

Vergaderjaar 2015–2016

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 612

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2016

Hierbij ontvangt u het rapport «Effecten toetreding nieuwe mobiliteitskaart-aanbieders op bestaande OV-concessies» dat adviesbureau Ecorys in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft opgesteld¹. Dit naar aanleiding van de moties van de leden De Boer en Dik-Faber² en Van Tongeren³.

Bij de uitvoering de moties ben ik ervan uitgegaan dat het accent niet zozeer ligt op de techniek van «roaming» maar op het vraagstuk of aanbieders van mobiliteitsarrangementen het recht moeten krijgen alle vervoerproducten te kunnen verkopen die openbaar vervoerders ook aanbieden. Dus een gelijk speelveld in het aanbieden van (kortings)abonnementen.

Wat de techniek van «roaming» betreft, merk ik op dat dit in het openbaar vervoer reeds bestaat. Met de ov-chipkaart kunnen reizigers in- en door verschillende concessiegebieden reizen. De reiziger moet zelf in- en uitchecken maar hoeft zich niet af te vragen welk bedrijf de vervoerdienst levert. Translink zorgt voor verrekening naar de verschillende vervoerders.

Het onderzoek van Ecorys concentreert zich daarom op de vraag van voor- en nadelen op de toetreding van nieuwe partijen in het verkoopkanaal voor OV-diensten. Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt in het onderzoek onder meer ingegaan op de huidige marktordening in het OV en de effecten van een gelijk speelveld op de bestaande OV-concessies. Doel van de rapportage is om inzicht te geven in de wenselijkheid van (aanvullende) wettelijke maatregelen om een gelijk speelveld voor mobiliteitskaartaanbieders op de openbaar vervoer markt tot stand te brengen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 23 645, nr. 553; Kamerstuk 34 042, nr. 17.

³ Kamerstuk 23 645, nr. 603.

Mobiliteitskaartaanbieders

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, vliegtuig e.d.). Over de effecten van de aanwezigheid van mobiliteitskaartaanbieders is op dit moment nog relatief weinig bekend. Gelet op het huidige beperkte marktaandeel van mobiliteitskaartaanbieders lijkt de absolute omvang van dit effect klein.

Toegang tot de OV-betaalmarkt

De OV-chipkaart geeft toegang tot alle modaliteiten van alle OV-bedrijven en maakt eenvoudig betalen en verrekenen mogelijk. Mobiliteitskaartaanbieders kunnen hun klanten daardoor toegang geven tot het OV via een eigen Bedrijvenkaart of een OV-chipkaart. Toegang op nationale schaal en betaling in willekeurig welke concessie kan in elk geval op basis van Reizen op Saldo. 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.

Andere producten dan reizen op saldo kunnen Bedrijvenkaartaanbieders op dit moment niet zonder meer aanbieden. Een mobiliteitskaartaanbieder die andere producten toch wil aanbieden heeft dan twee alternatieven. Ten eerste kan hij voor kleine of grote klanten (grote aantallen) persoonlijke OV-chipkaarten kopen met uiteenlopende reisproducten van vervoerders. Hiermee kan in beginsel een breed spectrum aan producten aan klanten worden aangeboden. Ten tweede heeft hij de mogelijkheid om zelf eigen producten te ontwikkelen en hierover contractafspraken te maken met de vervoerders over de acceptatie ervan; van deze mogelijkheid wordt momenteel geen gebruik gemaakt.

Uit bovenstaande blijkt dat mobiliteitskaartaanbieders toegang tot de markt hebben, in staat zijn om met het product reizen op saldo een marktpositie op te bouwen en dat daarnaast ook andere producten in de praktijk worden aangeboden.

Toegang tot alle reisproducten en een groothandelsmarkt

Overheidsinterventie gericht op een gelijk speelveld kan leiden tot toetreding van meer partijen tot de mobiliteitskaartaanbieders-markt, en daardoor een hogere concurrentiedruk. Dit kan vervolgens weer leiden tot meer innovatie en een betere dienstverlening op de openbaar vervoermarkt, waardoor er uiteindelijk mogelijk meer gebruik gemaakt wordt van het OV. In het onderzoek zijn twee opties uitgewerkt. Ten eerste het

opleggen van een plicht tot het (tegen winkelprijzen) toegang verlenen tot alle reisproducten aan alle mobiliteitskaartaanbieders.

Ten tweede 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 mobiliteitskaartaanbieders) lager ligt dan de winkelprijs voor individuele consumenten. De beide opties zijn vergeleken met de huidige situatie en beoordeeld aan de hand van vier criteria. Ten eerste de effecten voor de marktordening. Hierbij gaat het om het aantal aanbieders en de verwachte concurrentiedruk op de markt voor OV-mobiliteitsdiensten. Ten tweede de effecten voor de reiziger. Hierbij gaat het om zowel de individuele consument als de groep zakelijke reizigers. Ten derde de effecten op de bestaande OV-concessies. En ten vierde de transitiekosten: dit zijn de kosten die gemoeid zijn met de transitie van het huidige naar het nieuwe systeem.

De onderzoekers concluderen dat toegang geven tot alle reisproducten 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 mobiliteitskaartaanbieders kan ertoe leiden dat OV-bedrijven minder inkomsten met de concessie kunnen genereren dan verwacht bij aanvang van de concessie. Dit is niet het geval wanneer deze optie tot meer reizigers en reizen leidt, en de kosten gelijk blijven. Vanwege de onzekere omvang van effecten is onduidelijk of deze optie per saldo vanuit maatschappelijk perspectief positief is.

De «groothandelsmarkt» heeft een grotere impact dan de vorige optie vanwege de extra korting op de tarieven. 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 maatregelen onzekerheid met zich mee met als vermoedelijk gevolg dat er 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.

Conclusie

Mobiliteitskaartaanbieders hebben toegang tot de OV-betalmarkt. Hierbij zijn ze afhankelijk van Translink en is de toegang geen afdwingbaar recht. Dit heeft tot dusver geen belemmeringen opgeleverd maar ik ben bereid te onderzoeken of de bestaande toegang van de mobiliteitskaartaanbieders tot de OV-betalmarkt een wettelijke basis moet krijgen op grond van de recent gewijzigde Wp2000. Wettelijke borging kan mobiliteitskaartaanbieders zekerheid geven om bepaalde diensten aan te bieden waarmee zij hun positie kunnen behouden en uitbouwen. Ik bereid een hoofdlijnennotitie voor waarin ik u mijn afweging op dit punt zal voorleggen. Dit sluit aan op de toezegging aan uw Kamer dat voor onderwerpen die voor regelgeving in aanmerking komen, eerst een hoofdlijnen-notitie opgesteld zal worden waarin nut, noodzaak en proportionaliteit van regelgeving behandeld zullen worden (Handelingen II 2014/15, nr. 88, item 3).

Een wettelijk geregelde toegang tot de openbaar vervoermarkt, waar de producten en diensten van de vervoerders met een concessie worden aangeboden en verkocht, gaat een stap verder. Dit vereist een ingrijpende wettelijke aanpassing van het bestaande concessiestelsel. Het gaat hierbij om in- en verkoop van reisproducten die onderdeel vormen van het exclusieve concessiecontract tussen overheid en vervoerder. Ecorys constateert dat niet kan worden vastgesteld of deze wettelijke aanpassingen vanuit maatschappelijk perspectief per saldo positief zullen uitpakken. Tegenover mogelijke voordelen voor een kleine groep reizigers staan het risico van dalende opbrengsten van vervoerders, hogere toezichtlasten en transitiekosten door aanpassing van het concessiestelsel.

Regulering komt normaal gesproken alleen in aanmerking bij marktfalen. Op basis van het onderzoek van Ecorys concludeer ik dat er geen sprake is van marktfalen noch van een oneerlijk speelveld. Volgens jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie betekent het feit dat mobiliteitskaart-aanbieders afhankelijk zijn van OV-bedrijven voor het kunnen aanbieden van bepaalde diensten niet zonder meer dat toegang tot alle diensten afgedwongen moet worden. Toegang tot alle vervoersproducten is niet nodig om te kunnen concurreren. De onderzoekers geven aan dat in andere sectoren dit geen reden is gebleken om via regulering toegang te geven tot alle producten.

Ik concludeer op basis van bovenstaande dat de voordelen niet opwegen tegen de nadelen en ga daarom niet over tot verdergaande regulering. Deze markt is nog relatief nieuw en in ontwikkeling. Op het gebied van samenwerking tussen mobiliteitskaartaanbieders en openbaar vervoerders liggen nog volop mogelijkheden om de ketenreis en het ontzorgen van de reiziger te verbeteren. De mobiliteitskaartaanbieders vertelden tijdens het rondetafelgesprek OV-betalen 2.0 van uw Kamer op 3 september jl. dat er een nieuwe en positieve wind waait in de samenwerking met de vervoerders. Ik ben benieuwd naar de (resultaten van de) eerste pilots die daaruit voortvloeien.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema