



Besluit

Aanvraag economisch evenwichtstoets door NS

Ons kenmerk : ACM/UIT/643092
Zaaknummer : ACM/24/192803
Datum : 14 februari 2025

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 passagierstreindienst die GoVolta Operations B.V. (hierna: GoVolta) op 16 oktober 2024 bij de ACM heeft gemeld.² Deze melding betreft een nieuwe treindienst van Amsterdam naar Brugge en vice versa. NS heeft de ACM verzocht hiervoor 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 16 oktober 2024 een nieuwe treindienst gemeld van Amsterdam naar Brugge en vice versa, tweemaal per dag.
5. Deze treindiensten bestrijken deels hetzelfde tracé als de treindienst van Amsterdam / Rotterdam naar Brussel-Zuid en vice versa, die NS 32 keer per dag moet uitvoeren op grond van artikel 5 van de HRN-concessie 2025-2033. Deze overlap betreft het gehele tracé in Nederland voor de reizigers naar Antwerpen; het vervoer na de grens (in België) is geen onderdeel van de concessie.

¹ E-mail van NS, ACM/IN/929741.

² ACM/IN/919468.

6. Op 14 november 2024 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 melding van 16 oktober 2024.
7. NS stelt in de aanvraag dat de economische impact van de op 16 oktober 2024 gemelde treindienst en eerder gemelde treindiensten moet worden beoordeeld, ook als voor die eerder gemelde diensten geen EET is uitgevoerd (cumulatieve toets).
8. Op 13 december 2024 heeft de ACM aan NS gevraagd het belang bij de EET-aanvraag nader toe te lichten.³
9. Op 6 januari 2025 heeft NS laten weten uit de brief van 13 december 2024 af te leiden dat de ACM - volgens NS ten onrechte - geen aansluiting zal zoeken bij het moment waarop opentoegeangsvervoer feitelijk zal worden verricht⁴ maar bij het moment waarop het is gemeld. Gelet op dit verschil van inzicht en op het financiële belang van NS bij een cumulatieve beoordeling, handhaaft NS de EET-aanvraag.⁵ 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

10. 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.
11. 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.
12. 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.
13. De ACM heeft op 13 januari 2020 de *Methodiek voor de analyse van het economisch evenwicht van een concessie voor openbaar personenvervoer per spoor*⁷ opgesteld, gewijzigd op 8 oktober 2021⁸ (hierna: de Methodiek) en beide gepubliceerd op de website acm.nl.⁹

³ ACM/UIT/636584

⁴ 1 januari 2026

⁵ ACM/IN/945251

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.

⁷ ACM/UIT/524822.

⁸ ACM/UIT/560704.

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>.

14. 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.
15. 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.
16. 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.
17. De Methodiek (randnummer 39) geeft een verdere 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.
18. 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

19. 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 binnen de daarvoor gestelde termijn van een maand na kennisgeving van de opentoevangsdienst ingediend.
20. De ACM stelt verder vast dat de melding van GoVolta van 16 oktober 2024 is gedaan tijdens (na het verlenen van) de bestaande concessie 2025-2033.

3.2.1. De nieuwe treindienst Amsterdam-Brugge

21. De treindienst Amsterdam-Brugge heeft volgens NS een impact van **[Vertrouwelijk:]** procentpunt op haar interne rendement.¹⁰

¹⁰ Zie bijlage ‘Open toegang-meldingen’, p. 2 bij de EET-aanvraag van NS.

22. De ACM heeft niet beoordeeld of dit een juiste schatting is maar stelt vast dat deze door NS berekende afname van het rendement zeer ver **[Vertrouwelijk:]** 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.
23. De ACM stelt daarom vast dat de door GoVolta gemelde treindienst Amsterdam-Brugge geen aanzienlijk negatief effect heeft op de HRN-concessie 2025-2033.
24. De ACM merkt op dat de nieuwe treindienst Amsterdam-Brugge en vice versa voorziet in een verbinding zonder overstappen van Amsterdam naar Gent en Brugge, die nog niet wordt aangeboden. Deze treindienst levert daarom een netto voordeel voor de reiziger op. In deze EET komt daaraan echter geen bijzondere betekenis toe omdat hierboven al is geconcludeerd dat het economisch evenwicht door deze treindienst niet in gevaar komt. Bij het meewegen van de netto voordelen voor reizigers komt dat evenwicht nog minder in gevaar.

3.2.2 Geen cumulatieve beoordeling

25. NS vraagt om een cumulatieve toets van het economisch effect van alle tot nu toe gemelde opentoevangsdiensten op de HRN-concessie 2025-2033.¹¹
26. De ACM stelt vast dat deze meldingen, met uitzondering van de melding Amsterdam-Brugge en vice versa, zijn gedaan voordat de HRN-concessie 2025-2033 werd verleend.
27. 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 geen grondslag bestaat.
28. De stelling van NS dat niet het tijdstip van de melding maar het tijdstip waarop de treindienst in open toegang feitelijk gaat rijden bepalend is,¹² volgt de ACM niet gelet op de Uitvoeringsverordening die is toegelicht in Methodiek (zie randnummer 17). Voor meldingen die zijn gedaan voordat de HRN-concessie 2025-2033 is verleend, wordt de economische impact op deze concessie niet beoordeeld.
29. Gelet op het voorgaande wordt uitsluitend de impact van de treindienst Amsterdam-Brugge in deze EET betrokken. De uitkomst daarvan is dat het economisch evenwicht van de HRN-concessie 2025-2033 door deze treindienst niet in gevaar komt.

4. Conclusie

30. De Autoriteit Consument en Markt concludeert dat het economisch evenwicht van de HRN-concessie 2025-2033 niet in gevaar komt door de melding van GoVolta Operations B.V. van 16 oktober 2024. Gelet op artikel 11, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 moet daarom toegang tot de spoorweginfrastructuur worden verleend aan de gemelde treindienst van Amsterdam naar Brugge en vice versa.
31. De Autoriteit Consument en Markt merkt voor de volledigheid op dat zij met dit besluit geen oordeel geeft over de verdeling van (infrastructuur)capaciteit als bedoeld in de Spoorwegwet.

¹¹ Zie het Overzicht eerdere meldingen, in de bijlage bij de aanvraag van NS.

¹² Brief NS aan ACM van 6 januari 2025, ACM/IN/ 945251.

5. Besluit

32. De Autoriteit Consument en Markt bepaalt voor de door GoVolta Operations B.V. op 16 oktober 2024 gemelde dienst van Amsterdam naar Brugge en vice versa dat toegang wordt verleend tot de spoorweginfrastructuur.

Autoriteit Consument en Markt,
voor deze

mr. C.G.C. Kraan-Fraikin
Teammanager Directie Telecom Vervoer en Post

Als u belanghebbende bent, kunt u schriftelijk bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. 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.