



## Besluit

**Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 68c, vijfde lid, van de Spoorwegwet tot goedkeuring van de voorwaarden en de vergoedingen van diensten en dienstvoorzieningen van NS Reizigers B.V. voor de aanbesteding van de Valleilijn-concessie december 2021 – december 2036**

Ons kenmerk : ACM/UIT/526003  
Zaaknummer : ACM/19/036413  
Datum : 6 december 2019

### 1 Inleiding

1. In dit besluit verleent de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) goedkeuring aan de tarieven en voorwaarden die NS Reizigers B.V. (hierna: NSR) toepast voor de diensten en dienstvoorzieningen die zij aanbiedt in het kader van de aanbesteding van de concessie voor de treindienst tussen Amersfoort en Ede-Wageningen voor de periode december 2021 – december 2036 (hierna: de Valleilijn-concessie).
2. Dienstvoorzieningen zijn aan het spoor gelegen voorzieningen die geen onderdeel uitmaken van het door ProRail te waarborgen minimumtoegangspakket,<sup>1</sup> maar die wel van groot belang zijn voor het verlenen van een spoorvervoersdienst. Om deze reden bevat Hoofdstuk 5 van de Spoorwegwet (hierna: Sw) regels over de toegang tot dienstvoorzieningen, de levering van diensten in die voorzieningen en de vergoedingen die hiervoor in rekening mogen worden gebracht. De regels zijn van toepassing op exploitanten van dienstvoorzieningen.<sup>2</sup> Om welke voorzieningen en diensten het gaat, blijkt uit Bijlage II, onder 2, 3 en 4, van Richtlijn 2012/34/EU.<sup>3</sup>
3. Artikel 68c van de Sw bevat een bijzondere regeling met betrekking tot dienstvoorzieningen die worden aangeboden in het kader van een aanbesteding van een concessie voor openbaar vervoer per trein, als bedoeld in hoofdstuk III, paragraaf 4, van de Wet personenvervoer 2000. Deze regeling is alleen van toepassing op dienstvoorzieningen en diensten als bedoeld in bijlage II, punt 2, onderdelen a (passagiersstations), f (andere technische voorzieningen) en i (tankinstallaties) van Richtlijn 2012/34/EU. Exploitanten van de hiervoor genoemde dienstvoorzieningen mogen in het kader van een aanbesteding pas toepassing geven aan de voorwaarden en vergoedingen die zij voor deze dienstvoorzieningen en de daarin te leveren diensten hebben vastgesteld, nadat deze voorwaarden en vergoedingen zijn goedgekeurd door de ACM.<sup>4</sup>
4. De ACM heeft op 30 september 2019 van NSR een verzoek tot goedkeuring ontvangen van de vergoedingen en voorwaarden voor haar aanbod van diensten en dienstvoorzieningen (hierna:

<sup>1</sup> Het minimumtoegangspakket omvat het gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de voorzieningen voor het gebruik van tractiestroom en de benodigde informatie om de spoorvervoerdienst te kunnen leveren. Dit pakket is nader omschreven in categorie 1 van bijlage II bij Richtlijn 2012/34/EU.

<sup>2</sup> Als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 3, onderdeel 12, van Richtlijn 2012/34/EU.

<sup>3</sup> Gelezen in samenhang met artikel 1, eerste lid, van de Sw en artikel 3, onderdeel 11, van Richtlijn 2012/34/EU.

<sup>4</sup> Artikel 68c, eerste lid, van de Sw.

het dienstenaanbod) voor de aanbesteding van de Valleilijn-concessie. In dit besluit zet de ACM haar beoordeling van dit verzoek uiteen. Eerst schetst de ACM het verloop van de procedure (Hoofdstuk 2) en geeft zij een korte beschrijving van het dienstenaanbod (Hoofdstuk 3). Dan zet de ACM het beoordelingskader uiteen dat voor dit soort verzoeken geldt (Hoofdstuk 4). Vervolgens beoordeelt de ACM het verzoek (Hoofdstuk 5). Ten slotte volgt het dictum (Hoofdstuk 6).

## 2 Verloop van de procedure

5. Bij brief van 30 september 2019 heeft NSR bij de ACM een verzoek tot goedkeuring ingediend als bedoeld in artikel 68c van de Sw.<sup>5</sup>
6. Bij brief van 8 november 2019 heeft de ACM de beoordelingstermijn bedoeld in artikel 68c, derde lid, eerste volzin, van de Sw met zes weken verlengd.<sup>6</sup>
7. Bij brief van 14 november 2019 heeft de ACM een informatieverzoek gestuurd aan NSR.<sup>7</sup>
8. Bij brief van 18 november 2019 heeft NSR op dit informatieverzoek gereageerd.<sup>8</sup>
9. Naar aanleiding van telefonische vragen van de ACM heeft NSR bij e-mail van 27 november 2019 aanvullende informatie aan de ACM verstrekt.<sup>9</sup>

## 3 Het dienstenaanbod

10. Het dienstenaanbod van NSR bestaat uit twee onderdelen: het verstrekken van passagepassen en het verzorgen van dynamische reisinformatie.
11. NSR biedt de dienst passagepassen aan om personeel van vervoerders en reizigers een (alternatieve) toegangsmogelijkheid te bieden tot stations die zijn uitgerust met toegangscntrolepoortjes. Reizigers kunnen deze poortjes openen door in- of uit te checken met hun OV-chipkaart. Voor die situaties waarin vervoerders voor hun reizigers of medewerkers geen reisrecht hebben waarmee ze kunnen inchecken, biedt NSR de mogelijkheid om passagepassen aan te vragen waarmee de poortjes kunnen worden geopend. NSR brengt voor het verstrekken van passagepassen geen kosten in rekening.
12. De dienst dynamische reisinformatie wordt verzorgd door het Dienstencentrum Reisinformatie (DCRI) van NSR. Het DCRI verzorgt op alle stations in Nederland de reisinformatieverlening via de aldaar aanwezige borden en omroepsystemen. Daarnaast levert het DCRI reisinformatiebrongegevens aan de Nationale Data Openbaar Vervoer (NDOV)-loketten.
13. Voor dynamische reisinformatie betalen vervoerders een jaarlijkse vergoeding, waarvan de hoogte afhangt van het aantal stops dat een vervoerder op een station maakt (ook wel: "haltingen"). De hieraan ten grondslag liggende kostentoe rekeningsmethode is bij besluit van

<sup>5</sup> ACM/IN/439488.

<sup>6</sup> ACM/UIT/522333.

<sup>7</sup> ACM/UIT/522582.

<sup>8</sup> ACM/IN/442821.

<sup>9</sup> ACM/IN/446057.

de NMa (rechtsvoorganger van de ACM) van 3 oktober 2012<sup>10</sup> beoordeeld in het kader van de overname van het DCRI van ProRail door NSR.

## 4 Beoordelingskader

14. De ACM verwijst voor de volledige tekst van het juridisch kader dat op dit verzoek van toepassing is, naar de bijlage bij dit besluit.
15. Op grond van artikel 68c, derde lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 67, eerste en tweede lid, van de Sw en artikel 13 van het Implementatiebesluit, moet de ACM beoordelen of de door ProRail vastgestelde toegangsvoorwaarden *non-discriminatoir* zijn. Op grond van artikel 68c, derde lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 68 van de Sw en artikel 19 van het Implementatiebesluit, moet de ACM beoordelen of de vergoedingen niet hoger zijn dan de *kosten die nodig zijn om een dienst te verrichten*, vermeerderd met een *redelijke winst*.
16. Hierna geeft de ACM aan hoe zij deze bepalingen invult.

### 4.1 Beoordelingskader non-discriminatoire toegangsvoorwaarden

17. Uit de Nota van Toelichting bij het Implementatiebesluit blijkt dat het op non-discriminatoire wijze verlenen van toegang betekent dat de exploitant van een dienstvoorziening geen toegangsvoorwaarden oplegt die een spoorwegonderneming direct of indirect benadelen ten opzichte van andere spoorwegondernemingen. Ook blijkt hieruit dat voor de uitleg van het begrip 'discriminatie' aansluiting gezocht kan worden bij de omschrijving van dit begrip in artikel 102, onderdeel c, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit artikel verbiedt "*het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkend bij de mededinging.*"<sup>11</sup>
18. Op grond van het voorgaande overweegt de ACM ten aanzien van het begrip 'non-discriminatie' dat de exploitant van een dienstvoorziening met zijn toegangsvoorwaarden vergelijkbare gevallen gelijk moet behandelen. Dit betekent dat aan het dienstenaanbod aan de ene spoorwegonderneming geen andere toegangsvoorwaarden mogen worden verbonden dan aan het aanbod aan de andere spoorwegonderneming, tenzij sprake is een objectieve rechtvaardiging voor een eventuele differentiatie. Een eventuele differentiatie in toegangsvoorwaarden door een exploitant van een dienstvoorziening mag echter nooit tot doel of effect hebben de mededinging te belemmeren.

#### *Non-discriminatoire informatieverstrekking*

19. De ACM benadrukt dat een exploitant van een dienstvoorziening spoorwegondernemingen gelijk moet behandelen bij de bekendmaking van (wijzigingen in) toegangsvoorwaarden, toegang tot informatiesystemen en alle voorwaarden (waaronder mede begrepen locaties waar de dienst beschikbaar is, dienstbeschrijving en order- en leveringsvoorwaarden). Onder gelijke behandeling met betrekking tot de bekendmaking van informatie verstaat de ACM een tijdige en

<sup>10</sup> Besluit van de NMa van 3 oktober 2012, kenmerk 7436/49 (*NS Reizigers – Reisinformatie ProRail*).

<sup>11</sup> Nota van toelichting bij het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte, p. 16.

gelijktijdige bekendmaking, evenals een bekendmaking op gelijke wijze.

*Non-discriminatoire geschillenregeling*

20. Met betrekking tot een geschillenregeling, indien deze gehanteerd wordt door de exploitant, overweegt de ACM dat het van belang is dat elke spoorwegonderneming die toegang heeft of beoogt te verkrijgen tot dienstvoorzieningen en de diensten in deze dienstvoorzieningen, de mogelijkheid moet hebben om onder gelijke condities gebruik te maken van de geschillenregeling van de exploitant.

*Reikwijdte beoordeling*

21. De ACM beoordeelt in dit besluit of de toegangsvoorwaarden in het dienstenaanbod op voorhand discriminatoir zijn. De ACM kan echter niet uitsluiten dat bepaalde toegangsvoorwaarden voor bepaalde (groepen van) spoorwegondernemingen een onevenredige uitwerking kunnen hebben wanneer zij in de praktijk worden toegepast. De beoordeling in dit besluit doet daarom niet af aan de mogelijkheid voor spoorwegondernemingen om over dergelijke situaties bij de ACM een klacht in te dienen op grond van artikel 71 van de Sw.
22. Daarnaast wijst de ACM erop dat haar goedkeuringsbevoegdheid – zoals is overwogen in de besluiten van de ACM van 27 juli 2017 betreffende de DAV-concessie en de Noordelijke Nevenlijnen<sup>12</sup> – ziet op de voorwaarden en vergoedingen zoals die binnen het concessiegebied gelden vóór aanvang van de aanbestedingsprocedure van de betreffende concessie. Dit betekent dat de beoordeling van de ACM geen betrekking heeft op eventuele wijzigingen van vergoedingen en voorwaarden die zich voordoen na het begin van de inschrijvingstermijn.

## 4.2 Beoordelingskader vergoedingen

23. Zoals hiervoor is overwogen, beoordeelt de ACM of de vergoedingen in het dienstenaanbod niet meer bedragen dan de kosten die nodig zijn om een dienst te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst. Dit houdt in dat de wetgeving een tariefplafond oplegt aan exploitanten. Dat betekent dat het exploitanten niet is toegestaan om een vergoeding in rekening te brengen die hoger ligt dan het tariefplafond, maar dat het hen wel is toegestaan om lagere vergoedingen in rekening te brengen.
24. De ACM beoordeelt of het kostentorekeningssysteem voldoet aan een aantal beginselen en of het kostentorekeningssysteem door de exploitant op de juiste wijze wordt toegepast bij de onderbouwing van de ter goedkeuring voorliggende vergoedingen.
25. De ACM beoordeelt ook of de vergoedingen voldoen aan het beginsel van non-discriminatie, zoals dat hiervoor is uiteengezet in paragraaf 4.1. Daartoe overweegt de ACM dat vergoedingen ook als een toegangsvoorwaarde kunnen worden beschouwd, waardoor bijgevolg ook voor de vergoedingen geldt dat zij non-discriminatoir dienen te zijn.
26. In de hiernavolgende paragrafen gaat de ACM nader in op de eisen die zij aan de vergoedingen stelt op het gebied van kostenoriëntatie en het bepalen van de redelijke winst.

<sup>12</sup> Zie onder andere het wijzigingsbesluit van de ACM van 27 juli 2017, met kenmerk ACM/DTVP/2017/204524, inzake de tarieven en voorwaarden van NS Reizigers B.V. voor dienstvoorzieningen bij de aanbesteding van de DAV-concessie.

#### 4.2.1 Kostenoriëntatie

27. Om te beoordelen of de vergoedingen kostengeoriënteerd zijn, beoordeelt de ACM het onderliggende kostentoerekeningssysteem en de toepassing van dit systeem. De ACM beoordeelt of het kostentoerekeningssysteem voldoet aan een aantal beginselen dat is gebaseerd op gangbare bedrijfseconomische principes. Deze beginselen worden door de ACM ook gehanteerd in andere gereguleerde sectoren.<sup>13</sup> Het betreft de volgende beginselen:

- integraliteit;
- causaliteit;
- marktconformiteit;
- proportionaliteit;
- consistentie;
- transparantie; en
- navolgbaarheid.

Hierna worden deze beginselen nader uitgewerkt.

##### *Integraliteit*

28. Om te kunnen beoordelen of kosten terecht aan tarieven worden toegerekend, dient de *input* van het systeem (oftewel de kosten die het systeem ingaan) zo dicht mogelijk bij de integrale kosten van de exploitant te liggen en dient de *output* van het systeem (de tarieven) de kosten te bevatten van de diensten waarvoor de tarieven worden bepaald. Zonder overzicht van de integrale kosten, is er geen oordeel te vellen over de vraag of de output juist is en of er een te groot of een te klein deel van de totale kosten aan de tarieven wordt toegerekend.

##### *Causaliteit*

29. De ACM gaat in de toepassing van kostenoriëntatie voor zover mogelijk uit van het principe van causale toerekening. Dit betekent dat diensten of activiteiten alleen kosten toegerekend krijgen die ten behoeve van die diensten of activiteiten gemaakt worden. Dit veronderstelt dat er een causale relatie wordt gelegd tussen de tarieven en de kosten. Het dient duidelijk te zijn waar in de organisatie en ten behoeve van welke activiteiten kosten zijn ontstaan.

30. Er zal niet bij alle kosten een duidelijke causale relatie met een dienst of markt geïdentificeerd kunnen worden. De ACM onderscheidt drie manieren van kostentoerekening, met een afnemende mate van causaliteit:

- directe toerekening: kosten worden direct aan diensten of markten toegerekend;
- toerekening op basis van verdeelsleutels: kosten worden met behulp van *cost drivers* of kostenverdeelsleutels aan diensten of markten toegerekend; en
- overige toerekeningen: kosten worden via een opslag op reeds toegerekende kosten aan diensten of markten toegerekend.

31. Waar mogelijk moeten kosten worden toegerekend op basis van de methode met de hoogst mogelijke mate van causaliteit. Bij het bepalen van de gepaste wijze van toerekening, speelt ook de proportionaliteit een rol.

<sup>13</sup> Bij de beoordeling van het kostentoerekeningssysteem van ProRail gaat ACM uit van dezelfde uitgangspunten en kwaliteitseisen. Zie hiervoor onder andere het besluit van de ACM van 22 augustus 2018, met kenmerk ACM/UIT/498646 (*KTS ProRail – 2020-2022*).

32. Voor de verdeelsleutels geldt dat deze objectief, transparant en efficiënt moeten zijn. Dit houdt in dat de verdeelsleutels op een objectieve wijze zijn bepaald. Dat betekent dat duidelijk is hoe deze tot stand komen (transparantie) en of deze sleutels een efficiënte toerekening bevorderen. Ook dient duidelijk te worden op welke wijze en met welke frequentie de brongegevens voor de sleutels gemeten worden.

*Proportionaliteit*

33. Het kostentoerekeningssysteem dient qua mate van detaillering en inzichtelijkheid aan te sluiten bij hetgeen redelijkerwijs verwacht mag worden van een onderneming van de omvang van de exploitant in kwestie en ook bij de omvang, de aard en de complexiteit van de geleverde dienst.

*Marktconformiteit*

34. Uitgangspunt voor het bepalen van kosten en tarieven is dat dit gebeurt op een wijze die gebruikelijk is voor ondernemingen, bijvoorbeeld bij de (grondslag voor) waardering van activa, de wijze van afschrijving, etc. Waar van dit principe wordt afgeweken, wordt gemotiveerd waarom er wordt afgeweken.

*Consistentie*

35. Het systeem is consistent. Keuzes voor uitgangspunten zijn gemotiveerd en aan de keuzes wordt in het hele toerekeningsproces vastgehouden. Waar eventueel toch is afgeweken van gemaakte keuzes, is gemotiveerd waarom vasthouden aan de keuze niet mogelijk is.

*Transparantie*

36. Het systeem dient gedocumenteerd te zijn in een heldere beschrijving. Deze beschrijving dient alle informatie te bevatten die nodig is om te kunnen beoordelen hoe kosten aan tarieven worden toegerekend. Daarnaast dient de beschrijving toegankelijk, volledig en juist te zijn en aan te sluiten bij bestaande interne processen en besluitvorming, zoals de organisatie, de begrotingscyclus, de boekhouding, de jaarrekening, etc.
37. Het systeem dient inzicht te geven in de bronnen van de gegevens (brongegevens). Hierbij gaat het enerzijds om de bronnen van de financiële gegevens en anderzijds om de bronnen van de niet-financiële gegevens die worden gebruikt in de kostentoerekening. De brongegevens dienen volledig kenbaar te zijn en de herkomst van de brongegevens dient duidelijk te zijn.
38. Ook dient het systeem inzicht te geven in de methodiek van kostentoerekening, inclusief de kostenplaatsen, kostenpools, kostenverdeelsleutels en kostendragers. Het dient volledig duidelijk te zijn hoe vanuit de brongegevens de kosten aan kostendragers (diensten of producten) toegerekend worden. Hierbij dient duidelijk te zijn of sprake is van directe toerekening, toerekening op basis van kostenverdeelsleutels (zoals *cost drivers*) of van toerekening via een opslag. Als sprake is van toerekening via kostenverdeelsleutels dient duidelijk te zijn welke kostenplaatsen, kostenpools en kostenverdeelsleutels gehanteerd worden. Als sprake is van toerekening via opslagen dient duidelijk te zijn hoe deze opslagen precies berekend worden.

*Navolgbaarheid*

39. Het systeem is navolgbaar. Om te kunnen beoordelen of het systeem inderdaad leidt tot de beoogde output, moeten alle stappen van de input tot de output navolgbaar zijn. Zo moeten berekeningswijzen en sommen kloppen, en mogen er geen stappen ontbreken.

#### 4.2.2 Redelijke winst

40. De ACM beoordeelt of de redelijke winst is berekend in overeenstemming met de definitie van redelijke winst uit Richtlijn 2012/34/EU.
41. In de artikelsgewijze toelichting bij het Implementatiebesluit is opgenomen dat het wenselijk is dat de methodiek voor het vaststellen van de rendementsvergoeding consistent is met andere gereguleerde sectoren en dat de ACM bij de beoordeling daarvan dezelfde uitgangspunten kan hanteren die worden toegepast in de andere gereguleerde sectoren.<sup>14</sup>
42. De ACM beoordeelt daarom of de wijze waarop de redelijke winst is berekend consistent is met de methodiek die de ACM hanteert voor het vaststellen van de rendementsvergoeding in andere gereguleerde sectoren.
43. Ook beoordeelt de ACM of de redelijke winst op een juiste manier wordt verwerkt in de tarieven.

## 5 Beoordeling van het verzoek

### 5.1 Bevoegdheid

44. Voordat de ACM het verzoek inhoudelijk mag beoordelen, moet zij eerst nagaan of voldaan is aan een aantal formele vereisten. Specifiek moet de ACM nagaan of de door NSR beheerde of verrichte voorzieningen en diensten:
  - een dienstvoorziening of dienst zijn als bedoeld in bijlage II, punt 2, onderdelen a, f of i, van Richtlijn 2012/34/EU;
  - worden gebruikt voor de uitvoering van de Valleilijn-concessie; en
  - op één locatie uitsluitend bij NSR aanwezig zijn.
45. De ACM overweegt dat uit de in Hoofdstuk 3 gegeven beschrijving van het dienstenaanbod van NSR blijkt dat zij een tweetal stationsdiensten verricht als bedoeld in bijlage II, punt 2, onderdeel a van Richtlijn 2012/34/EU. Naar het oordeel van de ACM is het aannemelijk dat deze diensten zullen worden gebruikt voor de uitvoering van de Valleilijn-concessie. Daartoe overweegt de ACM dat de stations waarop de betreffende diensten worden aangeboden deel uitmaken van de Valleilijn, waardoor duidelijk is dat als onderdeel van de concessie op de betreffende stations zal worden gehalteerd. Ten slotte stelt de ACM vast dat NSR in Nederland de enige aanbieder is van deze diensten, waardoor ook aan het derde vereiste wordt voldaan.
46. Gelet op het voorgaande is voldaan aan de formele vereisten en is de ACM daarmee bevoegd om het verzoek van NSR te beoordelen.

<sup>14</sup> Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1 van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte, p. 28.

## 5.2 Toegangsvoorwaarden

### *Passagepassen*

47. Uit de aanvraag van NSR blijkt dat zij als onderdeel van de dienst passagepassen drie varianten voor toegang aanbiedt. Dit zijn:
- 1) KeyCards: fysieke of digitale barcodes bedoeld voor reizigers die de toegangscontrolepoortjes op stations moeten passeren;
  - 2) Toegangspassen: passen bedoeld voor medewerkers van vervoerders die de poortjes moeten passeren om hun werk op het station of in de trein te kunnen doen;
  - 3) Service- en Toegangspassen: passen bedoeld voor medewerkers van vervoerders die als onderdeel van hun serviceverlening derden toegang moeten kunnen verlenen tot het station (bijvoorbeeld walmedewerkers die reizigers en hulpdiensten toegang kunnen verschaffen tot het station).<sup>15</sup>
48. Passagepassen kunnen worden aangevraagd via de website [www.ns.nl](http://www.ns.nl). Deze website vermeldt ook de voorwaarden die NSR toepast op haar dienstverlening.<sup>16</sup> De voorwaarden hebben betrekking op onderwerpen als de geldigheidsduur en het gebruiksdoel van de passagepassen en verplichtingen voor de houder daarvan bij voorvallen als verlies of diefstal van de pas.
49. De ACM constateert dat de door NSR gehanteerde toegangsvoorwaarden voor de dienst passagepassen voor alle spoorwegondernemingen gelijk zijn. Zij past voor alle spoorwegondernemingen eenzelfde aanvraagprocedure toe en biedt de dienst passagepassen onder gelijke condities aan spoorwegondernemingen aan. De ACM ziet in de toegangsvoorwaarden geen aanwijzingen voor (directe of indirecte) beperking van de mededinging voor bepaalde (groepen van) spoorwegondernemingen.
50. Gelet op het voorgaande is de ACM van oordeel dat de voorwaarden voor toegang die NSR voor de aanbesteding van de Valleilijn-concessie hanteert voor de dienst passagepassen in overeenstemming zijn met het non-discriminatiebeginsel, zoals dat volgt uit artikel 67, eerste en tweede lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 13 van het Implementatiebesluit.

### *Dynamische reisinformatie*

51. De ACM overweegt met betrekking tot de toegangsvoorwaarden voor de dienst dynamische reisinformatie als volgt. Zoals is vermeld in randnummer 13 van dit besluit, heeft de NMa in 2012 een besluit genomen over de overname van het DCRI door NSR. In het kader van deze overname heeft NSR zich eraan gecommitteerd zich non-discriminatoire te gedragen ten opzichte van openbare personenvervoerders op het Nederlandse spoorwegnet die gebruik (willen) maken van actuele reisinformatiediensten op stations. Hierbij heeft NSR onder andere toegezegd dat zij:
- openbare personenvervoerders toegang zal verlenen tot de reisinformatiedienst door middel van een standaard reisinformatieovereenkomst;
  - non-discriminatoire voorwaarden zal toepassen bij levering van reisinformatiediensten aan de NS Groep en aan (andere) openbare personenvervoerders;
  - (potentiële) afnemers actief via haar website zal informeren over de reisinformatiedienstverlening; en

<sup>15</sup> ACM/IN/439488, blz. 7-10.

<sup>16</sup> Zie <https://www.ns.nl/reisinformatie/passageproducten/toegang-medewerkers-vervoerders.html>.



- geschillen over de inhoud en/of de naleving van de verplichtingen uiteengezet in het NMa-besluit laat voorleggen aan een onafhankelijke geschillencommissie.<sup>17</sup>
52. NSR heeft ter uitvoering van de voorwaarden uit het NMa-besluit het DCRI governance-document vastgesteld.<sup>18</sup> Dit document bevat een verdere uitwerking van de toegangsvoorwaarden die NSR toepast voor de dienst dynamische reisinformatie. Zo wordt hierin uiteengezet welke procesmaatregelen NSR heeft vastgesteld om te waarborgen dat de dienstverlening van het DCRI non-discriminatoir wordt uitgevoerd en dat concurrentiegevoelige informatie vertrouwelijk wordt behandeld. Ook bevat dit document een uitleg over zaken als de begroting van het DCRI en haar financiële verantwoording, en wordt hierin uitleg gegeven over de procedure voor conflictbeslechting.
53. De ACM constateert op basis van de NSR Catalogus Valleilijn en het DCRI governance-document dat NSR in haar dienstenaanbod toegangsvoorwaarden hanteert die voor alle spoorwegondernemingen gelijk zijn. Zo past NSR voor alle spoorwegondernemingen eenzelfde aanvraagprocedure toe, geldt voor alle spoorwegondernemingen eenzelfde geschillenregeling, en wordt de dienst dynamische reisinformatie onder gelijke condities aangeboden. De ACM ziet in de toegangsvoorwaarden geen aanwijzingen voor (directe of indirecte) beperking van de mededinging voor bepaalde (groepen van) spoorwegondernemingen.
54. Gelet op het voorgaande is de ACM van oordeel dat de voorwaarden voor toegang die NSR hanteert voor haar aanbod van stationsdiensten en -voorzieningen voor de aanbesteding van de Valleilijn-concessie in overeenstemming zijn met hetgeen bij of krachtens artikel 67, eerste en tweede lid, van de Sw is bepaald.

### 5.3 Vergoedingen: kosten

#### *Passagepassen*

55. De ACM stelt op basis van de aanvraag van NSR vast dat zij voor het verstrekken van passagepassen geen vergoeding in rekening brengt. Daarmee voldoet NSR per definitie aan de norm dat zij in haar vergoeding niet meer dan de kosten mag doorberekenen die nodig zijn om de dienst te verrichten. Gelet daarop voldoet NSR ten aanzien van de passagepassen aan de verplichtingen met betrekking tot kostenoriëntatie die voortvloeien uit artikel 68, eerste lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 19 van het Implementatiebesluit.

#### *Dynamische reisinformatie*

56. Zoals is vermeld in randnummer 13 van dit besluit, stelt NSR haar tarieven voor de dienst dynamische reisinformatie vast op basis van een methode van toerekening die aan de NMa is voorgelegd in het kader van de beoordeling van de voorgenomen overname door NSR van de reisinformatiediensten van ProRail. Deze methode is (opnieuw) door de ACM beoordeeld in haar besluit van 6 maart 2017, tot goedkeuring van de voorwaarden en de vergoedingen van diensten en dienstvoorzieningen van NSR voor de aanbesteding van de concessies Noord-Nederland. In dat besluit kwam de ACM tot het oordeel dat met het tarief voor de dienst dynamische reisinformatie niet meer dan de voor die dienst benodigde kosten in rekening

<sup>17</sup> Besluit van de NMa van 3 oktober 2012, kenmerk 7436/49 (*NS Reizigers – Reisinformatie ProRail*), nr. 61 e.v.

<sup>18</sup> NS Reizigers B.V., *Dienstencentrum Reisinformatie – Governance* (Versie 2.0), 21 januari 2016. Te raadplegen via [https://www.ns.nl/binaries/ht\\_1533718404733/content/assets/ns-nl/stationsinformatie/dcri/dcri-governance.pdf](https://www.ns.nl/binaries/ht_1533718404733/content/assets/ns-nl/stationsinformatie/dcri/dcri-governance.pdf).

werden gebracht.<sup>19</sup>

57. Ook voor de aanbesteding van de Valleilijn-concessie bepaalt NSR de tarieven voor dynamische reisinformatie op basis van de hiervoor bedoelde methode van toerekening. Zowel de wijze waarop NSR de kostenbasis bepaalt, als de verdeelsleutel die NSR gebruikt om de kostenbasis naar tarieven te vertalen, zijn daarbij ongewijzigd gebleven ten opzichte van het besluit van de ACM van 6 maart 2017. Nu er tussentijds geen wijzigingen in de methode zijn aangebracht, concludeert de ACM onder verwijzing naar haar eerdere besluiten dat deze methode voldoet aan de in paragraaf 4.2.1 van dit besluit uiteengezette beginselen.
58. NSR heeft een (voorlopige) berekening aangeleverd van de kosten die in 2020 voor de Valleilijn in rekening zullen worden gebracht voor de dienst dynamische reisinformatie. Deze berekening is gebaseerd op gebudgetteerde kostencijfers en het aantal geplande haltingen voor de Valleilijn.<sup>20</sup> De ACM beoordeelt of NSR bij deze berekening op juiste wijze toepassing heeft gegeven aan haar kostentoerekeningsmethode.
59. De totale kostenbasis voor de dienst dynamische reisinformatie bedraagt voor 2020 € [vertrouwelijk]. Deze kostenbasis is bepaald door de in de kostentoerekeningsmethode gespecificeerde kostenposten bij elkaar op te tellen. Op deze kostenbasis wordt een bedrag van € [vertrouwelijk] in mindering gebracht, zijnde een bijdrage van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het hierna resterende bedrag van € [vertrouwelijk] wordt in rekening gebracht bij de vervoerders die de dienst dynamische reisinformatie afnemen.
60. Het uiteindelijke tarief wordt berekend op basis van het aantal haltingen dat een vervoerder maakt. Hierbij past NSR een verdeelsleutel toe, als onderdeel waarvan het tarief per station wordt gecorrigeerd naar de stationsomvang. NSR sluit in dit kader aan bij de stationsklassen die ProRail hanteert voor het vaststellen van haar tarieven voor de dienst "Transfer".<sup>21</sup>
61. NSR heeft het aandeel van de kosten voor de Valleilijn berekend door het aantal gewogen geplande haltingen op de Valleilijn te delen door het totaal aantal gewogen geplande haltingen. Hieruit volgt dat het aandeel van de Valleilijn in de kosten 0,3861% is. De prognose van de kosten van dynamische reisinformatie die in rekening worden gebracht op de Valleilijn bedraagt daarmee € [vertrouwelijk].
62. Naar het oordeel van de ACM blijkt uit het voorgaande dat NSR in haar vergoedingen voor de dienst dynamische reisinformatie niet meer dan de kosten in rekening brengt die nodig zijn om de dienst te verrichten. Gelet daarop voldoet NSR ten aanzien van deze dienst aan de verplichtingen met betrekking tot kostenoriëntatie die voortvloeien uit artikel 68, eerste lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 19 van het Implementatiebesluit.

<sup>19</sup> Besluit van de ACM van 6 maart 2017, met kenmerk ACM/DTVP/2017/201401\_OV, rn. 57 t/m 69.

<sup>20</sup> ACM/IN/442821 en ACM/IN/446057.

<sup>21</sup> Zie onder andere de Netverklaring 2020, versie 1.3, blz. 91. Het gaat om de klassen Halte, Basis, Plus, Mega en Kathedraal.

## 5.4 Vergoedingen: redelijke winst

### *Passagepassen*

63. Zoals reeds is overwogen in randnummer 55 van dit besluit, brengt NSR voor het verstrekken van passagepassen geen vergoeding in rekening. Daarmee staat vast dat de vergoedingen die NSR voor deze dienst in rekening brengt, ook op het onderdeel van de redelijke winst voldoen aan de vereisten van artikel 68, eerste lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 19 van het Implementatiebesluit.

### *Dynamische reisinformatie*

64. De ACM stelt op basis van de door NSR aangeleverde stukken en hetgeen is overwogen in het besluit van de NMa van 3 oktober 2012 vast dat NSR in haar tarieven voor dynamische reisinformatie geen winststopslag heeft verwerkt. Daarmee staat vast dat de vergoedingen die NSR voor deze dienst in rekening brengt, ook op het onderdeel van de redelijke winst voldoen aan de vereisten van artikel 68, eerste lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 19 van het Implementatiebesluit.

## 5.5 Conclusie

65. De ACM concludeert dat het aanbod van NSR voor de aanbesteding van de Valleilijn-concessie in overeenstemming is met het bepaalde bij of krachtens de artikelen 67, eerste en tweede lid, en 68 van de Sw.

## 6 Besluit

66. De Autoriteit Consument en Markt keurt de door NSR voorgelegde voorwaarden voor toegang, bedoeld in artikel 67, eerste lid, onderdeel b, van de Sw en voor levering van diensten, bedoeld in artikel 67, eerste lid onderdeel c, van de Sw en de vergoedingen, bedoeld in artikel 68, eerste lid, van de Sw goed, voor zover deze betrekking hebben op de aanbesteding van de Valleilijn-concessie van december 2021 – december 2036.

De Autoriteit Consument en Markt  
namens deze,

w.g.  
drs. A. Sipkes  
Directeur Directie Telecom, Vervoer en Post

### **Beroep**

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag. Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage. Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden. Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op 088 – 362 3910.

## Bijlage: Juridisch kader

### Goedkeuringsbevoegdheid ACM

Artikel van de 68b Sw luidt:

*“1. Deze paragraaf is uitsluitend van toepassing in geval van een aanbesteding als bedoeld in hoofdstuk III, paragraaf 4, van de Wet personenvervoer 2000 van een concessie voor openbaar vervoer per trein, indien:*

*a. voor de uitvoering van die concessie sprake is van gebruik van dienstvoorzieningen of van diensten als bedoeld in bijlage II, punt 2, onderdelen a, f en i, van richtlijn 2012/34/EU, en*  
*b. een dergelijke dienstvoorziening of dienst op één locatie uitsluitend bij één exploitant aanwezig is.*

*2. Onder exploitant van een dienstvoorziening wordt in deze paragraaf verstaan een exploitant die verantwoordelijk is voor het beheer van een of meer dienstvoorzieningen of voor het verrichten van een of meer diensten als bedoeld in het eerste lid.”*

Bijlage II van Richtlijn 2012/34/EU luidt, voor zover van belang:

*“Aan de spoorwegondernemingen te verlenen diensten*

*(...)*

*2. Er wordt toegang verleend, met inbegrip van toegang via het spoor, tot de hiernavolgende dienstvoorzieningen, indien deze bestaan, en tot de diensten verleend in die voorzieningen:*

*a) passagiersstations, de gebouwen en andere voorzieningen daarvan, met inbegrip van de weergave van reisinformatie en passende locaties voor diensten in verband met kaartverkoop;*

*(...)*

*f) andere technische voorzieningen, met inbegrip van schoonmaak- en wasvoorzieningen;*

*i) tankinstallaties en levering van brandstof in deze voorzieningen, waarbij de heffingen voor het gebruik van de tankinstallaties op de factuur afzonderlijk van de heffingen voor de levering van brandstof tot uitdrukking komt.*

*(...)”*

Artikel 68c van de Sw luidt, voor zover hier van belang:

*“1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 5, paragraaf 1, mag een exploitant van een dienstvoorziening in het kader van een aanbesteding als bedoeld in artikel 68b, eerste lid, de voorwaarden voor toegang, bedoeld in artikel 67, eerste lid, onderdeel b, of voor verlening van diensten, bedoeld in artikel 67, eerste lid, onderdeel c, of de vergoedingen, bedoeld in artikel 68, eerste lid, pas toepassen nadat deze voorwaarden of vergoedingen zijn goedgekeurd door de Autoriteit Consument en Markt.*

*2. De exploitant van een dienstvoorziening doet het verzoek tot goedkeuring ten minste zes weken voorafgaand aan de datum waarop een aanbesteding als bedoeld in artikel 61, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000 is gestart.*

*3. De Autoriteit Consument en Markt beoordeelt binnen zes weken na ontvangst van het verzoek of de voorwaarden of vergoedingen, bedoeld in het eerste lid, in overeenstemming zijn met het bepaalde bij of krachtens de artikelen 67, eerste of tweede lid, of 68. Indien gegevens die de Autoriteit Consument en Markt noodzakelijk acht voor een beoordeling ontbreken, wordt de exploitant van de dienstvoorziening hiervan binnen een week na*

ontvangst van het verzoek op de hoogte gesteld. Deze exploitant wordt in de gelegenheid gesteld deze gegevens binnen een redelijke termijn alsnog aan te leveren in een door de Autoriteit Consument en Markt aan te geven vorm.

4. De Autoriteit Consument en Markt kan de termijn, bedoeld in het derde lid, eerste volzin, eenmaal met zes weken verlengen. Zij doet hiervan schriftelijk mededeling aan de exploitant van de dienstvoorziening die het verzoek heeft ingediend.

5. Indien de Autoriteit Consument en Markt van oordeel is dat de voorwaarden of vergoedingen in overeenstemming zijn met het bepaalde bij of krachtens de artikelen 67, eerste of tweede lid, of 68, keurt zij de toepassing hiervan goed.

6. Indien de Autoriteit Consument en Markt van oordeel is dat de voorwaarden of vergoedingen niet in overeenstemming zijn met het bepaalde bij of krachtens de artikelen 67, eerste of tweede lid, of 68, doet zij hiervan mededeling aan de desbetreffende exploitant. Zij deelt hierbij mede op welke punten niet voldaan is aan het bepaalde bij of krachtens de artikelen 67, eerste of tweede lid, of 68.

7. De exploitant van de dienstvoorziening deelt de Autoriteit Consument en Markt binnen vier weken na de datum van de mededeling, bedoeld in het zesde lid, schriftelijk mede in hoeverre de voorwaarden of vergoedingen worden aangepast aan die mededeling. De Autoriteit Consument en Markt beoordeelt binnen drie weken na ontvangst van de mededeling van de exploitant van de dienstvoorziening, bedoeld in de eerste volzin, op het verzoek tot goedkeuring, of de voorwaarden of vergoedingen in overeenstemming zijn met het bepaalde bij of krachtens de artikelen 67, eerste of tweede lid, of 68.

(...)"

## Non-discriminatoire voorwaarden

Artikel 67 van de Sw luidt, voor zover hier van belang:

"1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld in welke gevallen, onder welke voorwaarden en volgens welke procedures een spoorwegonderneming recht heeft op:  
(...)

b. toegang tot bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omschreven dienstvoorzieningen of een deel van dienstvoorzieningen;

c. verlening van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omschreven diensten in dienstvoorzieningen of diensten.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld in welke gevallen, onder welke voorwaarden en volgens welke procedures een exploitant van een dienstvoorziening verplicht is tot het verlenen van toegang als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, en tot het verlenen van diensten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c.

(...)"

De in artikel 67, eerste en tweede lid, van de Sw bedoelde algemene maatregel van bestuur is uitgewerkt in het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: Implementatiebesluit). Artikel 13 van het Implementatiebesluit luidt:

"Een exploitant van een dienstvoorziening verleent aan een spoorwegonderneming op een niet-discriminerende wijze toegang, inclusief toegang via het spoor, tot de dienstvoorzieningen, bedoeld in bijlage II, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU, en de diensten die in deze voorzieningen worden geleverd."

## Kostengeoriënteerde vergoedingen vermeerderd met een redelijke winst

Artikel 68 van de Sw luidt, voor zover hier van belang:

*“1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de voorwaarden en methoden voor berekening van vergoedingen die exploitanten van dienstvoorzieningen aan spoorwegondernemingen in rekening brengen voor het verlenen van toegang tot spoorweginfrastructuur en dienstvoorzieningen als bedoeld in artikel 67, eerste lid, onderdelen a en b, alsmede voor het verlenen van diensten in dienstvoorzieningen of diensten als bedoeld in artikel 67, eerste lid, onderdeel c.  
(...)”*

De in artikel 68, eerste lid, van de Sw bedoelde algemene maatregel van bestuur is uitgewerkt in het Implementatiebesluit. Artikel 19 van het Implementatiebesluit luidt:

*“Een vergoeding bedraagt niet meer dan de kosten die nodig zijn om een dienst te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst, indien deze dienst betrekking heeft op het verlenen van toegang via het spoor binnen een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU ten behoeve van het verlenen van een desbetreffende dienst in die voorziening of op het verlenen van een dienst als bedoeld in bijlage II, punt 3 of 4, van richtlijn 2012/34/EU die slechts door één exploitant van een dienstvoorziening wordt aangeboden.”*

Ingevolge artikel 1 van het Implementatiebesluit wordt onder redelijke winst verstaan:

*“redelijke winst als bedoeld in artikel 3, onderdeel 17, van richtlijn 2012/34/EU.”*

Artikel 3, onderdeel 17, van Richtlijn 2012/34/EU luidt:

*“redelijke winst: een rendementsvergoeding op basis van eigen vermogen, waarbij rekening wordt gehouden met het risico, waaronder het risico aan inkomstenzijde of het ontbreken daarvan, waaraan de exploitant van dienstvoorziening is blootgesteld, en die in lijn ligt van de gemiddelde opbrengst voor de betrokken sector in de afgelopen jaren.”*