

Vergaderjaar 2018–2019

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 686

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2019

Hierbij doe ik u mijn reactie toekomen op het advies van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) over regulering van de OV-betaalmarkt van 31 augustus 2018.

Ik geef hiermee tevens invulling aan mijn toezegging uit het algemeen overleg OV, OV-chipkaart en Taxi van 20 september 2018 (Kamerstuk 23 645, nr. 681).

Het advies is op verzoek van mijn ambtsvoorganger uitgebracht om de ontwikkelingen in de OV-betaalmarkt nauwgezet te kunnen volgen en indien nodig tijdig maatregelen te kunnen nemen. Het advies van ACM heb ik bijgevoegd¹. De aanbevelingen kunnen worden toegedeeld aan drie afzonderlijke beleidstrajecten, te weten het functioneren van de OV-betaalmarkt, het beschikbaarstellen van data over reizigersstromen en Mobility as a Service (MaaS).

Hieronder ga ik per onderwerp kort in op de aanbevelingen van ACM en geef ik aan welke conclusies ik hieraan verbind.

1. Functioneren OV-betaalmarkt (onderdeel a. en c. uit het ACM-advies)

De coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven

ACM stelt vast dat met de oprichting van Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven op 31 december 2015 de ongelijkheid is weggenomen tussen vervoerders die vóór 2016 wel aandelen hadden in Translink en vervoerders die dat niet hadden. De oprichting van de coöperatie is een intensief samenwerkingsproces van de vervoerders geweest met lenW in een stimulerende rol. Het is goed om te zien dat de inspanningen hun vruchten hebben afgeworpen. Daarom acht ik aanvullende actie op dit punt naar aanleiding van het ACM-rapport niet noodzakelijk.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

ACM stelt vast dat Translink over een machtspositie beschikt op de OV-betaalmarkt. Translink zou daarom te hoge tarieven kunnen berekenen aan haar afnemers voor producten en diensten. ACM ziet met name een risico waar het gaat om tarieven die Translink in rekening brengt bij mobiliteitskaartaanbieders. Deze zakelijke dienstverleners kunnen bij Translink de status van bedrijvenkaartaanbieder (BKA) aanvragen. Met die status kunnen zij hun zakelijke klanten met een eigen OV-chipkaart toegang tot het openbaar vervoer geven.

Om het risico van misbruik van de economische machtspositie te beperken, adviseert ACM om over te gaan tot lichte regulering en Translink een non-discriminatieverplichting en een transparantieverplichting op te leggen. De non-discriminatieverplichting waarborgt dat de tarieven voor iedereen (vervoerders én mobiliteitskaartaanbieders) gelijk zijn. Daarnaast maakt de transparantieverplichting het mogelijk om de ontwikkeling van tarieven te monitoren. Daarbij kan een stijging van de tarieven van Translink aanleiding geven tot het starten van een mededingingsrechtelijk onderzoek door ACM.

Uit de analyse van de ACM blijkt voorts dat Translink in het verleden hoge rendementen heeft behaald. Deze rendementen hangen samen met de forse aanloopverliezen die Translink in de jaren 2002–2010 heeft geleden. Uw Kamer heeft hierover in 2017 vragen gesteld². In de antwoorden hierop heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat hiervoor tot 2021 argumenten zijn die verband houden met de oprichting en financiering van de coöperatie openbaar vervoerbedrijven.

Om het risico te beperken dat Translink na 2021 een te hoge opslag op de tarieven voor haar producten en diensten hanteert, bijvoorbeeld om versneld leningen af te lossen, zou volgens ACM overwogen kunnen worden om een aantal algemene bedrijfseconomische regels vast te stellen over waardering van activa en toerekening van kosten en opbrengsten. Daarbij gaat het om regels als: hoe om te gaan met investeringen en afschrijvingen, hoe om te gaan met het aflossen van leningen en hoe om te gaan met goodwill. Een accountant zou de toepassing van de rekenregels in de praktijk kunnen controleren. Ook dit is een lichte vorm van regulering waarvan de kosten beperkt zijn.

Conclusie: ik deel de analyse van ACM en ik neem het advies voor een lichte vorm van regulering daarom over. Dit is met name in het belang van partijen die van Translink afhankelijk zijn, maar geen lid van de coöperatie zijn zoals mobiliteitskaartaanbieders. Maar ook consumenten en concessieverleners hebben indirect belang bij transparante tarieven. Artikel 30a van de Wet Personenvervoer 2000 biedt een grondslag om dit in een algemene maatregel van bestuur te regelen (het Besluit Personenvervoer 2000).

Als eerste stap zal ik uw Kamer hierover een uitgebreidere hoofdlijnennotitie sturen, waarin ik dieper in zal gaan op nut, noodzaak en proportionaliteit van de beoogde regelgeving. Ik houd hierbij ook de mogelijkheid open dat met Translink effectieve afspraken gemaakt kunnen worden zodat formele regelgeving niet nodig is. Ik streef er naar om de hoofdlijnennotitie in het najaar van 2019 aan uw Kamer te zenden.

² Kamerstuk 23 645, nr. 646

2. Beschikbaarstellen van data over reizigersstromen (onderdeel d. van het ACM-advies)

ACM bepleit eenduidige regels over het beschikbaar stellen van data over reizigersstromen, de zgn. gebruiksdata. Het ter beschikking stellen van aanbodata, zoals dienstregelingen en actuele reisinformatie, is al goed geregeld. Beperkte toegang tot reisdata wordt door veel marktpartijen als een serieuze belemmering gezien voor de ontwikkeling van MaaS-diensten (zie hierna onder punt 3).

Beschikbaarheid van gebruiksdata bevordert volgens ACM de concurrentie, maakt innovatie mogelijk en voorkomt dat bestaande spelers de markt voor het aanbieden van mobiliteitsdiensten bepalen. Alle concessiehouders en -verleners hebben op 7 september 2017 een «Intentieverklaring open informatievoorziening OV-informatie» getekend, de zgn. informatiehuishouding. ACM adviseert om na de evaluatie van de werking van deze informatiehuishouding te beslissen of een wettelijke regeling voor de levering van reisdata noodzakelijk is.

Conclusie: ik onderschrijf het advies van ACM. Het past naadloos in de uitvoering van de gewijzigde motie van het lid Ziengs c.s.³, waarover ik u heb geïnformeerd in mijn brief van 4 februari 2019⁴. Hierin staat dat de evaluatie van de informatiehuishouding in de tweede helft van 2019 wordt uitgevoerd en dat een besluit over het vervolg op basis van de evaluatie in het eerste kwartaal 2020 genomen wordt. Voor MaaS (zie hierna punt 3) is dit ook van belang en de (tussentijdse) resultaten van de MaaS-pilots zullen hierin worden meegenomen. Artikel 30c van de Wet Personenvervoer 2000 biedt een grondslag om hiervoor regels te stellen in het eerder genoemde Besluit Personenvervoer 2000.

3. MaaS: Mobility as a Service (onderdeel b. van het ACM-advies)

Bij MaaS zijn verschillende sectoren betrokken, waaronder het openbaar vervoer. Om mobiliteitsdiensten te kunnen aanbieden hebben marktpartijen toegang nodig tot openbaar vervoerdiensten, tot betaalsystemen waarmee klanten hun reis kunnen afrekenen en tot data waarmee reizigers hun reizen kunnen plannen.

Op dit moment geeft de OV-chipkaart toegang tot alle OV-modaliteiten en maakt de kaart eenvoudig betalen en verrekenen mogelijk. Zoals ik onder punt 1 heb aangegeven kunnen zakelijke dienstverleners bij Translink de status van bedrijvenkaartaanbieder (BKA) aanvragen. Met die status kunnen zij hun zakelijke klanten met een eigen OV-chipkaart toegang tot het openbaar vervoer geven.

ACM stelt voor om hier een recht van te maken en dit recht bovendien uit te breiden voor dienstverlening aan consumenten. De reden hiervoor is dat ACM verwacht dat met de opkomst van MaaS naast het zakelijke segment ook het consumentensegment interessanter gaat worden voor nieuwe mobiliteitsdienstenaanbieders. Volgens ACM biedt art. 30a van de Wet Personenvervoer 2000 een grondslag om dit wettelijk te regelen.

Dit recht heeft volgens ACM alleen zin als het ook gekoppeld wordt aan het recht op toegang tot de diensten en producten van vervoerders. In het huidige concessiestelsel hebben vervoerders hierop de exclusieve rechten. Het risico bestaat dat zij de toegang voor andere marktpartijen beperken waardoor een gelijk speelveld ontbreekt en de ontwikkeling van innovatieve MaaS-diensten wordt geremd. Wanneer MaaS op grote

³ Kamerstuk 23 645, nr. 679

⁴ Kamerstuk 23 645, nr. 684

schaal wordt toegepast zou dit veelvuldig tot mededingingsproblemen kunnen leiden.

Het toezicht op grond van de Mededingingswet is hiervoor volgens ACM niet ingericht. Wanneer potentiële dienstverleners vrij toegang krijgen tot deze producten en diensten, kunnen zij tot concurrerende aanbiedingen komen ten opzichte van bijvoorbeeld bestaande kortingsproposities van vervoerders. Voor het verlenen van deze toegang is volgens ACM een wijziging van de Wet Personenvervoer 2000 nodig.

De markt voor MaaS bevindt zich nog in een ontwikkelfase. Dit maakt het voor de ACM lastig om een goede inschatting te maken van de verwachte baten van MaaS. Tegenover de mogelijke voordelen van regulering voor de concurrentie en de reiziger staan mogelijk nadelen voor het bestaande concessiestelsel, zoals lagere inkomsten voor vervoerders. Daarnaast brengt regulering kosten met zich mee, waardoor de totale economische impact op het systeem volgens ACM nu niet volledig te voorspellen is.

Conclusie: in de brief van 20 december 2018⁵ hebben de Minister en ik uiteengezet dat het onze ambitie is om een succesvolle en grootschalige toepassing van MaaS mogelijk te maken. Tegelijkertijd moet MaaS zich nog ontwikkelen en is bijvoorbeeld nog niet precies bekend wat de effecten zullen zijn op het mobiliteitsgedrag van de reiziger en hoe overheden het beste op deze ontwikkelingen kunnen inspelen. Binnenkort gaan daarom zeven landelijk opschaalbare pilot-projecten van start die inzicht moeten geven in de potentie van MaaS en het eco-systeem waarin MaaS het beste gedijt. Marktpartijen en overheden moeten hiervan gezamenlijk leren. Het delen van data en het beschikbaar stellen van producten en diensten van vervoerders voor alle deelnemende marktpartijen zijn belangrijke uitgangspunten om te komen tot landelijke opschaling en zijn in het kader van de MaaS-pilots contractueel geregeld als onderdeel van de raamovereenkomst. Positief is dat een aantal OV-bedrijven zich heeft ingeschreven voor de pilots en deze uitgangspunten onderschrijft. Ook wordt in het NOVB en binnen het kader van de uitwerking van het concept-Klimaatakkoord gewerkt aan gezamenlijke proposities van de OV-bedrijven voor MaaS.

De pilot-projecten worden zorgvuldig gemonitord. Niet alleen om zicht te houden op de voortgang maar ook om eventuele optredende obstakels tijdens de uitvoering en bij de landelijke opschaling van de pilot-projecten, tijdig te signaleren en weg te nemen door flankerend beleid. Het ligt niet voor de hand om nu met regelgeving te beginnen. De kennis die hiervoor nodig is moet uit de pilot-projecten komen. Dit betekent dat ik verder op in het ontwikkeltraject van MaaS alsnog kan besluiten tot het (gefaseerd) inzetten van de door ACM voorgestelde regulering. In dat geval is een zorgvuldige verkenning van het noodzakelijke juridisch instrumentarium nodig. Op die manier verwacht ik de analyse van de ACM goed te kunnen combineren met de inzichten uit de pilot-projecten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

⁵ Kamerstuk 31 305, nr. 271