

DEFINITIEF CONCEPT
Toetsingskader systematiek gebruiksvergoeding hoofdspoorweginfrastructuur 2013-2014

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
2	Juridische uitgangspunten voor de gebruiksvergoeding.....	4
2.1	Marginale of variabele kosten.....	4
2.2	Kostenbasis: begrote kosten in één dienstregelingsjaar.....	8
2.3	Uitzonderingen: meer of minder dan marginale of variabele kosten.....	9
2.4	Causale toerekening: kostenveroorzakingsbeginsel	12
2.5	Eisen aan de systematiek van toerekening.....	12
3	Bedrijfseconomisch kader: keuzestelsel	14
3.1	Inleiding.....	14
3.2	Kosten: prospectief of retrospectief.....	14
3.3	Variabiliteiten: verdeelsleutels	14
3.4	Registratie van kosten	15
3.5	Materiële vaste activa; waardering	15
3.6	Kostenstijgingen.....	16
4	Onderhandelbaarheid van de gebruiksvergoeding	17
5	Stappenplan voor toerekening van kosten aan tarieven	20
5.1	Inleiding.....	20
5.2	Stap 0: input is integrale kosten.....	20
5.3	Stap 1: splitsing van kosten in verzonken vaste kosten en variabele/marginale kosten	21
5.3.1	Principes voor splitsing.....	21
5.3.2	Verdeelsleutels: randvoorwaarden en eisen	22
5.3.3	Eisen van marktconformiteit en proportionaliteit	22
5.4	Stap 2: toerekening aan tariefdragers.....	23
5.5	Stap 3: deling door gebruikseenheden: bepaling tarieven	23
5.6	Stap 4: Mark ups	24
	Bijlage: schematische weergave stappenplan voor toerekening.....	25

1 Inleiding

In het Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de evaluatie van de spoorwetgeving (Spoor in beweging),¹ heeft het Kabinet in juni 2009 een beleidskader neergelegd met betrekking tot de gebruiksvergoeding die de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur in rekening brengt voor gebruik van het spoor. Dit beleidskader luidt als volgt:

Beleidskader voor de gebruiksvergoeding

Om **duidelijkheid** te creëren over de gebruiksvergoeding, gelden de volgende uitgangspunten:

- Voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur dient de gebruiksvergoeding voor het minimum toegangspakket en de toegang tot voorzieningen in beginsel minimaal en maximaal (gemiddeld) gelijk te zijn aan de gebruiksgelateerde kosten (kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien).
- Het is niet mogelijk om te onderhandelen over de tarieven die gebaseerd zijn op het eerste uitgangspunt. De benodigde wetwijziging hiervoor wordt doorgevoerd.
- Het introduceren van nieuwe kostensoorten mag niet gericht zijn op hogere inkomsten voor de beheerder en in principe niet leiden tot hogere kosten voor de reiziger en de verlader. Het introduceren van nieuwe kostensoorten moet zich richten op prikkels voor efficiënter gebruik en optimale benutting van het spoor.
- Door differentiaties op het gebied van kwaliteit of milieukosten kunnen maatwerkstarieven voor het gebruik van de infrastructuur worden overeengekomen tussen de beheerder en de vervoerder.
- Voor specifieke lijnen die de minister van Verkeer en Waterstaat aanwijst, kunnen meer dan de aan het gebruik gerelateerde kosten worden doorberekend.

ProRail moet de **transparantie** over de kostenstructuur en gebruiksvergoedingssystematiek verbeteren door meer openheid en inzichten te geven over de kostenadministratie aan de Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa Vervoerkamer), de vervoerders en het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Om **stabiliteit** te creëren:

- dient de gebruiksvergoedingssystematiek voor een periode van minimaal vier à vijf jaar vast te staan. De beheerder dient voorafgaand aan een nieuwe periode aan de NMa Vervoerkamer om een toetsing van de nieuwe systematiek te vragen.
- dient de tariefontwikkeling de gematigde lijn van de afgelopen jaren te volgen. Hogere jaarlijkse tariefstijgingen dan de afgelopen jaren, zijn niet toegestaan. Dit kan namelijk leiden tot een hogere prijs van de zogenaamde beschermde kaartsoorten voor reizigers op het hoofdrailnet, staat een gezonde marktontwikkeling en een gezond investeringsklimaat in de weg en kan leiden tot verslechtering van de concurrentiepositie van de mainports. Het kabinet is daarbij van mening dat het in de netverklaring 2010 geïntroduceerde tariefvoorstel, daar waar het de gebruiksgelateerde tarieven betreft, een te hoge tariefschok veroorzaakt ten opzichte van voorgaande jaren. ProRail is hier inmiddels over in gesprek met de vervoerders. Dit teneinde in 2009 hierover nog duidelijkheid te krijgen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 987, nr. 1.

Om met de gebruiksvergoedingssystematiek te komen tot een betere **benutting** van het spoorstelsel gelden de volgende maatregelen:

- Een reserveringsvergoeding voor zowel capaciteit voor vervoer als voor onderhoud kan voorkomen dat spoorpartijen zonder consequenties capaciteit kunnen reserveren zonder deze daadwerkelijk te gebruiken. Het kabinet werkt nader uit of, en zo ja op welke wijze, dit kan worden geïmplementeerd.
- De mogelijkheden om te differentiëren met het prijsmechanisme dienen optimaal te worden ingezet voor de benutting van de capaciteit, milieu en kwaliteit van treinsporen. ProRail dient periodiek over de voortgang van de toepassing en de effecten te rapporteren.

In dit beleidskader wordt aangekondigd dat in 2010 een aanvang zal worden gemaakt met het opstellen van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) die nadere eisen stelt aan de gebruiksvergoeding. Vooral nog is de introductie van deze AMvB uitgesteld. Voornaamste reden voor het uitstel is dat de Europese Commissie in 2010 een voorstel voor nieuwe regelgeving heeft voorgesteld en in dit voorstel onder meer gedetailleerde regels gesteld worden aan de gebruiksvergoeding. Het is niet opportuun om op dit moment een AMvB op te stellen, nu het voorstel van de Europese Commissie nog geen definitieve vorm heeft gekregen. Eventuele nadere regelgeving in de vorm van een AMvB zou immers direct moeten worden aangepast wanneer het Europese voorstel zijn beslag krijgt. Bij verschijning van het voorliggende beleidskader is aanneming van de Ontwerprichtlijn van de Europese Commissie voorzien medio 2012.

Tevens wordt in het beleidskader aangegeven dat het Kabinet het wenselijk vindt dat de NMa (Vervoerkamer) de systematiek ter bepaling van de gebruiksvergoeding voorafgaand aan de toepassing daarvan toetst. Het voorliggende document bevat het toetsingskader voor de gebruiksvergoeding zoals dat door de NMa zal worden toegepast bij de toetsing van de systematiek die ProRail in 2011 heeft ontwikkeld en die wordt toegepast op de bepaling van het aanbod voor een gebruiksvergoeding in de Netverklaring 2013, die in 2011 zal verschijnen.

Het voorliggende juridische kader is gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie en de interpretatie van de NMa van die regelgeving. Naast deze wet- en regelgeving heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een nieuw beleidskader in voorbereiding. Bij het opstellen van dit juridisch kader is rekening gehouden met dat nieuwe beleidskader, maar slechts in zoverre als dit overlapt met de wet- en regelgeving. Omdat het bepalen van de gebruiksvergoeding neerkomt op het toerekenen van kosten aan tarieven, worden ook algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes toegelicht die geschikt zijn om kosten toe te rekenen aan tarieven. Hierbij heeft de NMa zich mede gebaseerd op het kostentoerekeningsstelsel van de NV luchthaven Schiphol en de aldaar gehanteerde principes van kostentoerekening.

Dit juridisch kader beoogt duidelijkheid te scheppen ten aanzien van de navolgende punten uit het bovenstaande beleidskader.

- de wijze waarop de beheerder de tarieven voor het minimumtoegangspakket dient te bepalen;
- de mate van onderhandelbaarheid van de tarieven voor het minimumtoegangspakket;
- de mate waarin diensten en tarieven gedifferentieerd kunnen worden, waaronder differentiatie met betrekking tot kwaliteit en milieubelasting (zowel binnen als buiten het minimumtoegangspakket);
- de wijze van kostenadministratie en kostenregistratie voor het bepalen van de kostenbasis die ten grondslag ligt aan de gebruiksvergoedingstarieven voor het minimumtoegangspakket;

- de wijze van toerekening van kosten aan tariefdragers en tarieven van het minimumtoegangspakket;
- de mate van transparantie die de beheerder moet betrachten bij de registratie van kosten van diensten uit het minimumtoegangspakket en het berekenen van tarieven op basis van die kosten.

Deze selectie is gebaseerd op de overlap tussen de normen uit het beleidskader en de geldende wettelijke normen, plus bedrijfseconomisch aanvaardbare principes die in gereguleerde sectoren van de economie worden gebruikt waarop de NMa toeziet. De overige normen uit het beleidskader vormen geen onderdeel van dit toetskader.

Hieronder wordt in hoofdstuk 3 van dit beleidskader een stappenplan beschreven om te komen tot kostengeoriënteerde tarieven voor diensten uit het minimumtoegangspakket, zoals gedefinieerd in Bijlage II Richtlijn 2001/14/EG.² In hoofdstuk 2 worden eerst de juridische en bedrijfseconomische kaders geschetst voor het bepalen van de tarieven voor het minimumtoegangspakket. Het gaat om de randvoorwaarden waarbinnen en de wijze waarop toerekening van kosten moet of kan plaatsvinden. Waar relevant wordt in omkaderde vakken aangegeven wat de implicaties zijn van dit kader voor de mate van transparantie die de beheerder dient te betrachten, in het bijzonder welke informatie in de netverklaring dient te worden opgenomen.

² In dit document is hiermee *steeds* bedoeld: voor zover deze kosten van de diensten uit het minumpakket rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.

2 Juridische uitgangspunten voor de gebruiksvergoeding

2.1 Marginale of variabele kosten

Artikel 7, derde lid, van Richtlijn 2001/14/EG schrijft voor dat de opbrengsten voor het zogenaamde minimumtoegangspakket³ gelijk dienen te zijn aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. Volgens artikel 62, zevende lid, Spoorwegwet (hierna: Sw) moet de gebruiksvergoeding die wordt overeengekomen tussen spoorwegondernemingen en de beheerder, onder meer voldoen aan artikel 7 van Richtlijn 2001/14/EG. Deze twee normen, in onderlinge samenhang bezien, maken dat de begrote volumes maal de gekozen tarieven niet groter mogen zijn dan de rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeiende kosten in één jaar.

Dit betekent dat alle kosten die rechtstreeks voortvloeien uit het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur, dienen te worden toegerekend aan de tarieven voor het minimumtoegangspakket.⁴ Anderzijds houdt dit in dat kosten die niet voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst, niet aan het minimumtoegangspakket mogen worden toegerekend. Artikel 7 lid 3 van Richtlijn 2001/14/EG geeft hiermee een eerste ruwe indeling van kosten die wel en kosten die niet aan de gebruiksvergoeding mogen worden toegerekend:

Marginale kosten kosten die causaal gerelateerd kunnen worden aan één extra treinrit.
[exploitatiekosten]

Variabele kosten kosten die causaal gerelateerd kunnen worden aan een volumewijziging,
[exploitatiekosten] bijvoorbeeld als gevolg van toetreding van een extra afnemer, als gevolg van de bediening van een extra type vervoer (personen, goederen, extra klant, bijzonder vervoer⁵). Hieronder kunnen ook vaste kosten vallen die gemoeid zijn met een relevante volumewijziging, zogenaamde productspecifieke vaste kosten.

Verzonken vaste kosten kosten die niet causaal gerelateerd kunnen worden aan een volumewijziging, maar
[beheerkosten/ voortvloeien uit de keuze om spoorweginfrastructuur aan te bieden en de directe

³ Het gaat om het minimumtoegangspakket bedoeld in Bijlage II onder 1. van Richtlijn 2001/14/EG alsmede de toegang via het spoor tot voorzieningen bedoeld in Bijlage II onder 2. van Richtlijn 2001/14/EG, hierna gezamenlijk te noemen “minimumtoegangspakket”.

⁴ De dienstverlening die moet worden verstrekt als onderdeel van het minimumtoegangspakket, is in Bijlage II bij Richtlijn 2001/14/EG weergegeven. De Richtlijn schrijft echter niet voor dat de in Bijlage II opgesomde diensten separaat getarifeerd dienen te worden. Enerzijds houdt dit in dat meerdere diensten tegelijkertijd aangeboden mogen worden (cumulatie), anderzijds impliceert dit dat individuele diensten uit de lijst opgedeeld kunnen worden en de opgedeelde diensten separaat getarifeerd kunnen worden (differentiatie). Wel geldt in beide gevallen dat er een tariefdrager moet worden gekozen die de cumulatie c.q. differentiatie representeert. Zie verder hoofdstuk 3 voor de mogelijkheden tot cumulatie en differentiatie..

⁵ Ook kan gedacht worden aan verschillende categorieën van vervoer gedefinieerd in artikel 10 van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (Stb. 2004, 667, zoals gewijzigd) of een onderscheid op baanvakniveau, treintype of per concessiehouder (personenvervoer – *mits non-discriminatoir*).

instandhoudingskosten] gevolgen van die keuze (bijvoorbeeld een wettelijke- of concessieverplichting om de infrastructuur in een bepaalde staat te houden, op een bepaald prestatieniveau te houden of aan bepaalde veiligheidseisen te laten voldoen⁶).

Hierbij geldt dat:

- de marginale kosten volledig onderdeel zijn van de variabele kosten, en;
- de variabele kosten altijd complementair zijn aan de verzonken vaste kosten, en tevens dat;
- de verzonken vaste kosten plus de variabele (of marginale⁷) kosten tezamen de integrale kosten van de beheerder vormen;
- de integrale kosten voorts gelijk zijn aan de integrale omzet van de beheerder.⁸

Omdat de beheerder alleen marginale of variabele kosten in rekening mag brengen, geldt voor het minimumpakket dat in beginsel geen winst in rekening mag worden gebracht en ook geen kapitaalkosten. Dit geldt ook voor eventuele productspecifieke vaste kosten die worden gemaakt voor het bedienen van een bepaald marktsegment (bijv. vervoertype, afnemer, voertuigtype, baanvak, tonnage).

In de praktijk gelden de volgende vuistregels voor de beheerder⁹ (deze worden in hoofdstuk 3 verder uitgewerkt):

- de kosten van enkel instandhouding van infrastructuur mogen niet in rekening worden gebracht middels tarieven voor het minimumpakket. Het gaat hier om de kosten gemoeid met de aanleg van infrastructuur, de kosten om verdere achteruitgang van het netwerk tegen te gaan¹⁰ waaronder afschrijvingskosten voor zover die niet aan gebruik gerelateerd zijn. Een en ander gemeten op het moment waarop de tarieven (minimumpakket) voor een bepaald dienstregelingsjaar worden bepaald.
[verzonken kosten gemoeid met aanleg en instandhouding van de infrastructuur]
- de direct uit de keuze tot exploitatie van het netwerk voortvloeiende kosten mogen niet in rekening worden gebracht middels tarieven voor het minimumpakket. Te denken is aan kosten gemoeid met wettelijke en concessieverplichtingen waaraan de beheerder moet voldoen voordat de infrastructuur voor exploitatie beschikbaar wordt gesteld.
[niet vermijdbare kosten als de keuze om tot exploitatie over te gaan is gemaakt, maar er nog geen gebruikintensiteit bekend is]

⁶ Voor zover deze kosten voortvloeien uit de keuze om het gehele netwerk te exploiteren. Kosten die worden veroorzaakt om het netwerk geschikt te maken voor een bepaald type gebruik of wijze van gebruik (exploitatie) kunnen aan de afnemers van dat type of die wijze van gebruik worden toegerekend. Deze vloeien immers voort uit een bepaalde wijze van exploitatie.

⁷ Indien voor een bepaald marktsegment geen productspecifieke vaste kosten worden gemaakt, geldt: marginale kosten = variabele kosten.

⁸ Voor de Hogesnelheidslijn geldt dat de exploitatieopbrengsten hoger kunnen liggen dan de integrale omzet, omdat deze spoorlijn is aangewezen als baanvak waarvoor de beheerder een vergoeding in rekening mag brengen voor door een ander dan de beheerder gemaakte kosten (waaronder b.v. aanlegkosten).

⁹ De vuistregels gelden niet voor de Hogesnelheidslijn.

¹⁰ Ten opzichte van het door de concessiegever voorgeschreven niveau of gecontracteerde niveau.

- winst en kapitaalkosten¹¹ van de infrastructuur mogen niet in rekening worden gebracht, tenzij gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden die de Spoorwegwet en/of Richtlijn 2001/14/EG biedt.

Alleen de marginale kosten of de variabele¹² kosten mogen op grond van artikel 7, derde lid, van Richtlijn 2001/14/EG worden toegerekend aan de tarieven. Deze verplichting tot kostenoriëntatie geldt op het totaalniveau van het minimumtoegangspakket, dus niet op het niveau van de individuele diensten uit het minimumpakket. Met andere woorden: de Richtlijn schrijft niet voor dat ieder tarief gelijk moet zijn aan de marginale kosten die gemoeid zijn met de dienst waarvoor dat tarief in rekening wordt gebracht. De Richtlijn laat de beheerder overigens wel de vrijheid om te kiezen voor kostenoriëntatie per dienst. Hiermee is het spectrum geschetst waarbinnen de totale kosten die aan de gebruiksvergoeding voor het minimumpakket mogen worden toegerekend, moeten liggen.

De onderzijde van dit spectrum wordt begrensd door de marginale kosten van één treinbeweging. Dit houdt in dat er gekozen kan worden om de marginale kosten van één extra treinrit te berekenen en die kosten door te berekenen aan de spoorwegonderneming die de betreffende treinrit uitvoert. Bij een keuze voor deze wijze van berekening zijn de tarieven kostengeoriënteerd per tarief en geldt:

- (1) Marginale kosten (of variabele kosten) van individuele diensten uit minimumpakket * begrote gebruiksintensiteit = totale opbrengsten uit gebruiksvergoeding

De bovenzijde van dit spectrum wordt begrensd door het totaal van alle variabele kosten (waaronder het totaal van de productspecifieke vaste kosten) van alle treinritten in één dienstregelingsjaar. Dit houdt in dat dit totaal van variabele kosten vervolgens moet worden toegerekend aan individuele tarieven. Bij een keuze voor deze wijze van toerekening is het totaal van alle tariefopbrengsten van het minimumpakket gelijk aan het totaal van de kosten, maar hoeven individuele tarieven niet kostengeoriënteerd te zijn.

- (2) Tarieven voor diensten uit minimumpakket liggen individueel tussen incremental cost (IC)¹³ en stand alone cost (SAC)¹⁴ van de marginale kosten (of variabele kosten) van die diensten
- (3) De tarieven van iedere subset van diensten bedragen liggen tussen de IC en SAC van de diensten uit de subset
- (4) Totaal van de tarieven is gelijk aan SAC van alle diensten uit het minimumpakket

¹¹ Kapitaalkosten mogen alleen in rekening worden gebracht indien deze zijn of worden gemaakt en in zoverre deze uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.

¹² De variabele kosten omvatten de marginale kosten, plus vaste kosten die voortvloeien uit (extra) uit de exploitatie van (een specifieke) treindienst.

¹³ Incremental cost: de kosten van het produceren van een extra (eenheid) product ten opzichte van een bestaand productengamma.

¹⁴ Stand alone cost: de variabele kosten van ieder individueel product uit het gamma, plus de totale vaste kosten van het totaal van het productengamma (de hypothetische kosten als voor iedere individueel product een nieuw bedrijf zou moeten worden gestart dat alle producten zou moeten kunnen aanbieden).

De ondergrens van het spectrum (individuele kostenoriëntatie op tariefniveau) wordt gegeven door artikel 7, derde lid, van Richtlijn 2001/14/EG, de bovengrens wordt aangegeven door artikel 7, zesde lid, van Richtlijn 2001/14/EG (gemiddelde kosten over het geheel van de diensten uit het minimumpakket). Deze laatste bepaling geeft de beheerder de vrijheid om de rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeiende kosten uit te drukken als een gemiddelde, berekend over een voldoende aantal treinbewegingen, teneinde onevenredige schommelingen te voorkomen waarbij de relatieve omvang van de infrastructuurrechten gerelateerd moeten blijven aan de kosten die aan de diensten moeten worden toegeschreven. Deze vrijheid is echter geformuleerd als uitzondering op de basisregel. Om die reden dient de beheerder in het toerekeningssysteem als de netverklaring aan te geven welke tarieven zijn gebaseerd op uitgemiddelde kosten.

Deze laatste zinsnede van artikel 7, zesde lid, van Richtlijn 2001/14/EG houdt in dat *uitmiddeling* van kosten over meerdere treinbewegingen niet mag leiden tot een vergroting van de totale opbrengsten uit de gebruiksvergoeding voor het minimumpakket, zoals in lijn met het beleidskader uit het Kabinetsstandpunt “Over ’t Spoor”.¹⁵ Wel staat deze zinsnede toe dat eventuele productspecifieke vaste exploitatiekosten die gemoeid zijn met het aanbieden van het totale minimumpakket en die niet op basis van causaliteit zijn toe te rekenen aan de exploitatie van een specifieke treindienst (goederen, personen, afnemer, treintype, etc.), mogen worden toegerekend aan het totaal van de kosten voor het minimumpakket.¹⁶ Dit geldt ook voor kosten waarbij causale toerekening zou leiden tot onaanvaardbare financiële of administratieve lasten. Deze twee omstandigheden worden verder behandeld in hoofdstuk 3.

Voor het overige staat het de beheerder vrij om te kiezen voor een systeem waarbij bepaalde tarieven individueel kostengeoriënteerd zijn (bijv. gebruik van stations) en de overige tarieven op totaalniveau kostengeoriënteerd zijn. In dit geval dient de beheerder in de netverklaring aan te geven welke tarieven op totaalniveau kostengeoriënteerd zijn en welke tarieven op individueel niveau kostengeoriënteerd zijn. Zeer belangrijk is hierbij dat het minimale niveau van differentiatie, de differentiatie is naar de diensten die deel uitmaken van het minimumpakket. Dit betekent dat tariefdragers en dus variabiliteiten/verdeelsleutels) altijd *tenminste* op dit niveau moeten worden vastgesteld.

Hiernaast geldt dat de beheerder naar believen diensten uit het minimumpakket verder mag differentiëren, dat wil zeggen, opsplitsen en separaat tarifieren, zolang dit binnen het niveau van de tariefdrager gebeurt. Cumulatie van dienstverlening (en tarifiering) van diensten uit het minimumpakket is alleen toegestaan indien aantoonbaar is dat separate dienstverlening in de praktijk niet zinvol is of niet voorkomt. Bovendien mag cumulatie niet leiden tot verplichte afname van diensten die buiten het minimumpakket vallen (cumulatie van diensten uit minimumpakket met diensten die niet tot het minimumpakket behoren).

Als laatste is op te merken dat het de beheerder vrij staat om voor specifieke infrastructuur (bijv. HSL en Betuweroute) separate kostenoriëntatie toe te passen. In dat geval gelden de voorwaarden in dit toetskader onverminderd voor dergelijke infrastructuur.

¹⁵ Derde bullitpoint onder de noemer “duidelijkheid”.

¹⁶ Te denken is aan kosten om het gehele netwerk veiliger te maken. Indien deze kosten in referentiejaar x niet in de tarieven zijn verdisconteerd en in jaar x+1 wel, wordt dit niet gezien als opbrengstverhogend.

Transparantie-eisen gebruiksvergoeding in Netverklaring

In het rapport Netverklaring 2008¹⁷ is aangegeven dat uit artikel 58 Sw en uit privaatrechtelijke context, waarbinnen de netverklaring moet worden beschouwd, volgt dat de netverklaring moet voldoen aan de volgende drie uitgangspunten:

- de netverklaring bevat alle informatie welke op grond van artikel 58, tweede lid Sw is voorgeschreven, daaronder begrepen alle overige relevante informatie in de zin van artikel 58, tweede lid, onder d, Sw.
- de onder a genoemde informatie dient juist te zijn.
- de informatie dient eenduidig en begrijpelijk¹⁸ te zijn.

Specifiek ten aanzien van de tarieven van de gebruiksvergoeding gelden de volgende aanvullende voorwaarden voor de Netverklaring:

De heffingsbeginselen dienen te zijn opgenomen (Bijlage I onder 2 van Ri. 2001/14/EG). Dit houdt tenminste in dat duidelijk het onderscheid moet worden gemaakt tussen:

Tarieven die individueel kostengeoriënteerd en niet individueel kostengeoriënteerd zijn;
Tarieven die tot stand zijn gekomen door de onderliggende kosten uit te middelen in de zin van artikel 7, zesde lid, Ri. 2001/14/EG en tarieven die dat niet zijn.

Verder dient in de Netverklaring aangegeven te worden of tarieven:

(mede) een reserveringsvergoeding omvatten in de zin van artikel 7, vierde lid, Ri. 2001/14/EG;
(mede) een heffing bevatten ter dekking van milieukosten in de zin van artikel 7, vijfde lid, Ri. 2001/14/EG;
mede dienen ter dekking van door een ander dan de beheerder gemaakt kosten (artikel 8, eerste lid, Ri. 2001/14/EG jo. artikel 62, tweede lid, Spoorwegwet);
een korting bevatten als bedoeld in artikel 9, tweede en of derde lid, Ri. 2001/14/EG.

2.2 Kostenbasis: begrote kosten in één dienstregelingsjaar

Artikel 62, eerste lid, Sw, stelt dat de *begrote* opbrengsten van de beheerder niet meer mogen bedragen dan de *begrote* kosten van de beheerder in één jaar. Hiermee is een grens gesteld aan het tijdsbestek waarbinnen kosten mogen worden uitgemiddeld over treinbewegingen of de voorziening van individuele diensten (bijv. stationshaltingen). Ten tweede schrijft artikel 7, zesde lid, van Richtlijn 2001/14/EG voor dat, hoewel de beheerder kosten mag uitmiddelen over een aantal treindiensten en tijden, de kosten gerelateerd dienen te zijn aan de relatieve omvang van de kosten die aan het totaal van de (trein-)diensten moeten worden toegerekend.

Deze twee bepalingen, in onderlinge samenhang bezien, maken dat de begrote opbrengsten die in de gebruiksvergoeding voor het minimumpakket mogen worden verwerkt kostengeoriënteerd dienen te zijn binnen het tijdsbestek van één kalenderjaar of één dienstregelingsjaar. De “relatieve omvang” bedoeld in

¹⁷ Rapport netverklaring 2008, kenmerk 200.063/40.

¹⁸ Niet voor mererlei uitleg vatbaar, niet onderling tegenstrijdig.

artikel 7, zesde lid, van Richtlijn 2001/14/EG is dus beperkt tot de omvang van het gebruik in één dienstregelingsjaar.

Aangezien artikel 62, eerste lid, Sw, alleen gewag maakt van de begrote kosten (niet: de gerealiseerde kosten), geldt deze bepaling voor de tarieven vanaf het moment waarop de beheerder zijn tariefaanbod doet in de netverklaring. Aangezien de netverklaring voor een bepaald dienstregelingsjaar in dienstregelingsjaar n-2 verschijnt, zal het tariefaanbod altijd gebaseerd zijn op een geschatte vervoersomvang. Op het moment van het verschijnen van een netverklaring voor een bepaald dienstregelingsjaar, is de precieze omvang van de gebruiksintensiteit in dat dienstregelingsjaar nog niet bekend. De beheerder dient hierom uit te gaan van de meest recente gegevens over de te verwachten vervoersomvang.

De definitieve gebruiksomvang is pas bekend wanneer de capaciteitsverdeling voor een bepaald dienstregelingsjaar is gefinaliseerd. Het laatste moment waarop dit bekend is, is het moment waarop de toegangsovereenkomsten tussen beheerder en vervoerders zijn gesloten. De vervoersomvang kan al op een eerder moment tijdens de jaarlijkse cyclus van capaciteitsverdeling bekend zijn, namelijk wanneer het proces van capaciteitsverdeling feitelijk is afgerond.¹⁹ Dan staat immers vast welke “treindienst” (het totaal van alle treinverkeer) in het komende dienstregelingsjaar wordt uitgevoerd en pas dan kan worden bepaald welke kosten rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.

Bovendien kan het zo zijn dat voor het verschijnen van een netverklaring (in jaar n-2) al gebruiksmutaties bekend zijn in het dienstregelingsjaar waarop een netverklaring betrekking heeft. Te denken is aan voornemens om bediening op bepaalde lijnen te schrappen, te intensiveren (bijvoorbeeld in het kader van het programma hoogfrequent spoor) of als gevolg van kaderovereenkomsten waarin een “ingroeitraject” is afgesproken, etc. In dit geval neemt de beheerder de bekende gebruiksmutaties mee bij het bepalen van het tariefaanbod in de netverklaring en systematisch bijhoudt welke mutaties worden verwerkt en welke niet.

2.3 Uitzonderingen: meer of minder dan marginale of variabele kosten

Inleiding

Richtlijn 2001/14/EG geeft meerdere uitzonderingsmogelijkheden op het beginsel dat enkel de marginale of variabele kosten van de treindienst moeten worden toegerekend aan de gebruiksvergoedingstarieven voor het minimumpakket. Wanneer gebruik gemaakt wordt van deze uitzonderingsmogelijkheden, houdt dit in dat de opslagen (“mark ups”) die uit gebruikmaking van deze mogelijkheid voortvloeien geen onderdeel hoeven uit te maken van de kostenbasis voor het minimumpakket, maar kunnen na bepaling van individuele tarieven aan die tarieven worden toegevoegd (zie het schema in de bijlage – toevoegen van een mark-up is altijd de laatste stap, met uitzondering van kosten bedoeld in artikel 62, tweede lid, Spoorwegwet). Met andere woorden, indien “mark ups” in rekening worden gebracht, kunnen deze bovenop de totale kostenbasis voor het minimumpakket worden geïntroduceerd en werken deze opbrengstverhogend ten opzichte van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. Voor kortingen die wettelijk zijn toegestaan geldt anderzijds dat deze wel in mindering mogen worden gebracht op de kostenbasis voor het minimumtoegangspakket. Hieronder worden de verschillende mogelijke mark-ups en kortingen beschreven en nader toegelicht.

¹⁹ Wanneer er bijvoorbeeld geen overbelastverklaringen plaatsvinden (coördinatie niet nodig), is de definitieve verdeling feitelijk reeds bekend na de programmatiefase.

Opslag voor kosten die niet door de beheerder zijn gemaakt

Artikel 8 van Richtlijn 2001/14/EG schrijft voor dat voor specifieke infrastructuur meer dan de uit de exploitatie van de treindienst voortvloeiende kosten in rekening mogen worden gebracht (aanlegkosten, tenzij door de beheerder gedragen). Artikel 62, tweede lid, Sw, schrijft voor dat de infrastructuur waarvoor een dergelijke verhoging in rekening mag worden gebracht, bij AMvB moet zijn aangewezen. Op dit moment geldt dat alleen de Hogesnelheidslijn (besluit HSL-heffing) is aangewezen als infrastructuur waarvoor een mark-up in rekening mag worden gebracht.

Overigens stelt Richtlijn 2001/14/EG ook een beperking aan het in rekening brengen van mark-ups. De mark-ups mogen niet uitsluiten dat marktsegmenten (afnemers, vervoerstypen) die de rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeiende kosten en een redelijk rendement kunnen dragen, gebruik kunnen maken van de desbetreffende infrastructuur. Dit betekent dat, indien de mark-up bovenop de marginale (variabele) kosten, prohibitief hoog zijn voor een of meerdere vervoerders, er ruimte moet blijven om voor specifieke marktsegmenten (vervoerders) een lagere mark-up vast te stellen. Op zijn beurt impliceert dit dat onderhandelingen altijd mogelijk zijn indien een mark-up in de zin van artikel 8 van Richtlijn 2001/14/EG in de tarieven is verwerkt in het tariefaanbod in de netverklaring. Een dergelijk aanbod kan in beginsel immers leiden tot tarieven die hoger liggen dan een bepaald marktsegment kan dragen. De regel is dus dat, indien de beheerder in het aanbod in de netverklaring een mark-up op bepaalde tarieven (minimumpakket) voorstelt, onderhandelingen over die tarieven altijd mogelijk zijn. Op voorhand is immers niet duidelijk of een dergelijke mark-up niet meer behelst dan een specifiek marktsegment kan dragen.

Kortingen wegens kostenbesparingen en wegens onderbenutting

De stelregel is dat op de kostenbasis van het minimumpakket geen kortingen mogen worden gegeven. Artikel 9, tweede en derde lid, van Richtlijn 2001/14/EG geeft hierop twee uitzonderingsmogelijkheden. De eerste heeft betrekking op kortingen in verband met administratieve besparingen. Deze mogen worden doorberekend in de tarieven. Te denken is aan administratieve besparingen die voortvloeien uit een kaderovereenkomst. Indien in een dergelijke overeenkomst voor een langere termijn dan één dienstregelingsjaar worden afgesloten, kunnen administratieve besparingen worden behaald ten opzichte van de situatie waarin een spoorwegonderneming ieder jaar opnieuw een capaciteitsaanvraag moet doen.²⁰ Ook kunnen besparingen worden behaald indien een vervoerder bijvoorbeeld afziet van de mogelijkheid om ad hoc-aanvragen voor capaciteit in te dienen. In dit geval wordt de besparing door de beheerder begroot en geregistreerd.

Kortingen voor onderbenutting van infrastructuur kunnen alleen voor een bepaalde periode en voor specifieke verkeersstromen (afnemers, vervoertypen, infrastructuurelement) worden gegeven. Bovendien mogen deze slechts worden gegeven om twee redenen: om de ontwikkeling van nieuwe spoordiensten te bevorderen en om het gebruik van sterk onderbenutte lijnen te stimuleren. Niet bekend is of er randvoorwaarden gelden ten aanzien van de vraag wanneer er sprake is van onderbenutting. In ieder geval dient de beheerder in de netverklaring aan te geven om welke baanvakken het eventueel gaat, welke maatstaf wordt toegepast om onderbenutting te constateren en welke gevolgen dit heeft voor de (verlaging van de) gebruiksvergoeding die in rekening wordt gebracht.

²⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 19, derde lid, van Richtlijn 2001/14/EG – er kan een vereenvoudigde procedure voor aanvraag van capaciteit overeen worden gekomen.

Kortingen en opslagen in verband met gemonetariseerde prestatieregelingen

Artikel 11 van Richtlijn 2001/14/EG spreekt van boetes, (schade)compensaties en premies die deel kunnen uitmaken van een prestatieregeling. Deze typen kortingen en opslagen (die het resultaat zijn van een gemonetariseerde prestatieregeling), *hoeven* geen deel uit te maken van de kostenbasis. Enerzijds is het dus toegestaan om binnen kostenbasis prikkels te geven die prestaties van de beheerder en vervoerders verbeteren.²¹ Anderzijds mogen ook bovenop de kosten van het minimumpakket mark-ups worden gehanteerd die prestatieverhogend werken en leiden tot verhoging of verlaging van de totale inkomsten van de beheerder uit het minimumpakket. In dit laatste geval geldt dus een uitzondering op het beginsel dat tariefdifferentiatie niet mag leiden tot hogere inkomsten uit de gebruiksvergoeding.²² Ook combinaties van prikkels binnen en buiten de totale kosten van het minimumtoegangspakket zijn toegestaan.

Hiernaast is het toegestaan dat de mark-ups die buiten de kostenbasis voor het minimumpakket vallen, worden verbonden aan prestaties (c.q.) tarieven uit het minimumpakket. Zo kan bijvoorbeeld een bonus/malus-regeling overeen worden gekomen die afhankelijk is van het trein- of tonkilometertarief (bijv. vijf maal het treinkilometertarief voor een bepaald treinpad).

In alle gevallen geldt dat de beheerder duidelijk separaat moet administreren welke onderdelen van de tarieven tot het minimumpakket behoren en welke daarbuiten vallen. Steeds moet dus traceerbaar zijn of eventuele mark-ups in rekening worden gebracht. Dit houdt onder meer in dat naast een indicatie in de Netverklaring ook bij facturatie duidelijk moet zijn welke tarieven tot het minimumpakket behoren en welke de weerslag zijn van een mark-up.

Reserveringsvergoeding

Ook eventuele reserveringsvergoedingen behoren niet tot de kostenbasis van het minimumpakket. Ook hiervoor geldt dus dat deze kunnen leiden tot hogere inkomsten uit de gebruiksvergoeding. Ook voor de reserveringsvergoeding geldt dat deze mag worden verbonden aan tarieven van het minimumpakket, maar dat deze steeds separaat zichtbaar moet zijn bij facturatie. Bovendien moet informatie hierover worden opgenomen in de netverklaring, inclusief de voorwaarden waaronder de vergoeding verschuldigd is.

Niet gecompenseerde milieukosten, kosten van ongevallen en infrastructuurkosten

Artikel 7, vijfde lid, van Ri. 2001/14/EG staat het de beheerder toe om kosten van milieueffecten te verdisconteren in de tarieven. Deze mogen echter alleen opbrengstverhogend werken indien in andere takken van vervoer ook dergelijke kosten worden doorberekend en de bestemming van de opbrengsten is bepaald. Bij het vaststellen van het voorliggende toetskader was bij de niet bekend dat in andere vervoertakken sprake is van de doorbelasting van milieukosten met een opbrengstverhogend effect. Prikkels in verband met milieukosten dienen dus vooralsnog gegeven te worden binnen de totale kosten van het minimumpakket en niet in aanvulling daarop.

²¹ Het is dus toegestaan om binnen de kostenbasis prikkels te geven die ook resulteren in een efficiëntere benutting van de infrastructuur. Zo kan bijvoorbeeld een trein- of tonkilometertarief worden afgesproken dat is gedifferentieerd naar treinpad, baanvak of treintype.

²² Bij prestatieregelingen waarbij de beheerder een malus opgelegd kan krijgen, kan het dus ook voorkomen dat de inkomsten lager zijn dan de begrote opbrengsten uit de gebruiksvergoeding voor het minimumpakket.

2.4 Causale toerekening: kostenveroorzakingsbeginsel

Artikel 7, derde lid, van Richtlijn 2001/14/EG geeft niet alleen aan dat alleen marginale of variabele kosten in rekening mogen worden gebracht. Deze bepaling schrijft ook voor dat sprake moet zijn van causale kostentoerekening. Dit wil zeggen dat kosten aan tarieven van het minimumpakket dienen te worden toegerekend op basis van het principe van kostenveroorzaking. Slechts de kosten die veroorzaakt worden door de exploitatie van “de treindienst” mogen worden toegerekend in de gebruiksvergoeding. Hoe met dit principe in de praktijk moet worden omgesprongen, is verder toegelicht in paragraaf 2.2 en in hoofdstuk 3. De basisregel is dat kosten die wel en kosten die niet rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien, aldus moeten worden gesplitst en toegerekend aan tariefdragers.

In de praktijk kan causale toerekening van kosten aan opbrengsten op meerdere manieren worden bewerkstelligd. De belangrijkste keuzes die hierbij gemaakt moeten worden, worden in de volgende paragraaf besproken. Enkele van deze keuzes kunnen niet onderling worden gecombineerd. Waar een definitieve keuze moet worden gemaakt is dit aangegeven.

2.5 Eisen aan de systematiek van toerekening

Artikel 6, vijfde lid, van Richtlijn 2001/14/EG schrijft voor dat er een methode moet zijn voor de berekening van de gebruiksvergoedingstarieven. Omdat ten aanzien van de tarieven zelf de verplichtingen uit artikel 62, eerste en zevende lid, Sw gelden, dient deze methode geschikt te zijn om kostengeoriënteerde tarieven te bepalen voor de diensten uit het minimumpakket. Gezien de in de bovenstaande paragrafen besproken normen dient aan de hand van deze methode voor kostentoerekening (1) vanuit de totale kosten van de beheerder (2) op basis van causaliteit (3) de begrote kosten van de diensten uit het minimumpakket (4) in één dienstregelingsjaar te kunnen worden bepaald, (5) voor zover deze voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Voorts moet deze methodiek (6) navolgbaar te zijn.

Het eerste principe waaraan de methode voor kostentoerekening dient te voldoen is de eis van *integraliteit*. Omdat alle kosten die de beheerder maakt om de diensten uit het minimumpakket te kunnen aanbieden, in de gebruiksvergoedingstarieven dienen te worden opgenomen, moeten allereerst alle kosten van de beheerder inzichtelijk worden gemaakt. Alleen op deze wijze kan worden gegarandeerd dat de kosten die uiteindelijk in de tarieven worden verwerkt, alle kosten omvatten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. Vanuit dit geheel van kosten moet het geheel van toerekenbare kosten worden bepaald door middel van splitsing. Het vereiste van integraliteit ligt besloten in artikel 7, derde lid van Richtlijn 2001/14/EG. Hier staat dat alle uit de treindienst voortvloeiende kosten in de tarieven moeten worden doorberekend.

De methode moet voorts geschikt zijn om de splitsing van kosten tot stand te brengen. Dit geschiedt aan de hand van het *causaliteits-* en het *proportionaliteitsbeginsel*. Het eerste beginsel impliceert dit beginsel dat kosten die gemaakt worden ten behoeve van meerdere producten of diensten (gemeenschappelijke of verbonden kosten) in een proportionele verhouding aan die producten moet worden toegerekend. In dit geval wel (100 procent), niet (0 procent) of deels aan de hand van verdeelsleutels. Deze dienen zo nauwkeurig mogelijk weer te geven of en zo ja, in hoeverre diensten uit het minimumpakket kosten veroorzaken die aan de exploitatie van de treindienst zijn toe te rekenen.

Het proportionaliteitsbeginsel is een beperking ten aanzien van de nauwkeurigheid waarmee verdeelsleutels de mate van medeveroorzaking van kosten door de exploitatie van de treindienst en door andere 'cost drivers' dienen weer te geven. Zo kunnen bijvoorbeeld overheadkosten zoals de kosten van de bedrijfsleiding zeer precies worden toegerekend door de bedrijfsleiding per minuut te laten administreren hoeveel tijd wordt besteed aan verschillende producten. Een dergelijke verdeelsleutel "tijdsbesteding per minuut" is echter zodanig belastend voor een onderneming dat ook een minder ingrijpende verdeelsleutel kan worden gehanteerd, zoals de toerekening van overheadkosten op basis van de omzet van verschillende producten in verhouding tot de totale omzet. Enerzijds moet dus zo nauwkeurig mogelijk causaal worden toegerekend, anderzijds niet zodanig dat dit op zich hoge kosten of onaanvaardbare administratieve lasten met zich brengt.

Verder dient de methode te voldoen aan het beginsel van *marktconformiteit*. Het is wenselijk om de systematiek van kostentoerekening zoveel als mogelijk te laten aansluiten bij hetgeen in de betreffende markt gebruikelijk is. Te denken is aan het hanteren van algemeen aanvaarde afschrijvingstermijnen en waarderingsgrondslagen. Daarnaast wordt met dit uitgangspunt ook bedoeld dat de voorwaarden waartegen bijvoorbeeld de kosten van interne leveranties doorbelast worden, marktconform dienen te zijn.

Om vergelijkingen te kunnen maken tussen tarieven, zowel onderling (zitten de juiste kosten in het juiste tarief) als met het verleden (welke kostenposten zijn erbij gekomen of verdwenen), is van belang dat een *consistente* toerekeningsmethodiek gehanteerd wordt. Om deze reden dient de systematiek ook bestendig te zijn. Een methodiek die elk jaar wijzigt, maakt vergelijking van toegerekende kosten vrijwel onmogelijk. Dit neemt niet weg dat iedere toerekeningssystematiek aangepast moet kunnen worden aan veranderende omstandigheden, zoals organisatieveranderingen, veranderingen in het medegebruik van activa voor verschillende producten. Wel dienen deze veranderingen te worden verantwoord en op zich ook weer te voldoen aan alle eerder genoemde vereisten.

Keuzes die de beheerder maakt omtrent de inrichting van een kostentoerekeningssysteem dienen *transparant*, dat wil zeggen op navolgbare wijze, gedocumenteerd te zijn. Hierdoor kan ook achteraf nagegaan worden of de keuzes die een onderneming heeft gemaakt bij de inrichting van het kostentoerekeningssysteem inderdaad leiden tot een toerekening die aan de wettelijke vereisten voldoet. Dit houdt bijvoorbeeld in dat berekeningen correct moeten worden uitgevoerd, dat data voor de berekeningen consistent uit dezelfde bron moeten worden afgeleid, en dat alle stappen in berekeningen moeten worden weergegeven.

3 Bedrijfseconomisch kader: keuzestelsel

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk werd het juridische kader voor de bepaling van de gebruiksvergoeding besproken. Binnen dit kader komt de beheerder de vrijheid toe om keuzes te maken. Buiten het juridische kader, dwingen ook bedrijfseconomische principes de beheerder tot het maken van een keuze voor één duidelijk stelsel voor toerekening van kosten aan tarieven. Met andere woorden: in de praktijk kunnen de in artikel 7, derde lid, van Ri. 2001/14/EG bedoelde kosten op meerdere wijzen worden bepaald.

3.2 Kosten: prospectief of retrospectief

Omdat het aanbod voor de gebruiksvergoeding dat in de netverklaring moet worden gepubliceerd gebaseerd moet zijn op een begroting (artikel 62, eerste lid, Sw), dwingt dit de beheerder tot het maken van een prospectieve kostenanalyse. Dit houdt in dat de beheerder vooraf een inschatting dient te maken van de gebruiksintensiteit van de infrastructuur om de met die intensiteit gepaard gaande kosten te kunnen bepalen.

Hoewel causale kostentoerekening in de praktijk zowel prospectief (forward looking) als retrospectief (backward looking) kan worden gedaan, noopt het juridische kader tot een overwegend prospectieve kostenbepaling omdat het tariefaanbod in de netverklaring gebaseerd moet zijn op een begroting. Voor het bepalen van variabiliteiten is echter de stelregel dat deze retrospectief worden gedaan, op basis van in het verleden vastgestelde causaliteiten. De netverklaring moet immers een tariefaanbod bevatten en dient ver voor het ingaan van het dienstregelingsjaar gereed te zijn. Alleen in geval van verwachte afname van volumes (gebruiksintensiteit) kan ook gebruik worden gemaakt van retrospectieve analyses (prospectieve volumeafname niet op basis van prospective kostenafname, maar op basis historische kosten van het volume)/

Vuistregel is dat bij een toename van gebruiksintensiteit uitgegaan wordt van de incrementele kosten (incremental costs) die de toename in gebruiksintensiteit met zich brengen. Bij een afname van gebruiksintensiteit wordt uitgegaan van de vermijdbare kosten (avoidable costs), dat wil zeggen de kosten die niet langer worden gemaakt wanneer de gebruiksintensiteit afneemt. Deze beide toerekeningsstandaarden voldoen aan het principe van causale toerekening dat artikel 7, derde lid, van Richtlijn 2001/14/EG voorschrijft.

3.3 Variabiliteiten: verdeelsleutels

Omdat de beheerder zijn kosten dient te splitsen in marginale (of variabele) kosten enerzijds en vaste verzonken kosten anderzijds, dienen alle kostensoorten te worden ingedeeld in een van beide categorieën. Omdat niet alle kostensoorten volledig eenduidig te kwalificeren zijn als variabel of marginaal, dienen kostensoorten die niet volledig als marginaal (of variabel) of als niet-marginaal (of variabel) kunnen worden aangemerkt, te worden gesplitst aan de hand van verdeelsleutels. Uitgangspunt is dat begonnen wordt met het elimineren van kostensoorten die wel 100 procent variabel of marginaal zijn en kosten die dat niet zijn. De resterende kostensoorten moeten vervolgens verdeeld worden aan de hand van verdeelsleutels die de variabiliteit binnen een kostensoort weergeeft. Voor de verdeelsleutels zelf geldt dat deze objectief, bestendig,

transparant en meetbaar moeten worden bepaald. Hoe deze principes uitwerken in de praktijk wordt in hoofdstuk 3 verder besproken.

Uitgangspunten bij het kiezen van verdeelsleutels is dat deze enerzijds zo nauwkeurig mogelijk moeten aansluiten bij het principe van causaliteit. Dit gaat anderzijds niet zover dat altijd de meest nauwkeurige wijze van toerekening hoeft te worden gekozen. De begrenzing wordt gevormd door het principe van proportionaliteit. Een voorbeeld is een verdeelsleutel die heel nauwkeurig kosten splitst, maar bij toepassing onevenredig veel kosten of administratieve lasten met zich brengt. In dergelijke gevallen kan volstaan worden met een minder nauwkeurige verdeelsleutel.

Ook na de toepassing van verdeelsleutels kunnen nog restposten bestaan die zich niet lenen voor (verdere) opsplitsing in variabeliteiten. Voor deze kosten geldt dat deze naar rato van het aandeel marginale of variabele kosten enerzijds en het aandeel verzonken vaste kosten anderzijds moeten worden toegerekend. Dit is echter de uitzondering, niet de regel.

In het kader van de transparantie van het toerekeningssysteem dienen alle verdeelsleutels te worden beschreven, alle kostenposten, of organisatieonderdelen of activiteiten waarop de betreffende sleutel wordt toegepast, welke activiteiten worden verricht die die kosten veroorzaken, welke soorten kosten er in de sleutel zijn verwerkt (personeel, activa) en waarom is gekozen voor de causaliteit die de sleutel weergeeft.

3.4 Registratie van kosten

Voor de toepassing van het toerekeningssysteem hoeft geen separate kostenregistratie te worden bijgehouden. Het is voldoende als de relevante kosten worden afgeleid uit de jaarlijkse begroting, zolang de input voor het toerekeningssysteem ter bepaling van de tarieven maar consistent dezelfde is. Helder moet dus zijn beschreven welke begroting (consistent) als uitgangspunt wordt genomen om tarieven te bepalen.

Om deze reden is het ook belangrijk dat het toerekeningssysteem aangeeft welke kosten worden uitgemiddeld over een groter aantal jaren dan één (dienstregelings-)jaar. In de regel zullen dit activakosten zijn. De begroting zal voor bepaalde kosten (bijvoorbeeld afschrijvingen) immers uitgaan van een dergelijke uitmiddeling, terwijl de daadwerkelijke kosten (vernieuwing van het netwerk of het netwerk op een bepaald kwaliteitsniveau houden) op zich een veelvoud kunnen zijn van de begrote kosten in één jaar. Het breukdeel dat in één jaar wordt toegerekend, moet, met andere woorden, terug te leiden zijn op het totaal (integraliteit). In de beschrijving van de systematiek moet om die reden worden aangegeven op welke manier kosten zijn uitgemiddeld. Het kan hier gaan om de afschrijftermijn, het aantal treindiensten, etc.. Tevens moet worden aangegeven welk breukdeel op jaarbasis wordt toegerekend. Het breukdeel dient constant te zijn over de gehele periode waarover het toerekeningssysteem wordt toegepast.

3.5 Materiële vaste activa; waardering

De kosten van materiële vaste activa zullen voor een groot deel niet aan de exploitatie van de treindienst gerelateerd zijn; de aanleg van het netwerk vloeit immers niet voort uit de exploitatie van de treindienst. Voor zover de kosten van materiële vaste activa wel aan de gebruiksvergoeding worden toegerekend, dient de begin en eindwaarde van deze activa te worden bepaald op basis van een consistent uitgangspunt voor al zulke activa. Hiernaast dient de afschrijftermijn te worden aangegeven.

Het kan bijvoorbeeld gaan om historische uitgaafprijs, actuele marktwaarde of “floating costs”, dat wil zeggen, de kosten om activa bij voortduring geschikt te houden voor hun gebruiksdoeleinde. In het laatste geval dient niet de begin- en eindwaarde te worden weergegeven in het toerekeningssysteem, maar de kwaliteitsstandaard waaraan het betreffende activum dient te voldoen om het operationeel te houden, plus een indicatie welke kosten hierdoor veroorzaakt worden.

Het toerekeningssysteem dient in ieder geval een uitputtende beschrijving te geven van alle activa die geheel of deels kosten veroorzaken die aan de tarieven van de gebruiksvergoeding worden toegerekend. Voor de toepassing van het toerekeningssysteem is het niet nodig dat kosten die voor 100% niet worden toegerekend aan de tarieven van de gebruiksvergoeding, ook zijn weergegeven. Wel dient bij de totstandkoming van het toerekeningssysteem gegarandeerd te worden dat de middels het systeem toe te rekenen kosten voortkomen uit de integrale kosten van de beheerder. Is het systeem operationeel, dan kunnen echter geen kostenposten meer worden toegevoegd of variabeliteiten gewijzigd om een groter deel van de niet toe te rekenen kosten alsnog te verdisconteren.

Het weergeven van kosten van materiële vaste activa in het toerekeningssysteem kan op meerdere manieren: onder meer door een integrale activabeschrijving op te nemen, maar ook door per organisatieonderdeel of per activiteit aan te geven welk activum wordt gebruikt door het onderdeel of voor de activiteit.

3.6 Kostenstijgingen

Kostenstijgingen leiden in beginsel niet tot aanpassingen van de verdeelsleutels in het toerekeningssysteem. Het systeem moet immers geschikt zijn om begrote kosten (en dus ook –stijgingen) toe te rekenen op jaarbasis. Kostenstijgingen dienen dus steeds als input voor het systeem en niet als reden voor aanpassing daarvan.

4 Onderhandelbaarheid van de gebruiksvergoeding

Hoewel de Spoorwegwet in artikel 62 en 63 lijkt te suggereren dat alle gebruiksvergoedingstarieven voor het minimumpakket onderhandelbaar zijn, is in feite slechts sprake van beperkte onderhandelbaarheid.²³ Dit vloeit voort uit het feit dat de tarieven niet meer mogen omvatten dan marginale (of variabele) kosten zonder winst en zonder vergoeding voor kapitaalkosten. Dit maakt dat onderhandelingen die zouden leiden tot een lager tarief voor één bepaalde dienst uit het minimumpakket, automatisch zouden moeten leiden tot verhogingen van het tarief voor een andere dienst uit het minimumpakket. De tarieven zijn immers communicerende vaten vanwege de kostenoriëntatieverplichting op totaalniveau.

Niettemin is er ruimte voor onderhandelingen, zoals ook het College van Beroep voor het bedrijfsleven in zijn uitspraak van 27 april 2009²⁴ uiteen heeft gezet. Het College overwoog daarbij als volgt:

[...] Naar het oordeel van het College dwingt artikel 7, derde lid, Richtlijn 2001/14/EG niet tot de conclusie dat de door Railion gewenste onderhandelingen over de gebruiksvergoeding niet toelaatbaar zijn. Deze bepaling regelt niet welke kosten precies moeten worden gerekend tot de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien en waaraan de heffing voor het gebruik van de infrastructuur gelijk moet zijn. Deze bepaling laat derhalve ruimte voor onderhandelingen tussen de beheerder en een spoorwegonderneming over de invulling van deze kosten. Hierbij is artikel 7, zesde lid, Richtlijn 2001/14/EG van belang. Deze bepaling eist dat, indien sprake is van berekening van de in het derde lid bedoelde gebruiksrechten als gemiddelde over een voldoende aantal treindiensten en tijden, de relatieve omvang van de rechten dient te worden gerelateerd aan de kosten die aan de hierbij in aanmerking te nemen diensten moeten worden toegeschreven. Uit dit vereiste met betrekking tot de kostentoe rekening volgt, dat de in het derde lid vermelde norm voor de hoogte van de gebruiksrechten de mogelijkheid van differentiatie van de gebruiksvergoeding, op basis van de specifieke kosten voor gebruik van infrastructuur ten behoeve van een bepaalde treindienst door een bepaalde spoorwegonderneming, niet uitsluit. Gegeven deze mogelijkheid tot differentiatie, werpt het derde lid naar het oordeel van het College geen absolute blokkade op tegen onderhandelingen tussen de beheerder en een spoorwegonderneming over de gebruiksvergoeding in relatie tot de kostenaspecten die bij eventuele differentiatie kunnen spelen.

Gelet op het vorenstaande, kan in artikel 7, derde lid, Richtlijn 2001/14/EG geen basis worden gevonden voor de door de rechtbank getrokken conclusie dat deze bepaling betekent dat de hoogte van de gebruiksvergoeding voor de dienstenpakketten 1 en 2 automatisch vaststaat.

De netverklaring staat aan dit oordeel niet in de weg, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over de aard en strekking van dit document. Van belang hierbij is nog dat NMa heeft uiteengezet dat de netverklaring jaarlijks, vóór het jaar waarop zij betrekking heeft, wordt vastgesteld, waarna de capaciteit wordt verdeeld over de spoorwegondernemingen die van de infrastructuur gebruik willen maken en de toegangsovereenkomsten worden gesloten. Dit betekent volgens NMa dat de kosten die voor ProRail uit de exploitatie van de treindiensten voortvloeien, niet vaststaan op het moment dat de netverklaring

²³ Onderhandelbaarheid betekent ten minste dat spoorwegondernemingen een verzoek kunnen doen om onderhandelingen aan te knopen en dit verzoek niet kan worden geweigerd.

²⁴ College van Beroep voor het bedrijfsleven, 27 april 2009, LJN: B14282, AWB 07/872 AWB 07/873, par. 5.3.16.

wordt vastgesteld. Eerst nadat duidelijk is geworden voor welke treindiensten en door welke spoorwegondernemingen de infrastructuur in het betreffende jaar zal worden gebruikt, kunnen deze kosten worden bepaald. NMa heeft erop gewezen dat de netverklaring vervolgens, zo nodig daarop kan worden aangepast. In artikel 3, derde lid, Richtlijn 2001/14/EG en artikel 58, vierde lid, Sw is immers voorzien in de mogelijkheid tot wijziging van de netverklaring.

Tegen de achtergrond van de in Richtlijn 2001/14/EG en de Sw neergelegde regeling met betrekking tot de totstandkoming en wijziging van de netverklaring en het ter uitvoering van artikel 7, derde lid, van deze richtlijn vastgestelde artikel 62, eerste lid, Sw, ziet het College geen reden voor twijfel aan de juistheid van deze uiteenzetting van NMa. In die uiteenzetting ziet het College een bevestiging van zijn hiervoor in 5.3.11 gegeven oordeel dat de netverklaring kan worden beschouwd als een met bepaalde waarborgen gezekerd vertrekpunt voor onderhandelingen tussen de beheerder en een spoorwegonderneming over de totstandkoming van de toegangsovereenkomst en de daarbij te betrekken gebruiksvergoeding in brede zin.

De bovenstaande passage impliceert het volgende voor de onderhandelbaarheid van de gebruiksvergoeding voor het minimumpakket.

- 1) indien de beheerder ervoor kiest om alle individuele tarieven voor diensten uit het minimumpakket individueel kostengeoriënteerd te laten zijn, is de enige ruimte voor onderhandeling de differentiatie van de diensten uit het minimumpakket.²⁵ Hierover kan onderhandeld worden voor het uitkomen van de netverklaring. Na het uitkomen van de netverklaring leiden onderhandelingen altijd tot een aanvulling op de netverklaring met nieuwe tarieven en dienstenpakketten.
- 2) indien de beheerder ervoor kiest om de tarieven voor het minimumpakket op totaalniveau kostengeoriënteerd te laten zijn, is onderhandeling mogelijk over zowel de differentiatie van de diensten uit het minimumpakket als de wijze waarop kosten aan tarieven worden toegerekend. Wanneer toerekening inmiddels heeft plaatsgevonden en een tariefaanbod is gedaan in de netverklaring, zijn onderhandelingen in beginsel²⁶ niet meer mogelijk.

Hoe dan ook leidt de onder punt 1 beschreven werkwijze ertoe dat de wijze van productdifferentiatie die vervoerders wenselijk vinden, ruim op tijd voor het verschijnen van een netverklaring moet worden bepaald. Immers, indien gekozen wordt voor een andere differentiatie van dienstverlening, kan het zo zijn dat dit de beheerder noopt tot het vaststellen van een nieuwe variabiliteit voor het bepalen van een tariefdrager. Bij de onder punt 2 genoemde werkwijze kan dit ook het geval zijn, maar kan de nieuwe onderverdeling ook worden toegepast na het vaststellen van de tariefdrager. Uiteraard heeft dit gevolgen voor de andere tarieven waaraan via de betreffende drager kosten worden toegerekend.

Los van het voorgaande geldt dat over alle mark-ups die geen onderdeel uitmaken van de kostenbasis voor het minimumpakket (bijv. prestatieregeling, reserveringsvergoeding, schaarsteheffing) steeds kan worden onderhandeld. Dit is ook mogelijk na het verschijnen van de netverklaring. Verder kan er onderhandeld

²⁵ Verdere opsplitsing van de diensten genoemd in Bijlage II onder 1 en 2 van Richtlijn 2001/14/EG is toegestaan.

²⁶ Onderhandelingen zijn alleen mogelijk als verlaging van het totaal van de aan de betreffende tarieven toegerekende kosten in mindering worden gebracht op het totaal van aan (één of meer) andere tarieven toegerekende kosten. Hiervoor is per definitie een aanvulling op de netverklaring nodig.

worden over kwaliteit van de dienstverlening en kan bij kaderovereenkomsten onderhandeld worden over langjarige tarieven.

5 Stappenplan voor toerekening van kosten aan tarieven

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe met inachtneming van de juridische uitgangspunten en bedrijfseconomische principes kosten middels het toerekeningssysteem dienen te worden toegerekend aan tarieven. Het stappenplan is dus primair illustratief voor de wijze waarop het toerekeningssysteem in de praktijk zou moeten werken en niet voor de wijze waarop het moet worden ingericht. Het biedt wel houvast bij het maken van keuzes die beheerder kan maken bij het toerekenen van kosten aan tarieven. Het stappenplan sluit verder aan bij het schema in de bijlage.

5.2 Stap 0: input is integrale kosten

Uitgangspunt voor toerekenen van kosten aan tarieven is de begroting die in de meerjarenplanning van de beheerder is vastgelegd.²⁷ Vanuit deze meerjarenplanning en mutaties die daarop volgen, wordt vervolgens jaarlijks de begroting vastgesteld. De cijfers die de input vormen voor de begroting, vormen tevens de meest basale input voor de jaarlijkse toerekening van kosten aan opbrengsten. De input zal overwegend bestaan uit de extrapolatie van historische cijfers, met bekende of verwachte mutaties om te komen tot de gebruiksafhankelijke kosten in een dienstregelingsjaar.

Randvoorwaarde om van kosten tot tarieven te komen is dat kosten navolgbaar worden geadmineistreerd (geboekt). In de praktijk zijn er twee manieren om kosten op accurate wijze navolgbaar te administreren: door kosten te koppelen aan activiteiten waarvoor deze worden gemaakt of door kosten te koppelen aan organisatieonderdelen die kosten maken. Omdat binnen een bedrijf organisatieonderdelen veelal een eigen kernactiviteit verrichten, overlappen deze twee methoden van registratie elkaar vaak. Specifiek in het geval van de beheerder moet rekening worden gehouden met het feit dat kosten moeten worden gesplitst. Dit vergt een duidelijke wijze van kostenregistratie per activiteit of per organisatieonderdeel.²⁸

Omdat organisatieonderdelen soms zowel activiteiten verrichten die wel en die niet aan de gebruiksvergoeding mogen worden toegerekend, kan gekozen worden voor een systeem van doorbelastingen. Een dergelijk systeem vereenvoudigt de splitsing van kosten in het marginale (of variabele) deel en het verzonken vaste deel en vereenvoudigt daarmee ook het vaststellen van verdeelsleutels, c.q. het

²⁷ Zie paragraaf 3.4: uitgemiddelde kosten die als zodanig in de meerjarenplanning zijn opgenomen moeten terug te voeren zijn op integrale kosten die de meerjarenplanning overstijgen. Laatstgenoemde kosten moeten worden beschreven in het toerekeningssysteem, plus het breukdeel dat jaarlijks wordt toegerekend.

²⁸ In de praktijk zijn de beide registratievormen communicerende vaten. Indien wordt gekozen voor een systeem van overwegend administratie per bedrijfsonderdeel en er na toerekening (toepassing van de verdeelsleutel) kosten overblijven die wel aan de gebruiksvergoeding mogen worden toegerekend maar niet via de sleutel (die geënt zal zijn op de totale werkzaamheden van het organisatieonderdeel), kunnen deze eventueel met behulp van een separate activiteitenleutel worden toegerekend. Voorbeeld: onderdeel capaciteitsverdeling is gemiddeld 100% variabel als met de exploitatie van de treindienst. Een enkele persoon van die afdeling verricht ook werkzaamheden die niet met de exploitatie van de treindienst samenhangen, maar alleen in projectverband. De sleutel van het organisatieonderdeel is 100%, minus de activiteitenleutel, bijvoorbeeld deelname aan project 2 dagen per week, maal de salariskosten per dag van de betreffende werknemer.

bepalen van variabiliteiten. Doorbelasting vindt plaats door intern te factureren bij interne dienstverlening, hetzij op projectbasis, hetzij op basis van inleen/uitleen van werknemers, hetzij door het doorberekenen van interne huur- en verhuurprijzen, etc. Bij toepassing van deze methode moeten doorbelastingen ook deugdelijk worden geadmistreerd.

De input voor het bepalen van de gebruiksvergoedingstarieven voor het minimumpakket is het totaal van de begrote kosten per organisatieonderdeel of activiteit in een gegeven dienstregelingsjaar, gebaseerd op de historisch door het bedrijfsonderdeel geadmistreerde kosten en bekende (meest recente) mutaties in het relevante dienstregelingsjaar. Dit totaalbedrag wordt toegerekend op de hierna beschreven wijze.

De beheerder stelt een toerekeningssysteem op, zoals bedoeld in artikel 6, vijfde lid, van Richtlijn 2001/14/EG, dit bevat alle stappen die in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk zijn beschreven, en de informatie die in die paragrafen is aangegeven.

5.3 Stap 1: splitsing van kosten in verzonken vaste kosten en variabele/marginale kosten

5.3.1 Principes voor splitsing

Het totaal van de kosten dient te worden gesplitst in kosten die moeten worden toegerekend aan de tarieven voor het minimumpakket en kosten die daar niet aan mogen worden toegerekend. De eerste stap om van de integrale kosten in één dienstregelingsjaar te komen tot toerekenbare kosten is splitsing. Dit vindt plaats aan de hand van de volgende principes:

- alle kosten van productiemiddelen (personeel, organisatieonderdeel, productspecifieke vaste kosten) die alleen worden aangewend voor het aanbieden van diensten uit het minimumpakket, worden geheel aan (het totaal van) de tarieven voor het minimumpakket toegerekend.
(eerste stap: 100 procent toerekenbaar toerekenen)
- de kosten van productiemiddelen die in het geheel niet worden aangewend voor de diensten uit het minimumpakket, worden niet aan die diensten activiteiten toegerekend;
(tweede stap: 100 procent niet toerekenbaar niet toerekenen)
- de kosten van productiemiddelen die gedeeltelijk voor de diensten uit het minimumpakket (exploitatiekosten) worden gemaakt en gedeeltelijk voor andere diensten activiteiten worden aangewend, worden toegerekend in overeenstemming met het daadwerkelijk gebruik van die productiemiddelen voor de diensten uit het minimumpakket.
(derde stap: bepaling van verdeelsleutels – NB: indien wordt gekozen voor een systeem met doorbelastingen, eerst doorbelastingen verrekenen, verdeelsleutel toepassen op resultante na doorbelasting)

De kosten die resulteren uit punt 1 worden toegerekend de kostenbasis voor voor het minimumpakket,²⁹ de kosten die resulteren uit punt 2 niet, de kosten die in punt 3 zijn bedoeld, worden nader opgedeeld aan de

²⁹ Dit kan één kostenbasis voor alle tarieven zijn, of verschillende tariefdragers voor verschillende tarieven, minimum is één tariefdrager per tarief uit het minimumpakket (de tarieven voor de daar genoemde diensten dienen kostengeoriënteerd te zijn). Omdat verdere differentiatie van de diensten (bijv. stationsklassen) mogelijk is, maar op het totaal (alle stations) geldt: tarieven x volume = kosten, moet de variabiliteit (en daarmee de tariefdrager) tenminste op het totaalniveau worden vastgesteld.

hand van verdeelsleutels en/of doorbelastingsleutels. Deze sleutels moeten aan de randvoorwaarden en eisen voldoen die in de volgende paragraaf staan beschreven.

5.3.2 *Verdeelsleutels: randvoorwaarden en eisen*

Als randvoorwaarde voor de verdeelsleutels (en eventuele doorbelastingsleutels) geldt het volgende:

- dat de kosten rechtstreeks, of, indien dit niet mogelijk is, zoveel mogelijk rechtstreeks worden toegerekend aan (het totaal van) de tarieven aan de hand van verdeelsleutels die zijn gebaseerd op de intensiteit van het gebruik van productiemiddelen voor de diensten uit het minimumpakket, met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en marktconformiteit, en;
(verdeelsleutel is meest accurate reflectie van kosten van productiemiddelen die wel en niet rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien)
- dat de kosten die op grond van het bovenstaande niet kunnen worden toegerekend aan een bepaalde activiteit, proportioneel worden toegerekend op grond van het aandeel van de kosten van die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien in de totale kosten van de beheerder.
(restposten worden toegerekend naar rato kosten minimumpakket / integrale kosten)

De verdeelsleutels zelf voldoen voorts aan de volgende eisen:

- per kostensoort (organisatieonderdeel, activiteit, evt. activum) wordt slechts één verdeelsleutel gehanteerd.
- verdeelsleutels zijn objectief (meetbaar), transparant (gedocumenteerd met berekenings- en totstandkomingswijze) en navolgbaar (controleerbaar of ze juist zijn toegepast en achterliggende aannames en berekeningen worden expliciet gemaakt).
- verdeelsleutels worden zoveel mogelijk op historische realisaties gebaseerd.
- indien de verdeelsleutel is gebaseerd op een schatting of een expert opinion, is deze extern gevalideerd en gedocumenteerd.
- verdeelsleutels laten geen bandbreedte toe.
- verdeelsleutels zijn bestendig; zij zijn tenminste twee jaar bruikbaar.
- verdeelsleutels worden gecorrigeerd indien meer accurate/gedetailleerde gegevens of meetmethoden beschikbaar komen.
- het geheel van alle toegepaste verdeelsleutels wordt steeds in één document³⁰ geregistreerd en aanpassingen worden altijd in dit document doorgevoerd.

ProRail maakt het totale traject van onverdeelde kosten naar verdeelsleutel (en de toepassing daarvan) naar verdeelde kosten inzichtelijk.

5.3.3 *Eisen van marktconformiteit en proportionaliteit*

De eis van marktconformiteit houdt in dat bij doorbelastingen een reële waarde (historische kosten, nieuwbouw, gesequentieerd onderhoud) van de door te belasten prestatie wordt vastgesteld voordat de doorbelasting plaatsvindt (bijvoorbeeld salariskosten bij uitleen personeel, etc.). In geval van toerekening van productspecifieke vaste kosten (activa) dient een eenduidige waarde te worden vastgesteld, hetzij actuele

³⁰ Volgens artikel 6, vijfde lid, van Richtlijn 2001/14/EG moet er sprake zijn van een systeem voor toerekening van kosten.

marktwaarde, hetzij historische kostprijs en dient een redelijke afschrijftermijn te worden bepaald (bijvoorbeeld in overeenstemming met IFRS).

De eis van proportionaliteit houdt in dat het bepalen van verdeelsleutels of doorbelastingssleutels enerzijds zo accuraat mogelijk de causaliteit wordt bepaald, anderzijds dat methoden om kosten en variabiliteiten te meten geen onevenredig hoge kosten of dito administratieve lasten of andere lasten³¹ mogen veroorzaken.

5.4 Stap 2: toerekening aan tariefdragers

Het geheel van de kosten die middels de verdeelsleutels (100 procent-sleutels daarbij inbegrepen) mogen worden toegerekend aan de tarieven voor het minimumpakket, wordt vervolgens toegerekend aan tariefdragers, het nominale bedrag aan kosten dat via een tarief in rekening wordt gebracht.

De beheerder kan kiezen om per tarief een tariefdrager vast te stellen of per cluster van tarieven (diensten). Het maximale aggregatieniveau van clustering wordt gevormd door de diensten opgesomd in Bijlage II onder 1 en 2 van Richtlijn 2001/14/EG.³² Het minimale niveau van aggregatie zijn de individuele (verder gedifferentieerde) diensten die deel uitmaken van de diensten opgesomd in Bijlage II onder 1 en 2³³ van Richtlijn 2001/14/EG. Tariefdragers dienen *minimaal* op dit aggregatieniveau te worden vastgesteld.

De uitmiddeling van kosten over een voldoende aantal treindiensten, zoals bedoeld in artikel 7, zesde lid, van Richtlijn 2001/14/EG, moet in dit stadium van toerekening plaatsvinden. Dit houdt in dat niet aan iedere tariefdrager de kosten hoeven te worden toegerekend die rechtstreeks voortvloeien uit de dienstverlening waarvoor deze tarieven in rekening worden gebracht. De tariefdrager achter het tarief per tonkilometer hoeft dus bijvoorbeeld niet langer de kosten die het totaal van de geschatte tonkilometers in een betreffend dienstregelingsjaar veroorzaken te representeren. Wel dient de beheerder duidelijk te administreren of en in hoeverre gebruik is gemaakt van deze mogelijkheid tot verdeling van kosten.

De tariefdragers dienen separaat te worden geadministreerd in het toerekeningsstelsel.

5.5 Stap 3: deling door gebruikseenheden: bepaling tarieven

Als de kosten per tariefdrager bekend zijn, kunnen deze worden gedeeld door de gebruiksfrequentie die voor het desbetreffende dienstregelingsjaar bekend is. Voor de bepaling van de gebruiksfrequentie kan gebruik worden gemaakt van historische gegevens, en dient de beheerder bekende toe- of afnames mee te nemen in de berekening. De volumegegevens dienen zo recent en accuraat mogelijk te zijn, en het dient elk jaar om de cijfers in hetzelfde stadium te gaan.

Belangrijk in dit stadium is dat de vraag door welke gebruikseenheden wordt gedeeld, afhankelijk is van de mate van verdere differentiatie van de diensten ten opzichte van het minimumniveau van differentiatie

³¹ Een voorbeeld is permanente passagierstellingen voor het bepalen van een verdeelsleutel voor de kosten van transfer van passagiers op stations. Dit brengt hoge kosten met zich, hoge administratieve lasten en ongemakken voor passagiers.

³² Voor zover het *toegang via het spoor* tot diensten en voorzieningen betreft.

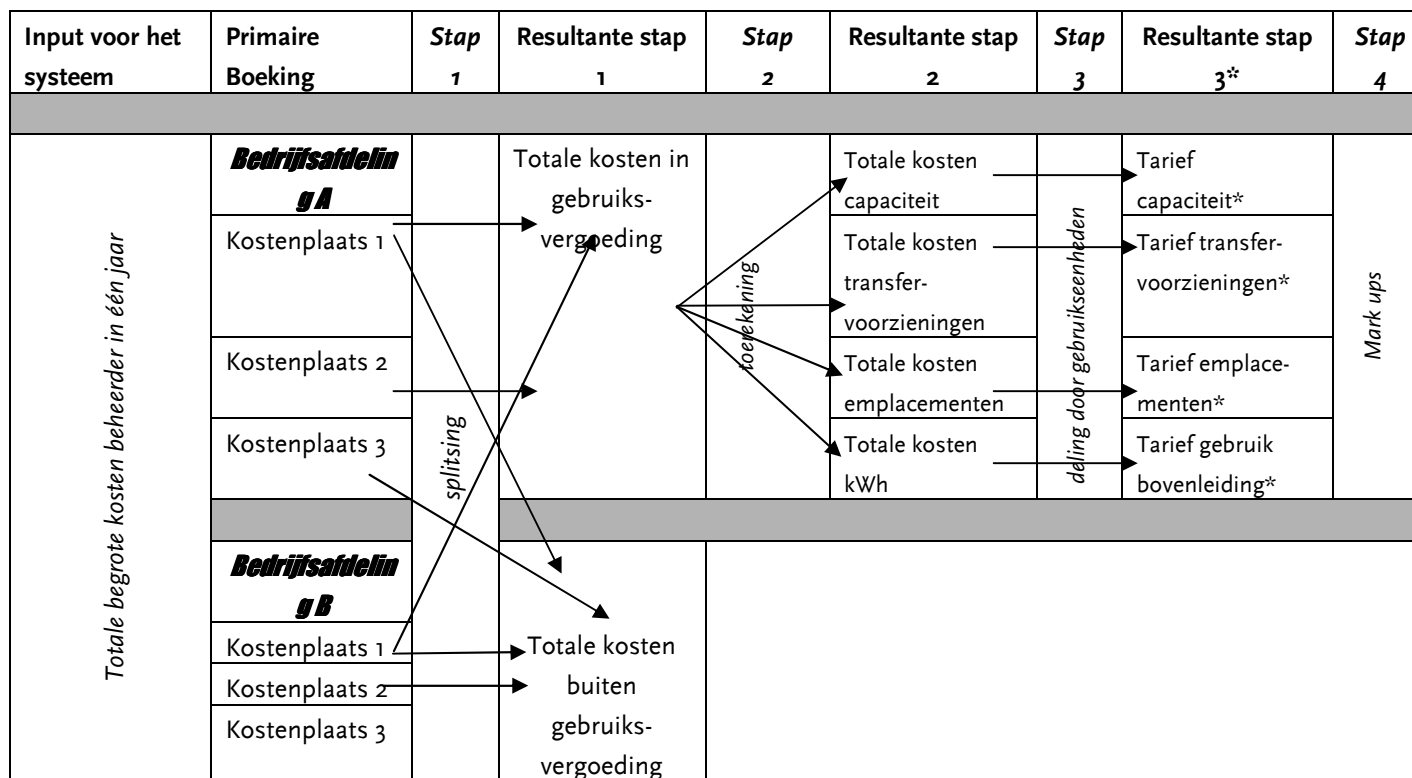
³³ Idem.

(diensten uit het minimumpakket). Iedere verder gedifferentieerde dienst zal immers zijn eigen verwachte gebruiksniveau kennen, wat dient te worden gebruikt voor het omslaan van kosten naar tarieven.

5.6 Stap 4: Mark ups

Als laatste stap kunnen eventuele mark-ups in rekening worden gebracht. Het is niet mogelijk deze in een eerder stadium van toerekening te vermengen met kosten (met uitzondering van kosten die door een ander dan de beheerder zijn gedaan en indien toegestaan). Zoals reeds eerder opgemerkt, is het wel mogelijk om deze te verbinden aan tarieven die voortvloeien uit stap 3 (bijv.: reserveringsvergoeding is 3 x het treinkilometertarief voor een bepaald treinpad).

Bijlage: schematische weergave stappenplan voor toerekening



* bij stap 3 kan gekozen worden voor verdere differentiatie van tarieven, bijvoorbeeld differentiatie van stationsklassen. Het minimumniveau van differentiatie op tariefdragerniveau (resultante stap 2) zijn de diensten uit het minimumpakket (zoveel tariefdragere als er diensten zijn opgesomd in bijlage I, sub 1 en 2 bij Ri. 2001.14/EG).

Noot: indien ervoor wordt gekozen om tarieven individueel kostengeoriënteerd te laten zijn dan kan voor die tarieven stap 1 worden overgeslagen, maar dient de verdeelsleutel/variabiliteit voor iedere specifieke dienst te worden bepaald.

