijn waarvoor de vergoeding voor het minimumtoegangspakket wordt vastgesteld, met het oog op de stabiliteit en voorspelbaarheid van de gebruiksvergoeding.

ProRail stelt het tarief van de extra heffing jaarlijks vast en maakt deze bekend in de netverklaring voor het desbetreffende dienstregelingsjaar. Hierbij wordt het tarief van de extra heffing dat is berekend ten behoeve van de vijfjaarsperiode geïndexeerd naar het prijspeil van het betreffende jaar.³⁰ De netverklaring is voor spoorwegondernemingen het uitgangspunt bij het aanvragen van capaciteit in een bepaald dienstregelingsjaar. In de netverklaring geeft ProRail - voor zover als mogelijk - aan wat spoorwegondernemingen de komende jaren aan wijzigingen in de vergoedingen kunnen verwachten.

ProRail zal de extra heffing toepassen per kalenderjaar en niet per dienstregelingsjaar. Hiermee wordt aangesloten bij de werkwijze die wordt gehanteerd voor het minimumtoegangspakket. Voordeel hiervan is de geringere administratieve last. Aangezien facturatie van de extra heffing op maandbasis plaats vindt, is het eenvoudiger om een wijziging van vergoedingen door te voeren met ingang van de eerste dag van de maand. Bovendien worden zowel de totale hoogte van de extra heffing als de begrote gebruiksomvang, welke de basis vormen voor de berekening van het tarief van de extra heffing, per kalenderjaar bepaald. ProRail past derhalve de extra heffing toe per 1 januari van het kalenderjaar volgend op de start van het dienstregelingsjaar.

Het tarief van de extra heffing wordt berekend op basis van het totale bedrag aan extra heffing zoals dat is bepaald door de minister en de begrote gebruiksomvang. Er wordt geen correctiemechanisme toegepast voor het verrekenen van verschillen in de inkomsten uit de extra heffing als gevolg van verschillen tussen de begrote en gerealiseerde gebruiksomvang.

²⁹ Of korter als de market-can bear test en/of de tarifieringsmethode voor minder dan vijf jaar worden goedgekeurd.

³⁰ Zie paragraaf 5.3 voor een toelichting op de wijze van indexeren van de extra heffing.

5.3 Indexatie van de extra heffing

De extra heffing wordt bepaald op basis van het totale bedrag aan extra heffing dat de minister in rekening wil brengen voor de periode van vijf jaar waarvoor de market-can-bear test is uitgevoerd. Zoals is toegelicht in paragraaf 3.2 wordt het exacte bedrag van de extra heffing bepaald als het verschil tussen de inkomsten voor de vergoeding minimumtoegangspakket zoals deze zijn opgenomen in de subsidieaanvraag 2018 en die zijn berekend op basis van de methode voor toerekening 2012 en de vergoeding minimumtoegangspakket zoals deze is berekend op basis van de methode voor toerekening 2017 plus de vergoedingen voor de categorie 2 diensten. Dit betekent dat de totale hoogte van de extra heffing voor de vijfjaarsperiode is vastgesteld op basis van de cijfers in de subsidieaanvraag 2018 die zijn gebaseerd op het prijspeil van het jaar waarin de begroting wordt opgesteld, zijnde prijspeil 2017.

Om invulling te geven aan de opdracht van lenW dat door middel van de extra heffing het verschil wordt verhaald tussen de opbrengsten die zijn berekend op basis van verschillende methoden voor toerekening, wordt de berekende extra heffing jaarlijks geïndexeerd. Hierbij wordt steeds het oorspronkelijke prijspeil van de heffing als uitgangspunt genomen en wordt geïndexeerd op basis van gerealiseerde CPI voor de historische jaren en met de verwachte CPI voor toekomstige jaren. Met deze werkwijze wordt aangesloten op de wijze waarop de indexatie van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket plaats vindt.

Jaar X-2: Berekening extra heffing jaren X tot en met X+4 in prijspeil X-1

De extra heffing voor de jaren X tot en met X+4 wordt berekend in jaar X-2, gebaseerd op de begroting in het prijspeil van het jaar X-3. In deze berekening wordt direct rekening gehouden met indexatie naar het prijspeil van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de extra heffing van toepassing wordt (jaar X-1): voor indexatie van jaar X-3 naar jaar X-1 worden de verwachte CPI-cijfers toegepast.

Nadat de berekening voor de extra heffing voor de vijfjaarsperiode is uitgevoerd, wordt de extra heffing voor jaar X vastgesteld en gepubliceerd in de Netverklaring X. In deze netverklaring worden ook de extra heffingen voor de jaren X+1 tot en met X+4 opgenomen. Voor alle heffingen geldt dat deze worden weergegeven in het prijspeil van het jaar X-1.

Jaar X-1: Indexatie extra heffing naar prijspeil X

In het jaar X-1 wordt de extra heffing voor het jaar X geïndexeerd naar het prijspeil van jaar X. Deze extra heffing X was in de oorspronkelijke Netverklaring X uitgedrukt in het prijspeil X-1. Voor de indexatie van prijspeil X-3 naar jaar X-2 is hierbij echter de verwachte CPI toegepast, terwijl de gerealiseerde CPI inmiddels bekend is. Om deze reden wordt de extra heffing voor het jaar X herberekend, waarbij wordt gecorrigeerd voor het verschil tussen de verwachte en werkelijke CPI voor indexatie van prijspeil X-3 naar X-2. Voor indexatie van jaar X-2 naar jaar X-1 en voor indexatie van jaar X-1 naar jaar X wordt de verwachte CPI toegepast, waarbij de indexatie van jaar X-2 naar jaar X-1 wordt herberekend op basis van de meest recente verwachting. De geïndexeerde extra heffing wordt gepubliceerd in het definitieve prijspeil middels een aanvulling op de Netverklaring X.

In de aanvulling op de Netverklaring X worden ook de extra heffingen voor de resterende jaren van de vijfjaarsperiode opgenomen, uitgedrukt in het prijspeil van jaar X. De indexatie wordt op dezelfde wijze berekend als voor jaar X (door toepassing van gerealiseerde en verwachte CPI-cijfers). Voor deze jaren geldt dat de gepubliceerde extra heffingen de voorlopige, verwachte heffingen voor de betreffende jaren betreffen.

In het najaar van jaar X-1 wordt de Netverklaring voor het jaar X+1 gepubliceerd. In deze Netverklaring wordt de extra heffing voor jaar X+1 vastgesteld en gepubliceerd in het prijspeil X, gelijk aan het prijspeil zoals toegepast in de aanvulling op de Netverklaring X. Ook in deze Netverklaring wordt weer een doorkijk gegeven naar de extra heffing in de opvolgende jaren, allen uitgedrukt in prijspeil X.

Jaar X

In het jaar X wordt de extra heffing voor het jaar X+1 geïndexeerd naar het prijspeil van jaar X+1. Deze extra heffing X+1 was in de oorspronkelijke Netverklaring X+1 reeds uitgedrukt in het prijspeil X. Voor de indexatie van prijspeil X-2 naar jaar X-1 is hierbij echter de verwachte CPI toegepast, terwijl de gerealiseerde CPI inmiddels bekend is. Om deze reden wordt de extra heffing voor het jaar X+1 herberekend, waarbij wordt gecorrigeerd voor het verschil tussen de verwachte en werkelijke CPI voor indexatie van prijspeil X-2 naar X-1. Voor indexatie naar het prijspeil X+1 wordt de verwachte CPI toegepast, waarbij voor indexatie van jaar X-1 naar jaar X wordt herberekend op basis van de meest recente verwachting.

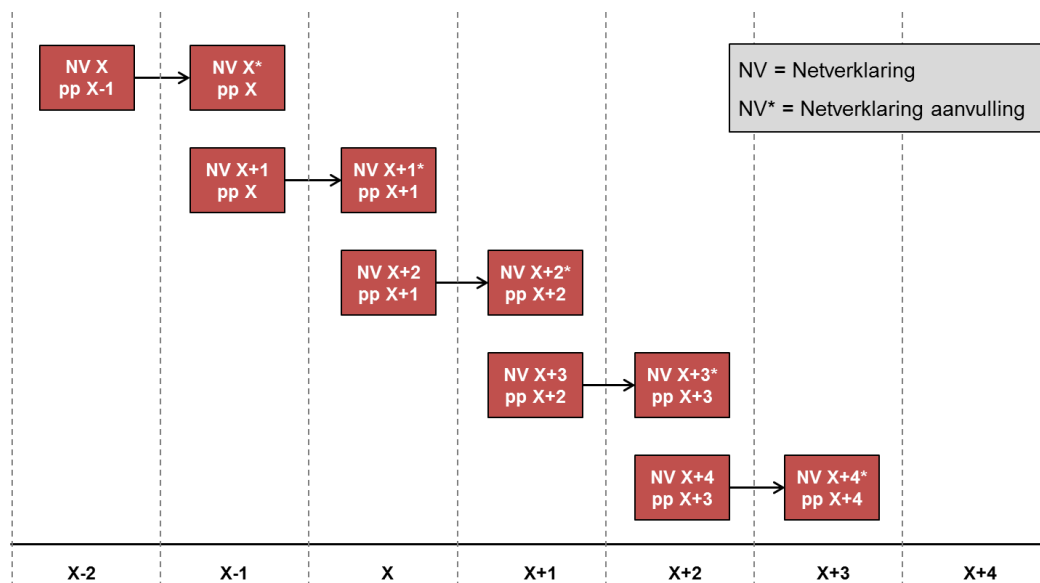
Deze gecorrigeerde extra heffing voor jaar X+1 wordt gepubliceerd in het definitieve prijspeil middels een aanvulling op de Netverklaring X+1. In de aanvulling op de Netverklaring X+1 worden ook de extra heffingen voor de resterende jaren van de vijfjaarsperiode opgenomen, uitgedrukt in het prijspeil van jaar X+1.

In het najaar van jaar X wordt de netverklaring voor het jaar X+2 gepubliceerd. In deze netverklaring wordt de extra heffing voor jaar X+2 vastgesteld en gepubliceerd in het prijspeil X+1, gelijk aan het prijspeil zoals toegepast in de aanvulling op de Netverklaring X+1. Ook in deze netverklaring wordt weer een doorkijk gegeven naar de extra heffing in de opvolgende jaren, allen uitgedrukt in prijspeil X+1.

Jaar X+1 tot en met jaar X+3

In de jaren X+1 tot en met X+3 wordt steeds dezelfde procedure herhaald als in jaar X. De extra heffing voor het opvolgende jaar wordt steeds herberekend, waarbij wordt gecorrigeerd voor de meest recente verwachting voor de CPI en voor het verschil tussen de verwachte en werkelijke CPI. De gecorrigeerde extra heffing wordt gepubliceerd in het definitieve prijspeil middels een aanvulling op de netverklaring voor het betreffende jaar. De doorkijk naar de vergoeding voor de resterende jaren van de tariefperiode wordt uitgedrukt in hetzelfde prijspeil.

In onderstaande figuur is de procedure van publicatie van de netverklaringen grafisch weergegeven.



Figuur 3 Indexatie extra heffing voor jaar X tot en met X+4

Consumentenprijsindex (CPI)

Voor het bepalen van de indexatie wordt de consumentenprijsindex (CPI) gebruikt, zoals opgenomen in het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Planbureau (CPB), bijlage 6. Het CEP wordt door CPB jaarlijks in maart gepubliceerd. CPI wordt gehanteerd omdat deze indicator ook gebruikt wordt als prognosecijfer voor het grootste deel van het uitbestede werk van ProRail.

5.4 Mogelijke tussentijdse herziening extra heffing

Voor het minimumtoegangspakket is sprake van een mechanisme met een bandbreedte, om zeker te stellen dat de vergoedingen voor het minimumtoegangspakket niet te veel afwijken van de begrote kosten en begrote gebruiksomvang. Hiertoe wordt elk jaar op basis van de waarde van een vooraf gedefinieerde indicator beoordeeld of de vergoeding minimumtoegangspakket voor de resterende jaren van de vijfjaarsperiode wordt herberekend. De exacte werking van dit bandbreedte mechanisme is in detail beschreven in de methode voor toerekening 2017.

Indien sprake is van een tussentijdse aanpassing van de vergoeding minimumtoegangspakket gedurende de vijfjaarperiode waarvoor deze vergoeding is berekend, dan zal de extra heffing ook worden aangepast, om op deze wijze invulling te geven aan de opdracht van IenW dat de inkomsten worden gerealiseerd zoals vastgelegd in de reeks van de gebruiksvergoeding die is opgenomen in de subsidieaanvraag 2018. Een stijging of daling van de vergoeding minimumtoegangspakket zal dus worden gecompenseerd door een dienovereenkomstige aanpassing van de hoogte van de extra heffing. Hetzelfde geldt voor de vergoedingen voor categorie 2 diensten, dat wil zeggen dat de hoogte van de extra heffing aangepast zal worden

indien sprake is van een aanpassing van de vergoedingen voor categorie 2 diensten tijdens de vijfjaarsperiode.

Kanttekening hierbij is dat alleen een aanpassing van de hoogte van de extra heffing kan plaatsvinden indien de market-can-bear test zoals uitgevoerd door Significance voor de periode 2020 tot en met 2024 toepasbaar is voor het berekenen van de gewijzigde extra heffing per segment. Dit geldt zowel voor een daling als voor een stijging van de totale extra heffing. In het rapport van Significance is de bandbreedte aangegeven voor de totale hoogte van de extra heffing waarbinnen de test kan worden toegepast. Bij waarden van de totale extra heffing die buiten deze bandbreedte vallen kan de test niet worden toegepast en zal dus een nieuwe market-can-bear test moeten worden uitgevoerd om de relatieve draagkracht van marktsegmenten te bepalen en vervolgens een nieuwe extra heffing per segment vast te stellen. Een eventuele nieuwe test zal door ACM moeten worden goedgekeurd voordat deze kan worden toegepast voor het berekenen van de extra heffing per segment.

Een herberekening van de vergoeding van het minimumtoegangspakket op grond van een overschrijding van de bandbreedte zal alleen plaatsvinden voor vergoedingen die nog niet zijn vastgesteld en gepubliceerd in de netverklaring. Dit betekent dat indien in jaar Y wordt vastgesteld dat sprake zal zijn van een herberekening, de herberekende vergoedingen voor jaar Y+2 vastgesteld en gepubliceerd zullen worden in de Netverklaring Y+2. Hierbij zullen ook de herberekende vergoedingen voor de jaren ná Y+2 worden opgenomen. Voor de herberekening van de extra heffing wordt dezelfde procedure gevolgd, zodat de extra heffing alleen wordt aangepast voor die jaren waarvoor ook de vergoeding minimumtoegangspakket wordt aangepast.

Bij een herberekening van het bedrag van de extra heffing per segment, en vervolgens van het tarief van de extra heffing per segment, zal de methode worden toegepast zoals beschreven in hoofdstuk 4 van het onderhavige document. Dit betekent dat tariefdrager en gebruiksklassen ongewijzigd blijven. De begrote gebruiksomvang zal wel worden herzien, conform de herziening die voor de berekening van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket wordt toegepast.

In de methode voor toerekening 2017 is één uitzondering gemaakt op het bandbreedte mechanisme. Dit betreft de situatie waarin de voorziene statuswijziging van ProRail gevolgen heeft voor de BTW-positie van ProRail. In dit geval wordt de vergoeding voor het minimumtoegangspakket opnieuw berekend, ongeacht de uitkomst van de indicator van het bandbreedte mechanisme. In deze situatie zal de extra heffing ook worden herzien, waarbij geldt dat beoordeeld zal moeten worden of een aanpassing van de hoogte van de extra heffing kan plaatsvinden op basis van de market-can-bear test zoals uitgevoerd door Significance of dat een nieuwe market-can-bear test zal moeten worden uitgevoerd.

Bijlage A Begrippenlijst

Begrippen	Beschrijving
Autoriteit Consument en Markt (ACM)	De Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.
Beheerder	Houder van een concessie als bedoeld in artikel 16, eerste lid van de Spoorwegwet.
Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (Besluit implementatie)	Besluit houdende regels met betrekking tot de vergoeding minimumtoegangspakket en de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten op het gebied van spoor en houdende wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32).
Categorie 1 diensten	Minimumtoegangspakket, zoals bedoeld in Bijlage II, punt 1, van de Richtlijn.
Categorie 2 diensten	De (toegang tot) dienstvoorzieningen en tot de diensten verleend in die voorzieningen, zoals bedoeld in Bijlage II, punt 2, van de Richtlijn.
Categorie 3 diensten	Aanvullende diensten, zoals bedoeld in Bijlage II, punt 3, van de Richtlijn.
Categorie 4 diensten	Ondersteunende diensten, zoals bedoeld in Bijlage II, punt 4, van de Richtlijn.
Concessie	Concessie voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur zoals bedoeld in artikel 16 Spoorwegwet.
Consumenten Prijs Index (CPI)	Maatstaf voor gemiddelde prijsontwikkeling in Nederland. De CPI geeft de prijsontwikkeling weer van goederen en diensten die Nederlandse huishoudens aanschaffen voor consumptie.
Dienstregelingsjaar	De periode gelegen tussen het moment waarop de wijziging van de dienstregeling plaatsvindt en het daarop volgende moment waarop wijziging van de dienstregeling plaatsvindt. Zie Bijlage VII, onderdeel 2, eerste volzin, van de Richtlijn.
Dienstvoorzieningen	Dienstvoorziening als bedoeld in artikel 3, onderdeel 11, van de Richtlijn.

Extra heffing	Heffing als bedoeld in artikel 62, zesde lid, onder c, van de Spoorwegwet om zo mogelijk volledige dekking van de door de beheerder gemaakte kosten te verkrijgen.
Gebruiksomvang	Het volume van het treinverkeer. Dit wordt uitgedrukt in de eenheden van de tariefdragers.
Gebruiksvergoeding	Totale vergoeding voor het gebruik door spoorwegondernemingen van de categorie 1, 2, 3 en 4 diensten, verminderd of vermeerderd met heffingen, kortingen, bijtellingen dan wel aftrek zoals bedoeld in artikel 62 van de Spoorwegwet.
Hoofdspoorweg-infrastructuur	Spoorweginfrastructuur, waarbij de spoorwegen als hoofdspoorwegen zijn aangewezen, zoals bedoeld in artikel 1 Spoorwegwet.
Market-can-bear test	Evaluatie, zoals bedoeld in artikel 32, eerste lid van de Richtlijn ten behoeve van het bepalen van de relevantie van extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten.
Minimum-toegangspakket	Minimumtoegangspakket, zoals bedoeld in Bijlage II, punt 1, van de Richtlijn.
Ministerie van IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, een publiekrechtelijke rechtspersoon, gevestigd te Den Haag.
Netverklaring	Een gedetailleerde verklaring, waarin de algemene regels, termijnen, procedures en criteria voor de heffings- en capaciteitstoewijzingsregelingen zijn vastgelegd, met begrip van alle andere informatie die nodig is om de aanvragen van infrastructuurcapaciteit mogelijk te maken.
ProRail	ProRail B.V., een Besloten Vennootschap, gevestigd te Utrecht.
Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (Richtlijn)	Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte.
Spoorwegonderneming	Spoorwegonderneming als bedoeld in artikel 3, onderdeel 1, van richtlijn 2012/34/EU, alsmede iedere andere onderneming die gebruik maakt of beoogt te maken van de spoorweg en daarvoor de beschikking heeft over tractie.

Spoorweginfrastructuur	Spoorwegen en de daarvan deel uitmakende elementen van spoorweginfrastructuur als bedoeld in bijlage I bij richtlijn 2012/34/EU.
Spoorwegwet	Wet van 23 april 2003, houdende nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen.
Subsidieaanvraag	Aanvraag van subsidie die ProRail jaarlijks indient bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden voor het eerst volgende kalenderjaar. De concessieverlener verstrekt jaarlijks aan ProRail een subsidie voor “de kapitaallasten voortvloeiende uit de investeringen in de spoorweginfrastructuur, voor de bediening en voor het onderhoud van die spoorweginfrastructuur”.
Tariefdrager	De volume-eenheid op basis waarvan de vergoeding voor de twee specifieke diensten van het minimumtoegangspakket in rekening wordt gebracht.
Toegangsovereenkomst (TO)	Toegangsovereenkomst als bedoeld in artikel 59 Spoorwegwet.
Treinpad	De infrastructuurcapaciteit die nodig is om een trein in een bepaald tijdvak tussen twee plaatsen te laten rijden zoals bedoeld in artikel 3 lid 27 van de Richtlijn.
Uitvoeringsverordening	Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 van de Europese Commissie van 12 juni 2015 betreffende de modaliteiten voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.
Vergoeding minimum-toegangspakket (VMT)	Vergoeding die ProRail in rekening brengt bij spoorwegondernemingen voor het minimumtoegangspakket.