

Effecten toetreding nieuwe mobiliteitskaartaanbieders op bestaande ov-concessies

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rotterdam, 4 november 2015



Effecten toetreding nieuwe mobiliteitskaartaanbieders op bestaande ov-concessies

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Robert Haffner
Rob Rijnhout (Hypercube Business Innovation)
Niels Peters
Erik Merkus

Rotterdam, 4 november 2015

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 85-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	13
1.1 De markt voor mobiliteitsdiensten	13
1.2 Doelstelling rapport	14
1.3 Leeswijzer	14
2 Probleemanalyse	15
2.1 Situatieschets	15
Ov-waardeketen	15
Alternatieven voor mobiliteitskaartaanbieders	18
Aantallen ov-chipkaarten	20
Wat is roaming?	20
Wat is een gelijk speelveld?	23
2.2 Analyse van mogelijke marktfalens	24
Potentiële mededingingsproblemen	25
Asymmetrische informatie	30
Externe effecten	31
Conclusie mogelijke marktfalens	32
2.3 Lessen van andere landen en sectoren	32
3 Beoordeling van beleidsopties	35
3.1 Overzicht van mogelijke knelpunten en mogelijke beleidsopties	35
Toegang geven tot reisproducten	36
Groothandelsmarkt	36
3.2 Beoordeling van beleidsopties	37
Impact toegang geven tot reisproducten	37
Impact groothandelsmarkt	40
Conclusie	41
Bijlage 1. Het ov-chipkaartsysteem	43
Bijlage 2. Buitenlandse praktijkvoorbeelden en regulering in andere sectoren	45
Praktijkvoorbeelden	45
Korte beschrijving voorbeelden	45
Tarieven en transactie infrastructuur	45
Vervoer	46
Commercie	46
Regulering in andere sectoren	46
Telecom	46
Elektriciteit	48
Post	49
Betalingsverkeer	49
Bijlage 3. Lijst geïnterviewden	51

Samenvatting

De ov-markt is met 36 concessiegebieden, 63 concessies en 10 vervoerders een complexe markt. Dit geldt ook voor de markt voor het ov-betalen, met 5 typen betaalmiddelen (e-ticket, los kaartje, anonieme-, persoonlijke- en zakelijke ov-chipkaart) en circa 200 reisproducten. Voor reizigers is – naast het openbaar vervoer zelf – ketenmobiliteit steeds belangrijker geworden. Dit als gevolg van veranderende wensen en behoeften van reizigers en doordat de auto in afnemende mate volledig en comfortabel deur-tot-deurvervoer kan bieden.

Mobiliteitskaartaanbieders spelen in op deze trend door met hun dienstverlening keten-/ov-reizen voor de reiziger eenvoudiger en aantrekkelijker te maken. Zij bieden het gemak van eenvoudig plannen, betalen en verrekenen. Hierbij worden ook aanvullende diensten geboden, zoals het vereenvoudigen van de administratie van reizen maar ook parkeren, tanken, het gebruik van deelauto's en –fietsen. Mobiliteitskaartaanbieders spelen in op de servicebehoefte die ontstaat door de versnippering van de vervoersmarkt en de beperkte samenwerking tussen de diverse partijen in de keten. Daarbij maken zij gebruik van het ov-chipkaartsysteem. De ov-chipkaart biedt toegang en een betalingsmogelijkheid voor alle openbaar vervoer in Nederland (een enkele uitzondering daargelaten).

Door de ov-chipkaart en de opkomst van mobiliteitskaartaanbieders is een nieuwe markt ontstaan waarop serviceproviders opereren, de markt voor mobiliteitsdiensten. Ov-bedrijven zijn zelf ook actief als serviceprovider, denk bijvoorbeeld aan de NS Business Card. Op deze markt zorgen de mobiliteitskaartaanbieders ervoor dat van vervoerders afgenomen reisproducten worden verrekend met hun klanten (consumenten, bedrijven en andere organisaties). De vervoersdiensten worden als het ware 'verpakt' in een totaalpakket aan dienstverlening om de klant zo goed mogelijk van dienst te zijn. Deze dienstverlening maakt het voor sommige reizigersgroepen aantrekkelijker om het ov te gebruiken, wat naast mobiliteitswinsten ook milieuvoordelen kan opleveren.

Door de ov-chipkaart en de opkomst van intermediaire serviceproviders is in het ov een nieuwe laag in de waardeketen ontstaan waarop aanbieders van mobiliteitsdiensten opereren, ook wel mobiliteitskaartaanbieders genoemd. Ov-bedrijven zijn zelf ook actief op deze laag. Op deze nieuwe laag in de waardeketen zorgen mobiliteitskaartaanbieders ervoor dat van vervoerders afgenomen reizen worden verrekend met hun klanten (consumenten, bedrijven en andere organisaties) en worden aangevuld met andere (mobiliteits)diensten. De vervoersdiensten worden als het ware 'verpakt' in een totaalpakket aan dienstverlening om de klant zo goed mogelijk van dienst te zijn en te voorzien in een integrale behoefte rondom mobiliteit. Zowel bestaande reisproducten als zelf ontwikkelde reisproducten kunnen worden opgenomen in het totaalpakket. Deze dienstverlening maakt het voor sommige reizigersgroepen aantrekkelijker om het ov te gebruiken. De opkomst van mobiliteitskaartaanbieders past ook bij de trend dat mobiliteit steeds meer integraal wordt benaderd vanuit alle modaliteiten (fiets, bus, auto...).

De uiteenlopende belangen van partijen maakt dat op dit moment enkele knelpunten worden ervaren op de markt waarop mobiliteitskaartaanbieders actief zijn. Mobiliteitskaartaanbieders ervaren momenteel dat zij moeilijk afspraken kunnen maken met vervoerders over het aanbieden van vervoersproducten. In reactie hierop zijn recent in de Tweede Kamer een drietal moties ingediend. Het betreft twee moties Dik-Faber en De Boer (23 645 nr. 553 en 34042 nr. 17) en Van Tongeren (23 645 nr. 603). In deze moties wordt verzocht:

- De transformatie richting ov-chip 2.0 maximaal te stimuleren door een systeem van roaming in het ov en;

- Een gelijk speelveld voor alle aanbieders van mobiliteitsarrangementen tot stand te brengen.

Doel van deze rapportage is om inzicht te geven in de wenselijkheid van (aanvullende) wettelijke maatregelen om een gelijk speelveld voor mobiliteitskaartaanbieders op de ov-markt tot stand te brengen. Bij de analyse van dit vraagstuk besteden wij ook aandacht aan het begrip “roaming” en de bijdrage die roaming in het ov zou kunnen leveren aan het realiseren van publieke belangen.

Om deze vragen te beantwoorden is literatuuronderzoek uitgevoerd naar de situatie in het Nederlandse en buitenlandse ov. Verder hebben wij met belanghebbenden gesproken en hebben wij de feiten in kaart gebracht. Onze rapportage is erop gericht om belangrijke overwegingen in beeld te brengen die een rol kunnen spelen bij de vaststelling van de toekomstige wettelijke kaders voor mobiliteitskaartaanbieders.

Situatieschets

De ov-chipkaart geeft toegang tot alle modaliteiten van alle ov-bedrijven en maakt eenvoudig betalen en verrekenen mogelijk. Om daadwerkelijk het gebruik van alle ov aan te kunnen bieden heeft een mobiliteitskaartaanbieder (MKA) tenminste saldoreizen op bus, tram en metro en trein (Easytrip) nodig, dit staat standaard op iedere ov-chipkaart¹. Het saldoreizen is dan mogelijk op nationale schaal bij alle vervoerders in willekeurig welke concessie en kan dus worden aangeboden. Binnen het ov wordt gesproken over een landelijk interoperabel reisproduct.

Mobiliteitskaartaanbieders (MKA's) hebben diverse mogelijkheden om hun klanten met een ov-chipkaart toegang te geven tot het ov:

1. Bedrijvenkaartaanbieder (BKA)²

Zakelijke ov-chipkaarten uitgegeven aan klanten (reizigers) met het uiterlijk van het eigen merk, waarmee reizen op saldo en aanvullende diensten worden aangeboden. Een BKA heeft bij Translink een aparte status en betaalt hiervoor een vergoeding.

- Mobility Mixx, Radiuz, Regiecentrale, XXLmo, maar ook ov-bedrijven Arriva en in de toekomst ook NS (die op weg is de status voor haar eerder ontwikkelde business card om te bouwen naar een BKA)

2. Consumentenkaarten doorverkopen

Anonieme of persoonlijke ov-chipkaarten met de gewenste reisproducten uitgeven aan klanten (reizigers). Een MKA kan er voor kiezen rekeninghouder te zijn. Een specifieke mogelijkheid die het ov-chipkaartsysteem biedt is Co-brander worden waardoor het mogelijk is ov-chipkaarten uit te geven met het uiterlijk van het eigen merk (zie Bijlage 1).

- Mobility Card Services

3. Productregisseur

Een reisproduct ontwikkelen dat aan een ov-chipkaart kan worden toegevoegd en hiervoor (contract)afspraken maken zodat het verkocht wordt door productverkopers en geaccepteerd door **ov-bedrijven**. Deze mogelijkheid wordt momenteel niet benut door mobiliteitskaartaanbieders en kijkt ook af van de andere mogelijkheden aangezien de productdrager (de ov-chipkaart) niet hoeft te worden aangeboden, maar zelf aangeschaft door de klant. Deze route kan niet als afzonderlijke route worden beschouwd indien de serviceprovider de ov-chipkaart samen met het product wenst aan te bieden.

- Regisseur Studenten Reisrecht (RSR) met het Studentenreisrecht en Landelijk Product Regisseur (LPR) met Sentire voor mensen met een visuele beperking), waarbij reizigers gebruikmaken van hun eigen persoonlijke ov-chipkaart

¹ Het enige dat aanvullend nog benodigd is om treinreizen met NS mogelijk te maken betreft een activatie door de reiziger (bij een ov-chipkaartautomaat of online) waarbij de juiste klasse (1 of 2) wordt geselecteerd, zodat het juiste reistarief in rekening kan worden gebracht.

² Zie Bijlage 1 voor een uitgebreidere toelichting op het ov-chipkaartsysteem en de rol van bedrijvenkaartaanbieders.

Saldoreizen met een ov-chipkaart maakt reizen met alle bussen, trams metro's en treinen mogelijk. Op een ov-chipkaart staat standaard *Easytrip* (Saldoreizen in het ov), om gebruik te kunnen maken van aanvullende contractafspraken met NS is voor BKA's *RosMob* nodig. Om een bedrijvenkaart met Easytrip uit te kunnen geven is een contract nodig met Translink, en voor het gebruik van RosMob is een contract met NS nodig. Een reiziger met een bedrijvenkaart reist dan tegen het volle tarief en in de daluren met 20% korting. De bedrijvenkaartaanbieder (BKA) krijgt op dit moment een beperkte staffelkorting op deze prijs en bovendien een provisie voor het aantal bedrijvenkaarten dat in de markt wordt gezet van NS. RosMob maakt het mogelijk om dit separaat te administreren en verrekenen. De nieuwe contracten die NS met alle BKA's in mei 2015 gesloten heeft, bieden de BKA's een staffelkorting dan voorheen. Op het basistarief dat de houders van een bedrijvenkaart betalen voor saldoreizen met de trein, krijgen de BKA's een provisie.

Andere producten dan reizen op saldo kunnen BKA's op dit moment niet via het ov-chipkaart platform aanbieden. Andere producten kunnen wel op de ov-chipkaart worden gezet, maar door een prioriteringsmechanisme dat door Translink is ingesteld wordt alleen reizen op saldo uitgelezen bij het in- en uitchecken. Een mobiliteitskaartaanbieder die andere producten toch wil aanbieden heeft dan twee alternatieven: hij kan namens zijn klant één tot zeer grote aantallen persoonlijke ov-chipkaart(en) met willekeurig welke reisproducten (zowel van NS als van andere vervoerders) kopen. Een MKA heeft ook de mogelijkheid om zelf (contract)afspraken te maken met ov-bedrijven en als productregisseur een eigen product te ontwikkelen en dit op een bestaande kaart te laten zetten (bijvoorbeeld een consumentenkaart).

MKA's hebben een verdienmodel als hun diensten toegevoegde waarde bieden ten opzichte van het aanbod van ov-bedrijven in hun rol als serviceprovider. Een rol als productverkoper van bestaande reisproducten met een verdienmodel dat leunt op staffelkorting of provisie is denkbaar voor zover een mobiliteitskaartaanbieder nieuwe klanten toevoegt. In dat geval is sprake van een "win-win" situatie voor vervoerder en mobiliteitskaartaanbieder en is het aannemelijk dat commerciële afspraken over kortingen tot stand zullen komen. Als een mobiliteitskaartaanbieder effectiever en efficiënter gewenste extra service kan leveren dan staat de deur om zaken te doen open. Kortingen voor MKA's op reisproducten van ov-bedrijven liggen minder voor de hand als deze reisproducten aangeboden worden aan bestaande klanten van de ov-bedrijven zelf.

De toegevoegde waarde van MKA's is dat geïntegreerde oplossingen kunnen worden aangeboden waarbij verschillende mobiliteitsdiensten, waaronder ov-diensten, worden gecombineerd met andersoortige diensten, en opdrachtgevers administratieve lasten uit handen kunnen worden genomen. De verdienmodellen van de diverse mobiliteitskaartaanbieders op de markt bestaan uit een (combinatie) van de volgende vier aspecten:

- **Staffelkorting en provisie**
Door bij ov-bedrijven een staffelkorting en provisie te bedingen op reisproducten die zij doorverkopen aan hun klanten.
- **Out-/insourcing van commerciële activiteiten**
Door (een deel van) de commerciële activiteiten in opdracht van de vervoersbedrijven (efficiënter) uit te voeren.
- **Kostenbesparing en advies ten aanzien van vervoersbudgetten en -producten**
Door klanten een passendere (efficiëntere) mix van reisproducten aan te bieden.
- **Betalingsbereidheid bij klanten voor de dienstverlening**
Door een service fee in rekening te brengen voor de aanvullende dienstverlening (zoals een eenvoudige toegang tot verschillende modaliteiten of het verzorgen van de administratie) bovenop de prijs voor de geleverde reisproducten aan klanten.

Opvallend is dat ov-bedrijven ook actief zijn met het ontwikkelen van toegevoegde waarde als serviceprovider in aanvulling op hun rol als verlener van vervoerdiensten. Op de “mobiliteitskaartmarkt” zijn de zuivere serviceproviders en de ov-bedrijven (in hun rol van serviceprovider) dus concurrenten van elkaar. Beide partijen willen de forens en de zakelijke reiziger aan zich binden met behulp van met extra services omgeven vervoerdiensten.

Roaming

Roaming in het ov binnen de Nederland is prima voor elkaar. De ov-chipkaart maakt middels saldoreizen alle ov toegankelijk. De reiziger hoeft zich niet af te vragen welk bedrijf de vervoerdienst levert en de verrekening van de afgenomen vervoerprestatie met alle ov-bedrijven die daar een aandeel in hebben geleverd, wordt door Translink verzorgd. Een wereldwijd uniek concept.

Roaming in het openbaar vervoer kan als volgt omschreven worden:

Roaming maakt het voor ov-reizigers (al dan niet met tussenkomst van een intermediair) mogelijk om automatisch toegang te krijgen tot vervoersdiensten van derden binnen een bepaald domein (nationaal, internationaal), waarbij de betaling en verrekening geregeld zijn.

Deze vorm van roaming in het ov bestaat al. Zowel de vervoerders als de mobiliteitskaartaanbieders bieden het en consumenten maken er gebruik van. Met de ov-chipkaart kan door heel Nederland worden gereisd met de diensten van alle vervoerders, waarbij betaling en verrekening geregeld zijn. Reizen op saldo maakt deze vorm van roaming mogelijk. Deels werd deze vorm van roaming al aangeboden met de voorlopers op de ov-chipkaart, ov-strippenkaart en integrale treinkaartjes. Deze reisproducten maakten het al mogelijk om met één product automatisch toegang te verkrijgen tot de vervoersdienst van derden, met echter nog wel een scheiding tussen trein en overig openbaar vervoer.

Kortom, in de huidige situatie heeft iedere mobiliteitskaartaanbieder onder dezelfde voorwaarden toegang tot het standaard reisproduct “reizen op saldo”. Indien men gebruik wil maken van voordeelreisproducten als (kortings)abonnements, moeten MKA's afspraken maken met de ‘eigenaar’ van deze reisproducten (in veel gevallen de achterliggende vervoerder) over de mogelijkheid en de voorwaarden waaronder deze reisproducten beschikbaar worden gesteld. Tevens zijn mobiliteitskaartaanbieders afhankelijk van Translink die haar dienstverlening tegen redelijke voorwaarden moet aanbieden. In de huidige situatie is dit overigens geen recht.

Het beschikbaar stellen van *alle* reisproducten is in sommige gevallen niet in het belang van vervoerders. Indien mobiliteitsaanbieders met dit portfolio aan reisproducten bijvoorbeeld slimmer (goedkoper) inkopen dan de klanten zelf hadden gedaan, zal dit ten koste gaan van de inkomsten van vervoerders.

Gelijk speelveld

De motie van het Tweede Kamerlid Van Tongeren (16 juni 2015) gaat in op het begrip gelijk speelveld:

“overwegende dat NS eigen mobiliteitsarrangementen aanbiedt en alternatieve aanbieders de toegang tot het ov-netwerk ontzegt, verzoekt de regering zo snel mogelijk een level playing field voor alle aanbieders van mobiliteitsarrangementen tot stand te brengen”

Om te analyseren of er aanleiding is voor beleidsmaatregelen om een gelijk speelveld tot stand te brengen op de markt voor serviceproviders is het gebruikelijk om te kijken naar de “ernst” van de marktfalens, of het algemeen mededingingsrecht volstaat en de verwachte maatschappelijke kosten en baten van een eventueel ingrijpen. Wij bespreken drie mogelijke oorzaken van marktfalens: de mogelijkheid van misbruik van een economische machtspositie, asymmetrische informatie en externe effecten.

Op dit moment lijkt er geen reden voor overheidsinterventie vanuit een mededingingsoptiek. Mobiliteitskaartaanbieders hebben de mogelijkheid om zelf ov-chipkaarten uit te geven door zich bij Translink als BKA in te schrijven. Zij kunnen op deze manier in ieder geval het product reizen op saldo aanbieden. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om zelf ov-chipkaarten in te kopen en daar “handmatig” producten op te zetten. Verder blijkt dat MKA's in staat zijn om met het product reizen op saldo een marktpositie op te bouwen, maar dat daarnaast ook andere producten in de praktijk worden aangeboden. Volgens jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie betekent het feit dat MKA's afhankelijk zijn van het kunnen aanbieden van bepaalde diensten van ov-bedrijven niet zonder meer dat toegang tot deze diensten afgedwongen moet worden. Toegang tot alle vervoersproducten lijkt op dit moment dan ook niet nodig om te kunnen concurreren, waarbij aangetekend moet worden dat het hier om een momentopname gaat.

Daar staat tegenover dat op termijn er een risico is tot mededingingsbeperkend gedrag op de laag voor serviceproviders. Serviceproviders opereren op een ongelijk speelveld omdat zij afhankelijk zijn van de onderliggende primaire markten voor vervoer (laag 2a en b). Er kunnen potentieel mededingingsissues ontstaan, die hun oorsprong vinden in het feit dat serviceproviders zonder vervoersconcessie op laag 2contracten moeten afsluiten met vervoerders die zelf ook als serviceprovider actief zijn en die ook een beslissende stem hebben in Translink (laag 3). Als gevolg hiervan hebben serviceproviders met vervoersconcessie marktmacht ten opzichte van serviceproviders zonder vervoersconcessie. Hierdoor bestaat het potentiële risico dat dit in de toekomst aanleiding geeft tot mededingingsissues. Dit wil overigens niet zeggen dat ov-bedrijven in alle gevallen ook de prikkel en mogelijkheid hebben om marktmacht uit te oefenen. Zoals aangegeven zijn ook win-win situaties denkbaar, waarbij zowel MKA's als ov-bedrijven “winnen”. Daarnaast borgt de recente wijziging van de Wet Personenvervoer 2000 de toegang tot ov-betaalsystemen.

Een tweede mogelijke marktfalen is het bestaan van asymmetrische informatie die leidt tot transactiekosten. Mobiliteitskaartaanbieders spelen hierop in door producten aan te bieden die passen bij de vervoersbehoefte, waarmee voor de reiziger een welvaartswinst kan worden gerealiseerd. Daarmee worden transactiekosten voor afnemers van vervoersdiensten verlaagd. Dit lijkt echter geen reden voor overheidsmaatregelen omdat dergelijke diensten ten dele ook aangeboden kunnen worden zonder dat mobiliteitskaartaanbieders toegang krijgen tot (alle) vervoersproducten van concessiehouders. Daarnaast treffen de vervoerders, hun concessieverlenende overheden en vertegenwoordigende reizigersorganisaties momenteel voorbereidingen voor een systeem dat reizigers helpt bij de meest optimale reisproductkeuze.

Een derde mogelijke marktfalen is het bestaan van externe (niet-beprijste) effecten. Voor het openbaar vervoer geldt dat uiteenlopende maatschappelijke doelstellingen worden beoogd. Belangrijke doelen zijn bijvoorbeeld vermindering van congestie, vermindering van milieuvervuiling en een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Als overheidsinterventie gericht op een gelijk speelveld voor mobiliteitskaartaanbieders een bijdrage levert aan het behalen van dergelijke maatschappelijke doelen, dan kunnen deze maatregelen per saldo welvaartsverhogend zijn.

Over de effecten van de aanwezigheid van mobiliteitskaartaanbieders is echter op dit moment nog relatief weinig bekend. Sommige MKA's geven aan dat zij erin slagen om bij nieuwe klanten een flinke groei van het aantal ov-reiskilometers tot stand te brengen, door mensen "uit de auto" en in het ov te krijgen. In dat geval is het in het belang van ov-bedrijven om samen te werken met MKA's. Onafhankelijk en marktbreed onderzoek naar dit effect ontbreekt echter nog. Gelet op het huidige beperkte marktaandeel van MKA's lijkt de absolute omvang van dit effect nog klein. Niet uit te sluiten is echter dat interventie gericht op een gelijk speelveld kan leiden tot toetreding van meer partijen tot de MKA-markt, en daardoor een hogere concurrentiedruk. Dit kan vervolgens weer leiden tot meer innovatie en een betere dienstverlening op de ov-markt, waardoor er uiteindelijk mogelijk meer gebruik gemaakt wordt van het ov. In welke mate deze effecten in de praktijk kunnen en zullen optreden is thans echter moeilijk te voorspellen.

Vergelijking met het buitenland en andere sectoren

Wij hebben ook gekeken naar de overwegingen voor overheidsingrijpen in andere Nederlandse sectoren zoals elektriciteit en post en buitenlandse ov-sectoren. Daaruit blijkt dat er geen relevante buitenlandse voorbeelden zijn wat betreft de discussie over roaming en een gelijk speelveld in het ov. Eerder blijkt daaruit dat het Nederlandse ov-chipkaartsysteem uniek is in de wereld wat betreft de toegang tot reisproducten op nationale geografische schaal. Uit een vergelijking met andere sectoren zoals post en elektriciteit blijkt dat overheidsinterventies in die sectoren gefundeerd zijn op zwaarwegende publieke belangen op een significant deel van de waardeketen.

Beoordeling beleidsopties

Indien het wenselijk zou zijn om wettelijke maatregelen te treffen die de positie van mobiliteitskaartaanbieders die geen vervoerder zijn te versterken (gelijk speelveld in termen van uitkomsten) kunnen een aantal maatregelen worden overwogen. Wij bespreken de volgende opties:

- Het opleggen van een plicht tot het (tegen retailprijzen) toegang verlenen tot alle reisproducten aan alle mobiliteitskaartaanbieders;
- Het aanvullend op de toegangsverplichting introduceren van een groothandelsmarkt voor alle (of een deel van de) ov-reisproducten, waarbij wordt vastgelegd dat de groothandelsprijs (voor MKA's) lager ligt dan de retailprijs voor individuele consumenten.

We vergelijken de beleidsopties met de status quo en beoordelen de beleidsopties aan de hand van de volgende criteria:

- Effecten voor de marktordening: hierbij gaat het om het aantal aanbieders en de verwachte concurrentiedruk op de markt voor ov-mobiliteitsdiensten;
- Effecten voor de reiziger: hierbij gaat het om de vraag wat de reiziger beter wordt van de beleidsoptie. Onder dit criterium nemen we ook indirecte baten mee voor bijvoorbeeld bedrijven die voor hun medewerkers mobiliteitsdiensten afnemen.;
- Effecten op ov-concessies: dit betreft de impact die de beleidsoptie zou hebben op het bestaande systeem van concessies;
- Transitiekosten: dit zijn de kosten die gemoed zijn met de transitie van het huidige naar het nieuwe systeem.

We concluderen dat de optie "toegang geven tot reisproducten aan alle mobiliteitskaartaanbieders" mogelijk leidt tot voordelen voor de reiziger en de marktordening, maar dat er een impact kan zijn op het bestaande concessiestelsel en dat er transitiekosten zijn. Belangrijkste reden voor een impact op het concessiestelsel is dat concessiehouders het alleenrecht hebben op het exploiteren van de concessie. Het geven van toegang tot alle reisproducten aan MKA's kan ertoe leiden dat ov-bedrijven minder inkomsten met de concessie kunnen genereren dan verwacht bij aanvang van de concessie. Vanwege de onzekere omvang van effecten is onduidelijk of deze optie per saldo vanuit maatschappelijk perspectief positief is.

Reizigers kunnen voordeliger uit zijn (en concessiehouders omzet verliezen) door een breder productaanbod en beter advies van MKA's (dus ook als er geen extra reizen worden gemaakt) doordat reisproducten in de praktijk veelal korting opleveren op het basistarief (saldoreizen tegen het volle tarief). De reiziger betaalt dan weliswaar een bedrag voor een kortingsrecht maar de totale besteding aan ov wordt met het reisproduct kleiner dan wanneer dezelfde reizen gemaakt zouden zijn met saldoreizen. Dit effect zal nog groter worden als, in combinatie met achteraf betalen, ook achteraf het best passende reisproduct gekozen en toegepast kan worden. Deze effecten treden niet op als de opkomst van MKA's per saldo leidt tot meer opbrengsten voor ov-bedrijven en meer reizigers in het ov. Het is onzeker in welke mate een dergelijke groei mogelijk is. Tenslotte is bij al deze veranderingen ook de kostenontwikkeling relevant. Bovenstaande mogelijke ontwikkelingen gaan uit van gelijkblijvende kosten; in werkelijkheid kunnen de kosten van ov-diensten zowel hoger als lager worden afhankelijk van het aantal mensen dat gebruik gaat maken van het ov en de momenten waarin er gereisd wordt (bijvoorbeeld binnen of buiten de spits).

We concluderen dat de beleids optie "groothandelsmarkt" een grotere impact heeft dan de eerste optie, omdat er sprake is van een extra korting op de groothandelsmarkt ten opzichte van de retailprijs. Bovendien kan deze optie (afhankelijk van de gekozen invulling) organisatorische veranderingen vereisen. Mogelijk leidt deze optie tot enige voordelen voor de reiziger en de marktordening, maar er kan potentieel een grote impact zijn op het bestaande concessiestelsel. Er is sprake van meer werk voor de toezichthouder hetgeen hogere kosten met zich meebrengt. Voor vervoerders brengen de beleidsmaatregelen onzekerheid met zich mee. We verwachten dat als gevolg hiervan minder scherp ingeschreven kan worden op concessies, waardoor de bijdrage van concessieverlenende overheden aan het ov op termijn omhoog kan gaan. Ook voor deze optie is onduidelijk of deze per saldo positief is vanuit maatschappelijk perspectief vanwege de onzekere omvang van effecten.

We concluderen dat de beoordeling van de wenselijkheid van beleidsvarianten afhangt van de weging en exacte omvang van de mogelijke voordelen die deze met zich meebrengen (impact op de reiziger; effect op marktordening in het ov) in relatie tot de (beleids)kosten (inbreuk op het concessiestelsel; transitiekosten). Bij de afweging kunnen de onzekerheid over de impact van mogelijke beleidsmaatregelen op de innovativiteit van dienstverlening in het ov en het beperkte deel van de waardeketen waarin potentieel welvaartseffecten behaald kunnen worden een rol spelen.

1 Inleiding

1.1 De markt voor mobiliteitsdiensten

De ov-chipkaart is de kaart die toegang en een betalingsmogelijkheid biedt voor alle openbaar vervoer in Nederland. Nederland is het enige land ter wereld waar je met één kaart toegang hebt tot nagenoeg alle openbaar vervoer (ov) van willekeurig welke vervoerder.

Het openbaar vervoer wordt uitgevoerd door vervoerders die een concessie hebben verworven. Dergelijke concessies geven aan vervoerders (ov-bedrijven) het alleenrecht om gedurende een vastgestelde periode de overeengekomen vervoersdienst te verzorgen. De vervoerders verpakken hun aanbod in producten aan reizigers die via de ov-chipkaart (en in de toekomst mogelijk ook andere dragers zoals de mobiele telefoon) worden aangeboden.

Naast vervoerders zijn er ook andere partijen die gebruikmaken van het ov-chipkaartsysteem om mobiliteitsdiensten aan te bieden. Deze partijen zijn intermediaire serviceproviders tussen de vervoerders en de reizigers. De intermediairs beogen in de meeste gevallen een breder pallet van diensten aan te bieden dan alleen openbaar vervoer. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om parkeren, tanken, het gebruik van deelauto's en -fietsen. Veel van deze intermediairs beogen ook de klant te ontzorgen door gemak aan te bieden. Denk aan het eenvoudig plannen, betalen en verrekenen van mobiliteitsdiensten voor vaak meerdere mensen zoals medewerkers van de overheid, een bedrijf, of de leden van een vereniging. Ov-bedrijven zijn zelf ook actief als mobiliteitskaartaanbieder, denk bijvoorbeeld aan de NS Business Card.

Door de ov-chipkaart en de opkomst van intermediaire serviceproviders is in het ov een nieuwe laag in de waardeketen ontstaan waarop aanbieders van mobiliteitsdiensten opereren, ook wel mobiliteitskaartaanbieders genoemd. Op deze nieuwe laag in de waardeketen zorgen mobiliteitskaartaanbieders ervoor dat van vervoerders afgenomen reizen worden verrekend met hun klanten (consumenten, bedrijven en andere organisaties)³ en worden aangevuld met andere (mobiliteits)diensten. De vervoersdiensten worden als het ware 'verpakt' in een totaalpakket aan dienstverlening om de klant zo goed mogelijk van dienst te zijn en te voorzien in een integrale behoefte rondom mobiliteit. Deze dienstverlening maakt het voor sommige reizigersgroepen aantrekkelijker om het ov te gebruiken. Een mobiliteitskaartaanbieder kan zowel bestaande reisproducten opnemen in hun totaalpakket als zelf nieuwe reisproducten in de markt zetten. Vanuit de gedachte dat dit ook milieuvordelen kan opleveren is in het Energieakkoord als doelstelling vastgelegd dat 1 miljoen universele mobiliteitspassen in gebruik dienen te zijn in 2015.⁴ De opkomst van mobiliteitskaartaanbieders past ook bij de trend dat mobiliteit steeds meer integraal wordt benaderd vanuit alle modaliteiten (fiets, bus, auto...)⁵.

Hoewel er gewerkt wordt aan nieuwe dragers (zoals de mobiele telefoon) is de ov-chipkaart op dit moment nog de sleutel tot het ov. De kaart geeft toegang tot alle modaliteiten van alle ov-bedrijven en maakt eenvoudig verrekenen mogelijk. Trans Link Systems B.V. (Translink) biedt zowel ov-bedrijven als mobiliteitskaartaanbieders, de mogelijkheid om bedrijvenkaartaanbieder (BKA) te worden.⁶ Met een ov-chipkaart van een BKA kan een reiziger op saldo reizen.

³ Als de mobiliteitskaartaanbieder zelf vervoerder is dan is geen sprake van inkoop maar "doorlevering" binnen hetzelfde bedrijf.

⁴ <http://afsprakenstart.energieakkoordser.nl>

⁵ Ook wel genoemd "Mobility As A Service", zie FD, 3 oktober 2015.

⁶ Zie Bijlage 1 voor een uitgebreidere toelichting op het ov-chipkaartsysteem en de rol van bedrijvenkaartaanbieders

Reizen op saldo is mogelijk met Easytrip, dat standaard op alle ov-chipkaarten aanwezig is. In mei 2015 liepen de aanvullende contracten tussen de BKA's en NS af waarin een dalkorting, staffelkorting en provisie waren vastgelegd. NS kon de staffelkorting en provisie op de tarieven voor saldoreizen uit de oude contracten niet opnieuw bieden omdat de doelstelling – nieuwe reizigers in de trein – naar hun overtuiging niet was waargemaakt. NS heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) gevraagd mee te kijken bij het opstellen van de nieuwe samenwerkingsvoorstellen⁷. Inmiddels zijn nieuwe contracten gesloten. ACM heeft geen reden gezien in te grijpen op grond van mededingingsrechtelijke overwegingen, maar de discussie over de nieuwe contracten vormde één van de aanleidingen voor de indiening van een drietal moties in de Tweede Kamer. Het betreft twee moties Dik-Faber en De Boer (23 645 nr. 553 en 34042 nr. 17) en de motie Van Tongeren (23 645 nr. 603). In deze moties wordt verzocht⁸:

- De transformatie richting ov-chip 2.0 maximaal te stimuleren door een systeem van roaming in het ov; en
- Een gelijk speelveld voor alle aanbieders van mobiliteitsarrangementen tot stand te brengen.

1.2 Doelstelling rapport

De verhouding tussen partijen op de ov-markt wordt onder andere geregeld door de Wet Personenvervoer 2000 (WP2000) en de Mededingingswet. Doel van deze rapportage is om inzicht te geven in de wenselijkheid van (aanvullende) wettelijke maatregelen om een gelijk speelveld voor mobiliteitskaartaanbieders op de ov-markt tot stand te brengen. Bij de analyse van dit vraagstuk besteden wij ook aandacht aan het begrip 'roaming' en de bijdrage die roaming in het ov zou kunnen leveren aan het realiseren van publieke belangen.

Om deze vragen te beantwoorden is literatuuronderzoek uitgevoerd naar de situatie in het Nederlandse en buitenlandse ov. Tevens hebben wij gekeken naar de overwegingen voor overheidsingrijpen in andere Nederlandse sectoren zoals elektriciteit en post. Verder hebben wij met belanghebbenden gesproken en hebben wij de feiten in kaart gebracht. Onze rapportage is erop gericht om belangrijke overwegingen in beeld te brengen die een rol kunnen spelen bij de vaststelling van de toekomstige wettelijke kaders voor mobiliteitskaartaanbieders.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de probleemanalyse waarin wij het vraagstuk afbakenen en de huidige situatie schetsen. Vervolgens analyseren wij de mogelijke knelpunten en marktfalens die in de huidige marktsituatie kunnen optreden. Hoofdstuk 3 gaat in op de voor- en nadelen van verschillende beleidsopties die mogelijke knelpunten kunnen wegnemen en innovatie op de markt kunnen bevorderen. Bijlage 1 gaat in op de werking van het ov-chipkaartsysteem. Bijlage 2 bespreekt enkele relevante praktijkvoorbeelden buiten Nederland. Tevens gaat bijlage 2 in op de overwegingen die in andere sectoren (al dan niet) aanleiding waren voor overheidsingrijpen. Daarbij kijken wij naar de sectoren telecommunicatie, elektriciteit, post en het betalingsverkeer. In bijlage 3 is ten slotte een lijst opgenomen van personen die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd.

⁷ Kamerbrief over contract NS met bedrijvenkaartaanbieders, 30 maart 2015.

⁸ Aangezien de tweede motie inhoudelijk geen nieuwe inhoudelijke punten inbrengt, richten wij ons in de rest van het rapport op de eerste motie van Dik-Faber en De Boer.

2 Probleemanalyse

2.1 Situatieschets

Dit hoofdstuk behandelt enkele vragen over de markt waarop ov-bedrijven en mobiliteitskaartkaartaanbieders zaken doen. Is er sprake van een gelijk speelveld, welke bijdrage kan roaming in het openbaar vervoer leveren om de dienstverlening aan reizigers te verbeteren? Een analyse (paragraaf 2.2) en eventuele oplossingen (hoofdstuk 3) kunnen pas begrijpelijk gepresenteerd worden als vooraf een aantal begrippen en fenomenen worden beschreven en toegelicht.

Deze situatieschets beschrijft allereerst de markten waarop ov-bedrijven actief zijn (**ov-markt**). De ov-bedrijven (vervoerders) verwerven het recht om in een concessie vervoerderdiensten te mogen leveren aan reizigers. De dienstverlening van vervoerders aan reizigers is in lagen te verdelen ofwel te presenteren als een waardeketen. Die waardeketen van de dienstverlening aan reizigers gebruiken we om aan te geven op welke laag mobiliteitskaartaanbieders actief zijn. Tevens geven wij inzicht in de omvang van de markten, waarbij aangetekend moet worden dat het om inschattingen gaat.

Mobiliteitskaartaanbieders kunnen hun klanten toegang geven tot het openbaar vervoer met behulp van de ov-chipkaart. Het ov-chipkaartsysteem in Nederland wordt namens de ov-bedrijven beheerd door Translink. Welke mogelijkheden de ov-chipkaart biedt aan de mobiliteitskaartaanbieders wordt uitgewerkt in de paragraaf **alternatieven voor mobiliteitskaartaanbieders** hieronder. Daar worden ook hoofdlijnen van verdienmodellen voor mobiliteitskaartaanbieders beschreven.

Vervolgens wordt het begrip **roaming** gedefinieerd en toegelicht. De telecommunicatie heeft van roaming een bekend begrip gemaakt. Die vertreksituatie wordt gebruikt om roaming in het openbaar vervoer te positioneren. We toetsen ons begrip van roaming in het ov aan de motie Dik-Faber en De Boer.

Tot slot wordt, voorafgaand aan de analyse in paragraaf 2.2, het begrip '**gelijk speelveld**' beschreven.

Ov-waardeketen

Afhankelijk van het perspectief en het te dienen doel kan de ov-waardeketen verschillend beschreven worden. Om te begrijpen wat de markt is waarop enerzijds de vervoerders (en Translink) het aanbod bepalen en anderzijds de MKA's de vraag, helpt het volgende lagenmodel van de waardeketen van het ov:

Tabel 2.1 Markt van ov-vervoerdiensten

Laag	Ov	Toelichting
1	Infrastructuur	Wordt verzorgd door de overheid (o.a. wegbeheerders, ProRail)
2	Vervoer	2a. Ov-bedrijf: vervoer (kilometers)
		2b. Ov-bedrijf: commercie (reisproducten)
3	Toegang en betalen	De ov-chipkaart geeft toegang tot alle ov in Nederland en is drager van betaalinstrument en reisproducten. Translink is het ov-chipkaartbedrijf van Nederland
4	Reisinformatie	Meerdere aanbieders zoals 9292, Google, Go About
5	Serviceproviders	MKA's (dit zijn deels ook ov-bedrijven)

Bron: Ecorys op basis van Mobility Card Services positionpaper voor hoorzitting in Tweede Kamer 3 september 2015

Vanuit het perspectief van een ov-bedrijf bestaan er twee sub-lagen in de waardeketen die op onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden: ov-concessies en ov-diensten.

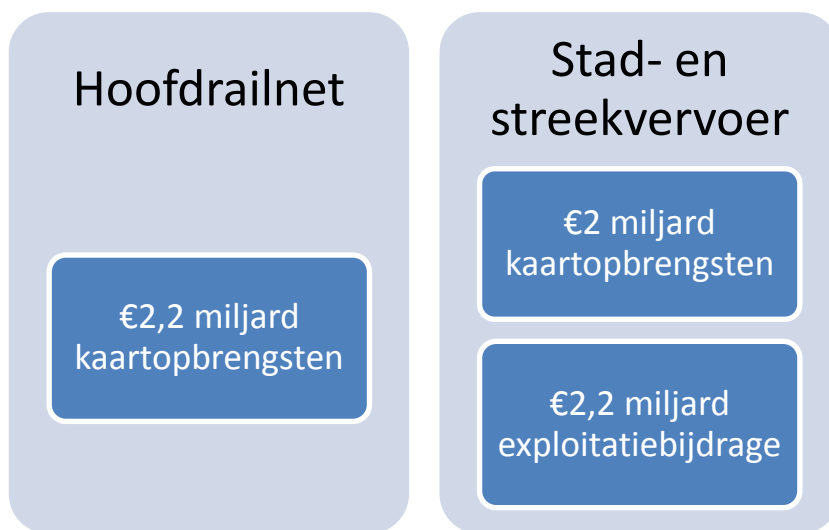
In de eerste laag (2a in de tabel), die bestaat uit de exploitatie van openbaarvervoerdiensten gebundeld in *ov-concessies*, wordt de vraag bepaald door overheden en het aanbod door ov-bedrijven. Deze 'markt' heeft nu een omvang van circa €6 miljard per jaar. Dit is het totale bedrag dat de overheden (exploitatiebijdrage) en reizigers (kaartopbrengsten) aan ov-bedrijven betalen voor het uitvoeren van de dienstregeling in alle concessies samen. In het openbaar vervoer in Nederland is dus sprake van concurrentie **om** de weg (of rails) en niet **op** de weg. Iedere concessie wordt voor een vastgesteld aantal jaren gegund, maar niet om alle concessies wordt geconcurrereerd in een aanbestedingsproces. Er zijn vier railconcessies die onder voorwaarden onderhands gegund worden aan de van oudsher zittende vervoerder: het hoofdrailnet (NS) en de drie railconcessies voor de grootstedelijke tram en metro (GVB, RET, HTM). In 2015 resteren dan - naast een kleine 20 concessies voor zogenoemd hoogwaardig ov, regionale treindiensten en ov over water – 39 concessies voor stad- en streekvervoer. Op dit moment wordt de optelsom van ov-concessies in Nederland verzorgd door 10 ov-bedrijven.

De tweede laag in de waardeketen (2b in de tabel) wordt gevormd door de *ov-diensten* zelf. Op deze "markt" bepalen ov-bedrijven en concessieverlenende overheden in lijn met het concessiecontract, het aanbod en de reizigers de vraag. De vrijheid die ov-bedrijven hebben om hun producten en dienstverlening in te richten kan van concessie tot concessie verschillen; de hoofdlijnen staan echter vast in de concessievoorwaarden. Iedere dag weer gebruiken circa 1 miljoen reizigers het ov in Nederland voor één of meer ritten. Grofweg 500 duizend met de trein, 500 duizend met bus, tram of metro. De omvang van deze markt is circa €4,2 miljard op jaarbasis. Dat zijn opbrengsten uit kaartverkoop aan reizigers. Daarvan komt €2,2 miljard in de kassalade van NS terwijl de resterende €2 miljard inkomsten zijn voor het stad- en streekvervoer (bus, tram, metro en regionale trein). In de €4,2 miljard is ook de contractwaarde opgenomen aan intermediaire partijen die zogeheten grootgebruikscontracten afsluiten, zoals het studentenreisrecht.

Het verzorgen van ov kost meer dan het opbrengt uit verkopen aan reizigers. De kostendekkingsgraad in het stad- en streekvervoer is ongeveer 50%. Dus van de €4,2 miljard aan kosten voor het stad- en streekvervoer wordt circa 50% door reizigers en de rest door concessieverlenende overheden gefinancierd. Het ministerie betaalt als opdrachtgever voor het

hoofdrailnet geen exploitatiebijdrage aan NS, wel betaalt NS jaarlijks € 80 miljoen voor de concessie. In verreweg de meeste ov-concessies is de concessienemer (lees: het ov-bedrijf) opbrengstverantwoordelijk. Dat wil zeggen dat het ov-bedrijf zelf verantwoordelijk is voor het genereren van voldoende opbrengsten uit reizigers om haar kosten plus noodzakelijke marge voor het verzorgen van de ov-diensten te kunnen dekken. De concessieverlener, de aanbestedende overheid, is tariefautoriteit en stelt op hoofdlijnen (en soms op detailniveau) de prijzen en het assortiment aan reisproducten vast op voorstel van het ov-bedrijf en na consultatie van consumentenorganisaties. Het ov-bedrijf kan vanwege haar tijdelijke monopolie en het risico van misbruik van een economische machtspositie gedurende de concessieperiode geen tariefvrijheid genieten.

Figuur 2.1 Geschatte omvang inkomsten op ov-markt naar concessie-type



De laag in de waardeketen van ov-diensten (2b, tussen ov-bedrijven en reizigers) kan vanuit het perspectief van de ov-bedrijven onderverdeeld worden in:

- **Een consumentenmarkt**, waarbij sprake is van een directe commerciële relatie tussen het ov-bedrijf en de reiziger.
- **Een zakelijke markt**, waarbij sprake is van een intermediair tussen ov-bedrijf en de reiziger (vaak is dit bijvoorbeeld een werkgever, maar het betreft ook mobiliteitskaartaanbieders).

In de zakelijke markt maken Intermediair en ov-bedrijf commerciële afspraken over de afrekening van ov-diensten. De intermediair heeft een eigen relatie met de reiziger. De ov-bedrijven beschouwen de diverse mobiliteitskaartaanbieders als onderdeel van hun zakelijke markt. Exclusief het studentenkaartcontract, wordt de omvang van de totale zakelijke markt (waarbij via een intermediair wordt afgerekend) door ons geraamd op ordegrrootte € 300 tot € 400 miljoen op jaarbasis (minder dan 10% van alle opbrengsten uit reisproducten). Het overgrote deel van dit volume betreft trajectabonnementen op het spoor. Deze zakelijke markt bevat echter maar een deel van de reizen met een zakelijk reismotief (woon-werk of werk-werk verkeer), het overige deel neemt zijn/haar zakelijke reizen direct (zonder intermediair) af bij ov-bedrijven. De omvang van de markt met een zakelijk reismotief is onbekend, maar het is duidelijk dat deze een stuk groter is dan het deel van de markt waar sprake is van een intermediair tussen ov-bedrijf en reiziger. Forenzen en zakelijke reizigers komen immers zowel in de consumenten- als zakelijke markt voor. Dit betekent dat het potentieel voor intermediairs zoals MKA's groter is dan uit bovenstaande cijfers blijkt. Naast reizen met een zakelijk motief kunnen ook zuivere consumentenreizen tot de doelgroep van MKA's behoren en allerlei mengvormen zoals combinaties van consumentenreizen en zakelijke reizen.

Mobiliteitskaartaanbieders (MKA's) zijn als intermediair ook verkopers van ov-diensten. Zij sluiten contracten af met ov-bedrijven en/of Translink om als intermediair ov-diensten te kunnen verkopen. In het lagenmodel uit Tabel 2.1 zijn mobiliteitskaartaanbieders actief als serviceprovider op laag 5. Ze kunnen hun klanten toegang geven tot het ov door ze de beschikking te geven over een ov-chipkaart of door een bepaalde dienst ter beschikking te stellen die consumenten zelf op hun kaart kunnen zetten. Doordat MKA's gebruikmaken van het systeem van de ov-chipkaart is de betaling en verrekening van alle afgenomen diensten geborgd.

Alternatieven voor mobiliteitskaartaanbieders

De ov-chipkaart geeft toegang tot alle modaliteiten van alle ov-bedrijven en maakt eenvoudig betalen en verrekenen mogelijk. Om daadwerkelijk het gebruik van alle ov aan te kunnen bieden heeft een mobiliteitskaartaanbieder (MKA) tenminste saldoreizen op bus, tram en metro en trein (Easytrip) nodig, dit staat standaard op iedere ov-chipkaart.⁹ Het saldoreizen is dan mogelijk op nationale schaal bij alle vervoerders in willekeurige welke concessie en kan dus worden aangeboden. Binnen het ov wordt gesproken over een landelijk interoperabel reisproduct.

In aanvulling op de mogelijkheid tot saldoreizen kunnen er reisproducten gekocht worden die korting geven op de prijs van saldoreizen. In geval van 100% korting spreekt men van een afgekocht reisrecht. Deze reisproducten met kortingsrecht zijn veelal beperkt geldig in één concessie of in alle concessies van één vervoerder. Daarnaast bestaan een aantal producten die geldig zijn op alle bussen, trams en metro's van Nederland. Deze producten hebben nauwelijks marktaandeel omdat de regionale producten veelal aantrekkelijker en goedkoper zijn. De website ovchipkaartabonnement.nl meldt nu (september 2015) 193 verschillende reisproducten.

Mobiliteitskaartaanbieders (MKA's) hebben diverse mogelijkheden om hun klanten met een ov-chipkaart toegang te geven tot het ov:

4. Bedrijvenkaartaanbieder (BKA)¹⁰

Zakelijke ov-chipkaarten uitgegeven aan klanten (reizigers) met het uiterlijk van het eigen merk, waarmee reizen op saldo en aanvullende diensten worden aangeboden. Een BKA heeft bij Translink een aparte status en betaalt hiervoor een vergoeding.

- Mobility Mixx, Radiuz, Regiecentrale, XXI'mo, maar ook ov-bedrijven Arriva en in de toekomst ook NS (die op weg is de status voor haar eerder ontwikkelde business card om te bouwen naar een BKA)

5. Consumentenkaarten doorverkopen

Anonieme of persoonlijke ov-chipkaarten met de gewenste reisproducten uitgeven aan klanten (reizigers). Een MKA kan er voor kiezen rekeninghouder te zijn. Een specifieke mogelijkheid die het ov-chipkaartsysteem biedt is Co-brander worden waardoor het mogelijk is ov-chipkaarten uit te geven met het uiterlijk van het eigen merk (zie Bijlage 1).

- Mobility Card Services

6. Productregisseur

Een reisproduct ontwikkelen dat aan een ov-chipkaart kan worden toegevoegd en hiervoor (contract)afspraken maken zodat het verkocht wordt door productverkopers en geaccepteerd door **ov-bedrijven**. Deze mogelijkheid wordt momenteel niet benut door mobiliteitskaartaanbieders en wijkt ook af van de andere mogelijkheden aangezien de productdrager (de ov-chipkaart) niet hoeft te worden aangeboden, maar zelf aangeschaft door

⁹ Het enige dat aanvullend nog benodigd is om treinreizen met NS mogelijk te maken betreft een activatie door de reiziger (bij een ov-chipkaartautomaat of online) waarbij de juiste klasse (1 of 2) wordt geselecteerd, zodat het juiste reistarief in rekening kan worden gebracht.

¹⁰ Zie Bijlage 1 voor een uitgebreidere toelichting op het ov-chipkaartsysteem en de rol van bedrijvenkaartaanbieders.

de klant. Deze route kan niet als afzonderlijke route worden beschouwd indien de serviceprovider de ov-chipkaart samen met het product wenst aan te bieden.

- Regisseur Studenten Reisrecht (RSR) met het Studentenreisrecht en Landelijk Product Regisseur (LPR) met Sentire voor mensen met een visuele beperking), waarbij reizigers gebruikmaken van hun eigen persoonlijke ov-chipkaart

Saldoreizen met een ov-chipkaart maakt reizen met alle bussen, trams metro's en treinen mogelijk. Op een ov-chipkaart staat standaard *Easytrip* (Saldoreizen in het ov), om gebruik te kunnen maken van aanvullende contractafspraken met NS is voor BKA's *RosMob* nodig. Om een bedrijvenkaart met Easytrip uit te kunnen geven is een contract nodig met Translink, en voor het gebruik van RosMob is een contract met NS nodig. Een reiziger met een bedrijvenkaart reist dan tegen het volle tarief en in de daluren met 20% korting. De bedrijvenkaartaanbieder (BKA) krijgt op dit moment een beperkte staffelkorting op deze prijs en bovendien een provisie voor het aantal bedrijvenkaarten dat in de markt wordt gezet van NS. RosMob maakt het mogelijk om dit separaat te administreren en verrekenen. De nieuwe contracten die NS met alle BKA's in mei 2015 gesloten heeft, bieden de BKA's een staffelkorting dan voorheen. Op het basistarief dat de houders van een bedrijvenkaart betalen voor saldoreizen met de trein, krijgen de BKA's een provisie.

Andere producten dan reizen op saldo kunnen BKA's op dit moment niet zonder meer aanbieden. Andere producten kunnen wel op de ov-chipkaart worden gezet, maar door een prioriteringsmechanisme dat door Translink wordt beheerd wordt alleen reizen op saldo uitgelezen bij het in- en uitchecken. Een mobiliteitskaartaanbieder die andere producten toch wil aanbieden heeft dan drie alternatieven:

- (Contract)afspraken trachten te maken met ov-bedrijven over de reisproducten, hiervoor lijken ov-bedrijven tot op heden vaak niet open te staan.
- Namens klanten één tot zeer grote aantallen persoonlijke ov-chipkaart(en) met willekeurig welke reisproducten (zowel van NS als van andere vervoerders) kopen.
- Zelf productregisseur te worden om een eigen product te ontwikkelen en dat bijvoorbeeld op de eigen Bedrijvenkaart te verkopen. Als het zou gaan om kortingsproducten is dit overigens niet eenvoudig voor MKA's als zij dergelijke kortingen op het volle tarief "uit eigen zak" moeten betalen. Dat komt doordat MKA's op een kleiner deel van de waardeketen opereren dan ov-bedrijven. Als zij een voor ov-bedrijven interessante (nieuwe) doelgroep weten te bereiken kunnen er win-win situaties ontstaan die zowel voor MKA's als voor ov-bedrijven meerwaarde bieden.

MKA's hebben een verdienmodel als hun diensten toegevoegde waarde bieden in vergelijking met het aanbod van ov-bedrijven in hun rol als serviceprovider. Een rol als wederverkoper van bestaande reisproducten met een verdienmodel dat leunt op staffelkortingen of provisie is denkbaar voor zover een mobiliteitskaartaanbieder nieuwe klanten toevoegt of kostenbesparend is voor ov-bedrijven. In dat geval is sprake van een "win-win" situatie voor vervoerder en mobiliteitskaartaanbieder en is het aannemelijk dat commerciële afspraken over kortingen tot stand zullen komen. Als een mobiliteitskaartaanbieder effectiever en efficiënter gewenste extra service kan leveren zijn klanten mogelijk bereid hiervoor te betalen. Kortingen voor MKA's op reisproducten van ov-bedrijven liggen minder voor de hand als deze reisproducten aangeboden worden aan bestaande klanten van de ov-bedrijven zelf en geen kosten besparen bij deze ov-bedrijven.

De toegevoegde waarde van MKA's is dus dat geïntegreerde oplossingen worden aangeboden waarbij verschillende mobiliteitsdiensten, waaronder ov-diensten, worden gecombineerd met andersoortige diensten, en opdrachtgevers administratieve lasten uit handen kunnen worden genomen. De verdienmodellen van de diverse mobiliteitskaartaanbieders op de markt bestaan uit een (combinatie) van de volgende vier aspecten:

- **Staffelkorting en provisie**
Door bij ov-bedrijven een staffelkorting en provisie te bedingen op reisproducten die zij doorverkopen aan hun klanten.
- **Out-/insourcing van commerciële activiteiten**
Door (een deel van) de commerciële activiteiten in opdracht van de vervoersbedrijven (efficiënter) uit te voeren.
- **Kostenbesparing en advies ten aanzien van vervoersbudgetten en -producten**
Door klanten een passendere (efficiëntere) mix van reisproducten aan te bieden.
- **Betalingsbereidheid bij klanten voor de dienstverlening**
Door een service fee in rekening te brengen voor de aanvullende dienstverlening (zoals een eenvoudige toegang tot verschillende modaliteiten of het verzorgen van de administratie) bovenop de prijs voor de geleverde reisproducten aan klanten.

Opvallend is dat ook ov-bedrijven actief zijn met het ontwikkelen van toegevoegde waarde als serviceprovider in aanvulling op hun rol als verlener van vervoerdiensten. Op de “mobiliteitskaartmarkt” zijn serviceproviders en de ov-bedrijven (in hun rol van serviceprovider) dus concurrenten van elkaar. Beide partijen willen de forens en de zakelijke reiziger aan zich binden met behulp van met extra services omgeven vervoerdiensten.

Het ov-chipkaartsysteem is georganiseerd in diverse rollen, waarbinnen een enkele partij meerdere rollen kan vervullen en een rol door meerdere partijen vervuld kan worden. Deze worden uitgebreider besproken in Bijlage 1.

Aantallen ov-chipkaarten

Wat betreft het aantal gebruikte ov-chipkaarten geldt het volgende:

- In 2014 zijn zo'n 14,7 miljoen ov-chipkaarten in Nederland in omloop (anoniem, persoonlijk en zakelijk¹¹). Hiervan worden ongeveer 10 miljoen ov-chipkaarten worden actief gebruikt.
- Een kleine 7 miljoen daarvan zijn *persoonlijke* kaarten waarop een reisproduct met kortingsrecht gevoerd kan worden.
- Op alle anonieme en het overgrote deel van de persoonlijke ov-chipkaarten wordt alleen maar op saldo gereisd. Het overgrote deel van de reizigers heeft dus geen aanvullend reisproduct dat korting geeft.
- De kleine groep die wel een reisproduct heeft in aanvulling op saldoreizen, maakt naar verhouding wel veel meer reizen en besteedt gemiddeld veel meer aan ov-reizen dan de saldoreiziger.
- In 2014 waren er circa 300.000 *zakelijke* ov-chipkaarten (lees bedrijvenkaarten, uitgegeven door BKA's) actief. Een zakelijke ov-chipkaart is een ov-chipkaart met andere afspraken dan de anonieme- en persoonlijke ov-chipkaart. De aanbieder bepaalt zelf het uiterlijk en is verantwoordelijk voor alle service en informatie aan haar kaarthouders. Het reisproduct Easytrip met automatisch opladen, is standaard aanwezig op een bedrijvenkaart. Dat maakt saldoreizen mogelijk in alle ov. De Bedrijvenkaartaanbieder moet financieel garant staan. Het automatisch opladen gebeurt tegen een rekening van de BKA. Deze financiële verantwoordelijkheid is overigens de standaard voor alle productverkopers van de chipkaart.

Wat is roaming?

Roaming is een term die afkomstig is uit de telecommunicatie en nog niet gangbaar in het ov. In de telecommunicatiemarkt wordt onder roaming verstaan:

¹¹ Bron: Jaarverslag Translink 2014.

Roaming maakt het voor telecomabonnees mogelijk om tijdens reizen buiten de geografische netwerkdekking van zijn telecomaandbieder automatisch gesprekken te voeren, data te ontvangen of toegang te verkrijgen tot andere mobiele diensten door het gebruik van het netwerk van derden.

Bron: GSMA, wereldwijde belangenvereniging voor telecom providers

De consument wordt niet beperkt door het netwerk van de eigen telecomprovider maar kan van vele communicatienetwerken gebruik maken voor zover zijn telecomprovider afspraken heeft met andere providers over het gebruik door zijn klanten van hun netwerken. Om dit mogelijk te maken, bestaan internationale standaarden met de SIM (Subscriber Identification Module) als basis. Afrekenen door de consument gebeurt alleen met de eigen telecomprovider. De providers onderling verrekenen het gastgebruik. Er is geen sprake van regulering op de tarieven die telecomoperators onderling afspreken over gebruik van elkaars netwerken. Er is wel Europese regulering van de maximumprijs die consumenten moeten betalen voor internationaal gastgebruik als zij hun mobiele telefoon internationaal gebruiken.

Er zijn ook voorbeelden van nationaal roamen. Daarnaast kent de telecommarkt serviceproviders die geen eigen netwerk hebben maar afspraken maken met een operator die dat wel heeft. Voorbeelden van serviceproviders zonder eigen netwerk zijn AH Mobiel en Simpel. Zij sluiten contracten met operators met een netwerk zoals KPN, T-Mobile en Vodafone. Deze operators met eigen netwerk zijn derhalve zowel dienstverlener voor telecommunicatie als serviceprovider van productaanbod aan de consument. De serviceproviders zonder eigen netwerk, hebben een eigen productaanbod voor hun klanten en nemen ook het klantcontact voor hun rekening. ACM ziet toe op de verhouding tussen telecomoperators en serviceproviders op de mobiele telefonie markt.

Motie Dik-Faber en De Boer

In de motie van de Tweede Kamerleden Dik-Faber en De Boer (26 november 2013) wordt roaming gerelateerd aan het ov:

“constaterende dat telecomaandbiders al sinds jaar en dag capaciteit bij elkaar inkopen waardoor de klant te maken heeft met één aanbieder en wereldwijd gebruik kan maken van de netwerken van andere aanbieders, het zogenaamde roaming;”

“overwegende dat het ov-chipkaartsysteem niet voorziet in roaming terwijl dit reisgemak optimaal kan faciliteren, zoals: één loket, één tariefsysteem, geen problemen met dubbel opstaptarief, single check-in en check-uit, en concessiegrenzen overstijgende reisproducten (nationaal en internationaal);”¹²

Uit deze motietekst wordt dus de volgende betekenis aan roaming gegeven:

- aanbieders van ov-diensten kopen (bij elkaar) capaciteit in;
- de klant heeft te maken met één aanbieder;
- de klant kan gebruik maken van de netwerken van andere aanbieders.

Deze betekenis komt nagenoeg overeen met het hiervoor geschetste beeld. Hierbij moet worden opgemerkt dat MKA's (serviceproviders) thans nog geen capaciteit bij ov-bedrijven inkopen, maar afspraken maken met ov-bedrijven over de mogelijkheid om bepaalde vervoersdiensten aan klanten aan te mogen bieden.

¹² Motie van de leden Dik-Faber en De Boer, 23 645, Nr. 553

De interpretatie die de opstellers van de motie aan roaming geven blijkt vervolgens uit wat zij veronderstellen dat roaming onder andere kan faciliteren:

- **Eén loket:** Dit veronderstelt dat mobiliteitskaartaanbieders ook een deel van de klantrelatie overnemen. Voor de vervoersdiensten is er momenteel per vervoerder een loket. Klanten van mobiliteitskaartaanbieders zijn voor specifieke diensten en voor vragen of klachten over de dienstverlening aangewezen op de loketten van vervoerders (en niet van de mobiliteitskaartaanbieder).
- **Eén tariefsysteem:** Dit veronderstelt dat de tarieven voor reisproducten bij ieder ov-bedrijf op dezelfde wijze tot stand komt (maar mogelijk leidt tot een verschillende prijs). Eén tariefsysteem gaat mogelijk in tegen de huidige tariefvrijheid van concessieverleners/-houders. Dit is nog geen realiteit, maar op de werkagenda voor 2015 van het Nationaal Openbaar Vervoerbaar (NOVB) staat wel een 'Landelijk productportfolio'.
- **Geen problemen met dubbel opstaptarief:** Dit veronderstelt dat de verrekeningsafspraken tussen ov-bedrijven beheerd worden door de mobiliteitskaartaanbieder en deze toe kan zien op de uitvoering. Sinds 2013 is voor treinreizigers de oplossing van dit vraagstuk door de ov-bedrijven gerealiseerd.
- **Single check-in en check-uit:** Single check-in en check-uit veronderstelt dat de beperking van het huidige offline systeem wordt opgelost, technisch dan wel procesmatig. Dit punt is bij het NOVB geagendeerd met de 'Pilot Single Check-In Check-Out'. (In de telecommunicatie is overigens ook sprake van 'in- en uitchecken' bij een overgang op een ander netwerk, dit gebeurt echter online waardoor de consument hier zelf alleen een handeling hoeft te verrichten indien deze met een actieve belverbinding overgaat)
- **Concessiegrenzen overstijgende reisproducten** (nationaal en internationaal): Dit veronderstelt dat mobiliteitskaartaanbieders de divers ingekochte capaciteit kunnen en zullen omvormen tot reisproducten geldig binnen meerdere concessies. Zoals onder één tariefsysteem omschreven is dit nog geen realiteit, op de werkagenda voor 2015 van het NOVB staat wel een 'Landelijk productportfolio'. Internationaal roaming is echter vanwege de uiteenlopende ov-betaalsystemen in landen (in tegenstelling tot de verregaande internationale standaardisatie van infrastructuur in de telecom) nog ver van haalbaar.

Bovenstaande vraagstukken ontstaan (mede) als gevolg van de realisatie van roaming, maar worden niet per definitie opgelost als gevolg van de realisatie van roaming. Deze onderwerpen komen in dit onderzoek zodoende ook niet aan bod.

Roaming in het openbaar vervoer

De serviceproviders in de telecomwereld zijn vergelijkbaar met de mobiliteitskaartaanbieders in het ov. De ov-bedrijven zijn vergelijkbaar met telecomoperators (met een netwerk¹³), deze zijn immers zowel een leverancier van vervoerdiensten als een serviceprovider die die dienstverlening commercieel verpakt in reisproducten. De SIM-kaart kan vergeleken worden met de ov-chipkaart. In tegenstelling tot de telecomsector, zijn er in het ov geen sectorspecifieke spelregels voor de omgangsvorm tussen ov-bedrijven en serviceproviders (anders dan de Mededingingswet).

Roaming in het openbaar vervoer kan als volgt worden omschreven:

Roaming maakt het voor ov-reizigers middels een afgenomen ov-chipkaart (al dan niet verkregen van een intermediair) mogelijk om automatisch toegang te krijgen tot vervoersdiensten van derden binnen een bepaald domein (nationaal, internationaal), waarbij de betaling en verrekening geregeld zijn.

¹³ Feitelijk zijn ov-bedrijven ook niet in bezit van de fysieke infra (maar ProRail), zoals telecomoperators, wel bezitten zij een tijdelijk monopolie op de exploitatie van het netwerk

In het ov wordt dit ook wel interoperabel reizen genoemd: reizen met meerdere operators. Hierbij gaat het uiteraard niet om de drager, de ov-chipkaart, telefoon of anderszins, deze moet het slechts mogelijk maken. Een belangrijk technisch verschil met de telecomsector is dat het middel dat interoperabel reizen mogelijk maakt (de ov-chipkaart) 'offline' werkt en mobiliteitsmanagement dus niet online/real-time mogelijk is. Het gevolg hiervan is dat met de ov-chipkaart fysiek moet worden in- en uitgecheckt, zodat traceerbaar wordt van welke vervoersdiensten gebruik wordt gemaakt. Overigens is in de telecomsector ook sprake van in- en uitchecken, bijvoorbeeld als de nationale grens wordt overschreden. In dat geval wordt er online 'uitgecheckt' bij de eigen provider en 'ingecheckt' bij een buitenlandse provider (roaming).

In het ov binnen Nederland is roaming al geregeld. De ov-chipkaart maakt middels saldoreizen alle ov toegankelijk. De reiziger hoeft zich niet af te vragen welk bedrijf de vervoerdienst levert en de verrekening van de afgenomen vervoerprestatie met alle ov-bedrijven die daar een aandeel in hebben geleverd, wordt door Translink verzorgd. Doordat dit nationale schaal is georganiseerd is dit wereldwijd uniek. Deels werd deze vorm van roaming al aangeboden met de voorlopers op de ov-chipkaart, ov-strippenkaart en integrale treinkaartjes. Deze reisproducten maakten het al mogelijk om met één product automatisch toegang te verkrijgen tot de vervoersdienst van derden, met echter nog wel een scheiding tussen trein en overig openbaar vervoer.

Tussenconclusie over roaming in het Nederlandse ov

Het voorgaande in acht nemend houden wij in deze rapportage de hierboven geformuleerde definitie van roaming aan. Zoals toegelicht bestaat deze vorm van roaming in het ov al. Zowel ov-bedrijven als mobiliteitskaartaanbieders bieden het en consumenten maken er gebruik van. Kortom, in de huidige situatie heeft iedere mobiliteitskaartaanbieder onder dezelfde voorwaarden toegang tot het standaard reisproduct "reizen op saldo". Indien men gebruik wil maken van voordeelreisproducten als (kortings)abonnementen, moeten MKA's afspraken maken met de 'eigenaar' van deze reisproducten (in veel gevallen de achterliggende vervoerder) over de mogelijkheid en de voorwaarden waaronder deze reisproducten beschikbaar worden gesteld. Tevens zijn mobiliteitskaartaanbieders afhankelijk van Translink die haar dienstverlening tegen redelijke voorwaarden moet aanbieden. In de huidige situatie is dit overigens geen recht.

Het beschikbaar stellen van *alle* reisproducten is in sommige gevallen niet in het belang van vervoerders. Indien mobiliteitsaanbieders met dit portfolio aan reisproducten bijvoorbeeld slimmer (goedkoper) inkopen dan de klanten zelf hadden gedaan, zal dit ten koste gaan van de inkomsten van vervoerders. Dit raakt een vraagstuk dat in de motie Van Tongeren aan de orde komt.

Wat is een gelijk speelveld?

Van een eenduidige definitie van "gelijk speelveld" in het ov is in Nederland geen sprake. Door het bestaan van tegenstrijdige interpretaties van het begrip 'gelijk speelveld' kunnen misverstanden ontstaan.

Motie Van Tongeren

De motie van het Tweede Kamerlid Van Tongeren (16 juni 2015) gaat in op het begrip gelijk speelveld:

“overwegende dat NS eigen mobiliteitsarrangementen aanbiedt en alternatieve aanbieders de toegang tot het ov-netwerk ontzegt, verzoekt de regering zo snel mogelijk

een level playing field voor alle aanbieders van mobiliteitsarrangementen tot stand te brengen”¹⁴

De motietekst roept de vraag op wat onder een gelijk speelveld moet worden verstaan en welke maatregelen nodig en wenselijk zijn om een gelijk speelveld voor alle aanbieders van mobiliteitsarrangementen tot stand te brengen. Over dit vraagstuk gaat de rest van dit rapport. Onderstaand gaan wij nader in op het begrip “gelijk speelveld”.

Gelijk speelveld op handelsmarkten

Om de verschillende definities van “gelijk speelveld” te verduidelijken onderscheidt het CPB twee interpretaties van het begrip: een gelijk speelveld in termen van *regels* en een gelijk speelveld in termen van *uitkomst*. De eerste interpretatie gaat uit van een gelijk speelveld als de regels hetzelfde zijn voor alle partijen. Dit houdt in dat in een gelijke situatie er een gelijke behandeling wordt toegepast voor alle partijen, zonder te kijken naar verschillende kenmerken van de partijen. Hierbij is de veronderstelling dat bijvoorbeeld bij een aanbestedingsprocedure de beste bieder vanzelf komt bovendrijven.¹⁵ Bij de tweede interpretatie treedt een gelijk speelveld op als de kans op winst van een aanbestedingsprocedure voor alle partijen gelijk is. Hiermee wordt bedoeld dat de verwachte kans op een gelijke uitkomst voor iedere partij hetzelfde is. Dit houdt in dat als de achterliggende kenmerken van de verschillende partijen niet gelijk zijn, de overheid de regels zo moet aanpassen dat partijen die vanuit een nadelige positie meedingen een even grote kans maken op de verwachte winst.¹⁶ In de telecommunicatiesector is dit bijvoorbeeld toegepast door een vergunning voor nieuwkomers apart te houden tijdens de zogenaamde 4G veiling, om extra concurrentie aan te wakkeren.

Normaal gesproken is een gelijk speelveld in termen van regels de wenselijke beginpositie voor regulering. Als geen sprake is van “marktfalen” zorgt de markt voor een optimale allocatie van de schaarse middelen en dus daarmee voor een optimale maatschappelijke welvaart. De partij met de meest efficiënte business case zal dan de veiling winnen of de grootste winst maken. Als sprake is van marktfalen kan er een reden zijn voor de overheid om aan te sturen op een gelijk speelveld in termen van uitkomst. Te denken valt aan situaties waarin sommige partijen een betere uitgangpositie hebben met efficiëntieniveaus waar nieuwe toetreders nog niet aan kunnen tippen, waardoor er onvoldoende concurrentie op de markt ontstaat.¹⁷

Volgens het door het CPB ontwikkelde afwegingskader moeten de wenselijkheid van overheidsinterventie om een gelijk speelveld in termen van uitkomst tot stand te brengen worden bepaald aan de hand van de “ernst” van de marktfalens, of het algemeen mededingingsrecht volstaat en de verwachte maatschappelijke effecten van een eventueel ingrijpen. Daarom gaan wij in de volgende paragraaf nader in op deze vraagstukken.

2.2 Analyse van mogelijke marktfalens

Vanuit economisch perspectief is het bestaan van marktfalen een argument om reguleringsmaatregelen te treffen in sectoren waar publieke belangen een grote rol spelen. Volgens de economische theorie zijn er vier hoofdoorzaken van marktfalen¹⁸:

¹⁴ Motie Van Tongeren, 23645 nr. 603.

¹⁵ Robin Cook in *Britain in Italia*, 2000, <http://www.britain.it/news/00mar/022e.htm>

¹⁶ CPB, 2003. *Gelijke regels of gelijke kansen? Het begrip 'gelijk speelveld' verduidelijkt*. Bereikbaar hier: <http://www.cpb.nl/publicatie/gelijke-regels-gelijke-kansen-het-begrip-gelijk-speelveld-verduidelijkt>

¹⁷ Idem.

¹⁸ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/5-wat-rechtvaardigt-overheidsinterventie>

- **Publieke goederen**
Dit zijn zaken zoals dijken en defensie met een collectief karakter. Als sprake is van publieke goederen dan wordt de productie veelal door de overheid ter hand genomen.
- **Externe effecten**
Dit zijn “niet-beprijste”-effecten zoals de effecten op het milieu. Doordat bijvoorbeeld luchtvervuiling een prijskaartje heeft (en vervuiling daarom gratis is) houden producenten geen rekening met milieu-effecten bij hun productiebeslissingen. Overheidsregulering en belastingmaatregelen zorgen ervoor dat vervuiling wel een prijs krijgt.
- **Het risico van misbruik van een economische machtspositie**
Deze mogelijkheid bestaat als sprake is van monopoliesituaties waarbij geen gereed alternatief bestaat. Voor dergelijke situaties bestaat de Mededingingswet; artikel 24 van die wet verbiedt het misbruiken van een economische machtspositie. In aanvulling hierop bestaat in veel sectoren sectorspecifieke regelgeving (zie de voorbeelden in hoofdstuk 3).
- **Asymmetrische informatie tussen vragers en aanbieders**
Doordat vragers en aanbieders niet beschikken over dezelfde informatie maken vragers suboptimale keuzen. Bij dit type markten grijpt de overheid vaak in door kwaliteitseisen te stellen (bijvoorbeeld Kemakeur), toezicht te houden (bijvoorbeeld de Voedsel en Warenautoriteit) en een bepaalde informatievoorziening voor te schrijven (bijvoorbeeld de bijsluiters bij geneesmiddelen of de “labelling” van de energiezuinigheid van koelkasten).

Onderstaand gaan we nader in op de *mogelijke* marktfalens op de markt voor mobiliteitskaartaanbieders. Het betreft dus potentiële knelpunten die zich niet noodzakelijkerwijs op dit moment hoeven voor te doen. Deze analyse is relevant, omdat deze een input vormt voor de beleidsdiscussie over de *toekomstige* marktordening in het ov in Nederland. Eerst bespreken wij het risico van misbruik van een economische machtspositie. Vervolgens bespreken wij andere mogelijke argumenten voor overheidsinterventie, zoals de mogelijkheid van het bestaan van asymmetrische informatie en externe effecten.

Potentiële mededingingsproblemen

In deze paragraaf richten we ons met name op de vraag of het bestaan van marktfalens vanuit een mededingingsperspectief een aanleiding kan zijn om reguleringsmaatregelen te treffen. Het gaat hier met name om de mogelijkheden tot misbruik van een economische machtspositie. Dit type mededingingsanalyses bestaat doorgaans uit een aantal stappen:

- Afbakening van de relevante markt waarop reguleringsmaatregelen gerechtvaardigd zouden kunnen zijn;
- Het onderzoeken van deze markten om vast te stellen of op deze markt(en) aanbieders actief zijn die mogelijk beschikken over marktmacht;
- Het bepalen van de wenselijkheid van het opleggen van bepaalde verplichtingen aan aanbieders gelet op de omstandigheden op de desbetreffende markt(en), en zo ja, welke verplichtingen passend zouden zijn om geconstateerde mededingingsproblemen op te lossen.

Onderstaand gaan wij nader in op deze punten voor de markt voor mobiliteitskaartaanbieders, waarbij we aantekenen dat we geen diepgaande mededingingsanalyse hebben kunnen uitvoeren.

Mogelijke relevante markten

Zoals in paragraaf 2.1 geschetst kan de waardeketen in het openbaar vervoer worden opgedeeld in een aantal “lagen”: de infrastructuur (Prorail, wegbeheerder), de vervoerders (NS Reizigers, Arriva, Connexxion, enz.), de betaalmarkt (Translink), reisinformatie (9292, Go About, enz.) en de serviceproviders (mobiliteitskaartaanbieders en vervoerders).

Een eerste vraag die gesteld kan worden is of deze verschillende “lagen” vanuit een mededingingsperspectief beschouwd kunnen worden als aparte relevante markten. Voor de infrastructuurmarkt en de betaalmarkt is dit het geval, omdat sprake is van monopoliesituaties en prijsverhogingen naar verwachting winstgevend kunnen worden doorgevoerd.¹⁹ Afnemers van de infrastructuur of de betaaldiensten kunnen immers op korte termijn niet eenvoudig overschakelen op alternatieven. In 2013 heeft de ACM een quickscan²⁰ uitgevoerd waarin de toegang tot de ov-betaalmarkt wordt behandeld.

De “vervoersmarkt” bestaat feitelijk uit een aantal onderdelen. Allereerst is er de concessie markt, oftewel de aanbestedingsprocedure of gunningsprocedure om een concessie te verkrijgen. Deze markt blijft in het vervolg van dit onderzoek buiten de scope. Verder is er de uitvoering van het vervoer zelf. De vervoersdiensten zelf zijn echter als zodanig geen aparte markt, veeleer gaat het om de *reisproducten* die op een markt worden aangeboden. Dit betreft reisproducten zoals reizen op saldo, abonnementen, reizen op rekening, zoals ook in de vorige paragraaf besproken.

Op de markt voor reisproducten kan onderscheid worden gemaakt tussen de *retailmarkt* voor reisproducten en de *wholesalemarkt*. De retailmarkt bestaat uit de levering van vervoersdiensten aan particuliere of zakelijke eindafnemers. De wholesalemarkt bestaat uit de vervoersdiensten die nodig zijn om de vervoersdiensten op retailniveau aan te kunnen bieden. In het geval van een vervoerder die zijn eigen vervoersdiensten verkoopt is dit onderscheid niet direct zichtbaar, maar zodra er diensten op retailniveau worden verkocht die elders moeten worden ingekocht geldt dit onderscheid wel.

Mobiliteitskaartaanbieders moeten de door hun geboden vervoersdiensten “inkopen”. Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 bestaan hier verschillende alternatieven voor:

1. Via de route als BKA kan landelijk dekkend ov worden aangeboden met aanvullende afspraken met NS over dalkorting, staffelkorting en provisie. Dit betreft reizen op saldo.
2. Een MKA kan namens zijn klant één tot zeer grote aantallen persoonlijke ov-chipkaart(en) met willekeurig welke reisproducten (zowel van NS als van andere vervoerders) kopen. Hiermee kan in beginsel een breed spectrum aan producten worden aangeboden.
3. Een MKA heeft ook de mogelijkheid om zelf productregisseur te worden om een eigen product te ontwikkelen en dit op een reeds bestaande ov-chipkaart te laten zetten (dus zonder zelf een kaart aan te bieden). Hiertoe zullen contractafspraken met vervoerders gemaakt moeten worden zodat zij het product ook accepteren.

We merken op dat de inkooprelatie op de “wholesalemarkt” per route verschilt. De eerste route houdt in dat BKA's zelf geen ov-diensten leveren maar door andere partijen geleverde diensten combineren. Op deze wijze faciliteren zij de aankoop van vervoersdiensten bij ov-bedrijven via de door hen uitgegeven bedrijvenkaarten. BKA's zijn daarmee geen wederverkoper die de klantrelatie overneemt, maar treden als agent op zonder dat zij rechten of invloed hebben op het aanbod van diensten (bijvoorbeeld de dienstregeling) of de prijzen. De tweede route houdt feitelijk in dat er geen producten op wholesaleniveau worden ingekocht, maar op retailniveau. Een MKA die langs deze route producten aanbiedt is een tussenpersoon die een product op een kaart zet zorgt voor de administratieve afhandeling en betaling. De derde route kan een combinatie zijn van de vorige routes, maar kan ook bestaan uit het van tevoren inkopen van “kilometers” bij ov-bedrijven. Op basis van de ingekochte kilometers kunnen zij eigen producten samenstellen en verkopen aan hun klanten.

¹⁹ De toets of prijsverhogingen winstgevend kunnen worden doorgevoerd is een gangbare toets op het bestaan van een (vanuit mededingingsperspectief) relevante markt.

²⁰ Quickscan personenvervoer per spoor 2013, ACM 11-11-2013

De drie verschillende routes om reisproducten aan te bieden zijn vanuit mededingingseconomisch perspectief geen aparte markten. Als een van de routes moeilijker te bewandelen zou zijn of duurder zou worden (en de andere niet), dan is het aannemelijk dat MKA's meer kiezen voor de makkelijkere of goedkopere route. Wij beschouwen de markt voor ov-reisproducten daarom als een aparte relevante markt, maar er is geen aparte markt voor BKA-reisproducten of een aparte markt voor een van de andere routes.

Op de retailmarkt voor reisproducten opereren dus twee soorten serviceproviders. Enerzijds zijn er serviceproviders die (op grond van de concessie die zij exploiteren) tevens vervoerder zijn, en anderzijds zijn er serviceproviders die niet in het bezit zijn van een concessie en derhalve geen vervoerder zijn.

Kanttekening hierbij is dat de serviceproviders niet alleen vervoersdiensten aanbieden, maar daarnaast de klant een stuk werk uit handen nemen. Zo beogen serviceproviders klanten een optimaal (op het reisgedrag afgestemd) product aan te bieden en nemen zij in sommige gevallen ook een deel van de administratieve afhandeling voor hun rekening ("ontzorging"). Deze dienstverlening is een ander product dan het zuivere vervoersproduct (vergelijkbaar met een tussenpersoon in de financiële dienstverlening) maar is in dit verband geen aparte relevante markt omdat de beleidsdiscussie waar dit rapport over gaat samenhangt met de vervoersdienst.²¹ Ook hiervoor geldt overigens dat zowel serviceproviders die ook vervoerder zijn en niet-vervoerende serviceproviders op deze "ontzorgingsmarkt" actief zijn.

Marktmacht

Een volgende vraag is of de aanbieders op deze markten beschikken over marktmacht. In mededingingsanalyses wordt marktmacht als volgt gedefinieerd:

Onder machtspositie wordt hier verstaan een economische machtspositie van een onderneming, die deze in staat stelt de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging in de betrokken markt te verhinderen doordat zij sterk genoeg is om zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, afnemers en uiteindelijk de consumenten te gedragen" (Zaak 27/76, United Brands).

Bepalend is dus of een onderneming in staat is zich onafhankelijk op de markt te gedragen, bijvoorbeeld door duurzaam haar prijzen te verhogen, zonder daarvan per saldo negatieve effecten te ondervinden. Aangezien vervoerders monopolist zijn in hun concessiegebied zou de verwachting zijn dat zij beschikken over enige marktmacht. In de praktijk is echter niet zonder meer sprake van marktmacht op de markt voor vervoersdiensten. Dit komt onder andere doordat vervoerders gebonden zijn aan bepaalde verplichtingen die zijn vastgelegd in concessies die onder concurrentie zijn aanbesteed. Als gevolg hiervan kunnen vervoerders de prijs van vervoersdiensten niet zomaar verhogen en zijn vele andere zaken (bijvoorbeeld aantal en frequenties van verbindingen) ook geregeld in concessievoorwaarden.

Verder merken we op dat de gedachte achter een concessie juist is dat aan een partij het alleenrecht wordt gegeven om bepaalde vervoersdiensten aan te bieden in een bepaald gebied. Dit alleenrecht is de cruciale factor achter de "business case" van de vervoersconcessie en daarmee ook van de biedingen die vervoerders doen op concessies. Marktmacht wordt hier dus gereguleerd via het periodiek aanbesteden van concessies (concurrentie *om* de markt) en niet via concurrentie *op* de markt.

²¹ Anders gezegd: dienstverlening die zonder reisproduct wordt aangeboden nemen we niet mee als aparte markt.

Als wij nader inzoomen op de markt voor reisproducten dan moet opnieuw onderscheid worden gemaakt tussen de retailmarkt en de wholesalemkt. Aangezien serviceproviders een van de besproken drie routes moeten gebruiken om reisproducten op retailniveau aan te kunnen bieden, ontstaan er potentieel issues vanuit een mededingingsperspectief. Deze issues vinden hun oorsprong in het feit dat serviceproviders zonder vervoersconcessie op andere lagen in de waardeketen contracten moeten afsluiten met vervoerders die zelf ook als serviceprovider actief zijn (laag 2b, reisproducten) en die ook een beslissende stem hebben in Translink²² (laag 3, toegang en betalen). Als gevolg hiervan hebben serviceproviders met vervoersconcessie marktmacht ten opzichte van serviceproviders zonder vervoersconcessie (laag 5, serviceproviders). Dit houdt overigens geenszins in dat zij ook misbruik zullen maken van hun marktmacht; wij schetsen hier slechts het potentieel.

Als gevolg van marktmacht kunnen potentiële mededingingsproblemen ontstaan, zoals:

- **Toeganggerelateerde potentiële mededingingsproblemen**

In het algemeen geldt dat een verticaal geïntegreerde aanbieder (zoals een vervoerder) die beschikt over een dienst die door andere partijen niet eenvoudig gerepliceerd kan worden, een sterke prikkel kan ervaren om toegang tot die dienst aan zijn concurrenten te weigeren. Zo stelt leveringsweigering op wholesaleniveau (laag 2b) een vervoerder in staat om de concurrentie op de onderliggende retailmarkt(en) te beperken. Als dit gedrag ertoe leidt dat de ontwikkeling van duurzame concurrentie op de onderliggende markten (laag 5) wordt belemmerd, dan is deze gedraging mededingingsbeperkend.

- **Prijsgerelateerde potentiële mededingingsproblemen**

Hierbij gaat het om gedragingen waarmee een aanbieder via zijn prijsstelling voor af te nemen diensten de concurrentiepositie van andere aanbieders ondermijnt. Door relatief hoge tarieven te vragen voor af te nemen diensten kan een verticaal geïntegreerde vervoerder het kostenniveau van dienstenaanbieders op de retailmarkt verhogen. Door het hanteren van hoge of discriminerende tarieven heeft een verticaal geïntegreerde vervoerder de theoretische mogelijkheid om de marge van haar concurrenten te verlagen. Dit maakt het voor serviceproviders zonder vervoersconcessie moeilijk om “op prijs” marktaandeel te winnen.

Bij serviceproviders met vervoersconcessie onderling (bijvoorbeeld NS Reizigers en de regionale vervoerders) spelen deze issues ook, maar dan is naar verwachting sprake van een meer gelijkwaardige positie.

Verplichtingen

De derde stap in de mededingingsanalyse is het analyseren welke verplichtingen passend en proportioneel zijn gelet op de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen. In de vorige paragraaf hebben wij geconstateerd dat serviceproviders met vervoersconcessie (binnen randvoorwaarden) bepaalde marktmacht hebben ten opzichte van serviceproviders zonder vervoersconcessie. Hierdoor bestaat het risico op mededingingsbeperkend gedrag.

Voor een mededingingseconomische beoordeling of derden toegang dienen te krijgen tot de faciliteiten van een zittende aanbieder is de ‘essential facilities doctrine’ relevant. Een faciliteit of dienst wordt aangeduid als essentieel in gevallen waar een bedrijf (of groep van bedrijven) de controle heeft over een infrastructuur of een dienst die nodig is voor andere bedrijven die willen concurreren op de markt. In deze situatie kan concurrentie niet op gang komen dan nadat toetredingsbelemmeringen, zoals een wettelijk monopolie, zijn weggenomen.

²² Translink kent nu 4 aandeelhouders (zijnde vervoerders NS, RET, GVB en HTM) en wordt binnenkort een coöperatie waaraan alle op enig moment op de markt actieve vervoerders (niet serviceproviders) deelnemen. Translink is een ‘costcenter’ dat slechts haar kosten verrekent over de verschillende diensten en heeft geen winstoogmerk. Welke kosten voor welke diensten in rekening worden gebracht is een zaak waar de leden zeggenschap over hebben.

De essential facilities doctrine

De Europese Commissie hanteert bij de bepaling van essential facilities drie criteria (Bergman, 2001). Deze criteria dienen gehanteerd te worden om toegang tot faciliteiten te kunnen afdwingen op grond van de Mededingingswet:

- De faciliteit, een infrastructuur of infrastructuur in combinatie met diensten, moet noodzakelijk zijn voor een economische activiteit in een gerelateerde, maar afzonderlijke markt;
- Concurrerende bedrijven moeten niet over de realistische mogelijkheid beschikken om deze faciliteit te dupliceren;
- Toegang tot deze faciliteit is nodig om te kunnen concurreren op de gerelateerde markt.

Belangrijke kenmerken van essentiële faciliteiten zijn de aanwezigheid van hoge noodzakelijke investeringen voor het opzetten van een productie-eenheid of dienstverlening. Deze investeringen zijn aanzienlijk, op voorhand gedaan, vast en onomkeerbaar. Wanneer de investeringen dusdanig hoge vaste kosten hebben kunnen in combinatie met lage variabele kosten aanzienlijke schaalopbrengsten ontstaan waardoor potentiële concurrerende aanbieders niet in staat zijn de faciliteiten te dupliceren.

Eind 1998 heeft het Europese Hof van Justitie zich uitgesproken over de 'essential facilities doctrine' in de zaak Bronner tegen Mediaprint, het zogenaamde Bronner Arrest. In deze zaak heeft het Hof bepaald onder welke voorwaarden en omstandigheden toegang mogelijk gevorderd kan worden.²³ In deze zaak, waarbij een uitgever in Oostenrijk toegang vroeg tot het distributienetwerk van een concurrent, oordeelde het Hof dat een weigering tot toegang slechts als misbruik kan worden beschouwd wanneer om het even welke concurrent (zelfs een concurrent die de helft van de markt verwerft) moeite zou hebben om de faciliteit te dupliceren.²⁴ Het feit dat een vrager van toegang niet kan concurreren is dus niet voldoende, want deze kan klein en inefficiënt zijn. Het Bronner Arrest toont dat het Hof van Justitie eerder prioriteit geeft aan productieve efficiëntie (het stimuleren van efficiënte ondernemingen) dan aan allocatieve efficiëntie op korte termijn (extra concurrentie).

Vanuit het perspectief van de essential facilities doctrine is het de vraag of mobiliteitskaart-aanbieders zonder toegang tot alle (of een groot aantal) vervoersproducten niet meer kunnen concurreren. Op dit moment is dit niet het geval; mobiliteitskaartaanbieders hebben de mogelijkheid om zelf ov-chipkaarten uit te geven door zich bij Translink als BKA in te schrijven. Zij kunnen op deze manier in ieder geval het product reizen op saldo aanbieden. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om zelf ov-chipkaarten in te kopen en daar "handmatig" producten op te zetten. Verder blijkt dat MKA's in staat zijn om met het product reizen op saldo een marktpositie op te bouwen, maar dat daarnaast ook andere producten in de praktijk worden aangeboden. Vanuit de essential facilities doctrine is het daarnaast de vraag of het zuivere feit dat MKA's afhankelijk zijn van het kunnen aanbieden van bepaalde diensten van ov-bedrijven betekent dat toegang tot deze diensten afgedwongen moet worden. Volgens de essential facilities doctrine is dit niet zonder meer het geval.

Bij de gesignaleerde potentiële mededingingsproblemen moeten daarnaast een aantal kanttekeningen worden geplaatst:

- De wholesalemarkt waarop de gesignaleerde potentiële mededingingsproblemen spelen staat in allerlei opzichten zeer dicht bij de retailmarkt van diezelfde producten. MKA's bundelen retaildiensten (reisproducten) van andere aanbieders op hun mobiliteitskaart, van feitelijke levering van reisdiensten door de BKA's is geen sprake. Dit betekent dat de MKA's slechts een

²³ HvJ EG, 26 november 1998, zaak C-7/97, Oscar Bronner GmbH & Co. KG tegen Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG e.a.

²⁴ Volgens Van Damme en Verboven (2001), Het nieuwe toezicht op ondernemingen: economische aspecten van marktwerking en regulering.

beperkt deel van de toegevoegde waarde in de ov-keten voor hun rekening nemen. Dit betekent dat de welvaartseffecten van eventueel overheidsingrijpen potentieel gaan over een beperkt deel van de waardeketen.

- Gelet op de aard van de relatie tussen MKA's en ov-bedrijven is het de vraag in hoeverre deze korting zouden moeten krijgen op de dienstverlening waar zij in bemiddelen. Historisch gezien werden er staffelkortingen gegeven, maar deze waren bedoeld voor het stimuleren van een vergroting van de markt, niet om met die kortingen te concurreren met ov-bedrijven. Aangezien het ov niet kostendekkend is, leidt iedere korting die aan de ene partij wordt gegeven tot ofwel een hoger tarief voor een andere partij of een hogere overheidssubsidie.
- Een prijsgerelateerd mededingingsprobleem komt voort uit de mogelijkheid die vervoerders hebben om de marge van MKA's te beïnvloeden. Dit is mogelijk als MKA's reisproducten tegen hogere tarieven moeten afnemen van ov-bedrijven dan wanneer klanten deze producten rechtstreeks van de ov-bedrijven afnemen. Het gevolg is dat MKA's genoegen moeten nemen met een lagere marge om te kunnen concurreren met vervoerders. Dit risico op margedruk is aanwezig en hangt samen met de in Nederland bestaande concessiesystematiek waarbij het ov-bedrijf gedurende een bepaalde periode het alleenrecht heeft om een concessie te exploiteren. Het is de vraag of dit in voorkomende gevallen als misbruik gekwalificeerd zou worden en op grond van de Mededingingswet zou kunnen worden aangepakt. Verder merken we op dat de mogelijkheden van ov-bedrijven op dit punt (al dan niet) ingeperkt kunnen worden in concessievoorwaarden (die mogelijk ook bepaalde tarieven voor producten voorschrijven). Als de concessievoorwaarden in het geheel geen ruimte zouden laten aan ov-bedrijven maar de tarieven van alle producten voor alle klanten precies voorschrijven, dan kunnen prijsgerelateerde mededingingsproblemen niet ontstaan. Een deel van de huidige concessies geeft echter wel enige tariefvrijheid.
- Wat betreft potentiële mededingingsproblemen die voortvloeien uit een afhankelijkheidsrelatie van MKA's van Translink is de recente wijziging van de Wet Personenvervoer 2000 van belang.²⁵ Deze borgt de publieke belangen rondom toegang tot elektronische ov-betaaldienstverlening door de mogelijkheid te bieden om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen in het belang van een goed functionerende markt voor betaaldienstverlening in het openbaar vervoer.

We concluderen dat toegang tot alle vervoersproducten op dit moment niet nodig lijkt om te kunnen concurreren. Hierbij merken wij op dat de huidige marktsituatie een momentopname is. Daar staat tegenover dat op termijn er een risico is tot mededingingsbeperkend gedrag, waarbij overigens niet gezegd is dat ov-bedrijven in alle gevallen ook de prikkel en mogelijkheid hebben om marktmacht uit te oefenen.

Asymmetrische informatie

Een tweede mogelijke marktfaal is het bestaan van asymmetrische informatie die leidt tot transactiekosten. Mobiliteitskaartaanbieders spelen hierop in door producten aan te bieden die passen bij de vervoersbehoefte, waarmee voor de reiziger een welvaartswinst kan worden gerealiseerd. Daarmee worden transactiekosten voor afnemers van vervoersdiensten verlaagd. Serviceproviders met concessie spelen uiteraard ook in op de behoeften van reizigers, al hebben zij een minder sterke prikkel om het meest voordelige product te kiezen - dit kost immers omzet.

Bij de beoordeling van de vraag of dit een aanleiding kan zijn voor overheidsmaatregelen speelt een rol dat dergelijke diensten ten dele ook aangeboden kunnen worden zonder dat

²⁵ Tweede Kamer, Kamerstukken 2015/15, Wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met de invoering van delegatiebepalingen voor de regulering van het systeem van vervoersbewijzen, betaalwijzen en betaaldienstverlening in het openbaar vervoer, 34 042.

mobilitieitskaartaanbieders toegang krijgen tot (alle) vervoersproducten van concessiehouders. Dit kan door analyses uit te (laten) voeren van het huidige en verwachte reisgedrag. De vervoerders, hun concessieverlenende overheden en vertegenwoordigende reizigersorganisaties, treffen momenteel voorbereidingen voor een systeem dat reizigers helpt bij de meest optimale reisproductkeuze (dat overigens niet per se het meest voordelige product is). Het NOVB heeft op haar werkagenda 2015, een project voor een BeslissingsOndersteunend Systeem voor reizigers (BoS)²⁶.

Daarnaast is van belang dat het niet perse het geval is dat meer MKA's leidt tot vermindering van asymmetrische informatie. Een groot aantal partijen met elk een verschillend aanbod kan ook leiden tot een minder inzichtelijke markt. Vergelijkbare situaties in andere sectoren (bijvoorbeeld bij mobiele telefonieabbonnementen of in de financiële dienstverlening) zijn tot nog toe geen reden gebleken om intermediairs middels regulering toegang te geven tot alle producten (alle telefonieabbonnementen; alle financiële producten). In die sectoren gebeurt dit op basis van commerciële afspraken.

Externe effecten

Een derde mogelijke marktfalen is het bestaan van externe (niet-beprijste) effecten. Voor het openbaar vervoer geldt dat uiteenlopende maatschappelijke doelstellingen ermee worden beoogd (zie kader). Belangrijke doelen zijn bijvoorbeeld vermindering van congestie, het behalen van milieudoelstellingen en een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Dit verklaart ook de significante overheidsbijdrage aan kostendekking van het ov. Als overheidsinterventie gericht op een gelijk speelveld voor mobiliteitskaartaanbieders een bijdrage levert aan het behalen van dergelijke maatschappelijke doelen, dan kunnen deze maatregelen per saldo welvaartsverhogend zijn.

Maatschappelijke beleidsdoelen van het ov

In een recente studie zijn de maatschappelijke beleidsdoelen die met het ov worden beoogd geïnventariseerd. Die doelen verschillen sterk van aard:

- Bereikbaarheid/congestie: door ov minder autoverkeer en daardoor betere bereikbaarheid en minder congestie.
- Leefbaarheid/milieu/veiligheid: meer ov (en minder autoverkeer) leidt tot meer leefbaarheid en is beter voor het milieu.
- Sociale doelen/deelname: door het ov moet iedereen in staat zijn deel te nemen in het sociale en maatschappelijke circuit. Vanuit dit perspectief is een betaalbaar ov van belang.
- Ruimtelijke ordening: de beleidsdoelen van ov met betrekking tot ruimtelijke ordening zijn weinig expliciet
- Concurrentiepositie/economie: goed ov zorgt voor kortere reistijden en een betere bereikbaarheid. Dit is goed voor de concurrentiepositie en de economie.

Bron: CPB en KIM (2009), Het belang van openbaar vervoer: de maatschappelijke effecten op een rij.

Over de effecten van de aanwezigheid van mobiliteitskaartaanbieders is echter op dit moment nog relatief weinig bekend. Sommige MKA's geven aan dat zij erin slagen om bij nieuwe klanten een flinke groei van het aantal ov-reiskilometers tot stand te brengen, door mensen "uit de auto" en in het ov te krijgen²⁷. Onafhankelijk en marktbreed onderzoek naar dit effect ontbreekt echter nog. Gelet op het huidige beperkte marktaandeel van MKA's lijkt de absolute omvang van dit effect nog klein. Niet uit te sluiten is echter dat door interventie gericht op een gelijk speelveld zou leiden tot toetreding van meer partijen tot de MKA-markt en daardoor een hogere concurrentiedruk. Dit kan

²⁶ Zie paragraaf Projecten in Uitvoering, nr 9 op pagina 8 van Werkagenda NOVB 2014 – 2017 (versie definitief, 21 januari 2014).

²⁷ <http://mobilitycardservices.nl/onderzoek-reisgedrag/>

leiden tot meer innovatie en een betere dienstverlening op de ov-markt, waardoor er meer gebruik gemaakt zou worden van het ov. In welke mate deze effecten in de praktijk kunnen en zullen optreden is thans echter moeilijk te voorspellen.

Conclusie mogelijke marktfalens

We concluderen dat er drie mogelijke redenen kunnen zijn voor wettelijke maatregelen gericht op een gelijk speelveld. Vanuit het mededingingsperspectief lijkt op dit moment geen urgente reden om in te grijpen. Wel zouden wettelijke maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van toekomstige mededingingsproblemen. MKA's zijn immers in een afhankelijke positie ten opzichte van vervoerders, zowel direct (via de afname van reisproducten) als indirect (via Translink). De bijdrage die MKA's kunnen leveren aan het verminderen van asymmetrische informatie lijkt op dit moment geen reden voor wettelijke maatregelen. Wel zouden wettelijke maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van innovatie en een betere dienstverlening, waardoor uiteindelijk meer mensen gebruik gaan maken van het ov. Als dit het geval is kunnen beleidsmaatregelen de welvaart verhogen.

Het volgende hoofdstuk gaat in op de mogelijke beleidsmaatregelen.

2.3 Lessen van andere landen en sectoren

Om het vraagstuk dat wordt behandeld in dit rapport in perspectief te kunnen plaatsen, kan een kijkje over de grens waardevol zijn. In Bijlage 2 is de zoektocht naar internationale ov-voorbeelden, als ook voorbeelden van andere sectoren, uitgewerkt. Enkele voorbeelden uit het buitenland lijken gedeeltelijk relevant te zijn voor de Nederlandse casus. Zo kunnen reizigers in de Italiaanse regio Emilia-Romagna met elke vervoersmodaliteit reizen, waarbij elke zone een identiek tarief heeft. De transactie infrastructuur wordt door de overheid gemanaged en die instantie verdeelt het geld over de vervoerders. De combinatie van een enkel betaalsysteem en meerdere concessiehouders toont enkele overeenkomsten met het Londens bus concessiesysteem. In Londen heeft de lokale overheid ook een commerciële rol, als uitgever van de Oyster chipkaarten. Indien we alleen focussen op de mobiliteitskaartaanbieders, kan alleen in Duitsland een soortgelijke situatie worden ontdekt. Externe, private partijen kunnen een staffelkorting tegemoet zien indien ze aan een aantal eisen voldoen. Hierbij loopt de korting die de Deutsche Bahn aanbiedt (als besparing van marketingkosten) op met het aantal kilometers dat wordt afgenomen. Geen van deze voorbeelden zijn echter in z'n geheel relevant genoeg voor een diepere exercitie. Eerder blijkt daaruit dat de Nederlandse ov-chipkaart uniek is in de wereld wat betreft de toegang tot reisproducten op nationale geografische schaal.

Een vergelijking met andere sectoren die net als het ov een maatschappelijke functie hebben biedt ook mogelijke invalshoeken die van toepassing kunnen zijn voor dit vraagstuk. Overheidsinterventie is in sommige van deze sectoren wenselijk om het publieke belang te dienen, indien marktfalens tot economische machtsposities leidt. Echter gaan veel van de voorbeelden uit andere sectoren over toegang tot de infrastructuur, in plaats van toegang om een bepaalde dienstverlening aan te bieden. In het geval van de eerste kan men denken aan de elektriciteitssector, maar ook de opstelpunten in de telecomsector, postmarkt en betalingsverkeer. De enige twee voorbeelden die ook voornamelijk met het verlenen van een dienst van doen hebben, zijn de mobiele telefonie markt en de kabelmarkt. In beide gevallen is afgedwongen door de ACM dat de eigenaren van de infrastructuur andere aanbieders toe te laten op de retailmarkt. Hier kan de parallel worden gelegd naar de ov-sector waar de treinen, bussen en trams als infrastructuur gelden. Evenals bij het openbaar vervoer is er bij de mobiele telefonie markt ook sprake van een periodieke veiling van de infrastructuur, waar er daarna overheidsregulering wordt toegepast om externe dienstenaanbieders

op de retailmarkt voor concurrentie te laten zorgen. Uit deze vergelijking met andere sectoren blijkt dat overheidsinterventies in die sectoren gefundeerd zijn op zwaarwegende publieke belangen die betrekking hebben op een significant deel van de waardeketen.

3 Beoordeling van beleidsopties

3.1 Overzicht van mogelijke knelpunten en mogelijke beleidsopties

In de huidige situatie heeft iedere mobiliteitskaartaanbieder onder dezelfde voorwaarden toegang tot het standaard reisproduct “reizen op saldo”. Indien men gebruik wil maken van voordeelreisproducten als (kortings)abbonementen, moeten MKA's afspraken maken met de ‘eigenaar’ van deze reisproducten (vrijwel altijd de vervoerder) over de mogelijkheid en de voorwaarden waaronder deze reisproducten beschikbaar worden gesteld. Tevens moet men van Translink een redelijk aanbod krijgen. Het beschikbaar stellen van voordelige of zelfs *alle* reisproducten is in sommige gevallen niet in het belang van vervoerders. Immers, indien mobiliteitsaanbieders met dit portfolio aan reisproducten bijvoorbeeld slimmer (goedkoper) inkopen dan de klanten zelf hadden gedaan, gaat dit ten koste van de inkomsten van vervoerders.

De uiteenlopende belangen van partijen maakt dat op dit moment enkele knelpunten worden ervaren op de markt waar MKA's op actief zijn. Mobiliteitsaanbieders van derde partijen ervaren momenteel dat zij moeilijk afspraken kunnen maken met vervoerders, waar dit voor mobiliteitsaanbieders van de vervoerders zelf eenvoudiger is. Vervoerders ervaren echter dat mobiliteitsaanbieders geen verzoek tot afspraken doen of “onredelijke” afspraken wensen. Een marge op de retailprijs van reisproducten zonder dat dit tot extra omzet leidt voor vervoerders wordt door hen als onredelijk beschouwd.

Uit de analyse van marktfalens in het vorige hoofdstuk blijkt dat de serviceproviders op een ongelijk speelveld opereren. Mobiliteitskaartaanbieders bevinden zich in een afhankelijke positie omdat zij opereren op een markt die volledig afhankelijk is van de onderliggende primaire markten voor vervoer. Er ontstaan potentieel mededingingsissues, die hun oorsprong vinden in het feit dat serviceproviders zonder vervoersconcessie contracten moeten afsluiten met vervoerders die zelf ook als serviceprovider actief zijn en die ook een beslissende stem hebben in Translink. Als gevolg hiervan hebben serviceproviders met vervoersconcessie marktmacht ten opzichte van serviceproviders zonder vervoersconcessie. Hierdoor bestaat het potentiële risico dat dit in de toekomst aanleiding geeft tot mededingingsissues. Verder zouden wettelijke maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van innovatie waardoor uiteindelijk meer mensen gebruik gaan maken van het ov. Als dit het geval is kunnen wettelijke maatregelen welvaartsverhogend zijn.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 betekent het ongelijke speelveld echter niet zonder meer dat er redenen zijn voor overheidsinterventie. Mobiliteitskaartaanbieders hebben de mogelijkheid om zelf ov-chipkaarten uit te geven door zich bij Translink als BKA in te schrijven. Zij kunnen op deze manier in ieder geval het product reizen op saldo aanbieden. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om zelf ov-chipkaarten in te kopen en daar “handmatig” producten op te zetten. Verder blijkt dat MKA's in staat zijn om met het product reizen op saldo een marktpositie op te bouwen, maar dat daarnaast ook andere producten in de praktijk worden aangeboden. Toegang tot alle vervoersproducten lijkt op dit moment dan ook niet nodig om te kunnen concurreren. Hierbij merken wij op dat de huidige marktsituatie een momentopname is.

Vanuit mededingingsperspectief is het de vraag of het zuivere feit dat MKA's afhankelijk zijn van het kunnen aanbieden van bepaalde diensten van ov-bedrijven betekent dat toegang tot deze (of zelfs alle) diensten door middel van wetgeving of door de mededingingstoezichthouder afgedwongen moet worden. Dit is niet zonder meer het geval, zo blijkt onder andere uit de

jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie rondom essentiële faciliteiten (zie het vorige hoofdstuk). Maar ook vanuit een breder welvaartspectief zijn wettelijke maatregelen niet zonder meer welvaartsverhogend. Wettelijke maatregelen kunnen (afhankelijk van de specifieke maatregel) tot maatschappelijke kosten leiden, zowel eenmalig als structureel, en moeten daarom proportioneel zijn.

Belangrijke vraag is dan ook of wettelijke maatregelen zouden leiden tot een blijvende verbetering van de marktuitkomsten en daarmee van de welvaart in vergelijking met de situatie dat er uitsluitend generiek mededingingstoezicht bestaat.²⁸ Bij het antwoord op deze vraag moet onder meer voor ogen gehouden worden dat de prijs voor reizigerskilometers voor het overgrootste deel bestaat uit de kosten van het 'laten rijden van treinen en bussen' en dat het segment van de waardeketen waarop mobiliteitskaartaanbieders opereren op dit moment een relatief klein deel is ten opzichte van de totale waardeketen in het ov.²⁹ Daar komt bij dat het overgrote deel van de reizigers alleen gebruikmaakt van het standaardproduct reizen op saldo, terwijl de groep die veel meer reist dan gemiddeld en de zakelijke markt thans nog relatief klein is. Als dit zo zou blijven lijken de baten van wettelijke maatregelen dan ook beperkt, maar het is niet ondenkbaar dat dit in de toekomst verandert mede als gevolg van beleidsmaatregelen.

Om de positie van mobiliteitskaartaanbieders die geen vervoerder zijn te versterken kunnen een aantal maatregelen worden overwogen. Wij bespreken de volgende opties:

- Het opleggen van een plicht tot het **toegang geven tot reisproducten** aan alle mobiliteitskaartaanbieders;
- Het introduceren van een **groothandelsmarkt** voor reisproducten.

Deze hoofdvarianten kennen nog enkele sub-varianten waar wij ook op ingaan. Bij alle beleidsvarianten is een randvoorwaarde dat Translink met haar dienstverlening MKA's (en meer specifiek de Bedrijvenkaartaanbieders) optimaal faciliteert. Immers, indien vervoerders rechtstreeks bepaalde plichten opgelegd krijgen maar via Translink alsnog de operaties van MKA's zouden kunnen hinderen dan zal de beleidsmaatregel niet het beoogde effect kunnen hebben. Onderstaand beschrijven wij deze mogelijke beleidsmaatregelen kort. In de volgende paragraaf beoordelen wij deze opties.

Toegang geven tot reisproducten

Een van de alternatieven betreft het wettelijk opleggen van een verplichting aan alle concessiehouders dat zij al hun reisproducten ter beschikking stellen aan alle deelnemers van het systeem van ov-betalen. Dit komt neer op het non-discriminatoire verlenen van toegang tot de reisproducten onder *gelijke* tarieven en voorwaarden zodat alle MKA's deze producten kunnen aanbieden. Klanten van MKA's betalen zo bijvoorbeeld hetzelfde tarief als particuliere reizigers van vervoerders (iedereen betaalt de retailprijs voor de producten). MKA's kunnen dan aan hun klanten bepaalde kortingsproducten bieden (zoals de dalurenkaart of een sterabonement) maar betalen hier hetzelfde voor als de klant retail had betaald. Dit alternatief sluit niet uit dat partijen op basis van vrijwilligheid afwijkende afspraken maken.

Groothandelsmarkt

Een verdergaand alternatief is het door middel van wettelijke maatregelen creëren van een groothandelsmarkt waarop alle (of een deel van de) reisproducten worden aangeboden, waarbij wordt vastgelegd dat de groothandelsprijs (voor MKA's) lager ligt dan de retailprijs voor individuele

²⁸ In lijn met de inbreng van ACM bij het Rondetafelgesprek "Betalen in het ov", 3 september 2015, p. 3.

²⁹ Inbreng ACM op Rondetafelgesprek "Betalen in het ov", 3 september 2015, p. 3.

consumenten. De omvang van het prijsverschil zou dan gelijk moeten zijn aan de vermeden kosten bij de vervoerder. Drie varianten hiervan betreffen:

- Producten op de groothandelsmarkt dienen tegen een forfaitaire korting (X%) op de retailprijs aangeboden te worden. Een forfaitaire korting is een onnauwkeurig instrument omdat het kortingspercentage gelijk is voor alle producten, maar dit gegeven vereenvoudigt juist regulering en toezicht.
- Vervoerders dienen op de groothandelsmarkt een redelijk aanbod te doen aan alle MKA's. Deze methodiek zorgt ervoor dat een (al dan niet) gegeven korting beter aansluit bij wat redelijk is. Het kortingspercentage kan daarmee van product tot product verschillen.
- Afsplitsing van de dienstenaanbieders van de vervoerders in combinatie met de plicht om een redelijk aanbod te doen aan alle MKA's.

3.2 Beoordeling van beleidsopties

We vergelijken de beleidsopties met de status quo. Onderstaand gaan we eerst in op de optie "toegang geven tot reisproducten". Vervolgens bespreken wij de impact van wettelijke maatregelen die de totstandkoming van een groothandelsmarkt moeten faciliteren. Wij beoordelen de beleidsopties aan de hand van de volgende criteria:

- **Effecten voor de marktordening**
Hierbij gaat het om het aantal aanbieders en de verwachte concurrentiedruk op de markt voor ov-mobiliteitsdiensten.
- **Effecten voor de reiziger**
Hierbij gaat het om de vraag wat de reiziger beter wordt van de beleidsoptie. Onder dit criterium nemen we ook indirecte baten mee voor bijvoorbeeld bedrijven die voor hun medewerkers mobiliteitsdiensten afnemen.
- **Effecten op ov-concessies**
Dit betreft de impact die de beleidsoptie zou hebben op het bestaande systeem van concessies.
- **Transitiekosten**
Dit zijn de kosten die gemoeid zijn met de transitie van het huidige naar het nieuwe systeem. Het spreekt voor zich dat hier geen exacte schattingen van bekend zijn; daarom benoemen we de belangrijkste te verwachten kostenposten.

Impact toegang geven tot reisproducten

Deze variant houdt in dat wettelijk wordt geregeld dat concessiehouders alle reisproducten die zij retail aanbieden ook ter beschikking stellen aan alle deelnemers van het systeem van ov-betalen. Dit komt neer op het non-discriminatoire verlenen van toegang tot reisproducten onder *gelijke* tarieven en voorwaarden.

Effecten voor de marktordening

Doordat MKA's de beschikking krijgen over het volledige pakket van producten dat ook door ov-bedrijven wordt aangeboden, kunnen zij beter concurreren met vervoerders. MKA's kunnen hierdoor ook beter "eigen" producten bouwen door slimme combinaties van producten te maken. Naar verwachting zal hierdoor een groter aantal MKA's actief worden die een rol vervullen als "mobiliteitsadviseur" en tevens zorgen voor de administratieve afhandeling. Dit heeft een positieve impact op de concurrentiedruk op de markt voor ov-mobiliteitsdiensten.

Ook vervoerders zullen de extra concurrentiedruk voelen en hierop inspelen door bijvoorbeeld meer service te bieden. Door de wettelijke maatregel wordt tevens het risico weggenomen van een potentiële toegangsweigering door vervoerders, zoals het niet meer willen leveren van bepaalde producten zoals reizen op saldo. Het risico op prijsdiscriminatie wordt in deze variant weliswaar

verminderd, maar niet weggenomen, omdat vervoerders de mogelijkheid blijven houden om op wholesaleniveau bepaalde kortingen aan hun eigen klanten aan te bieden (waarbij MKA's niet tegen dezelfde tarieven en voorwaarden dit product wholesale kunnen inkopen).

Effecten voor de reiziger

Door deze maatregel krijgt de reiziger meer keuzevrijheid. Er komen meer MKA's op de markt die beschikken over een breed pallet aan producten, waardoor de reiziger beter bediend kan worden. De reiziger kan dus door meer serviceproviders gewezen zal worden op de meest optimale en mogelijk meest voordelige mix van reisproducten passend bij zijn reisgedrag en wensen voor het betalen daarvan. Tevens kan de reiziger potentieel beter en meer onafhankelijk advies worden geboden. De onafhankelijkheid van een advies, en dan met name welk type vervoersbewijs moet worden aangeschaft (abonnement, dalurenkaart, reizen op saldo), is aanwezig omdat (een belangrijk deel van de) MKA's immers zelf geen vervoerder zijn. Dit kan ertoe leiden dat reizigers minder gaan betalen voor het ov. Op het vervoer zelf heeft de maatregel vanzelfsprekend geen effect.

Waarom reizigers voordeliger uit kunnen zijn puur door een breder productaanbod en beter advies van MKA's (dus ook als er geen extra reizen worden gemaakt) komt doordat reisproducten in de praktijk veelal korting opleveren op het basistarief (saldoreizen tegen het volle tarief). De reiziger betaalt weliswaar een bedrag voor een kortingsrecht maar de totale besteding aan ov wordt met het reisproduct kleiner dan wanneer dezelfde reizen gemaakt zouden zijn met saldoreizen.³⁰ We verwachten dat meer aanbieders van reisproducten leidt tot meer bewustzijn onder de bestaande reizigersgroep voor het maken van een optimale reisproductkeuze. Deze 'beste prijs optie' leidt tot minder opbrengsten voor vervoerders. Dit effect zal nog groter worden als, in combinatie met achteraf betalen, ook achteraf het best passende reisproduct gekozen en toegepast kan worden. Dan wordt immers altijd het voordeligste product gekozen worden. Achteraf betalen of Reizen op Rekening vindt zeker in de zakelijke markt steeds bredere toepassing. Tenslotte gaan de bestaande bedrijvenkaarten van vervoerders (zoals de NS Business Card) op dit moment nog uit van reizen tegen het volle tarief; kortingsproducten kunnen via deze kaarten niet worden afgenomen indien hierover geen afspraken zijn met de betreffende productregisseur (vaak vervoerder of concessieverlener). NS heeft over haar reisproducten (zoals 40% dalkorting en trajectabonnementen) wel afspraken gemaakt voor haar eigen NS Business Card. Als MKA's toegang krijgen tot alle producten van vervoerders, heeft dit impact op het verdienmodel van vervoerders op de zakelijke markt. Door al deze effecten zijn reizigers op het eerste gezicht voordeliger uit.

Of reizigers op termijn ook echt voordeliger uit zijn door een breder productaanbod en beter advies van MKA's hangt af van het volgende. Indien door meer serviceproviders en beter advies vooral *nieuwe* reizigers en *extra* gebruik van openbaar vervoer wordt bewerkstelligd zonder dat de kosten van vervoerders voor die dienstverlening stijgen, is dat voor de reiziger en voor vervoerders profijtelijk. In dit geval is dus sprake van een win-win situatie. Als echter niet of nauwelijks nieuwe reizigers erbij komen (of meer wordt gereisd met het ov) of de kosten buitenproportioneel hoger worden door een stijging van reizigers (in bijvoorbeeld de spits) is sprake is van (relatief) minder netto opbrengsten voor de vervoerders. In dat geval moeten opdrachtgever en opdrachtnemer in een concessie keuzes maken hoe die mindere opbrengsten gefinancierd worden. Dat kan tot nadelen voor de reiziger leiden: de prijs wordt hoger of het voorzieningenniveau neemt af. Dit gebeurt niet als de opdrachtgevende overheid bereid is de kostendekkingsgraad te laten dalen en het openbaar

³⁰ Alleen in geval de betaalde bedragen voor het kortingsrecht niet geheel benut worden, is het omgekeerde het geval. De opbrengsten stijgen dan in vergelijking met het basistarief saldoreizen.

vervoer van een groter subsidiebedrag voorziet, maar dit heeft gevolgen voor de belastingbetaler of sectoren waaraan het geld vervolgens niet meer uitgegeven kan worden.

Een nuance is dat het niet zeker is of de markttransparantie toeneemt door toetreding van extra MKA's. Als "te veel" partijen actief worden op deze markt kan dit ertoe leiden dat reizigers "door de bomen het bos niet meer zien" en juist minder goed weten waar écht onafhankelijk advies te krijgen is. Of per saldo de markt transparanter wordt voor reizigers is daarom moeilijk te voorspellen.

Effecten op ov-concessies

Als het afdwingen van het non discriminatoir leveren van reisproducten tegen retailprijzen betekent dat ov-bedrijven de abonnementskorting verliezen aan klanten van andere serviceproviders, dan past dergelijk beleid mogelijk alleen in het huidige concessiestelsel als dat beleid bekend is voordat een vervoerder inschrijft op een concessie. Een vervoerder bepaalt immers bij inschrijving voor een concessie het verdienmodel en de totale vergoeding (inclusief de opbrengst uit verkoop van vervoersbewijzen) die hij nodig heeft om de concessie te exploiteren, de exploitatievergoeding. Vanwege het tijdelijke monopolie van de vervoerder, blijft de opdrachtgever tariefautoriteit. Een vervoerder verwerft het alleenrecht gedurende een contractperiode een omschreven hoeveelheid openbaarvervoerdiensten te verzorgen in een bepaald gebied voor een bepaalde verwachte waarde. Die waarde moet door de vervoerder geheel of gedeeltelijk gerealiseerd worden uit opbrengsten uit reisproducten, tenzij in de concessievoorwaarden bepaalde compensatieregelingen zijn afgesproken bij onverwachte ontwikkelingen. Een gevolg kan ook zijn dat vervoerders terughoudender worden om kortingsproducten aan te bieden. De huidige inrichting van het ov-chipkaartsysteem voorziet niet in de mogelijkheid om de verkoper van een reisproduct te laten betalen voor de abonnementskorting die het gebruik van betreffende reisproduct oplevert.

Samenvattend is het effect voor de ov-concessies afhankelijk van het optreden van additie (extra volume) of substitutie (idem volume, minder opbrengsten). Het wenselijk of onwenselijk zijn van effecten hangt af van de beleidscontext van een opdrachtgevende overheid en haar financieringsmogelijkheden. Als de reizigers minder bijdragen aan de kosten van het openbaar vervoer in een concessie dan zal bij gelijkblijvend voorzieningenniveau, een andere financieringsbron gevonden moeten worden.

Transitiekosten

Het volledig toegankelijk maken van alle reisproducten voor alle deelnemers aan het ov-chipkaartsysteem voor ov-betalen, betekent in feite dat iedere serviceprovider productverkoper wordt. Dat werkt in algemene zin kostenverhogend terwijl het waarschijnlijk slechts een beperkte toegevoegde waarde biedt in het laagdrempelig beschikbaar maken van een bepaald reisproduct voor de reiziger. Een productregisseur heeft nu al voldoende prikkels om een optimaal distributienetwerk in te richten. Verder kunnen er transitiekosten ontstaan als over het non-discriminatoir ter beschikking stellen van producten geschillen ontstaan, die beslecht moeten worden door toezichthouder ACM. ACM zal ook toezicht moeten houden op de nieuwe bepalingen.

We concluderen dat dit model mogelijk leidt tot enige voordelen voor de reiziger en de marktordening, maar dat er een grote impact kan zijn op het bestaande concessiestelsel. Indien de klantrelatie in toenemende mate via mobiliteitsaanbieders verloopt verliezen ov-bedrijven mogelijk de directe grip op hun reizigers en de commerciële inkomsten die zij genereren. Als de maatregel alleen voor nieuw te vergeven concessies doorgevoerd zou worden betekent dit dat het relatief lang zal duren voordat het merendeel van het Nederlandse ov onder het nieuwe regime valt.

We merken verder op dat iedere mobiliteitskaartaanbieder op dit moment al beschikt over de mogelijkheid om reizigers een gewone ov-chipkaart met ieder gewenst bestaand reisproduct aan te

bieden. Het is dan dezelfde kaart die de reiziger ook zelf kan kopen. Het bezwaar van deze kaart voor een mobiliteitskaartaanbieder kan zijn dat hij niet in staat is op dezelfde kaart, toegang tot andere diensten aan te bieden (zoals parkeren of tanken) of deze andere diensten met die kaart te laten betalen.

Impact groothandelsmarkt

Een verdergaand alternatief is het afdwingen van een groothandelsmarkt waarop alle reisproducten worden aangeboden, waarbij de groothandelsprijs (voor bedrijvenkaartaanbieders) lager ligt dan de retailprijs voor individuele consumenten. Op de groothandelsmarkt moet dus een korting worden aangeboden. De omvang van de korting zou dan gelijk moeten zijn aan de vermeden kosten bij de vervoerder. We bespreken drie varianten:

- a) Producten op de groothandelsmarkt dienen tegen een forfaitaire korting (X%) op de retailprijs aangeboden te worden.
- b) Vervoerders dienen op de groothandelsmarkt een redelijk aanbod te doen aan alle MKA's.
- c) Afsplitsing binnen ov-bedrijven van de serviceproviders van de vervoerders in combinatie met de plicht om een redelijk aanbod te doen aan alle MKA's.

Dit alternatief gaat dus een stuk verder dan de vorige variant, waarbij niet alleen alle reisproducten moeten worden aangeboden, maar ook tegen een korting. De variant met afsplitsing van de dienstenaanbieders van de vervoerders houdt daarnaast belangrijke organisatorische veranderingen in die beogen een goed inzicht te krijgen in de vermeden kosten door deze separaat te positioneren. De wijze waarop de afsplitsing plaatsvindt kan overigens ook weer op verschillende manieren: alleen boekhoudkundig (inkomsten en kosten separaat in beeld brengen); juridisch (het onderbrengen van de dienstenaanbieder in een apart bedrijfsonderdeel) en eigendomssplitsing (onderbrengen in een andere, losstaand bedrijf).

De effecten van de vorige variant gelden ook voor deze variant, alleen de impact is op de vier besproken criteria *hoger*. Om niet in herhaling te vallen nemen we bij de onderstaande criteria niet de volledige beoordeling over zoals die reeds beschreven is bij de optie van het leveren van reisproducten waarbij de klanten van MKA's, dezelfde prijs betalen als de particuliere reizigers van de vervoerders. We beschrijven bij de effecten alleen bepaalde accenten of aanvullende accenten.

Effecten voor de marktordening

De speelruimte voor ov-bedrijven om in de concurrentie met andere serviceproviders aan hun eigen klanten op wholesaleniveau extra kortingen te geven neemt af, omdat deze ov-bedrijven op wholesaleniveau al een bepaalde korting moeten geven. Variant a geeft naar verwachting de meeste duidelijkheid aan partijen en minder aanleiding tot juridische geschillen dan variant b. Variant c bevat een extra waarborg om de vermeden kosten goed in beeld te krijgen en zorgt daarnaast voor een duidelijke knip tussen vervoer en serviceproviders wat de onafhankelijkheid van beide ten goede komt.

Effecten voor de reiziger

De korting die serviceproviders op wholesaleniveau krijgen gaat direct ten koste van de opbrengsten van ov-bedrijven en komt ten goede aan de bedrijfsvoering van serviceproviders, niet direct de reizigers. Wel ontstaat er meer ruimte voor de diverse aanbieders van reisproducten om op de retailprijs te gaan concurreren. Naarmate MKA's zonder concessie meer marktaandeel winnen treedt een grotere opbrengstderving op voor ov-bedrijven. Zolang de gegeven korting gelijk is aan de vermeden kosten bij ov-bedrijven hoeft dit geen probleem te zijn, maar indien de opkomst van de MKA's per saldo leidt tot minder opbrengsten voor de ov-bedrijven uit een bestaande groep reizigers die niet wordt gecompenseerd door minder kosten dan moeten opdrachtgever en opdrachtnemer in een concessie keuzes maken hoe die mindere opbrengsten gefinancierd worden.

Dat kan tot nadelen voor de reiziger leiden: de prijs wordt hoger of het voorzieningenniveau neemt af. Tenzij de opdrachtgevende overheid bereid is de kostendeckingsgraad te laten dalen en het openbaar vervoer van een groter subsidiebedrag wil voorzien.

Effecten op ov-concessies

De effecten zijn identiek aan de effecten van de eerder beschreven beleids optie maar de omvang daarvan is groter. De splitsing in variant c heeft nog een onduidelijk effect op de vervoerder aangezien het resultaat van zowel minder kosten als opbrengsten niet helder is.

Transitiekosten

ACM zal toezicht moeten houden op de nieuwe bepalingen. De toezichtslasten zijn hoger dan in de vorige variant, omdat ACM nu ook moet gaan toetsen of de kortingen correct worden toegepast. In de variant waarin ov-bedrijven een redelijk aanbod moeten krijgen zijn de toezichtslasten relatief groot, omdat dan per product gekeken moet worden naar de vermeden kosten bij vervoerders. Dit vereist een goed inzicht in de kostenstructuur. In het geval van een forfaitaire korting op de retailprijs zijn de toezichtslasten lager. Nadeel van deze variant is dat als de korting te hoog of te laag wordt vastgesteld dit ongewenste neveneffecten kan hebben. Variant c waarbij dienstenaanbieders en vervoerders gesplitst worden leidt daarnaast tot kosten als gevolg van de benodigde organisatorische veranderingen. Een boekhoudkundige of juridische scheiding kent het nadeel dat de kostenallocatie tussen de verschillende bedrijfsonderdelen lastig zal zijn, terwijl eigendomssplitsing juist gepaard gaat met relatief hoge kosten. Daar komt bij dat de vermeden kosten naar verwachting beperkt zijn ten opzichte van de totale kosten van het vervoer – dit terwijl een goed inzicht in de vermeden kosten de motivatie zou zijn om serviceproviders van ov-bedrijven af te splitsen. Er zijn geen exacte schattingen hiervan bekend, maar in interviews zijn door ov-bedrijven schattingen van 1-3% genoemd. Dit betekent dat de baten van splitsing relatief laag zijn ten opzichte van de extra kosten.

We concluderen dat dit model mogelijk leidt tot enige voordelen voor de reiziger en de marktordering, maar dat er een grote impact kan zijn op het bestaande concessiestelsel. Er is bovendien sprake van meer werk voor de toezichthouder hetgeen hogere kosten met zich meebrengt. Voor vervoerders brengen de beleidsmaatregelen veel onzekerheid met zich mee. We verwachten dat als gevolg hiervan minder scherp ingeschreven kan worden op concessies, waardoor de exploitatievergoeding van het ov op termijn omhoog kan gaan of het ov-aanbod verschaalt. De varianten met afsplitsing van dienstenaanbieders van vervoerders leiden tot relatief hoge kosten bij ov-bedrijven, met slechts beperkte baten.

Conclusie

We concluderen dat de beoordeling van de wenselijkheid van beleidsvarianten afhangt van de weging van de mogelijke voordelen die deze met zich meebrengen (impact op de reiziger; effect op marktordering in het ov) in relatie tot de (beleids)kosten (inbreuk op het concessiestelsel; transitiekosten). Bij deze afweging kan een rol spelen dat er onzekerheid bestaat over de impact van mogelijke beleidsmaatregelen op de innovativiteit van de dienstverlening in het ov en dat de welvaartseffecten van eventueel overheidsingrijpen potentieel gaan over een beperkt deel van de waardeketen. Als een hoge impact wordt verwacht van beleidsmaatregelen op de innovativiteit van de dienstverlening dan zijn wettelijke maatregelen gericht op een gelijk speelveld eerder gerechtvaardigd.

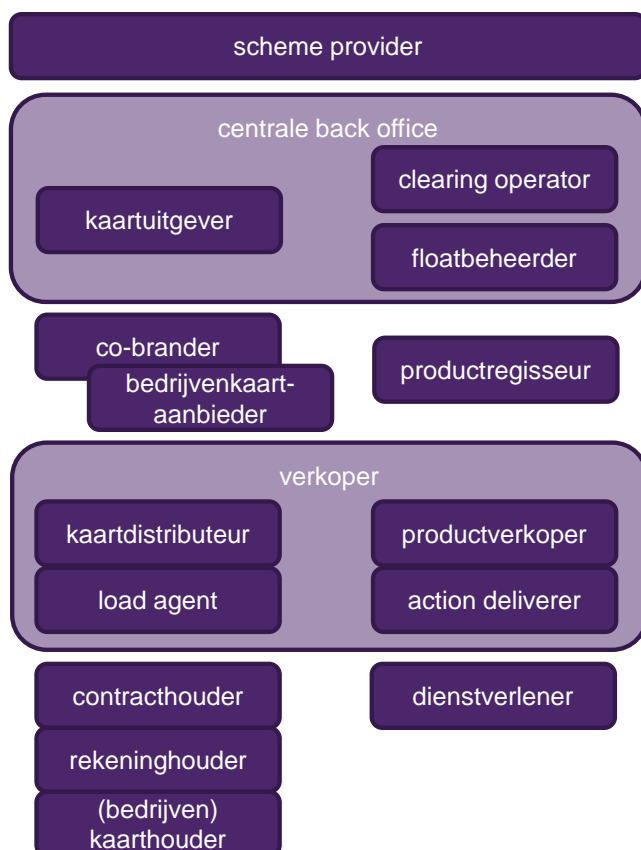
Een tussenweg is een variant waarbij beleidsmaatregelen zich richten op het borgen van bepaalde producten die geacht worden tot de basisvoorziening te behoren (“universele dienstverlening”). Reizen op saldo zou zo’n product kunnen zijn dat in ieder geval tot de basisvoorziening hoort, daarnaast zijn wellicht andere producten te onderscheiden die daar ook toe zouden kunnen

behoren. Hiermee kunnen potentiële toekomstige mededingingsproblemen voorkomen worden en worden MKA's in staat gesteld om bepaalde diensten aan te bieden waarmee zij hun positie kunnen behouden en uitbouwen. Mogelijk kunnen op deze wijze maatschappelijke voordelen worden behaald tegen relatief lagere maatschappelijke kosten.

Bijlage 1. Het ov-chipkaartsysteem

Het ov-chipkaartsysteem is georganiseerd in diverse rollen, waarbinnen een enkele partij meerdere rollen kan vervullen en een rol door meerdere partijen vervuld kan worden. In onderstaand schema zijn de diverse rollen binnen het ov-chipkaartsysteem versimpeld weergegeven en geordend.

Afbeelding 1 Rollen in ov-chipkaartsysteem



Bron: Vereenvoudigde weergave op basis van informatie verkregen van Translink

Een centrale en belangrijke rol in het ov-chipkaartsysteem is die van Scheme provider. De rol wordt vervuld door Translink:

- **Scheme Provider**
 - Stelt de regels vast en bewaakt deze;
 - Ontwikkelt en beheert de (open) architectuur;
 - Beveiligt het totale systeem (waaronder ook tegen fraude).

Vanuit het **Centrale Back office** wordt het ov-chipkaartsysteem operationeel gemaakt, ook deze rol wordt ingevuld door Translink.

- **Kaartuitgever**
 - Geeft anonieme en persoonlijke ov-chipkaarten (consumentenkaarten) uit en verleent diensten aan kaarthouders.
- **Clearing operator**
 - Verzamelt en verwerkt transacties;
 - Keert aan de hand van de transacties vergoedingen uit.

- **Floatbeheerder**
 - Beheert de gelden op alle ov-chipkaarten.

Het ov-chipkaartsysteem wordt vervolgens gevuld met marktproposities: Co-branders, Bedrijvenkaartaanbieders en productregisseurs:

- **Co-brander** (diverse vervoerders en overheden)
 - Geeft anonieme en persoonlijke ov-chipkaarten uit aan reizigers (consumenten).
- **Bedrijvenkaartaanbieder** (ov-bedrijven en mobiliteitskaartaanbieders)
 - Geeft zakelijke ov-chipkaarten uit.
- **Productregisseur** (diverse vervoerders en enkele derde partijen)
 - Is in opdracht van een *producteigenaar* (vaak concessieverleners/overheden die abonnementsvormen in de ov-markt hebben gezet) verantwoordelijk voor de werking van een reisproduct en het verzamelen en verdelen van de inkomsten van de verkoop (tussen producteigenaar en verkopers).

De verkoopkanalen in het ov-chipkaartsysteem worden door verschillende **productverkopers** (diverse ov-bedrijven, CCV, Chip Bizz enz.) in de markt gezet, deze vervullen vaak meerdere rollen:

- **Kaartdistributeur**
 - Verkoopt anonieme en persoonlijke ov-chipkaarten namens co-branders.
- **Load agent**
 - Faciliteert het opladen van saldo op ov-chipkaarten.
- **Productverkoper**
 - Verkoopt namens de productregisseur reisproducten aan kaarthouders.
- **Action deliverer**
 - Faciliteert de distributie van reisproducten.

Uiteindelijk maken voorgaande partijen het voor consumenten (en hun werkgevers) mogelijk middels het ov-chipkaartsysteem toegang te verkrijgen tot de ov-diensten van ov-bedrijven.

- **Contracthouder**
 - Gaat het contract aan met ov-bedrijven en Translink voor het gebruik van reisproducten en/of ov-chipkaart.
- **Rekeninghouder**
 - Biedt de tegenrekening voor de ov-chipkaarttransacties van de reiziger, deze rol kan ingevuld worden door een bedrijf of serviceprovider (zoals een MKA).
- **(Bedrijven)kaarthouder**
 - Bezit en gebruikt de ov-chipkaart en is de reiziger/consument.
- **Dienstverlener**
 - Levert vervoersdiensten aan reizigers, deze rol is voorbehouden aan ov-bedrijven die een concessiecontract hebben.

Bijlage 2. Buitenlandse praktijkvoorbeelden en regulering in andere sectoren

Praktijkvoorbeelden

In de zoektocht naar relevante internationale praktijkvoorbeelden is er geen systeem gevonden dat in z'n geheel kan worden vergeleken met de Nederlandse situatie. Vandaar dat dit hoofdstuk in drie delen is opgesplitst, waar per laag enkele voorbeelden uit het buitenland zullen worden besproken. Deze drie lagen zijn tarieven en transactie infrastructuur, vervoer, en commercie. Eerst zullen de voorbeelden echter kort worden geïntroduceerd.

Korte beschrijving voorbeelden

STIMER/Mi Nuovo (Regio Emilia-Romagna, Italië)

In de Italiaanse regio Emilia-Romagna werken verschillende stadsregio's en lokale vervoerders samen aan een geïntegreerd enkel vervoersbewijs met een enkel tariefstructuur voor het openbaar vervoer. Dit ticket is geldig in de trein en bus, maar ook bij fietshuur en het elektrisch opladen van auto's.

Smile/Beambeta (Wenen, Oostenrijk)

Inwoners van Wenen kunnen gebruik maken van een app op hun smartphone die figureert als geïntegreerde reisplanner, waarbij ook de fiets en taxi bijvoorbeeld als alternatief wordt meegenomen. Indien de reiziger de keuze heeft gemaakt, kan er meteen worden over gegaan op het bestellen/kopen van het ticket. De gemaakte kosten kunnen, indien gewenst, eens per maand achteraf worden betaald.

Transport for London – TfL (Londen, VK)

De Londonse overheidsorganisatie voor het openbaar vervoer omvat meerdere vervoersmodaliteiten, zoals de metro en bus. De reizigers hebben slechts een chipkaart nodig, de Oyster kaart. Hierbij is het commerciële deel van de sector in handen van de overheid, die ook de tarieven reguleert en een deel van het vervoer exploiteert.

Staffelkorting Deutsche Bahn – DB (Duitsland)

De Deutsche Bahn (DB) heeft verschillende pakketten ontwikkeld voor reisbureaus en –websites die hun klanten een treinreis willen aanbieden. Deze externe partijen mogen afhankelijk van gemaakte afspraken het hele scala aan DB-reisproducten verkopen. Op basis van staffels kunnen deze wederverkopers kortingen of commissies tegemoet zien.

Tarieven en transactie infrastructuur

In Nederland is de regie en infrastructuur van de financiële transactie die komt kijken bij het openbaar vervoer onder gebracht bij Translink, op basis van een tariefstructuur opgelegd door de overheid. Er bestaan echter nog wel verschillende tariefstructuren in verschillende regio's, die worden mogelijk gemaakt door WP2000 regulering. In het Italiaanse voorbeeld is de gehele regio, met ongeveer 4.5 miljoen inwoners, opgedeeld in zones. Elke zone in de regio Emilia – Romagna heeft een identiek tarief, losstaand van de vervoersmodaliteit dat gebruikt is. Het platform wordt gemanaged door een overheidsinstantie.

Vervoer

Het openbaar vervoer is, zoals eerder aangegeven, opgedeeld in vele vervoersconcessies in Nederland. Een sprekend internationaal voorbeeld waarbij meerdere concessiewinnaars onder een noemer het openbaar vervoer aanbieden is Londen. De Oysterkaart is de chipkaart die in het gehele Londense openbaar vervoernetwerk te gebruiken is. De enige vorm van competitie tussen vervoerders vindt in Londen plaats op het busnetwerk, waar routes apart worden aanbesteed. Door middel van kwaliteitscontracten zorgt TfL dat de gewenste dienstverlening wordt gehaald.

Commercie

Het vraagstuk van private mobiliteitskaartaanbieders zonder concessie is vrij uniek in de wereld. Alleen in Duitsland bestaat er een vergelijkbare situatie. De Deutsche Bahn heeft een vijftal pakketten dat beschikbaar is voor externe partijen. Reisbureaus die boven een bepaalde waarde aan DB reizen verkopen per jaar, krijgen een commissie per verkochte reis (tussen de 3 en 8%). Ook kunnen reiswebsites een compensatie tegemoet zien als er sprake is van voldoende afzet van DB reizen per jaar. Hierdoor kan de DB besparen op de marketingkosten, wat ze gedeeltelijk doorgeven aan de reisagenten.

Regulering in andere sectoren

In de discussie over mobiliteitskaartaanbieders worden regelmatig voorbeelden genoemd over de wijze van regulering in andere Nederlandse sectoren. In deze sectoren waar publieke belangen een belangrijke rol spelen is in sommige gevallen sprake van de regulering van toegang tot diensten of infrastructuur. Overheidsinterventie vindt plaats omdat sprake is van een vorm van marktfalen waarbij publieke belangen onvoldoende geborgd zijn zonder overheidsinterventie. Zoals eerder aangegeven zijn oorzaken van marktfalen externe effecten (voorbeeld: milieu-effecten), asymmetrische informatie tussen vragers en aanbieders, en mogelijkheden voor misbruik van een economische machtspositie.³¹ Het ingrijpen van de overheid beoogt maatschappelijk gewenste uitkomsten teweeg te brengen.

Het meest voor de hand liggende voorbeeld vanuit andere sectoren is roaming in de telecommunicatiesector, maar er zijn ook andere voorbeelden te geven. Daarom bespreken wij in dit hoofdstuk een aantal van deze voorbeelden, waarbij wij speciale aandacht besteden aan de redenen om reguleringsinstrumenten toe te passen in deze sectoren. Tevens gaan we in op de vraag hoe relevant deze voorbeelden zijn voor de discussie over regulering en een gelijk speelveld op de markt voor mobiliteitskaartaanbieders.

Telecom

Als startpunt van een analyse van de telecomsector moet er een onderverdeling worden gemaakt in een mobiele telefonie markt enerzijds, en een 'koper- en glasvezel' markt anderzijds. Deze laatste markt bestaat uit aanbieders van internet, tv & bellen bundels (zogenaamde 'triple-play') die tegenwoordig beschikbaar zijn via de kabel- en telefonienetwerken. Deze markten kunnen ieder op een verschillende manier gerelateerd worden aan de markt voor mobiliteitskaartaanbieders.

Colocatie van opstelpunten in de telecomsector

In de Telecommunicatiewet is vastgelegd dat eigenaren van antenne-opstelpunten hun infrastructuur, het fysieke bouwwerk, beschikbaar moeten stellen aan andere partijen. Europese en Nederlandse regelgeving moedigen het delen van infrastructurele faciliteiten aan, vooral omdat het maatschappelijke voordelen omvat voor de ruimtelijke ordening, volksgezondheid en milieu.

³¹ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/5-wat-rechtvaardigt-overheidsinterventie>

Daarnaast drukt het delen van infrastructuur ook de kosten voor de marktpartijen. Ook is niet voor alle aanbieders financieel mogelijk om deze faciliteiten aan te schaffen. In artikel 3.11 van de Telecommunicatiewet staat dat aanbieders van antenne-opstelpunten deze moeten openstellen voor aanbieders die met redelijke verzoeken komen tot het delen van deze faciliteiten.³² Alleen op basis van technische bezwaren kan worden afgezien van het leveren van deze toegang.

Voor een beantwoording van de vragen in dit rapport kan het relevant zijn om te kijken naar de juridische aanpak met betrekking tot het definiëren van 'een redelijk verzoek' om toegang te krijgen. Er is bij colocatie van opstelpunten gekozen voor 'een redelijk verzoek' in plaats van regulering omdat er tal van mogelijke opstelpunten voor mobiele telefonie bestaan. Indien een eigenaar van de antenne een te hoge prijs vraagt voor het delen van de infrastructuur, zijn er in de meeste gevallen alternatieven beschikbaar voor de zoekende partij. Dit vermindert de noodzaak voor striktere regulering.

Koper- en glasvezelnetwerk telecomsector

Naast het mobiele telefonienetwerk omvat de telecomsector ook de koper- en glasvezelinfrastructuur van KPN. Op dit deel van de waardeketen, de wholesale markt met infrastructuur, is KPN monopolist. Om concurrentie op de retailmarkt te faciliteren heeft de ACM afgedwongen dat KPN toegang moet verlenen aan andere dienstverleners.³³ Hierdoor kunnen bijvoorbeeld Tele2 en Lebara hun diensten aanbieden via het netwerk van KPN. De ACM heeft ervoor gekozen om deze toegang af te dwingen omdat er anders een marktsituatie optreedt met slechts twee aanbieders van telecomdiensten zoals internet, tv & bellen (KPN op het koper- en glasvezelnetwerk en UPC/Ziggo via de kabel).³⁴

Kabeltelevisie

De elektronische communicatiesector wordt elke drie jaar onderzocht door de ACM. Door een marktanalyse uit te voeren wordt op basis van een uitgebreide analyse vastgesteld wat de relevante markten, welke mededingingsproblemen op de verschillende relevante markten spelen en welke reguleringssystematiek passend is. In 2009 concludeerde de ACM (toen nog onder de naam Onafhankelijke Post- en Telecommunicatieautoriteit) dat er mededingingsproblemen aanwezig waren op de kabelmarkt. Kabelaars als Ziggo en UPC beschikten volgens ACM over marktmacht. Hierdoor zouden deze bedrijven in staat zijn zich onafhankelijk te gedragen ten opzichte van andere aanbieders. ACM heeft toen besloten dat de analoge kabelaansluiting op wholesaleniveau op non-discriminatoire wijze beschikbaar gesteld moest worden aan concurrerende aanbieders. Interessant hierbij is dat het wholesaletarief gebaseerd moest worden op het retailtarief minus een bepaalde korting ter dekking van de retailkosten.

De concurrenten van Ziggo en UPC kregen aldus de mogelijkheid om (ook) analoge kabeltelevisie aan te bieden aan hun retailklanten. Dit is mede van belang vanwege de toenmalige opkomst van triple-play producten (televisie; internet; telefonie) waar de analoge kabel als extra product aan de bundel toegevoegd kan worden. Aldus wenste ACM concurrenten van Ziggo en UPC beter in staat

³² <https://www.kneppelhout.nl/media/rftf/Artikelen/Alexandra%20Danopoulos%20-%20Mediaforum%203,%20maart%202013.pdf>

³³ ACM <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13461/KPN-moet-concurrenten-ook-komende-drie-jaar-toegang-verlenen/>

³⁴ De Europese Commissie heeft echter bezwaar gemaakt tegen deze marktanalyse van de ACM. De EC stelt dat het koper- en glasvezelnetwerk van KPN niet los kan worden gezien van het kabelnetwerk van Ziggo, waardoor de de klassificering van KPN als monopolist (en de daaropvolgende toegangsregulering) mogelijk niet in lijn is met Europees Recht. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/european-commission-questions-dutch-regulators-analysis-wholesale-market-local-access-telecom>

te stellen op prijs en kwaliteit te concurreren en zo andere partijen een duurzame relatie te laten opbouwen met consumenten.³⁵

Hoewel beide sectoren door verschillende karakteristieken niet gemakkelijk met elkaar te vergelijken zijn, kan er toch een parallel worden getrokken met de markt voor mobiliteitskaartaanbieders. In beide gevallen gaat het om het verlenen van toegang tot een bepaalde dienst. De daadwerkelijke toegang is in beide gevallen administratief van aard, omdat de infrastructuurkant niet verandert (Ziggo blijft de techniek regelen; de vervoerders blijven het vervoer verzorgen).

Een belangrijk verschil is echter dat het in het geval van de toegang tot de kabel niet ging om het bevorderen van de concurrentie op dienstenniveau. Veeleer was de intentie om te bevorderen dat het dankzij de reguleringsmaatregel gemakkelijker wordt om klanten uiteindelijk te migreren naar de eigen infrastructuur van de concurrent.³⁶ Dienstenconcurrentie werd hier duidelijk als een opstap gezien naar infrastructuurconcurrentie.³⁷ De reden visie is dat van infrastructuurconcurrentie grotere en meer duurzame welvaartseffecten worden verwacht dan van dienstenconcurrentie. Bij mobiliteitskaartaanbieders gaat het uitsluitend om het bevorderen van dienstenconcurrentie. Een ander belangrijk verschil is dat het bij de analoge kabelaanluiting ging om een niet onaanzienlijk deel van de waardeketen, aangezien een flink deel van de afnemers nog beschikte over een analoge kabelaanluiting. Bij mobiliteitskaartaanbieders gaat het maar om een beperkt deel van de waardeketen omdat de vervoersdiensten altijd door een vervoerder verzorgd zal worden. De te verwachten welvaartseffecten van een regulatorische ingreep zijn in het geval van de mobiliteitskaartaanbieders derhalve geringer dan bij de analoge kabelaanluiting.

Elektriciteit

In de energiesector was vroeger sprake van geïntegreerde bedrijven die zich met een groot deel van de activiteiten binnen de waardeketen bezighielden. Onder invloed van Europese regelgeving is sinds begin jaren negentig de waardeketen ontbundeld, waarbij concurrentie plaatsvindt op de wholesale- en retailmarkten. Het transmissie en distributienet wordt beschouwd als een natuurlijk monopolie; het heeft geen zin om meerdere netten naast elkaar aan te leggen. Vanwege het risico op misbruik van een economische machtspositie worden de netten gereguleerd en zijn zij in handen van publieke partijen (TenneT; regionale netbeheerders als Enexis, Stedin en Liander). De aparte positie van de transmissie- en distributienetten valt te verklaren door het grote maatschappelijke belang dat aan het behoud van een goede infrastructuur wordt toegekend. Daarnaast is het voor een goed functioneren van de wholesale- en retailmarkten van belang dat het toegang tot de netten goed is geregeld. Dit betreft onder andere het aansluiten van nieuwe producenten en afnemers, het faciliteren van leveranciers en het transporteren en distribueren van elektriciteit.

De Elektriciteitswet 1998 bevat diverse bepalingen die ervoor moeten zorgen dat producenten en leveranciers onder gelijke voorwaarden toegang hebben tot het elektriciteitsnetwerk. Ten eerste zijn de transport- en distributietarieven gereguleerd; deze worden vastgesteld door toezichthouder Autoriteit Consument en Markt. Ten tweede zijn ook de tarieven en voorwaarden waaronder een aansluiting verkregen kan worden gereguleerd door ACM. Ten derde is de onafhankelijkheid van de netten geborgd doordat deze in publieke handen dienen te zijn en geen deel mogen uitmaken

³⁵ OPTA, Marktanalyse Omroep, 5 maart 2009, randnummer 761. Zie <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/9752/Besluit-marktanalyse-omroep-Ziggo/>

³⁶ Omroepbesluit 2009, randnummer 763.

³⁷ Omroepbesluit, randnummer 137.

van een groep waartoe een producent of leverancier behoort.³⁸ Dit voorkomt dat netbeheerders “eigen” producenten of leveranciers bevoordeelt.

De regulering van de elektriciteitsmarkt grijpt diep in op het functioneren van deze markt. Dit is te verklaren door het grote maatschappelijke belang dat met elektriciteitsproductie en (in mindere mate) elektriciteitslevering gepaard gaat. Voor een gemiddelde consument wordt ongeveer een derde van de energierekening bepaald door de kosten van de elektriciteit zelf; de rest van de energierekening wordt bepaald door belastingen en netwerkkosten. De gedachte is dat door een effectieve concurrentie te bevorderen op de wholesale- en retailmarkten dit uiteindelijk tot lagere prijzen leidt voor alle afnemers.

Als de situatie op de elektriciteitsmarkt wordt vergeleken met de markt voor mobiliteitskaartaanbieders dan valt het volgende op. Op de elektriciteitsmarkt gaat het om de tarieven en voorwaarden voor toegang tot de *infrastructuur*, terwijl het bij mobiliteitskaartaanbieders gaat om dienstenaanbieders. Ten tweede vindt de regulering haar oorsprong in het natuurlijke monopoliekenarakter van de netten – er is dus geen concurrentie tussen de netten.³⁹ Op de vervoersmarkt wordt gewerkt met vervoersconcessies die periodiek worden aanbesteed. Via dit mechanisme is er concurrentie *om* de markt, waarbij partijen met elkaar concurreren op prijs- en kwaliteit om een concessie te “winnen” gedurende een bepaalde periode. Dit concurrentiemechanisme staat los van de concurrentie tussen mobiliteitskaartaanbieders dat zich afspeelt op een beperkter deel van de waardeketen.

Post

De postmarkt is in 2009 vrijgegeven. Dit heeft vooral geleid tot toetreders op de zakelijke markt. Als marktleider blijft PostNL echter verantwoordelijk voor 90% van het volume, waardoor de ACM heeft afgedwongen dat PostNL hun netwerk open moet stellen voor regionale postvervoerders. Die laatste groep zouden non-discriminatoire toegang moeten hebben tot aanleverpunten, sorteercentra en bezorgers van PostNL. Tot deze toegangsregulering is gekomen omdat PostNL als enige in staat is om dagelijks post in het gehele land rond te brengen, waar de regionale vervoerders dit (nog) niet kunnen.

Betalingsverkeer

De banken die aangesloten zijn bij NGG (Nationaal Gastgebruik Geldautomaten) hebben in het verleden afspraken gemaakt over geldopnames bij elkaars automaten. Dit is gebeurd op basis van vrijwilligheid. Als gevolg hiervan kan iedere klant met een betaalrekening gebruikmaken van geldautomaten bij andere banken. Recent (in 2015) zijn de limieten voor opnamefrequentie en het opnamebedrag bij gastgebruik (“roaming”) vervallen. Het maximaal opnamebedrag bij ieder geldautomaat in Europa is thans standaard €1000. De opnamefrequentie onbeperkt. Deze regels gelden zowel voor de particuliere als de zakelijke klant.

³⁸ Dit laatste is geregeld in de Wet Onafhankelijk Netbeheer. Over deze wet zijn juridische procedures gevoerd; als gevolg hiervan zijn enkele regionale netbeheerders nog niet gesplitst.

³⁹ Door het uitvoeren van prestatievergelijkingen tussen netbeheerders is er wel sprake van enige concurrentiedruk, maar deze vindt haar oorsprong in de regulering van toezichthouder ACM.

Bijlage 3. Lijst geïnterviewden

- Autoriteit Consument en Markt: Mark te Velthuis (teammanager telecom vervoer en post), Ernst-Jan Heuten
- DOVA: Rene Meijer (directeur)
- FMN: Bas van Weele (directeur externe zaken Arriva)
- Mobility Card Services: Victor van den Berg (commercieel directeur)
- Mobility Mixx: Paul Wessels (directeur)
- NS: Jan Zweegman (directeur zakelijke markt), Martijn Rijke (advocaat NS legal), Matthijs Visser (RBB Economics)
- Ov-bureau Groningen Drenthe: Jan van Selm (directeur)
- Rijksoverheid: Dennis Robben (categoriemanager vervoer)
- Rover: Tim Boric (beleidsmedewerker)
- Translink: Arco Groothedde (algemeen directeur), Inge Krämer (manager communicatie en stakeholdermanager)
- XXIImo: Patrick Bunnik (directeur)



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas