



Besluit

Aanvraag economisch evenwichtstoets door NS

Ons kenmerk : ACM/UIT/1121385
Zaaknummer : ACM/26/203843
Datum : 9 september 2026

1. Inleiding

1. Spoorwegondernemingen hebben het recht om zonder concessie passagiersdiensten op het spoor aan te bieden ('opentoevangsdiensten') zolang deze diensten het economisch evenwicht van een verleende concessie voor openbaar spoorvervoer niet in gevaar brengen.
Spoorwegondernemingen die een opentoevangsdienst willen gaan aanbieden, moeten dit melden bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM). Vervolgens kunnen betrokken concessieverleners en concessiehouders een aanvraag indienen bij de ACM om te onderzoeken of door deze nieuwe diensten het economisch evenwicht van een of meer concessies in gevaar komt. Blijkt uit deze economisch evenwichtstoets (hierna: EET) dat het economisch evenwicht in gevaar komt, dan mag de opentoevangsdienst niet -of alleen in aangepaste vorm- worden uitgevoerd.
2. N.V. Nederlandse Spoorwegen (hierna: NS) heeft de ACM gevraagd een EET uit te voeren¹ voor de passagierstreindiensten die GoVolta Operations B.V. (hierna: GoVolta) op 28 juli 2026 bij de ACM heeft gemeld.² Deze meldingen betreffen nieuwe treindiensten van Den Haag Centraal naar Luxemburg en Straatsburg, van Den Haag Centraal naar Keulen en van Amsterdam Centraal naar Parijs over de hogesnelheidslijn (HSL). Daarnaast is er ook een wijziging voor de eerder door GoVolta gemelde treindiensten tussen Amsterdam en Berlijn en Amsterdam en Parijs welke niet over de HSL rijdt, maar over de zogenaamde 'oude lijn'. Voor deze beide treindiensten wordt nu ook binnenlands medegebruik gemeld. NS heeft de ACM verzocht voor deze gemelde diensten een EET uit te voeren en daarin de economische impact van de andere (eerder gemelde) nationale en internationale treindiensten in open toegang te betrekken.
3. In dit besluit wordt op deze EET-aanvraag van NS beslist.

2. Verloop van de procedure

2.1. Melding opentoevangsdienst en aanvraag EET

4. GoVolta heeft op 28 juli 2026 nieuwe treindiensten gemeld.³ Dit betreft ten eerste de treindienst van Den Haag Centraal naar Luxemburg en Straatsburg en vice versa, tweemaal per dag. Ten tweede de treindienst van Den Haag Centraal naar Keulen en vice versa, driemaal per dag van maandag tot en met vrijdag. Ten derde de treindienst van Amsterdam Centraal naar Parijs en vice versa over de hogesnelheidslijn, driemaal per dag. Daarnaast heeft GoVolta op 28 juli 2026 de toevoeging van binnenlands medegebruik gemeld voor de eerder bij de ACM gemelde

¹ ACM/IN/1148121.

² ACM/IN/1137612 en ACM/IN/1137610.

³ ACM/IN/1137612 en ACM/IN/1137610.

opentoevangsdiensten van Amsterdam Centraal naar Berlijn en Amsterdam Centraal naar Parijs via de oude lijn.⁴

5. Deze treindiensten bestrijken deels hetzelfde tracé als een aantal treindiensten die NS uitvoert op grond van artikel 5 van de HRN-concessie 2025-2033. Deze overlap komt zowel voor bij binnenlandse passagiersdiensten als bij internationale passagiersdiensten die NS uitvoert op grond van de HRN-concessie. Voor deze internationale diensten heeft de overlap enkel betrekking op het tracé in Nederland; het vervoer na de grens (in België) is geen onderdeel van de concessie.
6. In een brief van 26 augustus 2026 heeft NS bij de ACM een aanvraag ingediend tot het uitvoeren van een EET met betrekking tot de economische impact op de HRN concessie 2025-2033 van de meldingen van 28 juli 2026.⁵
7. NS stelt in de aanvraag dat de economische impact moet worden beoordeeld van zowel de op 28 juli 2026 gemelde treindiensten van GoVolta als van de eerder gemelde passagiersvervoersdiensten, inclusief de passagiersvervoersdiensten die NS heeft meegenomen in haar eerdere EET-aanvragen, ook als voor die eerder gemelde diensten geen EET is uitgevoerd (cumulatieve toets). De impact op het economisch evenwicht van de diensten waarvoor NS nu een EET aanvraagt, komt daarmee volgens NS boven op de impact van de eerder in open toegang gemelde passagiersvervoersdiensten.
8. De ACM zal hierna ingaan op deze argumenten van NS en op de vraag of hier een cumulatieve beoordeling aan de orde is.

3. EET HRN-concessie 2025-2033

3.1. Toetsingskader

9. In artikel 3, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 (hierna: de Uitvoeringsverordening)⁶ wordt onder 'nieuwe passagiersvervoersdienst per spoor verstaan':

een passagiersvervoersdienst per spoor met een regelmatige dienstregeling die hetzij volledig nieuw is, hetzij een aanzienlijke wijziging van een bestaande passagiersvervoersdienst per spoor meebrengt, met name door de verhoging van de frequentie of het aantal stops, en die niet op grond van een openbaredienstcontract wordt geëxploiteerd.

10. Uit artikel 10, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening volgt dat de ACM moet beoordelen of het economisch evenwicht van de HRN-concessie 2025-2033 door de voorgestelde nieuwe passagiersdienst per spoor in gevaar zou komen.
11. Uit artikel 14 van de Uitvoeringsverordening volgt dat de ACM voor de uitvoering van de EET een heldere, transparante en niet discriminerende methodiek hanteert en die bekendmaakt op haar website. De Uitvoeringsverordening geeft geen nadere voorschriften over de methodiek.

⁴ ACM/IN/1137610

⁵ ACM/IN/1148121

⁶ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 van de Commissie van 20 november 2018 tot vaststelling van de procedure en criteria voor de analyse van de impact op het economisch evenwicht overeenkomstig artikel 11 van Richtlijn 2012/34/EU.

12. De ACM heeft op 13 januari 2020 de Methodiek voor de analyse van het economisch evenwicht van een concessie voor openbaar personenvervoer per spoor⁷ opgesteld, gewijzigd op 8 oktober 2021⁸ (hierna: de Methodiek) en beide gepubliceerd op de website acm.nl.⁹
13. Uit artikel 10, vijfde lid, van de Uitvoeringsverordening volgt dat de ACM bij de beoordeling van de economische impact ook de netto voordelen voor reizigers beoordeelt.
14. Uit de Methodiek (randnummers 47 en 48) volgt dat de ACM onder de netto voordelen verstaat wat de nieuwe passagiersdienst toevoegt aan de concessiediensten. De netto voordelen kunnen naar de mening van de ACM voor een belangrijk deel worden uitgedrukt in de toename van reizigersopbrengsten. In termen van reizigersopbrengsten ziet de ACM de opbrengsten voor de aanbieder van de nieuwe passagiersdiensten als de bruto voordelen. De opbrengsten voor de aanbieder van de nieuwe passagiersdiensten minus het verlies aan reizigersopbrengst voor de concessiediensten ziet de ACM als een voorbeeld van netto voordelen voor de reizigers.
15. De ACM voert een zogenoemde cumulatieve beoordeling uit in geval van een EET-aanvraag voor treindiensten die tijdens dezelfde concessieperiode zijn gemeld. Daartoe bepaalt de Methodiek (randnummer 36) het volgende:
36. De ACM beoordeelt in een analyse van het economisch evenwicht de cumulatieve impact op de rentabiliteit van (a) de nieuwe passagiersdienst waarvoor de analyse van het economisch evenwicht is aangevraagd boven op (b) de impact van nieuwe passagiersdiensten die eerder zijn gemeld bij de ACM tijdens de bestaande concessieperiode, ongeacht of bij de eerder gemelde diensten een analyse van het economisch evenwicht is uitgevoerd.
16. De Methodiek (randnummer 39) geeft de volgende toelichting op de cumulatieve toets:
39. Stel dat de eerder beoordeelde nieuwe passagiersdienst ziet op een voorgaande concessieperiode, dan wordt de impact van die dienst niet meer (cumulatief) meegenomen bij de beoordeling van een nieuwe passagiersdienst in een volgende concessieperiode. Het principe dat cumulatief wordt getoetst, geldt dus alleen binnen een concessieperiode. Dit volgt dwingend uit de tekst van de Uitvoeringsverordening die op diverse plaatsen een toets op “de concessie” en “de bestaande concessie” [“het (bestaande) openbaredienstcontract”] voorschrijft.
17. Uit artikel 11, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening volgt dat de ACM na afloop van de EET een besluit neemt op basis waarvan de toegang tot de spoorweginfrastructuur wordt verleend, gewijzigd, voorwaardelijk wordt toegekend of geweigerd.

3.2. Beoordeling ACM

18. De ACM stelt vast dat NS één van de entiteiten is die op grond van artikel 19b, tweede lid, van de Wet personenvervoer 2000 een aanvraag kan indienen bij de ACM tot het uitvoeren van een analyse van het economisch evenwicht van een concessie. NS heeft de aanvraag ingediend binnen de daarvoor gestelde termijn van een maand vanaf de ontvangst van de kennisgeving van de opentoevangsdienst.¹⁰

⁷ ACM/UIT/524822.

⁸ ACM/UIT/562337.

⁹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/methodiek-voor-de-analyse-van-het-economisch-evenwicht-op-het-spoor>.

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/wijzigingsbesluit-methodiek-voor-de-analyse-van-het-economisch-evenwicht-spoor>.

¹⁰ Artikel 5, eerste lid, Uitvoeringsverordening in samenhang met artikel 11, tweede lid, van Richtlijn 2012/34/EU.

19. De ACM stelt verder vast dat de meldingen van GoVolta van 28 juli 2026 zijn gedaan tijdens (na het verlenen van) de bestaande concessie 2025-2033.

3.2.1. De nieuw gemelde treindiensten van GoVolta

20. De treindiensten Den Haag - Luxemburg – Straatsburg, Den Haag – Keulen, Amsterdam – Parijs (HSL) en de aanvulling van binnenlands vervoer voor de treindiensten Amsterdam – Berlijn en Amsterdam - Parijs (oude lijn) hebben volgens NS een impact van **[vertrouwelijk]** procentpunt op haar interne rendement.¹¹
21. De ACM heeft niet beoordeeld of dit een juiste schatting is maar stelt vast dat deze door NS berekende afname van het rendement onder de afname van 0,2 procentpunt ligt waarvan ACM in randnummer 29 van de Methodiek aangeeft dat die in de regel geacht moet worden geen aanzienlijk negatief effect te zijn.

3.2.2. Cumulatieve beoordeling

22. NS vraagt om een cumulatieve toets van het economisch effect van alle tot nu toe gemelde opentoevangsdiensten op de HRN-concessie 2025-2033.¹²
23. De ACM stelt vast dat de meldingen die NS noemt in de bijlage bij haar aanvraag - met uitzondering van de meldingen Amsterdam-Brugge (GoVolta), Brussel-Milaan (European Sleeper) en Amersfoort/Den Haag HS - Parijs (Arriva) en meldingen van de nieuwe diensten van GoVolta waarvoor deze EET-aanvraag is gedaan - zijn gedaan voordat de HRN-concessie 2025-2033 werd verleend.
24. Onder toepassing van de randnummers 36 en 39 van de Methodiek concludeert de ACM dat voor het uitvoeren van een cumulatieve beoordeling in deze EET enkel grondslag bestaat voor meldingen die zijn gedaan nadat de HRN-concessie 2025-2033 is verleend. Voor meldingen die zijn gedaan voordat de HRN-concessie 2025-2033 is verleend, wordt de economische impact op deze concessie niet beoordeeld.
25. Gelet op het voorgaande wordt uitsluitend de cumulatieve impact van de meldingen Amsterdam-Brugge, Brussel-Milaan, Amersfoort/Den Haag HS – Parijs en de nieuwe diensten van GoVolta waarvoor de EET-aanvraag is gedaan in deze EET betrokken. Onder toepassing van randnummer 36 van de Methodiek is het bij een cumulatieve beoordeling niet van belang of bij de eerder gemelde diensten een analyse van het economisch evenwicht is uitgevoerd.
26. De opentoevangsdiensten die zijn gemeld nadat de HRN-concessie 2025-2033 is verleend en de door NS geschatte impact op de opbrengsten voor NS en het interne rendement is weergegeven in de onderstaande tabel.¹³ Het cumulatieve effect van deze diensten komt daarmee uit op **[vertrouwelijk]** procentpunt op het interne rendement van NS.

¹¹ Zie bijlage 'Open toegang-meldingen', p.2 bij de EET-aanvraag van NS.

¹² Zie bijlage 'Open toegang-meldingen', p.8 bij de EET-aanvraag van NS.

¹³ Zie bijlage 'Open toegang-meldingen', p.2 en p.8 bij de EET-aanvraag van NS.

Aanbieder	Traject	Impact op opbrengsten NS	Impact op interne rendement NS
		in mln euro / jaar dat de trein rijdt	in procentpunt
Eerder gemelde diensten			
GoVolta	Amsterdam-Brugge	[vertrouwelijk] ¹⁴	[vertrouwelijk]
European Sleeper	Brussel-Milaan (via Breda en Eindhoven)	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Arriva	Den Haag / Amersfoort - Parijs	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Diensten waarvoor deze EET wordt aangevraagd			
GoVolta	Amsterdam-Berlijn (aanvulling: binnenlandsvervoer)	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
GoVolta	Amsterdam-Parijs (klassieke spoor) (aanvulling: binnenlandsvervoer)	[vertrouwelijk] ¹⁵	[vertrouwelijk]
GoVolta	Den Haag - Luxemburg - Straatsburg	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
GoVolta	Den Haag - Keulen	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
GoVolta	Amsterdam - Parijs (HSL)	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Totaal voor diensten waarvoor deze EET wordt aangevraagd		[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Cumulatief		[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

27. De ACM heeft niet beoordeeld of dit juiste schattingen zijn maar stelt vast dat deze door NS berekende afnames van het rendement ook in een cumulatieve beoordeling onder de afname van 0,2 procentpunt ligt waarvan de ACM in randnummer 29 van de Methodiek aangeeft dat die in de regel geacht moet worden geen aanzienlijk negatief effect te zijn.
28. De ACM merkt op dat de nieuwe diensten waarvoor deze EET is aangevraagd primair internationale diensten betreffen welke voorzien in nieuwe verbindingen die nog niet als concessiedienst worden aangeboden. De ACM is van oordeel dat de netto voordelen voor reizigers in termen van geheel nieuwe diensten en daarmee gepaard gaand geheel nieuw vervoer in termen van passagierskilometers, relatief groot zijn ten opzichte van de afname van het aantal passagierskilometers voor treindiensten die onder de HRN-concessie vallen. Het in beschouwing nemen van deze relatief grote netto voordelen voor reizigers ten opzichte van de substitutie die plaatsvindt tussen de nieuwe treindiensten en de treindiensten op het HRN, maken dat het economisch evenwicht nog minder in gevaar komt. De ACM is van oordeel dat het meewegen van de netto voordelen voor reizigers er daarmee toe kan leiden dat ook een geschatte impact groter dan 0,2 procentpunt niet zonder meer betekent dat het economisch evenwicht in gevaar komt.

¹⁴ Dit betreft de diensten naar Brugge en niet de vóór de verlening van de HRN-concessie gemelde diensten naar Parijs. De ACM heeft daarom de impact van de diensten naar Parijs hier niet opgenomen.

¹⁵ Hier is alleen de door NS geschatte impact van het aanbieden van binnenlandsvervoer opgenomen. De internationale diensten naar Parijs is gemeld vóór het verlenen van de HRN-concessie en daarom wordt de impact van die internationale diensten niet meegenomen bij de cumulatieve impact.

4. Conclusie

29. De ACM concludeert dat het economisch evenwicht van de HRN concessie 2025-2033 niet in gevaar komt door de meldingen van GoVolta Operations B.V. van 28 juli 2026. Gelet op artikel 11, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 moet daarom toegang tot de spoorweginfrastructuur worden verleend aan de gemelde treindiensten van Den Haag Centraal naar Luxemburg/Straatsburg en vice versa, Den Haag Centraal naar Keulen en vice versa, Amsterdam Centraal naar Parijs (HSL) en vice versa en de aanvulling van binnenlands vervoer voor de treindiensten van Amsterdam Centraal naar Berlijn en Amsterdam Centraal naar Parijs (oude lijn).
30. De ACM merkt voor de volledigheid op dat zij met dit besluit geen oordeel geeft over de verdeling van (infrastructuur)capaciteit als bedoeld in de Spoorwegwet.

5. Besluit

31. De Autoriteit Consument en Markt bepaalt voor de door GoVolta Operations B.V. op 28 juli 2026 gemelde diensten van Den Haag Centraal naar Luxemburg/Straatsburg en vice versa, Den Haag Centraal naar Keulen en vice versa, Amsterdam Centraal naar Parijs (HSL) en vice versa en de aanvulling van binnenlands vervoer voor de treindiensten van Amsterdam Centraal naar Berlijn en Amsterdam Centraal naar Parijs (oude lijn) dat toegang moet worden verleend tot de spoorweginfrastructuur.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

drs. M. Ait Mallouk
Teammanager Directie Telecom Vervoer en Post

Als u belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Directie Juridische Zaken, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag of naar acm-post@acm.nl. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.