
ACM Beleidsregel internationale passagiersvervoerdienst

De Autoriteit Consument en Markt

Gelet op artikel 19a van de Wet personenvervoer 2000, artikel 57, vierde en vijfde lid van de Spoorwegwet, Uitvoeringsverordening 869/2014/EU, Uitvoeringsbesluit C(2013) 4474 van de Commissie van 18/07/2013 en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht,

PVnummer: 2016201698

Besluit: 15.0556.52

Eerste afdeling – Algemeen

Artikel 1. – Definities

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. *Aanvraag*: aanvraag tot vaststelling van het Hoofddoel van het voorgenomen vervoer en/of tot vaststelling of het voorgenomen vervoer het Economisch evenwicht in gedrang brengt, als bedoeld in artikel 19a, tweede lid, Wp2000;
- b. *Aanvrager*: indiener van de Aanvraag, als bedoeld in artikel 19a, tweede lid, Wp2000, te weten een of meer Concessieverleners of Concessiehouders of de beheerder.
- c. *Aanvraagformulier*: Formulier als bedoeld in artikel 6, derde lid, Uitvoeringsverordening.
- d. *ACM*: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;
- e. *Beheerder*: houder van een concessie als bedoeld in artikel 16, eerste lid, Sw;
- f. *Concessie*: recht om met uitsluiting van anderen openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaald tijdvak, als bedoeld in artikel 1, onder l, van de Wp2000;
- g. *Concessiehouder*: vergunning houdende vervoerder aan wie een Concessie is verleend, als bedoeld in artikel 1, onder n, van de Wp2000;
- h. *Concessieverlener*: het tot verlening van een Concessie bevoegde gezag, als bedoeld in artikel 1, onder m, van de Wp2000;
- i. *Economisch evenwicht*: het economisch evenwicht van een of meer Concessies van een spoorwegonderneming als bedoeld in artikel 19a, tweede lid, onder b, van de Wp2000;
- j. *Internationale passagiersvervoerdienst*: Internationale passagiersvervoerdienst, als bedoeld in artikel 57, vierde lid, Sw;
- k. *Internationale reizen*: reizen van passagiers tussen stations in verschillende lidstaten en die daarbij gebruik maken van de voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst.
- l. *Hoofddoel*: het hoofddoel van de internationale passagiersvervoerdienst, als bedoeld in artikel 19a, tweede lid, onder a, Wp2000;
- m. *Mededeling*: mededeling als bedoeld in artikel 19a, eerste lid, van de Wp2000;
- n. *Melding*: melding als bedoeld in artikel 57, vierde lid, Sw;
- o. *Meldingsformulier*: Formulier als bedoeld in artikel 3, tweede lid, Uitvoeringsverordening.

- p. *Nationale reizen*: reizen van passagiers die voor binnenlandse reizen in Nederland gebruik maken van de voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst.
- q. *Nieuwe aanbieder*: de spoorwegonderneming die een Internationale passagiersvervoerdienst wil aanvangen, als bedoeld in artikel 57, vierde lid, van de Sw;
- r. *Sw*: Spoorwegwet;
- s. *Uitvoeringsverordening*: Uitvoeringsverordening (EU) 869/2014 van 11 augustus 2014, inzake nieuwe spoorvervoerdiensten voor passagiers.
- t. *Wp2000*: Wet personenvervoer 2000.

Tweede afdeling – Meldings- en aanvraagprocedure

Artikel 2. – Melding

1. ACM stelt voor het doen van een Melding een Meldingsformulier beschikbaar, genaamd 'Melding voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst', als bedoeld in artikel 3, tweede lid, Uitvoeringsverordening.
2. ACM merkt een kennisgeving van een nieuwe Internationale passagiersvervoerdienst aan als Melding, als ACM beschikt over alle vereiste informatie, zoals aangegeven in het Meldingsformulier.
3. De Nieuwe aanbieder geeft bij het indienen van de Melding gemotiveerd aan of en zo ja, welke gegevens vertrouwelijk zijn.

Artikel 3. – Mededeling

1. De Mededeling van ACM kan de gegevens bevatten, zoals deze door de Nieuwe aanbieder zijn aangeleverd ten behoeve van de punten 1, 2 en 3 van het Meldingsformulier.
2. ACM vermeldt in de Mededeling een termijn van vier weken na publicatie op de website van ACM voor het indienen van een Aanvraag als bedoeld in artikel 19a, tweede lid, Wp2000.

Artikel 4. – Aanvraag

1. ACM stelt voor het doen van een Aanvraag een Aanvraagformulier beschikbaar, genaamd 'Aanvraag onderzoek voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst', als bedoeld in artikel 6, derde lid, Uitvoeringsverordening.
2. ACM neemt een verzoek om een onderzoek naar het Hoofddoel of het Economisch Evenwicht in behandeling als Aanvraag, als zij beschikt over alle vereiste informatie, zoals aangegeven in het Aanvraagformulier. ACM neemt uiterlijk zes weken na ontvangst van alle vereiste informatie een besluit.

3. ACM doet schriftelijk mededeling van de Aanvraag aan de betrokken Beheerder, aan de betrokken Concessieverlener(-s) en de betrokken Concessiehouder(-s) en aan de Nieuwe aanbieder, voor zover zij niet de indiener van de Aanvraag zijn.
4. De Aanvrager geeft bij het indienen van de Aanvraag gemotiveerd aan of en zo ja, welke gegevens vertrouwelijk zijn.

Derde afdeling – Inlichtingen

Artikel 5. – Inlichtingen van Nieuwe aanbieder over Hoofddoel

Om het Hoofddoel van de nieuwe Internationale passagiersvervoerdienst te kunnen onderzoeken, verlangt ACM van de Nieuwe aanbieder de gegevens, zoals aangegeven onder punt 5 van het Meldingsformulier.

Artikel 6. – Inlichtingen van Nieuwe aanbieder over Economisch evenwicht

Om te kunnen onderzoeken of het Economisch evenwicht in gedrang komt, verlangt ACM van de Nieuwe aanbieder de gegevens en bijbehorende onderbouwing, zoals aangegeven onder punt 6 van het Meldingsformulier.

Artikel 7. – Inlichtingen van de Aanvrager over Economisch evenwicht

Om te kunnen onderzoeken of het Economisch evenwicht in gedrang komt, verlangt ACM van de Aanvrager de gegevens en bijbehorende onderbouwing, zoals aangegeven onder punt 6 van het Aanvraagformulier.

Artikel 8. – Eisen aan de inlichtingen

De in artikel 5, artikel 6 en artikel 7 genoemde inlichtingen betreffen de gegevens voor de eerste drie -en zo mogelijk vijf- dienstregeling jaren van de voorgenomen vervoersdienst. Die informatie bevat in ieder geval een volledige en juiste onderbouwing, die inzicht geeft in:

- a. de formulering van de vraagstelling van de onderzoeken, ten behoeve van het verkrijgen van de gegevens als bedoeld in artikel 6 en artikel 7, die door of namens de Nieuwe aanbieder, respectievelijk de Aanvrager, zijn uitgevoerd;
- b. de aansluiting van de verkregen data op de vraagstelling;
- c. de relevantie, betrouwbaarheid en kwaliteit van de verkregen data;
- d. de ruwe data;
- e. de keuze van de empirische methodologie;
- f. de rapportage en interpretatie van de resultaten;
- g. de robuustheid van de resultaten.

Vierde afdeling – Beoordeling

Artikel 9. – Beoordeling Hoofddoel

1. De marktonderzoeken die ten grondslag liggen aan de informatie als bedoeld in artikel 5 worden getoetst op de aspecten, zoals genoemd in artikel 8.
2. Ter uitvoering van de kwantitatieve analyse, bedoeld in artikel 8, eerste lid, Uitvoeringsverordening, berekent ACM:
 - a. de vervoersvraag, bedoeld in artikel 8 lid 2 sub c) van de Uitvoeringsverordening, als de verhouding tussen het aantal Internationale reizen en de som van het aantal Nationale en Internationale reizen;
 - b. de verhouding tussen de nominale opbrengst van de tickets en reserveringen van Internationale reizen enerzijds en de nominale opbrengst van de som van de tickets en reserveringen van Nationale en Internationale reizen anderzijds.
3. Als de uitkomst van de berekening onder lid 2 sub a of lid 2 sub b groter of gelijk is aan 50% beschouwt ACM dat als indicatie dat het Hoofddoel van de betrokken treindienst een Internationale passagiersvervoerdienst is.
4. ACM houdt bij de beoordeling van het Hoofddoel rekening met de gegevens van de eerste drie -en zo mogelijk vijf- dienstregeling jaren, zoals aangeleverd conform artikel 6. Indien redelijkerwijs de verwachting is dat de dienstregeling, het aantal Internationale reizen en/of de omzet van de voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst na de eerste drie, of -in voorkomend geval- vijf jaar van exploitatie significant af zal wijken van de eerste drie -of vijf- jaar, kan ACM ook navolgende jaren in aanmerking nemen.

Artikel 10. – Beoordeling Economisch evenwicht

1. De marktonderzoeken die ten grondslag liggen aan de informatie als bedoeld in artikel 6 en artikel 7 worden getoetst op de aspecten, zoals genoemd in artikel 8.
2. In de economische analyse van de Concessie beoordeelt ACM de verhouding van het aantal passagiers dat de betrokken Concessiehouder verliest als gevolg van de voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst, ten opzichte van het totaal aantal passagiers dat op basis van de betrokken Concessie wordt vervoerd. ACM beschouwt hierbij meerdere reizen van één passagier als afzonderlijke passagiers.
3. Tevens beoordeelt ACM in de economische analyse de verhouding van de wegvallende omzet van de betrokken Concessiehouder, als gevolg van de voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst, ten opzichte van de totale omzet die deze Concessiehouder genereert op basis van de betrokken Concessie.

4. Als uit de hierboven, in lid 2 en 3, bedoelde analyse een vermindering van omzet of passagiersaantallen volgt van meer dan 1,7 procent per jaar gedurende de resterende looptijd van de Concessie, beschouwt ACM dat als indicatie dat er mogelijk sprake is van een significant negatieve impact op de rendabiliteit of op de netto kosten voor de Concessieverlener in de zin van artikel 13, eerste lid, Uitvoeringsverordening.
5. Indien sprake is van meerdere Meldingen, als gevolg van verschillende voorgenomen internationale passagiersvervoerdiensten, houdt ACM in haar beoordeling rekening met het totaal effect per kalenderjaar van die verschillende nieuwe internationale diensten tezamen op het Economisch evenwicht van de Concessie.
6. Indien in de Concessie expliciet is geregeld dat de Concessiehouder het aanbieden van Nationale reizen door Nieuwe aanbieders onvoorwaardelijk dient te gedogen, veronderstelt ACM dat het Economisch evenwicht niet in gedrang komt.

Artikel 11. – Herziening van een besluit

De betrokken Concessieverlener(-s), de betrokken Beheerder, de betrokken Concessiehouder(-s) of de Nieuwe aanbieder kan, overeenkomstig artikel 16 Uitvoeringsverordening, ACM verzoeken een besluit als bedoeld in artikel 15, eerste lid, Uitvoeringsverordening te herzien:

- a. indien de voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst een significante wijziging heeft ondergaan ten opzichte van de door de toezichhoudende instantie geanalyseerde cijfers, of
- b. indien de Concessie vroegtijdig is beëindigd.

Vijfde afdeling – Slotbepalingen

Artikel 12. - Intrekking beleidsregel

De Beleidsregel internationaal vervoer per spoor (Stcrt. 2012, 23298, laatst gewijzigd in Stcrt.2013, 8686) met bijbehorende bijlagen wordt ingetrokken

Artikel 13. – Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Beleidsregel internationale passagiersvervoerdienst.

Artikel 14. – Inwerkingtreding

1. Dit besluit zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.
2. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de dag van publicatie in de Staatscourant.

Den Haag, 31 maart 2016

De Autoriteit Consument en Markt,

C.A. Fonteijn,
bestuursvoorzitter

F. J. H. Don
bestuurslid

J.G. Vegter
bestuurslid

Bijlage 1

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt tot vaststelling van 31 maart 2016 van het formulier 'Melding voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst', als bedoeld in artikel 3, tweede lid, Uitvoeringsverordening 869/2014.

De Autoriteit Consument en Markt,

Gelet op artikel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht;

BESLUIT:

Artikel 1

Het formulier voor het melden van een voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst, als bedoeld in artikel 3, tweede lid, Uitvoeringsverordening 869/2014, wordt vastgesteld overeenkomstig de bij dit besluit behorende bijlage.

Artikel 2

Dit besluit zal met de toelichting en bijlage in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag,

De Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

overeenkomstig het door de Autoriteit Consument en Markt op 31 maart 2016 genomen besluit,

F. J. H. Don, bestuurslid

Bijlage formulier 'Melding voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst'**1 Gegevens betreffende de Nieuwe aanbieder (vereist bij Melding):**

Vermeld:

- 1.1 naam en – indien anders – handelsnaam en rechtsvorm;
- 1.2 adres, telefoonnummer en het elektronisch postadres;
- 1.3 naam van de contactpersoon en het adres, het telefoonnummer en het elektronisch postadres waarop deze bereikbaar is.

2 Gegevens betreffende de aanvang van de dienst (vereist bij Melding):

Vermeld per traject voor de eerste drie -en zo mogelijk vijf- jaar van de nieuwe exploitatie:

- 2.1 de geplande startdatum van de treindienst;
- 2.2 data van wijzigingen in frequentie of haltingen.

3 Gegevens betreffende het totale traject binnen en buiten Nederland (vereist bij Melding):

Vermeld per traject voor de eerste drie -en zo mogelijk vijf- jaar van de nieuwe exploitatie:

- 3.1 de dienstregeling per dag en/of week met vermelding van vertrektijden, haltingen, aankomsttijden en aansluitingen;
- 3.2 de capaciteit en de frequentie van de treindienst per dag en/of per week;
- 3.3 de begin- en eindlocatie (land en station) en locaties van haltingen;
- 3.4 eventuele afwijkingen in frequentie of in haltingen, zoals gedurende zomer- of winterperiode, vakantieperioden, of ingroeiperiode, ten opzichte van het standaardpatroon, per rijrichting.

4 Mee te zenden documenten (vereist bij Melding):

Verstrek:

- 4.1 een motivering dat het hoofddoel van de voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst erin bestaat passagiers te vervoeren tussen stations in verschillende lidstaten;
- 4.2 de bedrijfsvergunning of informatie over de voortgang van de aanvraagprocedure;
- 4.3 het veiligheids- of proefattest of informatie over de voortgang van de aanvraagprocedure.
- 4.4 een schriftelijk bewijsstuk, waaruit de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de aangewezen contactpersoon of -personen blijkt

5 Gegevens in verband met het Hoofddoel (optioneel bij Melding)

Verstrek voor de eerste drie -en zo mogelijk vijf- jaar van de nieuwe exploitatie:

- 5.1 de statuten van de onderneming;
- 5.2 een bewijs van beschikbare tractie;
- 5.3 locatie van de grenspassage(-s);
- 5.4 de verhouding tussen het aantal buiten Nederland gelegen treinkilometers en het totaal aantal treinkilometers van de voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst ;
- 5.5 een prognose van enerzijds het aantal Internationale reizigers en reizigerskilometers en anderzijds van het aantal Nationale reizigers en reizigerskilometers;
- 5.6 een prognose van de omzet afkomstig van enerzijds Internationale reizigers en anderzijds van Nationale reizigers;
- 5.7 kwalitatieve informatie betreffende de mate waarin het voorgenomen vervoer tussen stations in verschillende lidstaten als internationaal moet worden gezien, waaronder in elk geval een beschrijving en tekeningen van rollend materieel dat voor de exploitatie wordt ingezet, met een specificatie van de verschillende klassen van vervoer en informatie ten aanzien van de vervoersvraag naar en de marketing van de treindienst.

6 Gegevens in verband met het Economisch evenwicht (optioneel bij Melding)

Verstrek voor de eerste drie -en zo mogelijk vijf- jaar van de nieuwe exploitatie:

- 6.1 het volledige tarievenplan en de gemiddelde tarieven per reizigerskilometer die de Nieuwe aanbieder in rekening zal brengen voor binnenlands gebruik. De gemiddelde tarieven dienen – indien van toepassing– te zijn gedifferentieerd naar klasse en tijd;
- 6.2 een prognose van het aantal Nationale reizigers en de hieraan gerelateerde reizigerskilometers en omzet;
- 6.3 een specificatie van enerzijds het aantal nieuw aan te trekken Nationale reizigers en anderzijds van Nationale reizigers afkomstig van de betrokken concessiehouder en een specificatie van de hieraan gerelateerde omzet;
- 6.4 de elasticiteiten (generiek en kruislings) die het effect weergeven van de hieronder genoemde aspecten op het aantal reizigers en de hieraan gerelateerde omzet. De volgende aspecten zijn relevant:
 - 6.4.1 Dienstregeling
 - 6.4.2 Prijs
 - 6.4.3 Rollend materieel
 - 6.4.4 Eventuele andere relevante elasticiteiten

6.5 een opgave van de maximale reizigerscapaciteit die de Nieuwe aanbieder per richting en per trajectdeel beschikbaar heeft voor het vervoer van Nationale reizigers, uitgedrukt in aantallen reizigers en reizigerskilometers.

De hierboven genoemde gegevens dient u volledig en juist te onderbouwen middels het aanleveren van een toelichting op:

- a. de formulering van de vraagstelling van het onderzoek dat, ten behoeve van het verkrijgen van de gegevens als bedoeld onder punt 5 en 6 van dit formulier, door of namens de Nieuwe aanbieder is uitgevoerd;
- b. de aansluiting van de verkregen data op de vraagstelling;
- c. de relevantie, betrouwbaarheid en kwaliteit van de verkregen data;
- d. de ruwe data;
- e. de keuze van de empirische methodologie;
- f. de rapportage en interpretatie van de resultaten;
- g. de robuustheid van de resultaten.

Plaats en datum:

Handtekening:

10/29

Bijlage 2

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt tot vaststelling van 31 maart 2016 van het formulier 'Aanvraag onderzoek voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst', als bedoeld in artikel 6, derde lid, Uitvoeringsverordening 869/2014.

De Autoriteit Consument en Markt ,

Gelet op artikel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht;

BESLUIT:

Artikel 1

Het formulier voor het indienen van een aanvraag ter beoordeling van een voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Uitvoeringsverordening 869/2014, wordt vastgesteld overeenkomstig de bij dit besluit behorende bijlage.

Artikel 2

Dit besluit zal met de toelichting en bijlage in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag,

De Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

overeenkomstig het door de Autoriteit Consument en Markt op 31 maart 2016 genomen besluit,

F. J. H. Don, bestuurslid

Bijlage formulier ‘Aanvraag onderzoek voorgenomen Internationale passagiersvervoerdienst’

1 Gegevens betreffende de Aanvrager (vereist bij Aanvraag)

Vermeld:

- 1.1 naam en – indien anders – handelsnaam en rechtsvorm;
- 1.2 adres, telefoonnummer en het elektronisch postadres;
- 1.3 naam van de contactpersoon en het adres, het telefoonnummer en het elektronisch postadres waarop deze bereikbaar is.

2 Gegevens betreffende de toetsingsaanvraag (vereist bij Aanvraag)

Vermeld of de aanvraag:

- 2.1 het vaststellen van vervoer van passagiers tussen stations in verschillende lidstaten als Hoofddoel van de voorgenomen internationale passagiersvervoerdienst beoogt;
- 2.2 het vaststellen van het in gedrang brengen van het Economisch evenwicht door de voorgenomen internationale passagiersvervoerdienst beoogt.

3 Gegevens over de betrokken ondernemingen (vereist bij Aanvraag)

- 3.1 Vermeld de naam en een beschrijving van de Concessie(-s) waarvan het Economisch evenwicht mogelijk in gedrang is.

4 Onderbouwing aanvraag (vereist bij Aanvraag)

Verstrek een schriftelijke toelichting:

- 4.1 van het belang dat de Aanvrager heeft bij een besluit over het Hoofddoel en/of het Economische evenwicht;
- 4.2 waarom de internationale passagiersvervoerdienst een ander hoofddoel heeft dan het vervoeren van passagiers tussen stations in twee verschillende lidstaten en/of waarom de internationale passagiersvervoerdienst tot verstoring van het Economisch evenwicht van de Concessie leidt, gebaseerd op de feiten in de Mededeling.

5 Mee te zenden documenten (vereist bij Aanvraag)

- 5.1 Verstrek gegevens en bescheiden waarmee u uw toelichting onder vraag 4 onderbouwt.

6 Gegevens in verband met het Economisch evenwicht (optioneel bij Aanvraag)

Verstrek voor de eerste drie -en zo mogelijk vijf- jaar van de nieuwe exploitatie:

- 6.1 Een berekening van de betrokken Concessiehouder van het effect van het voorgenomen Internationale passagiersvervoer op de Concessie, voor wat betreft het aantal reizigers en de hieraan gerelateerde reizigerskilometers en omzet.
- 6.2 Een specificatie van enerzijds het aantal nieuwe reizigers voor de Concessiehouder en de hieraan gerelateerde omzet als gevolg van het voorgenomen Internationale passagiersvervoer en anderzijds het aantal reizigers dat wegvalt als gevolg van dit voorgenomen Internationale passagiersvervoer en de hieraan gerelateerde omzet.
- 6.3 Elasticiteiten (generiek en kruislings) die het effect weergeven van de hieronder genoemde aspecten op het aantal reizigers en de hieraan gerelateerde omzet. De volgende aspecten zijn relevant:
 - 6.3.1 Dienstregeling
 - 6.3.2 Prijs
 - 6.3.3 Rollend materieel
 - 6.3.4 Eventuele andere relevante elasticiteiten

De hierboven genoemde gegevens dient u volledig en juist te onderbouwen middels het aanleveren van een toelichting op :

- a. de formulering van de vraagstelling van het onderzoek dat, ten behoeve van het verkrijgen van de gegevens als bedoeld onder punt 6 van dit formulier, door of namens de betrokken Concessiehouder is uitgevoerd;
- b. de aansluiting van de verkregen data op de vraagstelling;
- c. de relevantie, betrouwbaarheid en kwaliteit van de verkregen data;
- d. de ruwe data;
- e. de keuze van de empirische methodologie;
- f. de rapportage en interpretatie van de resultaten;
- g. de robuustheid van de resultaten.

Plaats en datum:

Handtekening:

Toelichting

Algemeen

Aanleiding voor het opstellen van de Beleidsregel internationale passagiersvervoerdienst ligt in Richtlijn 2012/34/EG tot instelling van één Europese spoorwegruimte. Deze richtlijn is via artikel 57, lid 4 van de Spoorwegwet (Sw) en via de artikelen 19 en 19a van de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000) geïmplementeerd in nationale wetgeving.

Daarnaast heeft de Europese Commissie op grond van artikel 10, lid 4 en artikel 11, lid 4 van deze richtlijn Uitvoeringsverordening 869/2014/EU vastgesteld. Ook deze verordening geeft nadere uitvoering aan Richtlijn 2012/34/EG en heeft directe werking in Nederland, zonder nadere implementatie in nationale wetgeving.

Artikel 19a, tweede lid, Wp2000 bepaalt dat ACM op aanvraag vaststelt of een voorgenomen internationale passagiersvervoerdienst, die verplicht bij ACM moet worden gemeld, *'het vervoeren van passagiers tussen stations in verschillende lidstaten'* als hoofddoel heeft en of *'het daarvan deel uitmakende vervoer van passagiers tussen stations in Nederland het economisch evenwicht van één of meer concessies van een spoorwegonderneming in gedrang brengt'*.

In geval het Hoofddoel van de dienst vervoer van passagiers tussen verschillende lidstaten is, neemt ACM, na onderzoek naar het Economisch evenwicht van de bestaande concessie(-s), een besluit op basis waarvan de Nieuwe aanbieder de toegang tot de spoorweginfrastructuur (voorwaardelijk) wordt verleend, of geweigerd. Het is daarmee de verantwoordelijkheid van ACM om te bepalen of en welke voorwaarden aan de internationale passagiersvervoerdienst worden opgelegd.

Doel van de beleidsregel

De Beleidsregel internationale passagiersvervoerdienst is opgesteld in aanvulling op de bepalingen van Uitvoeringsverordening 869/2014/EU. De beleidsregel geeft ACM invulling aan de verplichting tot publicatie van de wijze waarop zij het Hoofddoel van een vervoerdienst vaststelt en hoe zij bepaalt of dat vervoer het Economisch evenwicht van een Concessie in gedrang brengt. Verder geeft ACM duidelijkheid over de procedure voor de verplichte melding van een voorgenomen internationale passagiersvervoerdienst en over de aanvraag bij ACM voor een beoordeling van dat vervoer.

Wetsgeschiedenis

De richtlijn beoogt de openstelling van de markt voor het internationaal personenvervoer per spoor. Met de openstelling kunnen spoorwegondernemingen zonder Concessie starten met het uitvoeren van internationaal passagiersvervoer. Deze ondernemingen wordt expliciet de mogelijkheid tot cabotage geboden. Dat wil zeggen de mogelijkheid binnenlands vervoer te bieden door een internationale vervoerdienst.

Daarbij wordt de bestaande marktordening van concurrentie *om* het spoor door middel van Concessies, waaronder voor het Hoofdrailnet, gerespecteerd. Met de aanpassing van de Nederlandse regelgeving aan de Recast-richtlijn 2012/34 krijgt ACM nu de bevoegdheid om naar aanleiding van haar bevindingen voorwaarden te verbinden aan het recht van toegang van de Nieuwe aanbieder.

Consultatie

Inleiding

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft het concept van deze beleidsregel ter consultatie voorgelegd aan de Concessiehouders, de Concessieverleners, de Beheerder en aan een aantal internationale spoorvervoerders en hun belangenorganisaties EPTO en CER. Daarnaast is de concept beleidsregel op de website van ACM gepubliceerd. Daarbij zijn alle partijen op de markt voor internationaal spoorvervoer uitgenodigd te reageren.

Op de consultatie van het concept van de beleidsregel Internationale passagiersvervoerdienst hebben drie partijen gereageerd, ProRail B.V., NS Reizigers B.V. en NS Internationaal B.V.. Met de zienswijzen van de geconsulteerde partijen is in de beleidsregel en onderstaande toelichting waar mogelijk rekening gehouden. Respondenten hebben redactionele suggesties gedaan die zijn overgenomen. Daarnaast heeft ACM op een aantal punten de toelichting verduidelijkt of heeft zij bepalingen in de beleidsregel zelf aangescherpt. Hieronder volgt op hoofdlijnen commentaar en verduidelijking naar aanleiding van de reacties en daarna de verwerking daarvan per artikel.

Melding

ProRail heeft aangegeven twijfels te hebben over de verplichting tot het melden van nieuwe vervoerders in geval zij een reeds bestaande dienst overnemen. ACM heeft in dit verband het begrip ‘nieuw’ in de toelichting verduidelijkt. Daarnaast was ProRail de noodzaak tot het aangeven van de treinkilometerverhouding binnenland/buitenland bij de Melding niet duidelijk. In lijn met de artikel 8, tweede lid, onder b, van de Uitvoeringsverordening, heeft ACM het aanleveren van deze informatie in artikel 5 van de Beleidsregel opgenomen en daarmee bij de categorie inlichtingen die ACM pas vereist in geval van een Aanvraag.

Beoordelingscriteria

In de consultatie wijst NS op de verplichting in de Uitvoeringsverordening dat de toezichthouder, zowel in de methodiek ter bepaling van het hoofddoel, als in die van de verstoring van het economisch evenwicht, meerdere beoordelingscriteria hanteert en niet slechts één kwantitatief criterium. ACM zou daarbij voor beide toetsen uit moeten gaan van de specifiek context van de spoorwegmarkt in de betrokken lidstaat.

Voor zover in de concept-beleidsregel bij de beoordeling van het hoofddoel slechts één criterium werd gehanteerd heeft ACM de beleidsregel en de toelichting op dit punt aangepast. Daar waar de toelichting op de concept-beleidsregel bij de beoordeling van het economisch evenwicht suggereerde dat slechts één criterium werd gehanteerd, heeft ACM de toelichting op de beleidsregel verduidelijkt.

Bij de beoordeling van het hoofddoel gaat ACM uit van de specifiek context van de spoorwegmarkt in de betrokken lidstaat, conform overweging 6 van de Uitvoeringsverordening.

Correctiefactor afschrijvingen

ACM hanteert in haar methode een correctiefactor van 50% op het percentage waarmee het materieel en personeel jaarlijks kan verminderen. Dit is een forfaitair bepaald percentage, bedoeld om op praktische wijze met de in de toelichting genoemde onzekerheden om te gaan. In concrete zaken zal hierover mogelijk jurisprudentie ontstaan.

Onmogelijkheid van kostendalingen

In de methodiek wordt voor bepaling van verstoring van het economisch evenwicht een indicatieve norm gehanteerd van minimaal 1,7% vermindering van omzet of reizigersvolume. NS uit kritiek op het uitgangspunt dat ACM hierbij inneemt, dat de kosten op enige termijn met 1,7% kunnen worden aangepast als de reizigers of omzet met 1,7% afneemt. ACM erkent dat er situaties kunnen zijn waarin de zittende vervoerder de hoeveelheid ingezet materieel niet kan aanpassen. Dat is het geval indien een nieuwe dienst uitsluitend in de dalperioden wordt uitgevoerd en niet in de piekperioden, terwijl de totaal beschikbare (benodigde) capaciteit van de zittende vervoerder wordt bepaald door de piekperiode. De

reizigers in de dalperiode maken een deel van zijn vaste kosten goed en als deze reizigers met een nieuwe aanbieder reizen, verdwijnt dit compenserend effect. ACM zal er in voorkomend geval rekening mee houden dat de zittende vervoerder op deze toetreding alleen kan besparen op de variabele kosten. De methodiek biedt hiertoe de ruimte. Daarnaast onderkent ACM dat substitutie van een reis door een nieuwe vervoerder alleen relevant is voor de in de tijd aanliggende treinen van NS, niet voor alle treinen van NS (bijvoorbeeld uren eerder of later).

Hoogte van de grenswaarde

Ten aanzien van het omzetverlies van 1,7 %, dat door ACM als kantelpunt wordt gezien in de beoordeling van het Economisch evenwicht, merkt NS op dat - in perspectief gezien – dit percentage te hoog zou zijn. Daarbij wijst zij op afspraken die zijn gemaakt in de concessie voor het Hoofdrailnet. ACM is zich ervan bewust dat toetreding van een internationale vervoerder kan leiden tot vergoedingsverplichtingen tussen concessiepartijen op grond van die concessie. De inhoud daarvan is evenwel het resultaat van onderhandelingen tussen partijen en staat los van de invulling door ACM van de beoordelingsmethodiek. Dat laat onverlet dat de Concessieafspraken steeds van geval tot geval in de beoordeling zullen worden betrokken, zoals ook in artikel 13 van de Uitvoeringsverordening aangegeven.

Elasticiteiten

Een ander inhoudelijk punt van kritiek is de toepassing van elasticiteiten voor de effecten op reizigers, die NS niet juist acht. Het betreft de te hanteren elasticiteiten, de bepaling van de waarde daarvan en de toepassing daarvan. De rekenmethodiek zou onvoldoende rekening houden met de ingewikkelde werkelijkheid. Dit punt verandert niets aan de beleidsregel, het rekenvoorbeeld dient slechts als denkpatroon. De concrete invulling van elasticiteiten kan (en mag) afwijken van het rekenvoorbeeld.

Samenwerking met buitenlandse toezichthouders

NS vraagt zich of bij de invulling van de methode voldoende is samengewerkt met andere toezichthouders. ACM wijst er op dat de Uitvoeringsverordening 869/2014 mede gebaseerd is op gezamenlijke inbreng van de Independent Regulators Group–Rail (IRG-Rail), het samenwerkingsverband van onafhankelijke spoortoezichthouders, waar ACM deel van uit maakt. Dat verband dient tevens als het platform voor samenwerking en coördinatie van de toezichthouders bij het ontwikkelen van hun werkwijzen en beginselen, waar de overweging van de Uitvoeringsverordening op doelt. Ten aanzien van individuele zaken is daarnaast sprake van een verplichting tot samenwerking tussen toezichthouders, zoals uitgewerkt in artikel 17 van de Uitvoeringsverordening.

Meldings- en Aanvraagformulier

NS heeft aangegeven dat de verhouding tussen de vragen op het Meldings- en Aanvraagformulieren en de verplicht aan te leveren informatie op grond van de Uitvoeringsverordening niet altijd duidelijk is. ACM beoogt met de betreffende formulieren dat Nieuwe Aanbieders en Aanvragers voldoende inzicht hebben in de aan ACM te leveren informatie. Met het volledig invullen voldoen Nieuwe Aanbieder en Aanvrager aan de informatievereisten volgens de Uitvoeringsverordening.

Meer in detail wijst NS op het ontbreken van relevante vragen voor het hoofddoelonderzoek op het Aanvraagformulier betreffende informatie uit artikel 8 van de Uitvoeringsverordening. ACM legt de vragen echter in het Meldingsformulier voor aan de Nieuwe Aanbieder, omdat dat de partij is die over de betreffend informatie beschikt. NS geeft ook aan dat er op het Aanvraagformulier ook vragen naar informatie ontbreken, die op grond van artikel 11, tweede lid, Uitvoeringsverordening, vereist geleverd moet worden. ACM wijst er op dat het betreffende artikel een optie betreft en haar ruimte biedt voor eigen invulling van de op te vragen informatie, inclusief inlichtingen die niet in het betreffende artikel wordt genoemd, maar die ACM wel relevant acht.

De vragen over hoofddoel en economisch evenwicht, die aan de Nieuwe Aanbieder worden voorgelegd zijn bij Melding optioneel. In geval van een Aanvraag zal ACM deze informatie bij de Nieuwe Aanbieder op vragen, voor zover niet reeds verstrekt. De toelichtingseis op zeven aspecten, dat het Economisch evenwicht in gedrang komt, is een invulling door ACM van de onderbouwingsvereiste uit artikelen 6, lid 1, sub e en artikel 11, lid 1 sub e van de Uitverordening.

Artikelsgewijs

Definities: In het kader van de redactionele opmerkingen heeft ACM de definities van Aanvraag en Aanvrager, Beheerder, Internationale reizen en Internationale passagiersvervoerdienst aangescherpt. Tevens is de benaming van het Meldingsformulier en het Aanvraagformulier eenduidig toegepast.

Artikel 2: De bepaling in artikel 2, derde lid, waaruit volgt dat ACM geen Mededeling doet van internationaal vervoer dat slechts op één station in Nederland stopt is geschrapt. ACM heeft het begrip 'nieuw', als criterium voor het melden van een nieuwe internationale vervoersdienst, in de toelichting bij artikel 2 verduidelijkt.

Artikel 3: In artikel 3 is ruimte gemaakt voor vertrouwelijke behandeling van Meldingsgegevens.

Toelichting bij artikel 8: Het betreft een invulling van de motiveringsvereiste van artikel 6, eerste lid, onder e) en artikel 11, eerste lid onder e) van de Uitvoeringsverordening.

Artikel 9: De berekening van de verhouding tussen het aantal nationale en het aantal buitenlandse treinkilometers in artikel 9 is geschrapt, omdat de uitkomst niet per definitie

relevant is en alleen als aanvullend criterium geldt, conform artikel 8, tweede lid, onder b Uitvoeringsverordening. Op het Meldingsformulier is de betreffende informatie opgenomen onder punt 5 in plaats van punt 3. In artikel 9 is de drempel voor de beoordeling van het Hoofddoel genuanceerd: de grenswaarde van 50% is als indicatie voor een internationale dienst opgenomen in plaats van als absoluut criterium.

Toelichting bij artikel 9: Is in de hierboven aangegeven zin aangepast.

Toelichting bij artikel 10: ACM benadrukt dat in de beoordeling van de gevolgen van een voorgenomen passagiersvervoerdienst voor het Economisch evenwicht van een Concessie zowel naar omzet en passagiersaantallen wordt gekeken, als naar andere gegevens waarover zij beschikt. De stelling dat het Economisch evenwicht niet in gedrang komt als de percentages wegvallend vervoer lager zijn dan de in de tabel genoemde percentages, wordt genuanceerd. In dit kader is ook de beoordeling van het effect op de netto kosten nader toegelicht. Bij de gehanteerde correctiefactor geeft ACM aan dat het om een forfaitair percentage gaat, bedoeld om op praktische wijze met een aantal in de toelichting genoemde onzekerheden om te gaan.

Artikel 11: De inhoud van dit artikel van de concept-beleidsregel wordt door de Uitvoeringsverordening zelf geregeld en komt om die reden te vervallen.

Toelichting artikelsgewijs

TWEEDE AFDELING – MELDINGS- EN AANVRAAGPROCEDURE

Toelichting bij artikel 2: Melding

Uit artikel 57 lid 4 van de Sw volgt dat de Nieuwe aanbieder tien maanden voor aanvang van de dienstregeling Melding aan ACM dient te doen van zijn voornemen om een internationale passagiersvervoerdienst uit te voeren. ACM merkt een kennisgeving over het voorgenomen passagiersvervoer aan als Melding als ACM ten minste beschikt over de informatie over het totale traject binnen en buiten Nederland, de infrastructuurcapaciteit die hij voornemens is aan te vragen en de aanvang van de dienst. De Melding dient ook eventuele afwijkingen van de standaard dienstregeling te bevatten. Afwijkingen kunnen bijvoorbeeld verschillen in de zomer- en winterperiode of vakantieperioden zijn.

De in de Melding vereiste informatie is nodig zodat betrokken Concessieverleners, Concessiehouders en de beheerder kunnen bepalen of zij een Aanvraag bij ACM willen doen voor een beoordeling van de voorgenumen vervoerdienst, als bedoeld in artikel 19a Wp2000. Voor het doen van een Melding stelt ACM een meldingsformulier beschikbaar. De Nieuwe aanbieder zendt alle bescheiden, behorend bij het Meldingsformulier, digitaal aan ACM.

De beoordeling of wijzigingen in een bestaande internationale passagiersdienst meldingsplichtig zijn, omdat feitelijk sprake is van een Nieuwe dienst, is een verantwoordelijkheid van de betreffende aanbieder. Uit de definitie in artikel 2, eerste lid, van de Uitvoeringsverordening volgt dat bij significante wijzigingen in aantallen stops of de frequentie hier in elk geval sprake van is. Een (hernieuwde) beoordeling van het economisch evenwicht van Concessies ligt daarentegen niet voor de hand na overname van een internationale passagiersvervoerdienst door een andere vervoerder.

Toelichting bij artikel 3: Mededeling

ACM publiceert de gegevens die haar in de Melding zijn aangeleverd in de officiële Mededeling, behoudens naar het oordeel van ACM vertrouwelijke informatie. ACM heeft de plicht de Mededeling zo spoedig mogelijk te publiceren in de Staatscourant en op de website van ACM en te delen met de betrokken Concessieverleners en Concessiehouders en de minister van Infrastructuur en Milieu. Ook wordt de beheerder ingelicht.

De Aanvrager heeft vervolgens een termijn van vier weken na publicatie van de Mededeling op de website voor het indienen van zijn Aanvraag.

Toelichting bij artikel 4: Aanvraag

Concessieverleners, Concessiehouders en elke andere spoorwegonderneming die treinen exploiteert op het traject van de voorgenumen internationale dienst, de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Beheerder kunnen een Aanvraag indienen. Uit de Aanvraag moet duidelijk blijken of de Aanvrager een onderzoek van ACM wil naar het Hoofddoel en/of het Economisch evenwicht van een concessie .

ACM stelt voor het doen van een Aanvraag een Aanvraagformulier beschikbaar. In geval ACM vaststelt dat de informatie, als genoemd in artikel 5 lid 2, gedeeltelijk ontbreekt, wordt de Aanvrager binnen 3 weken na ontvangst van de Aanvraag in de gelegenheid gesteld zijn Aanvraag met de ontbrekende informatie aan te vullen. Na een onvolledig antwoord van de Aanvrager stelt ACM binnen 3 weken de Aanvrager in de gelegenheid zijn Aanvraag met de ontbrekende informatie aan te vullen. In beide gevallen stelt ACM een dan te bepalen redelijke antwoordtermijn van maximaal een maand, met als uitzondering een uitloop van twee weken. ACM deelt de Aanvrager schriftelijk mee dat zijn Aanvraag buiten behandeling wordt gesteld als zijn Aanvraag niet tijdig is aangevuld.

De Aanvrager zendt alle bescheiden, behorend bij het Aanvraagformulier, digitaal aan ACM.

ACM heeft de wettelijke plicht om de Beheerder te informeren over de Aanvraag. Daarnaast informeert ACM de Concessieverlener(s), Concessiehouder(s) – voor zover zij niet de indiener van de Aanvraag zijn – en de Nieuwe aanbieder schriftelijk. Daarmee biedt ACM de betrokkenen de mogelijkheid zich tijdig voor te bereiden op de gevolgen van een beschikking van ACM, die hen in hun belangen kan raken.

DERDE AFDELING – INLICHTINGEN

Toelichting bij artikel 5: Inlichtingen van de Nieuwe aanbieder over het Hoofddoel

Aangeleverde inlichtingen dienen te zijn voorzien van een volledige en juiste onderbouwing. Een voorbeeld van een document dat de geleverde informatie kan onderbouwen, is een door de Nieuwe aanbieder opgesteld businessplan voor de voorgenomen internationale passagiersvervoerdienst.

Kwalitatieve informatie voor het bepalen van het Hoofddoel kunnen bijvoorbeeld zijn beschrijvingen en tekeningen van rollend materieel dat voor de exploitatie wordt ingezet, met een specificatie van de verschillende klassen van vervoer. Uit de kwaliteit van het rollende materieel kan blijken in hoeverre dit materieel bedoeld is voor nationaal of internationaal passagiersvervoer. Ook uit informatie ten aanzien van de marketing van de treindienst kan blijken in hoeverre het de bedoeling is binnenlandse passagiers dan wel internationale passagiers te vervoeren.

Toelichting bij artikelen 6 en 7: Inlichtingen Economisch evenwicht

In de beoordeling van het Economisch evenwicht staat centraal wat het effect is van de nieuwe dienst op passagiersaantallen en de hieraan gerelateerde omzet van de Concessiehouder. Om hier inzicht in te krijgen, verlangt ACM het gebruik van elasticiteiten. Elasticiteiten geven het verband weer tussen de verandering van twee variabelen. Het gebruik van elasticiteiten is een complexe, maar algemeen aanvaarde methodiek in de economische mededingingspraktijk.

Bij het gebruik van elasticiteiten speelt de segmentering van de markt een rol. Hiermee dient zoveel mogelijk rekening te worden gehouden in de berekeningen. In het algemeen kan bijvoorbeeld worden gesteld dat de vrijetijdsreizigers prijsgevoelig zijn; voor zakenreizigers en woon-werkverkeer is dit minder het geval.

Voor de hier relevante vraagstelling spelen niet alleen de generieke prijselasticiteiten een rol (over het totaal) maar ook de kruislingse prijselasticiteiten (hoe beïnvloedt een prijsstijging van de ene aanbieder het aantal passagiers en de omzet van een andere aanbieder).

Voor de bepaling van het Economisch evenwicht is een aantal aspecten relevant, waaronder in ieder geval de volgende:

- Dienstregeling: het effect van de nieuw toegevoegde dienstregeling op het aantal passagiers en de hieraan gerelateerde omzet voor de Nieuwe aanbieder en voor de Concessiehouder. Naast het wegvallen van passagiers kan de Concessiehouder immers ook extra passagiersvervoer realiseren door de verhoging van de frequentie op een specifiek traject. Een rol speelt in ieder geval de reistijd van de nieuwe dienst en de toename van de frequentie van treinen (meer treinen per uur voor een bepaalde verbinding).
- Prijs: het effect van het tariefsysteem van de Nieuwe aanbieder op het aantal passagiers en de hieraan gerelateerde omzet voor de Concessiehouder en de Nieuwe aanbieder. Indien de tarieven van die nieuwe vervoerder lager of hoger zijn dan die van de bestaande vervoerder, zal dit effect hebben op zowel het aantal nieuwe passagiers, als op de overstap van passagiers van de Concessiehouder naar de Nieuwe aanbieder.
- Rollend materieel: het effect van het nieuwe materieel ten opzichte van het bestaande materieel op het aantal passagiers en de hieraan gerelateerde omzet van de Concessiehouder en de Nieuwe aanbieder. Bijvoorbeeld: als het comfort van het nieuwe materieel hoger is, hoeveel nieuwe passagiers genereert dit dan en hoe groot is de substitutie.

Toelichting bij artikel 8: Eisen aan de Inlichtingen

Hieronder volgt een toelichting op de eisen die aan de onderbouwing van de inlichtingen worden gesteld. Het betreft een invulling van de motiveringsvereiste van artikel 6, eerste lid onder e, en artikel 11, eerste lid onder e, van de Uitvoeringsverordening.

- De formulering van de vraagstelling van de onderzoeken die door of namens de Nieuwe aanbieder, respectievelijk de Aanvrager, zijn uitgevoerd: De eerste stap in elke economische analyse is de formulering van de relevante vraag in het licht van de voorliggende casus. De vraag dient exact geformuleerd te worden, zodat het antwoord ondubbelzinnig kan worden uitgelegd. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van reeds in het verleden uitgevoerd onderzoek, mits de Nieuwe aanbieder of Concessiehouder aannemelijk maakt dat dit onderzoek representatief is voor de beoordeling van de Aanvraag.
- De aansluiting van de verkregen data op de vraag: Dit betreft de redelijkheid en de rechtvaardiging van de elementen van de data-uitvraag, bijvoorbeeld de vragenlijst.
- De relevantie en betrouwbaarheid van de verkregen data: Een empirische analyse is afhankelijk van de relevantie, de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de onderliggende data. Dit betekent onder meer een controle van de gebruikte data, een voldoende grote steekproef (en informatie over hoe deze is geselecteerd) en begrip van de wijze waarop de gegevens zijn verzameld.
- Inzicht in de ruwe data: Dit betreft de mogelijkheid voor ACM te beschikken over de ruwe data en hier zelf analyses op uit te voeren.
- De keuze van de empirische methodiek: De keuze van de methodiek dient aan te sluiten op gebruikelijk economisch onderzoek met betrekking tot elasticiteiten en te worden toegelicht.
- De rapportage en interpretatie van de resultaten: De resultaten van het onderzoek dienen helder gepresenteerd te worden en nemen de lezer mee in elke stap van de argumentatie. Hierbij wordt aangegeven wat de statistische significantie en de praktische bruikbaarheid is.
- De robuustheid van de resultaten: De robuustheid wordt onderbouwd met een gevoeligheidsanalyse. Hiermee wordt aangegeven in hoeverre de uitkomsten gevoelig zijn voor veranderingen in data en veronderstellingen.

VIERDE AFDELING – BEOORDELING

ACM beoordeelt op grond van artikel 7 en artikel 12 van de Uitvoeringsverordening of alle benodigde gegevens voor het onderzoek naar het Hoofddoel en het Economisch evenwicht, zoals in het Aanvraagformulier aangegeven, zijn aangeleverd. Als ondanks herhaald verzoek van ACM, niet al de verlangde gegevens zijn aangeleverd, neemt ACM haar besluit op basis van de informatie die wel is aangeleverd.

Of de door de Nieuwe aanbieder aangeleverde informatie voldoende is onderbouwd, wordt mede getoetst op basis van het businessplan dat ten grondslag ligt aan de beslissing van de Nieuwe aanbieder om het voorgenomen vervoer te realiseren. Daarbij kunnen ook rapporten die betrekking hebben op marktonderzoeken voor het voorgenomen vervoer of andere documenten die een onderbouwing vormen van de opgeleverde gegevens, worden betrokken. Het toetsen van de onderbouwing houdt in:

- beoordelen of met het benodigde onderzoek aan de eisen die gesteld zijn in artikel 8 wordt voldaan;
- beoordelen of de uitkomsten van het benodigde onderzoek juist verwerkt zijn in de berekeningen om de effecten op passagiersaantallen en omzet te bepalen;
- een algemene check op de uitkomsten: zijn de uitkomsten redelijkerwijs te verwachten.

Toelichting bij artikel 9: Beoordeling Hoofddoel

ACM beoordeelt of alle in artikel 5 genoemde gegevens voor beoordeling van het Hoofddoel door de Nieuwe aanbieder zijn aangeleverd. Als ondanks herhaald verzoek van ACM, niet alle verlangde gegevens zijn aangeleverd, neemt ACM zijn besluit op basis van de informatie waar zij wel over beschikt.

ACM beoordeelt het Hoofddoel mede op basis van de berekening zoals genoemd in artikel 9 lid 2 onder a en b. Als de vervoersvraag naar internationale reizen voor 50% of meer deel uit maakt van het totaal aantal reizen, of de omzet voor 50% of meer door internationale reizen wordt gegenereerd, is dat voor ACM een indicatie dat het hoofddoel van de treindienst vervoer van passagiers tussen verschillende lidstaten is.

ACM betreft in zijn beoordeling van het Hoofddoel daarnaast ook kwalitatieve aspecten, zoals de aard en kwaliteit van het materieel, het stoppatroon en de marketing van de dienst. ACM houdt in zijn beoordeling rekening met eventuele seizoensgebonden verschillen. Als kwalitatieve aspecten beschouwt ACM tevens de dienstverleningsontwikkelingen waarmee in het businessplan rekening is gehouden. De in de kwalitatieve analyse betrokken dienstverleningsontwikkeling omvat in elk geval de ontwikkeling van het productaanbod van de Nieuwe aanbieder. Voorbeelden hiervan zijn: het introduceren van een nieuwe internationale verbinding per spoor en de groei gedurende enkele jaren tot een nieuwe internationale treindienst.

Toelichting bij artikel 10: Beoordeling Economisch evenwicht

Algemeen

ACM beoordeelt de gevolgen van een voorgenomen passagiersvervoerdienst voor het Economisch evenwicht van een Concessie mede aan de hand van berekeningen, zoals genoemd in artikel 10 lid 2 en artikel 10 lid 3. ACM betreft in zijn beoordeling daarnaast ook alle in artikel 6 en artikel 7 genoemde gegevens, voor zover zij daarover beschikt.

ACM is van oordeel dat de methodiek oog moet hebben voor de belangen van zowel de Concessiehouder als de Nieuwe aanbieder. Daarnaast acht ACM het van belang dat de methodiek objectief en goed meetbaar is. ACM neemt in het geval van een Aanvraag de actuele omstandigheden rond de Concessie als uitgangspunt voor het Economisch evenwicht. ACM acht dit een redelijk uitgangspunt aangezien de Concessie op het moment van afsluiten niet berekend behoefde te zijn op mogelijke toetreding door een Nieuwe aanbieder.

De analyse van het Economisch evenwicht voert ACM mede uit op basis van passagiersaantallen. Daarbij rekent zij meerdere reizen van één passagier steeds als afzonderlijke passagiers. ACM acht een verlies aan passagiers van de Concessiehouder als gevolg van het nieuwe internationale passagiersvervoer doorgaans niet onoverkomelijk.

Indien er sprake is van Meldingen van verschillende nieuwe internationale passagiersvervoerdiensten, die leiden tot meerdere aanvragen voor beoordeling van het economisch evenwicht van dezelfde binnenlandse Concessie, dan beschouwt ACM het totale effect van die verschillende nieuwe internationale diensten tezamen. Indien bijvoorbeeld het onderzoek van ACM uitwijst dat een nieuwe internationale dienst mogelijk een significant negatief effect heeft op de rendabiliteit of de netto kosten voor de Concessiehouder in 2016, dan is dat voor ACM ook een indicatie dat er dat kalenderjaar geen ruimte is voor een tweede internationale dienst met binnenlandse passagiers (gegeven dat dezelfde Concessie geraakt wordt).

ACM beoordeelt ook het effect op de netto kosten voor de Concessieverlener, als bedoeld in Uitvoeringsverordening artikel 13, waarbij ACM als effect de financiële bijdrage aan de Concessiehouder, waartoe de Concessieverlener contractueel gehouden is als direct gevolg van de voorgenomen dienst beschouwt.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de invulling van de methodiek om te bepalen of het economisch evenwicht in het gedrang komt.

Invulling methodiek

ACM gaat in zijn beoordeling ervan uit dat de Concessiehouder het verlies aan omzet kan compenseren door de productiecapaciteit aan te passen aan het lagere vervoersvolume. De snelheid van de aanpassing van de productiecapaciteit wordt bepaald door de levensduur van investeringen en de mogelijkheid om personele capaciteit te verminderen.

De levensduur van het rollend materieel is afhankelijk van de aard van het rollend materieel. Bij de mogelijkheid om personele capaciteit te verminderen houdt ACM rekening met natuurlijk verloop. De toepassing van een redelijke gemiddelde afschrijving per jaar en een redelijk gemiddeld personeelsverloop leidt vervolgens tot de vaststelling van een gemiddelde jaarlijkse vermindering in termen van aantal passagiers en omzet zonder dat het Economisch evenwicht verstoord raakt.

Voor het rollend materieel gaat ACM ervan uit dat de gemiddelde economische levensduur 30 jaar bedraagt¹. Bij deze levensduur en in het geval van een evenwichtig gespreide leeftijdsopbouw van het materieel wordt jaarlijks 3,33 procent van het materieel buiten gebruik gesteld.

Naast een lagere behoefte aan materieel ontstaat ook een lagere behoefte aan (rijdend) personeel. Bij een direct evenredige relatie tussen aantal passagiers en personeelsbehoefte zou de jaarlijkse vermindering van de personeelsbehoefte ook 3,33 procent bedragen. Dit percentage ligt beduidend onder wat gebruikelijk is², en het zal in de praktijk dan ook geen probleem zijn om het personeelsbestand met dit percentage jaarlijks te verlagen.

¹ "NedTrain is the Netherlands Railway's subsidiary responsible for rolling stock maintenance. The life cycle is 30-40 years where the asset condition is maintained to meet its performance requirements and is enhanced to meet the customer expectations through its life [...]." (2nd International Through-life Engineering Services Conference: "Application of Remote Condition Monitoring in Different Rolling Stock Life Cycle Phases"; Ir. Falco P.J.H. Mooren Ceng MIMechE^a, Prof.dr.ir. Leo A.M. van Dongen^{a,b}. a: NedTrain, PO Box 2167, 3500GD Utrecht, The Netherlands, b: University of Twente, Faculty of Engineering Technology, PO Box 217, 7500 AE Enschede

² Een personeelsverloop van 3,33% komt overeen met een gemiddelde duur van het dienstverband van 30 jaar.

Op basis van het bovenstaande neemt ACM als uitgangspunt dat door de Concessiehouder een jaarlijkse vermindering van de productiecapaciteit (materieel en personeel) van 3,33 procent gerealiseerd kan worden. Daarnaast neemt ACM met het oog op de redelijkheid de volgende aspecten in acht bij de analyse van het Economisch evenwicht:

- Een deel van de huidige concessieovereenkomsten is gesloten op een tijdstip dat Richtlijn 2012/34 nog niet van kracht was.
- In de Nederlandse spoormarkt is er een beperkte mogelijkheid om rollend reizigersmaterieel te huren of leasen, hetgeen voor de Concessiehouder een restwaarderisico na afloop van zijn Concessie inhoudt.
- In de praktijk is niet altijd sprake van een volledig gespreide leeftijdsopbouw van het rollend materieel. Het is derhalve niet altijd mogelijk om de hoeveelheid rollend materieel direct te verlagen. Daarnaast is het niet altijd mogelijk om het in de omloop ingezette materieel direct te verminderen (bijvoorbeeld in het geval dat treinen niet verkort kunnen worden).
- In bepaalde gevallen stelt de Concessieverlener als eis dat nieuw materieel ingezet wordt op het aanbestede vervoer.
- Voor de Nieuwe aanbieder is het aanbieden van Nationale reizen geen primaire activiteit (dat is het grensoverschrijdende vervoer), maar slechts het benutten van restcapaciteit.

Op grond van de bovenstaande argumenten stelt ACM een correctiefactor vast voor de door haar te hanteren norm voor jaarlijkse vermindering van de productiecapaciteit (=3,33%), ter grootte van 50 procent. Dit is een forfaitair bepaald percentage, bedoeld om op praktische wijze met bovengenoemde onzekerheden om te gaan en waarmee op evenwichtige wijze tegemoet wordt gekomen aan de belangen van de Concessiehouder en de Nieuw aanbieder. De norm voor de afname van het materieel en personeel komt daarmee op 1,7 procent³ per jaar

³ 50% van 3,33 procent = (afgerond) 1,7%

ACM veronderstelt dat er een evenredige relatie is tussen vervoersomvang en de behoefte aan materieel en personeel. Als gevolg daarvan kan de spoorwegonderneming een jaarlijkse vermindering van 1,7 procent van het aantal passagiers opvangen door ook jaarlijks materieel en personeel met dit percentage aan te passen. Dit betekent dat de vermindering in passagiers of omzet maximaal mag bedragen:

Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
1,7 %	3,3 %	5,0 %	6,7 %	8,3 %

Indien de berekende percentages, waarmee het aantal passagiers of de omzet van de bestaande Concessiehouder in elk jaar vermindert, lager zijn dan de in de tabel genoemde percentages, is er in beginsel geen sprake van dat het Economisch evenwicht in het gedrang komt. Op beide criteria (passagiers en omzet) wordt getoetst.

Rekenvoorbeeld:

Voor ACM is een afname van 1,7% van de omzet of van het aantal passagiers een indicatie dat het Economisch evenwicht mogelijk in gedrang komt. ACM baseert zijn berekening om de afname van het aantal passagiers en de omzetsderving vast te stellen op elasticiteiten, zoals beschreven in de toelichting op artikelen 6 tot en met 8. Hieronder is een rekenvoorbeeld opgenomen. Deze berekening is bedoeld als illustratie. In een concrete Aanvraag kunnen andere parameters en andere stappen worden toegepast.

De Nieuwe aanbieder beoogt een dienst tussen Amsterdam en Brussel met tussengelegen haltingen in Rotterdam en Antwerpen. Hierbij neemt de totale frequentie van het aantal treinen tussen Amsterdam en Rotterdam toe van 4 treinen per uur naar 5 treinen per uur.

- *Effect frequentieverhoging*

In dit voorbeeld geldt een toename in frequentie van 25 procent. In het geval van een elasticiteit voor dienstregeling van 0,2 neemt het aantal passagierskilometers met 5 procent toe ten opzichte van de uitgangssituatie zonder Nieuwe Aanbieder. Uitgaande van een gelijkmatige verdeling van passagiers over de 5 treinen per uur, neemt het aantal passagiers bij de Concessiehouder toe met vier vijfde deel van de passagiersgroei en een vijfde deel bij de Nieuwe aanbieder.

- *Effect kruiselingse prijselasticiteit*

De kruiselingse prijselasticiteit wordt in dit voorbeeld 0,2 verondersteld. Indien de gemiddelde prijs per passagierskilometer van de Nieuwe aanbieder 10 procent lager ligt dan de gemiddelde prijs per passagierskilometer van de Concessiehouder neemt het aantal passagierskilometers bij de Concessiehouder met 2 procent af.

- *Effect op aantal Nationale passagiers en omzet*

De effecten van de verschillende elasticiteiten worden bij elkaar genomen en zodoende volgt de verandering ten opzichte van de uitgangssituatie uitgedrukt in aantal Nationale passagiers en omzet.

Toelichting bij artikel 11: Herziening van een besluit

De relevantie en de daaraan verbonden noodzaak tot herziening van een besluit als gevolg van een wijzigingen in een internationale passagiersdienst dient door de verzoeker van die herziening steeds te worden onderbouwd. Zo ligt vanuit dat perspectief een hernieuwde beoordeling van het economisch evenwicht van Concessies niet voor de hand na overname van een internationale passagiersvervoerdienst door een andere vervoerder.