

Methodiek voor de analyse van het economisch evenwicht van een concessie voor openbaar personenvervoer per spoor

1 Inleiding

1. Per dienstregelingsjaar 2021 is het in Nederland mogelijk om op basis van ‘open toegang’ openbaar personenvervoer per spoor aan te bieden. Dit houdt in dat spoorwegondernemingen dergelijk vervoer mogen aanbieden, zonder dat zij daarvoor over een concessie¹ beschikken. Spoorwegondernemingen mogen nieuwe (nationale en internationale) passagiersdiensten² aanbieden, tenzij de nieuwe passagiersdienst het economisch evenwicht van die concessie in gevaar brengt. Het hoofdrailnet is tot en met 2025 uitgezonderd van open toegang.³ Het kader voor de analyse van het economisch evenwicht⁴ is beschreven in de Uitvoeringsverordening EU 2018/1795 (hierna: de Uitvoeringsverordening).
2. Op basis van artikel 4, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening en artikel 57, vierde lid, van de Spoorwegwet dient de vervoerder het voornemen voor het starten van een nieuwe⁵ passagiersdienst te melden bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM). Deze melding moet uiterlijk 18 maanden voor het ingaan van het dienstregelingsjaar waarin de nieuwe passagiersdienst van start gaat, worden gedaan.⁶ De ACM dient deze melding

¹ Een concessie als bedoeld in artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000 of ander openbaardienstcontract als bedoeld in artikel 3, onder 3, van de Uitvoeringsverordening EU 2018/1795, met daaraan verbonden exclusieve rechten, als bedoeld in artikel 6 van die Uitvoeringsverordening.

² Een nieuwe passagiersvervoersdienst per spoor, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening.

³ De lidstaten van de EU mogen een regeling treffen om open toegang per definitie te weigeren, als het gaat om vervoer in gebieden van concessies die onderhands zijn gegund vóór 16 juni 2015. Per 7 maart 2019 heeft Nederland een dergelijke uitzondering van toepassing verklaard op de concessie voor het hoofdrailnet (HRN). Open toegang zal daar verboden blijven tot het einde van de HRN-concessie (dienstregelingsjaar 2025) op grond van artikel 19a, vijfde lid, van de Wp2000.

⁴ De analyse van het economisch evenwicht, zoals bedoeld in artikel 3, onder 2, van de Uitvoeringsverordening.

⁵ Het kan ook gaan om een aanzienlijke wijziging van een bestaande personenvervoersdienst per spoor, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening. Conform die bepaling wordt in dit document onder ‘nieuwe passagiersdienst’ ook steeds een aanzienlijke wijziging van een bestaande dienst begrepen.

⁶ Zie artikel 38, vierde lid, van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad, van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruiimte (herschikking), *PbEU* (2012) L 343/32, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad, van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur, *PbEU* (2016) L 352/1 (hierna: Richtlijn 2012/34/EU).

bekend te maken op haar website en in de Staatscourant.

3. Vervolgens kunnen concessiehouders⁷ en concessieverleners⁸ de ACM verzoeken om te onderzoeken of de voorgenomen nieuwe passagiersdienst het economisch evenwicht van één of meer betrokken concessies in gevaar brengt. In dat geval moet de ACM binnen zes weken nadat zij alle relevante informatie voor het maken van een analyse van het economisch evenwicht heeft ontvangen, een besluit nemen of het economisch evenwicht in gevaar komt.⁹
4. Dit document bevat de methodiek waarmee de ACM beoordeelt of het economisch evenwicht in gevaar komt, als bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening. Deze methodiek vormt een nadere invulling van de voorschriften uit de Uitvoeringsverordening.

2 De Uitvoeringsverordening

5. In dit hoofdstuk worden de elementen van de Uitvoeringsverordening weergegeven die relevant zijn voor de methodiek van de ACM.
6. Artikel 10 van de Uitvoeringsverordening bevat het kader voor de analyse van het economisch evenwicht.¹⁰
7. Artikel 10, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening, bepaalt dat de ACM bij een verzoek om een analyse van het economisch evenwicht beoordeelt of het economisch evenwicht in gevaar komt. Het economisch evenwicht komt in gevaar indien open toegang een aanzienlijk negatieve impact zou hebben op ten minste één van de volgende elementen:
 - a) de rentabiliteit voor de concessiehouder;
 - b) de netto kosten voor de concessieverlener.
8. Artikel 10, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening, bepaalt dat de analyse betrekking moet hebben op de volledige concessie en op de volledige looptijd daarvan. Er mogen vooraf bepaalde drempels of criteria worden gehanteerd maar niet op strikte wijze en niet zonder ook andere criteria mee te nemen.
9. Artikel 10, derde lid, van de Uitvoeringsverordening, bepaalt dat de ACM het netto financieel

⁷ Een concessiehouder als bedoeld in artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000 of houder van een ander exclusief recht als bedoeld in artikel 6 van de Uitvoeringsverordening.

⁸ Een concessieverlener als bedoeld in artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000, of andere 'bevoegde instantie', als bedoeld in artikel 3, onder 4, van de Uitvoeringsverordening.

⁹ Conform artikel 11, tweede lid, van Richtlijn 2012/34/EU.

¹⁰ De analyse van het economisch evenwicht, zoals bedoeld in artikel 3, onder 2, van de Uitvoeringsverordening.

effect op de concessie dient te beoordelen en bij de analyse van de kosten en inkomsten in aanwezigheid van de nieuwe passagiersdienst rekening dient te houden met:

- a) het verschil in de kosten en inkomsten van de concessiehouder met inbegrip van eventuele besparingen (kostenreducties) die in de aanwezigheid van de nieuwe passagiersdienst kunnen worden gerealiseerd;
 - b) eventuele positieve effecten van de nieuwe passagiersdienst op het netwerk dat onder de concessie valt, zoals reizigers die gebruik maken van de nieuwe passagiersdienst en overstappen op binnen de concessie geleverde vervoersdiensten;
 - c) de potentiële commerciële reactie van de concessiehouder;
 - d) de effecten op relevante investeringen door de concessiehouder of -verlener, zoals in rollend materieel;
 - e) de waarde van alle bestaande exclusieve rechten.
10. Artikel 10, vijfde lid, van de Uitvoeringsverordening, bepaalt dat de ACM bij een analyse van het economisch evenwicht tevens beoordeelt:
- a) de netto voordelen van de nieuwe passagiersdienst op korte en middellange termijn voor reizigers;
 - b) het effect van open toegang op de prestatie en de kwaliteit van spoorvervoerdiensten;
 - c) het effect van open toegang op de dienstregeling.
11. Artikel 11, van de Uitvoeringsverordening, bepaalt dat de ACM kan besluiten dat toegang moet worden verleend of geweigerd ten behoeve van de nieuwe passagiersdienst. Daarbij kan de ACM aan het verlenen van toegang voorwaarden verbinden.

3 Methodiek

12. Dit hoofdstuk beschrijft de nadere invulling van de ACM van de analyse van het economisch evenwicht.

3.1 Impact op de concessie

13. Artikel 10, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening bepaalt dat het economisch evenwicht in gevaar komt indien de nieuwe passagiersdienst een aanzienlijke negatieve impact heeft op de rentabiliteit voor de concessiehouder of de netto kosten voor de concessieverlener.

Rentabiliteit concessiehouder

14. Wat betreft de rentabiliteit voor de concessiehouder vult de ACM de Uitvoeringsverordening nader in door in eerste instantie te kijken naar de impact van de nieuwe passagiersdienst op het interne rendement voor de concessiehouder.
15. Het interne rendement is het gemiddelde rendement over de volledige concessieperiode.

Meer precies is het interne rendement de disconteringsvoet waarbij de netto contante waarde van het geheel van inkomsten en uitgaven (en daarmee de netto kasstroom) voor de concessie nul is. Bij de kosten dienen daarbij de financieringskosten (rente op leningen of obligaties) niet te worden meegenomen. De financieringskosten dienen te worden gedekt uit het interne rendement. De restwaarde van investeringen aan het einde van de concessieperiode dient te worden meegenomen als een positieve kasstroom aan het einde van de concessie.

16. De ACM kiest ervoor om in eerste instantie naar het interne rendement te kijken omdat deze maatstaf het gemiddelde rendement over de volledige looptijd van de concessie geeft. Alternatieve maatstaven, zoals het rendement op activa, geven het rendement in een bepaald jaar en zijn moeilijker te vertalen naar één rendement over de volledige looptijd.
17. Als sprake is van overlap tussen de nieuwe passagiersdienst en de concessie, waardoor de omzet van de concessiehouder afneemt, zal het interne rendement voor de concessiehouder naar verwachting dalen. De ACM zal bij de beoordeling of sprake is van een aanzienlijke negatieve impact, bijzonder gewicht toekennen aan een eventuele daling van dit interne rendement in procentpunten. Bij een grote daling van het rendement in procentpunten is naar het oordeel van de ACM sprake van een aanzienlijke negatieve impact op de concessiehouder waardoor het economisch evenwicht in gevaar komt. Indien er onvoldoende informatie over het interne rendement beschikbaar is, kan de ACM kijken naar alternatieve rendementsmaatstaven zoals het rendement op activa of de winstmarge als percentage van de omzet.
18. Artikel 10, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening, bepaalt dat de beoordeling van de ACM betrekking heeft op de impact op de volledige concessie en op de volledige looptijd daarvan. Hieruit volgt dat het rendement over de volledige concessie en de volledige looptijd daarvan in afwezigheid van de nieuwe passagiersdienst, dient te worden vergeleken met het rendement over de volledige concessie en de volledige looptijd daarvan in aanwezigheid van de nieuwe passagiersdienst in de resterende looptijd van de concessie waarin de nieuwe passagiersdienst zou worden aangeboden. Dit impliceert dat een nieuwe passagiersdienst die later in de looptijd van een concessie wordt aangevraagd, een beperktere impact zal hebben dan eenzelfde nieuwe passagiersdienst die eerder in de concessieperiode wordt aangevraagd. Aanvragen voor een nieuwe passagiersdienst die later in de concessieperiode worden ingediend, zullen daarom het economisch evenwicht minder snel in gevaar brengen.
19. Het interne rendement over de hele looptijd van de concessie dient te worden geschat door uit te gaan van de vastgestelde in het verleden gerealiseerde uitgaven en inkomsten en een op basis van de huidige inzichten zo goed mogelijke schatting van de toekomstige uitgaven en inkomsten over de resterende looptijd van de concessie zowel in afwezigheid als aanwezigheid van de nieuwe vervoerdienst.

20. Bij het berekenen van de impact op het rendement voor de concessiehouder dient rekening te worden gehouden met artikel 10, derde lid, van de Uitvoeringsverordening (zie randnummer 9). Dit betekent onder andere dat rekening wordt gehouden met eventuele kostenreducties voor de concessiehouder die het gevolg zijn van een lager reizigersvolume in de aanwezigheid van de nieuwe passagiersdienst.

Netto kosten concessieverlener

21. De ACM beoordeelt de impact van de nieuwe passagiersdienst op de netto kosten voor de concessieverlener. Onder de netto kosten voor de concessieverlener verstaat de ACM het saldo van de extra kosten veroorzaakt door de nieuwe passagiersdienst minus de eventuele extra opbrengsten voor de concessieverlener over de resterende looptijd van de concessie waarin de nieuwe passagiersdienst aanwezig zou zijn. Een daling van de opbrengsten voor de concessieverlener beschouwt de ACM als netto kosten. Ter illustratie: netto kosten zouden bijvoorbeeld kunnen bestaan uit lagere opbrengsten voor de concessieverlener bij een concessie waar reizigersopbrengsten naar de concessieverlener gaan.
22. De ACM beoordeelt de impact op de netto kosten door deze in eerste instantie te vergelijken met de opbrengsten uit reizigersvervoer (omzet) over de volledige looptijd van de concessie. De ACM kiest voor deze vergelijking omdat er zonder nieuwe passagiersdienst geen sprake is van netto kosten. Immers, de netto kosten zijn gedefinieerd als de kosten als gevolg van de nieuwe passagiersdienst. Deze netto kosten ontbreken dus zonder de nieuwe passagiersdienst. Het bepalen van de 'impact' op netto kosten impliceert dat de netto kosten ergens mee moeten worden vergeleken. De ACM acht het passend de netto kosten te vergelijken met het belang van de concessie voor de concessieverlener. Naar het oordeel van de ACM is dat belang sterk gerelateerd aan het totale gebruik van de vervoersdiensten van de concessiehouder door reizigers. De opbrengsten uit reizigersvervoer zijn daarvan een goede afspiegeling. De ACM kan ook andere zaken meewegen, zoals hoe de netto kosten zich verhouden met de kosten of opbrengsten die voor de concessieverlener voortvloeien uit de concessie in afwezigheid van de nieuwe passagiersdienst.
23. Indien de netto kosten ten opzichte van de opbrengsten uit reizigersvervoer over de volledige concessie en de volledige looptijd van de concessie hoog zijn, is naar het oordeel van de ACM sprake van een aanzienlijke negatieve impact op de netto kosten voor de concessieverlener waardoor het economisch evenwicht in gevaar wordt gebracht.

3.2 Netto voordelen voor de reiziger

24. Artikel 10, vijfde lid, van de Uitvoeringsverordening bepaalt dat de ACM tevens oordeelt over de netto voordelen van de nieuwe vervoerdienst op korte en middellange termijn voor reizigers en het effect op prestatie, kwaliteit en de dienstregeling.

25. De nieuwe passagiersdienst kan verschillende voordelen opleveren voor de reizigers, zoals een vervoersaanbod dat voorheen nog niet bestond (vervoer op andere routes en tijden), een lagere prijs, een kortere reistijd op bepaalde trajecten en een hogere rittfrequentie.
26. Bij een oordeel dat het economisch evenwicht in gevaar komt, zal de ACM de netto voordelen voor reizigers in beschouwing nemen bij de aanbeveling aan een concessieverlener (zie randnummer 31, onder b).

3.3 Bijzondere gevallen

27. In de bijzondere gevallen die in deze paragraaf worden beschreven, kan de ACM de in paragraaf 3.1 en 3.2 beschreven analyse achterwege laten.
28. De ACM kan oordelen dat er geen sprake is van een “aanzienlijke negatieve impact” op de concessiehouder en concessieverlener – waardoor het economisch evenwicht dus niet in gevaar komt – indien:
 - a) de nieuwe passagiersdienst niet halteert op een station waar de concessiehouder op basis van zijn concessie openbaar personenvervoer aanbiedt; en/of
 - b) in de concessie is bepaald dat de concessiehouder een nieuwe passagiersdienst onvoorwaardelijk dient te accepteren.

3.4 Resultaat van de analyse van het economisch evenwicht

29. Artikel 11 van de Uitvoeringsverordening, bepaalt dat de ACM kan besluiten dat toegang moet worden verleend of geweigerd ten behoeve van de nieuwe passagiersdienst. Daarbij kan de ACM aan het verlenen van het recht van toegang voorwaarden verbinden.
30. De ACM besluit het recht van toegang te verlenen als het economisch evenwicht van de concessie niet in gevaar komt.
31. Indien de nieuwe passagiersdienst het economisch evenwicht in gevaar brengt:
 - a) geeft de ACM aan met welke wijzigingen van de nieuwe passagiersdienst – c.q. onder welke voorwaarden – het economisch evenwicht niet in gevaar komt; en/of
 - b) doet de ACM aanbevelingen aan de concessieverlener of concessieverleners, die tot doel hebben dat, voor de beoordeelde nieuwe passagiersdienst, de voorwaarden voor de verlening van het recht van toegang wel zouden worden vervuld.

4 Aan te leveren gegevens

32. Artikel 4, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening bepaalt welke informatie de aanvrager¹¹ van de nieuwe passagiersdienst bij zijn aanvraag moet voegen.
33. Artikel 7, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening, bepaalt welke informatie de verzoeker¹² om een analyse van het economisch evenwicht bij zijn verzoek moet voegen.
34. Op grond van artikel 7, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening, kan de ACM om bepaalde nadere informatie verzoeken. Gelet op de hiervoor beschreven nadere invulling van de analyse (de methodiek), kan het bijvoorbeeld gaan om de hierna genoemde informatie.
35. Voor de aanvrager van de nieuwe passagiersdienst:
 - a) de verwachte inkomsten van reizigers voor de nieuwe passagiersdienst inclusief toelichting bijvoorbeeld in termen van verwachte reizigerskilometers en de gemiddelde prijs per reizigerskilometer.
 - b) de mate waarin de nieuwe passagiersdienst naar de verwachting van de aanvrager van de nieuwe passagiersdienst resulteert in een verlaging van de inkomsten van de concessiehouder en/of concessieverlener.
36. Voor de concessiehouder: de verwachte impact op het interne rendement van de concessie, met een uitgebreide toelichting op de inkomsten en uitgaven van de volledige concessie en over de volledige looptijd van de concessie, inclusief een motivering hoe die inkomsten en uitgaven naar verwachting worden beïnvloed door de nieuwe passagiersdienst.
37. Voor de concessieverlener: de verwachte netto kosten van de nieuwe passagiersdienst, inclusief de toelichting daarop.
38. Voor de infrastructuurbeheerder: een beoordeling van de effecten van de nieuwe passagiersdienst op de benutting van de capaciteit van het spoor.

¹¹ De aanvrager van een nieuwe passagiersvervoerdienst per spoor, als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening.

¹² De entiteit die om een analyse van het economisch evenwicht verzoekt, als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening.