



Besluit

Goedkeuring voorwaarden en tarieven van dienstvoorzieningen NS in het kader van de aanbesteding van de concessie Twente/Zutphen-Hengelo-Oldenzaal

Ons kenmerk : ACM/UIT/577179

Zaaknummer : ACM/22/177203

Datum : 17 mei 2022

1. Inleiding

- 1 In dit besluit verleent de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) goedkeuring aan de tarieven en voorwaarden die NS Stations B.V. (hierna: NSS) en NS Reizigers B.V. (hierna: NSR) (hierna samen ook aangeduid als NS) hanteren voor de spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen die zij aanbieden in relatie tot de concessie voor de treindienst Twente tussen Zutphen, Hengelo en Oldenzaal voor de periode vanaf december 2023 (hierna: de Twente/ZHO-concessie).
- 2 Spoorgebonden dienstvoorzieningen (hierna: dienstvoorzieningen) zijn aan het spoor gelegen voorzieningen die geen onderdeel uitmaken van het door ProRail te waarborgen minimumtoegangspakket,¹ 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.² Om welke voorzieningen en diensten het gaat, blijkt uit Bijlage II, onder 2, 3 en 4, van Richtlijn 2012/34/EU.³ De ACM ziet toe op de toepassing van deze

¹ 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.

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

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

regels maar er is geen algemene verplichting dat de voorwaarden en tarieven, voorafgaand aan de toepassing (ex ante), door de ACM worden beoordeeld.

- 3 Artikel 68c van de Sw bevat een bijzondere regeling met betrekking tot enkele categorieën dienstvoorzieningen die worden aangeboden in het kader van een aanbesteding van een concessie voor openbaar vervoer per trein.⁴ “In het kader van een aanbesteding” betekent dat de dienstvoorzieningen kunnen worden afgenomen in het gebied van de concessie die wordt aanbesteed. Deze bijzondere regeling beoogt om bij een aanbesteding uit te sluiten dat de exploitanten van de spoorgebonden diensten, door informatievoorziening te vertragen of informatie onvolledig aan te leveren, de marktpositie van andere (bijvoorbeeld concurrerende) partijen kunnen benadelen en/of de concurrentie kunnen belemmeren.⁵
- 4 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 deze dienstvoorzieningen die door de toekomstige concessiehouder kunnen worden gebruikt, moeten de tarieven en voorwaarden van deze dienstvoorzieningen ter goedkeuring aanbieden aan de ACM.⁶ De ACM beoordeelt of de tarieven en voorwaarden voldoen aan de wettelijke eisen.
- 5 De ACM heeft op 17 februari 2022 van NS een verzoek tot goedkeuring ontvangen van de vergoedingen en voorwaarden van diensten en dienstvoorzieningen (hierna: het dienstenaanbod) die relevant zijn voor de Twente/ZHO-concessie. Dit besluit bevat de beoordeling van dat aanbod.

2. Verloop van de procedure

- 6 Op 17 februari 2022 heeft NS voor de diensten van NS Stations bij de ACM een verzoek tot goedkeuring ingediend als bedoeld in artikel 68c van de Sw.⁷

⁴ Een aanbesteding als bedoeld in hoofdstuk III, paragraaf 4, van de Wet personenvervoer 2000.

⁵ Amendement van de leden De Boer en Van Helvert, 2 juni 2015. Detail 2015D20554 | Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁶ Artikel 68c, eerste lid, van de Sw.

⁷ ACM/IN/678369.

- 7 Op 3 maart 2022 heeft NS voor de diensten van NSR bij de ACM een verzoek tot goedkeuring ingediend als bedoeld in artikel 68c van de Sw.⁸
- 8 De ACM heeft NS op 14 maart 2022 een aantal vragen gesteld over de dienstvoorzieningen.⁹ Deze zijn op 23 maart 2022 door NS beantwoord.¹⁰
- 9 De ACM heeft de beoordelingstermijn op 14 maart 2022 met 6 weken verlengd tot 12 mei 2022.¹¹

3. Het dienstenaanbod

- 10 De ACM beoordeelt in dit besluit de diensten van NSS en NSR die worden aangeboden in het gebied van de Twente/ZHO-concessie. Overigens biedt NS de betreffende diensten landelijk aan tegen dezelfde voorwaarden en tarieven.

Dienstenaanbod NSS

- 11 Het dienstenaanbod van NSS bestaat uit een aantal stationsdiensten. NSS maakt in haar dienstenaanbod onderscheid tussen categorie 2-diensten en categorie 4-diensten, als bedoeld in bijlage II van Richtlijn 2012/34/EU. Zij biedt de volgende categorie 2-diensten aan:
 - **Gebruik locatie OV-betaalmiddelen:** Deze dienst omvat het gebruik van een locatie in een passagiersstation voor het plaatsen van objecten ten behoeve van het betalen voor openbaar vervoer, zoals kaartautomaten en in- en uitcheckpalen.
 - **Gebruik locatie mobiele informatiebalie:** Deze dienst omvat het gebruik van een locatie in een passagiersstation voor het plaatsen van een (semi-)mobiele informatiebalie voor service- en assistentieverlening aan reizigers.
 - **Verhuur OV-service ruimte:** Deze dienst omvat de verhuur van een casco ruimte in een passagiersstation voor serviceverlening aan reizigers, daaronder begrepen het (gedeeld) gebruik van een backoffice.

⁸ ACM/IN/680874.

⁹ ACM/UIT/573528.

¹⁰ ACM/IN/685843, ACM/IN/685703.

¹¹ ACM/UIT/573529.

- **Verhuur personeelsruimte 'rijdend personeel'**: Deze dienst omvat de verhuur van een casco ruimte in een passagiersstation ten behoeve van het pauzeren van rijdend treinpersoneel en *on-board* schoonmaakpersoneel.

12 Daarnaast biedt NSS de volgende categorie 4-diensten aan:

- **Levering energie**: Deze dienst omvat de doorlevering van energie aan verhuurde ruimtes en locaties op of nabij passagiersstations, inclusief de daarmee verbonden administratieve dienstverlening. De energie zelf wordt geleverd door een energieleverancier en maakt dus geen deel uit van deze dienst.
- **Storingen**: Deze dienst omvat het aannemen en opvolgen van storingsmeldingen aan objecten zoals stationsgebouwen en apparatuur.
- **Schoonmaak OV-betaalmiddelen**: Deze dienst omvat het (laten) uitvoeren van gepland schoonmaakonderhoud en glasbewassing van de OV-betalapparatuur van vervoerders op het station.

13 Categorie 4-diensten vallen niet onder de beoordeling van dit besluit: voor deze diensten geldt niet de verplichting dat die in het kader van een aanbesteding ter goedkeuring aan de ACM moeten worden aangeboden.

Dienstenaanbod NSR

14 Het dienstenaanbod van NSR bestaat uit het verzorgen van dynamische reisinformatie.

15 De dienst dynamische reisinformatie wordt verzorgd door het Dienstencentrum Reisinformatie (hierna: DCRI) van NSR. Het DCRI verzorgt op alle stations in Nederland de reisinformatieverlening via de daar aanwezige borden en omroepsystemen. Daarnaast levert het DCRI reisinformatiebrongegevens aan de Nationale Data Openbaar Vervoer (NDOV)-loketten.

4. Beoordelingskader

16 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 NS 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*.

- 17 De ACM verwijst voor het volledige juridisch kader naar de bijlage bij dit besluit.
- 18 Het beoordelingskader voor de voorwaarden en vergoedingen is nader uitgewerkt in het (voorgaande) goedkeuringsbesluit in het kader van de aanbesteding van de Valleilijn-concessie.¹²

5. Beoordeling van het verzoek

Stationsdiensten - toegangsvoorwaarden

- 19 NS heeft de toegangsvoorwaarden van haar dienstenaanbod voor de Twente/ZHO-concessie opgenomen in het document "*Concessie Twente/ZHO – aanbod NS Stations*". Hierin geeft NS per station aan welke diensten en voorzieningen op welke locaties beschikbaar zijn, hoe zij kunnen worden aangevraagd en welke voorwaarden hierop van toepassing zijn. Een nadere uitwerking van de voorwaarden is te vinden in het stationsportfolio als bedoeld in artikel 18 van het Implementatiebesluit (zie www.stations.nl). Daarnaast heeft NS de door haar gehanteerde modelovereenkomsten overgelegd, inclusief algemene bepalingen, en haar geschillenregeling.
- 20 De ACM ziet in de toegangsvoorwaarden geen discriminerende bepalingen en is van oordeel dat de voorwaarden voor toegang die NS voor de Twente/ZHO-concessie hanteert voor haar aanbod van stationsdiensten 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.

Stationsdiensten – kosten

- 21 Voor de diensten die vallen onder "Gebruik locatie OV-betaalmiddel" en "Gebruik locatie mobiele informatiebalie", is het tarief € 0,-. Hiermee bedraagt het tarief voor deze diensten per definitie niet meer dan de kosten die nodig zijn om de dienst te verrichten. Gelet daarop voldoet NS ten aanzien van deze diensten aan de verplichtingen met betrekking tot kostenoriëntatie.

¹² ACM/UIT/525336, 19 december 2019.

- 22 Voor de overige tarieven beoordeelt de ACM of het kostentoerekeningssysteem en de toepassing daarvan voldoen aan de wettelijke eisen.

Beoordeling kostentoerekeningssysteem

- 23 NS heeft haar kostentoerekeningssysteem voor OV-serviceruimtes en Personeelsruimtes voor 'rijdend personeel' en de toepassing van die methodiek voor de tarieven van het jaar 2023, beschreven in het document "Tarieven gereguleerde diensten NS Stations"¹³ (hierna: het document Tarieven).
- 24 Het kostentoerekeningssysteem is ongewijzigd ten opzichte van eerdere beoordelingen, met uitzondering van het feit dat enkele aanpassingen zijn gedaan om de effecten van de coronapandemie te normaliseren. De tarieven voor 2023 zijn gebaseerd op de in 2020 gerealiseerde kosten en worden vervolgens geïndexeerd. Het jaar 2020 is door de coronapandemie geen 'normaal' jaar. Dit heeft gezorgd voor minder opbrengsten uit niet-gereguleerde diensten, wat zorgt voor hogere toerekening van overheadkosten aan de gereguleerde diensten. NS heeft deze effecten genormaliseerd door bij de toerekening van de overheadkosten uit te gaan van de verhoudingen in de opbrengsten en de fte's (beide verdeelsleutels) uit het jaar 2019. Dit resulteert in de toerekening van minder overheadkosten. Bij de berekening van de redelijke winst is uitgegaan van de bedrijfslasten uit het jaar 2019. Dat resulteert in een lagere redelijke winst.
- 25 De ACM overweegt dat zij in de goedkeuringsbesluiten met betrekking tot het dienstenaanbod van NS voor de DAV-concessie, de Noordelijke Nevenlijnen¹⁴ en de Valleilijn-concessie heeft vastgesteld dat het kostentoerekeningssysteem van NSS voldoet aan de wettelijke eisen en het beoordelingskader vergoedingen (zie randnummer 18). De ACM ziet in de in randnummer 24 genoemde aanpassingen van het systeem geen aanleiding om dat systeem opnieuw integraal te toetsen. De ACM is daarmee van oordeel dat het kostentoerekeningssysteem van NS voldoet aan de wettelijke eisen.

¹³ Versie 1.0, 17 februari 2022.

¹⁴ Besluit van de ACM tot goedkeuring van de voorwaarden en de vergoedingen van diensten en dienstvoorzieningen van NS Stations B.V. voor de concessies regionaal spoorvervoer december 2020 - 2035 in de provincie Friesland en de provincie Groningen, inclusief de spoorverbinding naar Leer, kenmerk: ACM/DTVP/2017/201400_OV; Besluit van de ACM tot goedkeuring van de voorwaarden en de vergoedingen van diensten en dienstvoorzieningen van NS Stations B.V. voor de spoorconcessie Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden, kenmerk: ACM/DTVP/2017/401251_OV.

Beoordeling toepassing kostentoekeningssysteem

- 26 Met betrekking tot de toepassing van het kostentoekeningssysteem overweegt de ACM het volgende. NS baseert de berekening van de tarieven voor 2023 op de kostenrealisatie van het jaar 2020, omdat NS voor haar tariefbepaling – die voor de tarieven van het jaar 2023 plaatsvindt in 2021 – uitgaat van de werkelijke gerealiseerde kosten uit de meest recente door de accountant goedgekeurde jaarrekening. De voor 2020 toegerekende kosten resulteren in een kostprijs per vierkante meter voor prijspeil 2020 die wordt geïndexeerd naar prijspeil 2023.
- 27 De ACM stelt vast dat de berekeningen in de toepassing van het kostentoekeningssysteem juist zijn. De ACM kan volgen hoe de berekeningen per stap zijn gemaakt en kan nagaan hoe de verdeelsleutels tot stand zijn gekomen en hoe ze worden toegepast.
- 28 De kostentoekening resulteert uiteindelijk in kostprijzen per vierkante meter prijspeil 2023 die ruim 3% hoger zijn dan de tarieven voor 2022 (die zijn gebaseerd op de kostenrealisatie in 2019). Deze stijging doet zich voor ondanks de normalisatie voor de effecten van de coronapandemie (zie randnummer 24). Deze stijging is hoger dan de inflatie-index, die voor 2023 1,6%-1,8% bedraagt.¹⁵
- 29 De kostenstijging boven de inflatie is het gevolg van correcties in de labeling van huurobjecten die in 2019 in de vastgoedadministratie zijn doorgevoerd. Bij die correcties zijn huurobjecten die voorheen het – achteraf onjuiste – label ‘winkel’ hadden nu anders gelabeld. Het aantal vierkante meters vloeroppervlak waaraan de kosten worden toegerekend, is daardoor afgenomen, waardoor de kostprijs per vierkante meter toeneemt. De ACM is van oordeel dat deze correcties juist zijn en ertoe leiden dat de tarieven beter aansluiten bij ‘de kosten die nodig zijn om de dienst te verrichten, verhoogd met redelijke winst’.

Conclusie

- 30 Nu het kostentoekeningssysteem voldoet aan de wettelijke eisen en tevens juist is toegepast, concludeert de ACM dat NS voor het verhuren van OV-serviceruimtes en

¹⁵ NS gebruikt afhankelijk van de kostenpost drie verschillende indexen (document Tarieven, p. 54).

personeelsruimtes voor 'rijdend personeel' niet meer kosten toerekent dan de kosten die nodig zijn om deze diensten te verrichten.

- 31 Gelet op het voorgaande is de ACM van oordeel dat NS voor de diensten "Verhuur OV-serviceruimte" en "Verhuur personeelsruimte 'rijdend personeel'" voldoet 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.

Stationsdiensten - redelijke winst

- 32 NS heeft in haar tarieven voor de diensten "Verhuur OV-serviceruimte" en "Verhuur personeelsruimte 'rijdend personeel'" een winstopslag verwerkt. De ACM dient te beoordelen of de wijze waarop deze winstopslag is berekend, voldoet aan de criteria voor een redelijke winst zoals bedoeld in Richtlijn 2012/34/EU.
- 33 Artikel 3 onder 17 van Richtlijn 2012/34/EU definieert redelijke winst als een rendementsvergoeding op basis van eigen vermogen, waarbij rekening wordt gehouden met het risico, waaronder het risico aan inkomstzijde of het ontbreken daarvan, waaraan de exploitant van de dienstvoorziening is blootgesteld, en die in de lijn ligt van de gemiddelde opbrengst voor de betrokken sector in de afgelopen jaren.
- 34 De ACM beoordeelt 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. De methode die de ACM hiervoor hanteert is het Capital Asset Pricing Model (CAPM).

Berekening redelijke winst

- 35 NS heeft bij het bepalen van haar rendement op eigenvermogen de CAPM-methode gevolgd. Daarvoor moeten enkele parameters worden bepaald. In dit geval gaat het om: de risicovrije rente, de marktrisicopremie, de bèta's (asset bèta en equity bèta) van de onderneming (een maatstaf voor het systematische risico), de gearing (verhouding tussen vreemd en totaal vermogen) en de relevante belastingvoet.
- 36 NS heeft de risicovrije rente bepaald op basis van de gemiddelde rente over 36 maanden van Nederlandse en Duitse staatsobligaties (in een 50%/50%-verhouding), met een looptijd van 10 jaar. Deze is op basis van de periode 2018-2020 berekend op **[vertrouwelijk: XX]%**.

- 37 Voor de marktrisicopremie gebruikt NS de waarde die de ACM heeft toegepast in ander besluiten zoals in het Besluit vaststelling WACC Loodswezen 2020-2022.¹⁶ De hoogte van de marktrisicopremie is 5%.
- 38 De bèta wordt berekend op basis van een referentiegroep van bedrijven met vergelijkbare activiteiten. Voor de onderbouwing van de referentiegroep heeft NS een rapport gebruikt van Quantera Global.¹⁷ In dit rapport is een referentiegroep samengesteld van acht Europese bedrijven. Op basis van deze referentiegroep is een asset bèta berekend van **[vertrouwelijk: XX]**.
- 39 Vervolgens is de referentiegroep ook gebruikt om de *gearing* te berekenen.¹⁸ Door de mediaan te berekenen van de verhouding vreemd en eigen vermogen van de bedrijven in de referentiegroep over de periode 2018-2020 is de *gearing* vastgesteld op 0,49. Met de *gearing* kan de asset bèta worden omgerekend naar de equity bèta. De equity bèta is gelijk aan **[vertrouwelijk: XX]**.
- 40 De belastingvoet is het tarief van de vennootschapsbelasting van 25%.
- 41 Op basis van deze parameters wordt de kostenvoet van het eigen vermogen en daarmee de redelijke winst vastgesteld op **[vertrouwelijk: XX]**.
- 42 Voor de kostenvoet van vreemd vermogen gaat NS uit van de door haar betaalde werkelijke rente op vreemd vermogen.

Oordeel ACM berekening redelijke winst

- 43 De ACM is van oordeel dat de hiervoor beschreven methode voldoet aan de wettelijke eisen en consistent is met de methodiek die de ACM hanteert voor het vaststellen van de rendementsvergoeding in andere gereguleerde sectoren. De risicovrije rente is op de juiste wijze bepaald, en de marktrisicopremie is gebaseerd op recent onderzoek dat de basis vormde voor andere besluiten van de ACM over de redelijke winst in gereguleerde sectoren. Ook is de samenstelling van de referentiegroep zorgvuldig onderbouwd in het rapport van **[vertrouwelijk: XX]**. Dit heeft gezorgd voor een betrouwbare

¹⁶ ACM/UIT/516677.

¹⁷ ACM/IN/450583.

¹⁸ De *gearing* betreft de mate waarin een onderneming met vreemd vermogen is gefinancierd, uitgedrukt als fractie van het totale vermogen.

referentiegroep met vergelijkbare ondernemingen, die de basis vormen van de berekening van de asset bèta en de equity bèta. Ook de overige parameters zijn juist berekend. Daarnaast stelt de ACM vast dat de redelijke winst op basis van al deze parameters op de juiste wijze is berekend.

- 44 Gelet op het voorgaande is de ACM van oordeel dat het redelijk rendement dat NS voor de diensten “Verhuur OV-serviceruimte” en “Verhuur personeelsruimte ‘rijdend personeel’” in rekening brengt, voldoet aan de vereisten voor de redelijke winst van artikel 68, eerste lid, van de Sw, gelezen in samenhang met artikel 19 van het Implementatiebesluit.
- 45 Gelet op randnummer 31 en 44 concludeert de ACM dat NS in haar tarieven voor het verhuren van OV-serviceruimtes en Personeelsruimtes voor ‘rijdend personeel’ niet meer in rekening brengt dan de kosten die nodig zijn om deze diensten te verrichten, verhoogd met een redelijke winst.

Stationsdiensten - tarieven

- 46 Uit het Tariefblad 2022-2023 blijkt dat de NS voor 2022-2023 de volgende tarieven hanteert voor de categorie 2-diensten die zij aanbiedt:

Gebruik locatie OV-betaalmiddel	Tarief
Kaartverkoopautomaat	€0,-
Opwaardeerautomaat	€0,-
Toegangspaal in- en uitchecken	€0,-
Toegangspoort in- en uitchecken	€0,-
Overige OV-Distributiemiddelen	€0,-

Tabel 1. Tarieven gebruik locatie OV-betaalmiddelen

	Tarief
Gebruik locatie mobiele informatiebalie	€0,-

Tabel 2. Tarief gebruik locatie mobiele informatiebalie

	Tarief (euro per m ² /jaar)	
	2022	2023
Huur OV-serviceruimte en Huur personeelsruimte		
Kathedraal	219,47	226,05
Mega	134,37	138,40
Plus	99,87	102,87
Basis	95,53	98,40
Halte	69,55	71,64

Tabel 3. Tarieven OV-serviceruimten en personeelsruimten

- 47 Om ongewenste schommelingen in de vergoedingen van jaar tot jaar te voorkomen, hanteert de NS als uitgangspunt dat de jaarlijkse tariefstijging wordt begrensd tot maximaal 3%. Indien de kostprijs inclusief redelijk rendement meer dan 3% hoger is dan het tarief van het voorgaande jaar, dan wordt de stijging van het tarief dus begrensd tot 3%. NS geeft aan dat deze 3% is gebaseerd op een langjarig inflatiepercentage van 2% en de structureel gestegen kosten vanwege extra investeringen in de kwaliteit van de stations van 1%.
- 48 Voor 2023 is de kostprijs meer dan 3% hoger dan het tarief van 2022 en daarom past NS de begrenzing van de stijging tot 3% toe.

- 49 De ACM merkt op dat er geen wettelijke verplichting is voor de gebruikte begrenzing: NS zou een sterkere stijging van haar daadwerkelijke kosten mogen doorvoeren. Een begrenzing van de stijging van de vergoeding tot 3% per jaar is natuurlijk toegestaan.

NSR - toegangsvoorwaarden

Dynamische reisinformatie

- 50 Naast het eerder beschreven generieke kader van de Spoorwegwet geldt voor de dienst dynamische reisinformatie ook het specifieke reguleringskader dat is vastgelegd in het besluit dat Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) in 2012 heeft genomen over de overname van het DCRI door NSR. In het kader van deze overname heeft NSR zich eraan gecommitteerd zich non-discriminatoir te gedragen ten opzichte van alle openbare personenvervoerders op het Nederlandse spoorwagennet 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
- geschillen over de inhoud en/of de naleving van de verplichtingen uiteengezet in het NMa-besluit laat voorleggen aan een onafhankelijke geschillencommissie.¹⁹

- 51 NSR heeft ter uitvoering van de voorwaarden uit het NMa-besluit het DCRI governance-document vastgesteld.²⁰ 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

¹⁹ Besluit van de NMa van 3 oktober 2012, kenmerk 7436/49 (*NS Reizigers – Reisinformatie ProRail*), rn. 61 e.v.

²⁰ NSR., *Dienstencentrum Reisinformatie – Governance*. Te raadplegen via: DCRI - Dienstencentrum Reisinformatie - Governance.

document een uitleg over de begroting van het DCRI, de aan de dienst toe te rekenen kosten, de financiële verantwoording en de afstemming over die zaken met vervoerders die de dienst gebruiken. Ook wordt in het governance-document uitleg gegeven over de procedure voor conflictbeslechting.

- 52 De ACM heeft het aanbod van NSR eerder beoordeeld en geconcludeerd dat NSR in haar dienstenaanbod toegangsvoorwaarden hanteert die voor alle spoorwegondernemingen gelijk zijn. De ACM ziet in de toegangsvoorwaarden geen aanwijzingen voor beperking van de mededinging voor bepaalde (groepen van) spoorwegondernemingen.
- 53 Gelet op het voorgaande is de ACM van oordeel dat de voorwaarden voor toegang die NSR niet-discriminerend zijn.²¹

NSR - kosten en tarieven

Dynamische reisinformatie

- 54 NSR stelt 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 (zie randnummer 50). Deze methode is 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 werden gebracht.²²
- 55 De methode waarmee NSR de kosten toerekent en de 'verdeelsleutel' – in feite de tariefdrager (haltering) – waarmee de tarieven zijn bepaald, zijn daarbij ongewijzigd gebleven ten opzichte van het besluit van de ACM van 6 maart 2017. Daarom is de ACM van oordeel dat de methode voldoet aan de wettelijke eisen.

²¹ In overeenstemming zijn met hetgeen bij of krachtens artikel 67, eerste en tweede lid, van de Sw is bepaald.

²² Besluit van de ACM van 6 maart 2017, met kenmerk ACM/DTVP/2017/201401_OV, randnummers 57 t/m 69.

- 56 Naar het oordeel van de ACM is de afstemming over toe te rekenen begrote kosten²³ (kostenbasis) met vervoerders die de dienst gebruiken en een accountantscontrole op de juistheid van de het vaststellen van de uiteindelijk gerealiseerde kosten²⁴, voldoende waarborg dat de methode goed wordt toegepast. Gelet daarop is de ACM van oordeel dat NSR voor deze dienst voldoet 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.
- 57 NSR heeft een (voorlopige) berekening aangeleverd van de kosten die in 2022 voor de huidige Twente/ZHO-concessie in rekening zullen worden gebracht voor de dienst dynamische reisinformatie. Deze berekening is gebaseerd op gebudgetteerde kostencijfers en het aantal geplande haltingen voor de Twente/ZHO-concessie.
- 58 De totale kostenbasis voor de dienst dynamische reisinformatie bedraagt voor 2022 € 11.185.000. Deze kostenbasis is bepaald door de in de kostentoe rekeningsmethode gespecificeerde kostenposten bij elkaar op te tellen. Op deze kostenbasis wordt een bedrag van € 7.500.000 in mindering gebracht, zijnde een bijdrage van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het hierna resterende bedrag van € 3.685.000 wordt in rekening gebracht bij de vervoerders die de dienst dynamische reisinformatie afnemen.
- 59 De begrote kosten van DCRI die in 2022 aan de huidige Twente/ZHO-concessie worden toegerekend, en die zijn gebaseerd op het huidige gebruik (haltingen), zijn € 14.037.

Conclusie

- 60 De ACM is van oordeel dat het aanbod van NS in relatie tot de Twente/ZHO-concessie voldoet aan de eis van non-discriminatie en dat de tarieven niet hoger zijn dan de kosten plus een redelijke winst.²⁵

²³ Die resulteren in voorlopige tarieven.

²⁴ Die resulteren in de definitieve tarieven, die na afloop van het jaar resulteren in een verrekening.

²⁵ Het bepaalde bij of krachtens de artikelen 67, eerste en tweede lid, en 68 van de Sw.

6. Besluit

61 De Autoriteit Consument en Markt keurt de door NS 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 Twente/ZHO-concessie vanaf december 2023.

De Autoriteit Consument en Markt

namens deze,

Sonja Hibbert

Teammanager Directie Telecom Vervoer en Post

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.

7. Bijlage: Juridisch kader

Goedkeuringsbevoegdheid ACM

Artikel 68b van de 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 inkomstzijde 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.”