



Hoofdbevindingen marktstudie MaaS



Aanleiding markstudie

Mobility as a Service, of MaaS, is sinds enkele jaren een populair thema in het mobiliteitslandschap. MaaS is een dienst waarmee men via een digitaal platform een reis met verschillende vervoersmodaliteiten kan plannen, boeken en betalen. Aanbieders van MaaS bieden bijvoorbeeld deelfietsen, reizen met de trein, bus, metro en/of stepjes aan via hun eigen MaaS-dienst. Op den duur zou MaaS ook kunnen uitgroeien tot een meeromvattende dienst waarbij naast het kunnen plannen, boeken en betalen van een reis bijvoorbeeld ook toegangskarten tot evenementen, attracties, hotelovernachtingen, arrangementen etc. kunnen worden verkocht. Of waaraan andere diensten zoals het ophalen van pakketten kunnen worden gekoppeld.

MaaS wordt vaak gepresenteerd als een oplossing voor allerlei problemen. MaaS zou bijvoorbeeld de bereikbaarheid van landelijke gebieden kunnen verhogen, de congestie in steden kunnen verminderen, en een deel van de mobiliteitsgroei die wordt veroorzaakt door urbanisatie opvangen.¹ Daarnaast kan MaaS leiden tot duurzamere mobiliteit, omdat MaaS OV en deelvervoer aantrekkelijker maakt. Hierdoor kan het gebruik en bezit van de auto afnemen. Ook biedt MaaS mogelijkheden om het OV efficiënter in te richten en gebruiksvriendelijker te maken.

De ACM signaleert dat de opkomst en groei van online digitale platformen, waaronder MaaS, mensen en bedrijven veel voordelen en kansen biedt. Maar tegelijkertijd is er ook een bezorgdheid over een ongewenst 'winner-takes-all' scenario waarbij een dominant (tech-)bedrijf te veel macht naar zich toetrekt en daarmee andere partijen kan uitsluiten of uitbuiten. Dat kan dan vervolgens een rem op verdere innovatie zetten en/of leiden tot hogere prijzen.

Om die reden volgt de ACM de ontwikkeling van MaaS op de voet. Ter opvolging van het eerdere 'Advies Regulering van de OV-betalmarkt' van de ACM uit 2018 (hierna: Advies OV-betalmarkt) en naar aanleiding van signalen uit de markt heeft de ACM een marktstudie uitgevoerd naar de toegang van MaaS-aanbieders tot openbaarvervoersdiensten (hierna: OV-diensten).

Voor het kunnen integreren van OV zijn (potentiële) MaaS-aanbieders² afhankelijk van de medewerking van openbaarvervoersbedrijven (hierna: OV-bedrijven) omdat deze laatste vaak als enige OV aanbieden op een bepaalde route. Daarom is het voor een goed functionerende MaaS-markt van belang dat de OV-diensten tegen transparante voorwaarden en non-discriminatoir beschikbaar worden gesteld.

Voor de ontwikkeling van de MaaS-markt is het belangrijk om te weten hoe het nu feitelijk ervoor staat met de toegang tot OV-diensten. Tegen deze achtergrond heeft de ACM onderzocht in hoeverre de huidige toegang tot OV-diensten toereikend is voor een goed functionerende MaaS-markt.

Coronacrisis

Uiteraard heeft het coronavirus ook invloed gehad op de inhoud en het proces van de marktstudie. In eerste instantie omdat reizen en de wijze waarop consumenten kunnen en mogen reizen totaal op zijn kop is gezet vanaf maart 2020. Het gebruik van OV is drastisch gedaald, MaaS pilots zijn uitgesteld en OV-aanbestedingen zijn verlengd of uitgesteld. Partijen die actief zijn op de (verschillende lagen) van de mobiliteitsmarkt ondervinden hiervan de heftige gevolgen. Deze gevolgen zullen nog wel even

¹ MuConsult (2017) Bouwstenen voor keuzen I&M, p. 3-6.

² Dat kunnen ook OV-bedrijven zijn die tevens in de hoedanigheid van MaaS-aanbieder opereren.

voortduren en het is de vraag of mensen na de coronacrisis weer op dezelfde manier gaan reizen als voor de coronacrisis. Het kan bijvoorbeeld gebruikelijker worden om thuis te werken. Toch verwacht de ACM dat de vraag naar mobiliteit weer zal toenemen; mensen willen elkaar blijven ontmoeten wanneer dit weer kan. MaaS kan dit faciliteren en kan juist na de coronacrisis een bijdrage leveren aan het herstel van het OV.

Visie en beeld van de huidige toegang

In 2018 concludeerde de ACM in het Advies OV-betaalmarkt op basis van een economische analyse dat OV-bedrijven de mogelijkheid en prikkel hebben om de toegang tot OV-diensten te beperken. Daarbij signaleerde de ACM als risico dat MaaS-aanbieders kunnen worden uitgesloten omdat bijvoorbeeld de toegang tot bepaalde reisproducten wordt geweigerd. Ten tijde van het uitbrengen van het advies in 2018 bevond de markt voor MaaS zich nog in een ontwikkelfase, wel waren er ervaringen van bedrijvenkaartaanbieders³ die in de praktijk beperkte toegang kregen tot OV-diensten. Ook spraken de OV-bedrijven in hun zienswijze de zorg uit dat de toegang tot OV-diensten voor MaaS-aanbieders kan resulteren in inkomstenderving voor OV-bedrijven en daarmee ten koste kan gaan van de betaalbaarheid van het OV.

Sindsdien is er in positieve zin veel veranderd. Uit de marktstudie is gebleken dat anno 2020 veel OV-bedrijven de toegangsmogelijkheden voor MaaS-aanbieders hebben verruimd of daarmee bezig zijn. Alle OV-bedrijven bieden de mogelijkheid voor één of meerdere MaaS-aanbieders om OV-diensten op te nemen in hun dienstenaanbod. Daarbij hebben verschillende OV-bedrijven geïnvesteerd in het creëren van een technische interface waarmee er een koppeling gemaakt kan worden tussen de vervoersdienst en de MaaS-dienstverlener. Ook hebben enkele OV-bedrijven een specifieke toegangspoort en informatie over de toegangsprocedure van hun OV-diensten op hun website staan. Het aanbieden van een single point of contact en/of een open referentieaanbod wordt als positief ervaren door MaaS-aanbieders.

De MaaS-markt zelf bevindt zich echter nog steeds in een pril stadium van ontwikkeling. Er zijn wel diverse initiatieven gestart die een faciliterende en aanjagende functie hebben voor de toekomstige uitrol van MaaS-diensten. Zo vinden onder regie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: Ministerie van I&W) zeven regionale MaaS-pilots plaats die zullen resulteren in verschillende MaaS-apps die beschikbaar zullen worden gemaakt aan het publiek. De ambitie is dat deze MaaS-pilots landelijk opschaalbaar zijn. Daarnaast heeft de ACM in juli 2020 toestemming verleend aan NS, RET, HTM en GVB⁴ om een gezamenlijk digitaal vervoerplatform op te richten dat bekend staat onder de naam RiVier. Op dit digitale vervoerplatform worden partijen toegelaten die mobiliteitsdiensten aanbieden aan reizigers. Bij de goedkeuring door de ACM is bepaald dat MaaS aanbieders onder gelijke voorwaarden toegang tot het platform zullen krijgen. Het platform mag dus niet discrimineren tussen MaaS-aanbieders. De partijen stellen daarnaast hun OV-diensten beschikbaar aan MaaS-aanbieders, ongeacht of deze MaaS-aanbieders zijn aangesloten op het platform. Ze hanteren daarbij voor iedereen dezelfde voorwaarden.

³ Bedrijvenkaartaanbieders zoals Shuttle en Radium bieden mobiliteitsdiensten aan op basis van de OV-chipkaart en concurreren daarmee met bedrijvenkaarten van OV-bedrijven, zoals de NS business kaart.

⁴ GVB teruggetrokken.

Huidige knelpunten

Ondanks de verschillende positieve ontwikkelingen hebben de MaaS-dienstverleners duidelijk aangegeven dat het huidige aanbod OV-diensten nog ontoereikend is om op grote schaal rendabele MaaS-diensten te ontwikkelen voor de consumentenmarkt. De belangrijkste knelpunten in het huidige aanbod zijn:

- Vanwege technische en commerciële beperkingen van een groot deel van de OV-bedrijven is het voor MaaS-aanbieders alleen mogelijk om bij deze OV-bedrijven uur- en dagkaarten in te kopen. De tarieven voor deze kaartjes liggen fors hoger dan de reguliere OV-chipkaarttarieven. Hierdoor kunnen MaaS-aanbieders geen aantrekkelijke MaaS-producten aanbieden die kunnen concurreren met de OV-chipkaart (en in de toekomst de bankpas). Dit belemmert de ontwikkeling van MaaS.
- In de huidige situatie biedt een deel van de OV-bedrijven geen, of een beperkte vergoeding aan voor de wederverkoop van OV-producten. Dit maakt OV-reizen via een MaaS-app duurder en daarmee minder aantrekkelijk. Verschillende MaaS-aanbieders stellen bovendien dat zij geen verdienmodel hebben als zij geen vergoeding krijgen van OV-bedrijven voor de doorverkoop van OV-diensten. OV-bedrijven willen echter eerst zeker weten of hun omzet door de integratie van OV-diensten in MaaS daadwerkelijk zal toenemen (meer reizigers) en de kosten zullen afnemen (efficiëntere verkoop en distributie). Als dit niet het geval is, zouden OV-bedrijven verlies lijden als MaaS-aanbieders de verkoop en distributie van tickets overnemen.
- Verschillende OV-bedrijven bieden de toegang tot OV-diensten aan in het kader van een pilot.⁵ OV-bedrijven kunnen de pilot stopzetten of de voorwaarden eenzijdig aanpassen.. Deze onzekerheid voor MaaS-aanbieders maakt investeringen in MaaS riskanter en heeft een negatieve invloed op de business case van deze MaaS-aanbieders.
- MaaS-aanbieders moeten met elk OV-bedrijf afzonderlijk onderhandelen over de commerciële en technische aansluitvoorwaarden. Bovendien verschillen de voorwaarden per OV-bedrijf. Niet alle toegangsverzoeken van MaaS-aanbieders worden gehonoreerd want een aantal OV-bedrijven is selectief in hun keuze van MaaS-aanbieders voor de wederverkoop van OV-diensten. Dit maakt het voor MaaS-aanbieders moeilijk om een landelijk dekkend OV-aanbod te realiseren.

Toekomstige risico's

Naast de huidige knelpunten heeft de ACM ook bepaalde ontwikkelingen geïdentificeerd die in de toekomst een risico kunnen vormen voor een concurrerende MaaS-markt. Uit de marktstudie blijkt dat sommige OV-bedrijven ook actief zijn of van plan zijn om actief te worden in de MaaS-markt. OV-bedrijven die actief zijn in de MaaS-markt zouden een prikkel kunnen hebben om concurrerende MaaS-aanbieders uit kunnen sluiten of ongelijke voorwaarden te hanteren. Dit zou de MaaS-markt kunnen verstoren en leiden tot hogere prijzen en een belemmering van innovatie. De ACM heeft op basis van de marktstudie overigens op dit moment geen aanwijzingen dat hiervan sprake is.

⁵ Ook buiten de zeven MaaS-pilots noemen verschillende OV-bedrijven de toegang die zij bieden tot OV-diensten een 'pilot'.

Ontwikkelingen toegangsmogelijkheden

De huidige beperkingen in het toegangs aanbod betreft nadrukkelijk een momentopname, waarbij de ACM heeft geconstateerd dat de MaaS-markt zich nog steeds in een ontwikkelfase bevindt en dat er concrete voornemens zijn om de toegangsmogelijkheden te verruimen.

Onder regie van het NOVB⁶ heeft CROW-KpVV⁷ in samenwerking met DOVA⁸ concrete teksten opgesteld om OV-Concessies 'MaaS-waardig' te maken. Hiermee is opvolging gegeven aan het Advies OV-betaalmarkt van de ACM om concessieverleners in hun bestek een verplichting voor concessiehouders op te nemen om een referentieaanbod van reisproducten en tarieven op non-discriminatoire en transparante wijze aan derden ter beschikking te stellen.

Met deze bestekseisen kan MaaS vanuit de concessies worden gefaciliteerd. Concessieverleners kunnen een bepaalde mate van harmonisatie bereiken in zowel de (basis)voorwaarden van de concessies als over de verschillende concessiegebieden. De acht bestekseisen hebben onder andere betrekking op data-uitwisseling, gebruiksvoorwaarden en een referentieaanbod van de reisproducten, die op non-discriminatoire en transparante wijze ter beschikking moeten worden gesteld aan derden.

Het vaststellen van een referentie-aanbod in lijn met de eerste MaaS-waardige bestekseis kan een belangrijke stap zijn om de gesignaleerde knelpunten die de ACM in het kader van de marktstudie heeft gevonden te beperken. De eerste MaaS-waardige bestekseis stelt:

“De Concessiehouder werkt mee aan de verkoop en betaling via Derden, zoals MaaS-dienstverleners, van in ieder geval een door de Concessieverlener vastgesteld Referentieaanbod aan Tarieven en Reisproducten (dat het gehele portfolio mag beslaan), waarbij de Concessiehouder bij deze Derden ten hoogste de prijs in rekening brengt die Reizigers betalen wanneer zij het betreffende Reisproduct bij de Concessiehouder aanschaffen.”⁹

De eerste bestekseis zorgt ervoor dat er een referentieaanbod van reisproducten en tarieven moet worden vastgesteld die op non-discriminatoire en transparante wijze aan derden ter beschikking moet worden gesteld. Daarbij zou de professionalisering van de toegang verder worden gestimuleerd wanneer er ook een standaard wordt opgenomen over de wijze van publicatie van het referentieaanbod en de toegangsprocedure.

De ACM beschouwt het als een zeer positieve ontwikkeling dat de concessieverleners in samenspraak met de markt het initiatief hebben genomen om tot deze eisen komen, zodat de MaaS-markt zich (sneller) kan ontwikkelen. Wat de ACM betreft heeft het ook de voorkeur dat de markt zelf met initiatieven komt om innovaties zoals MaaS mogelijk te maken en aan te jagen. De ACM plaatst tegelijkertijd echter ook enkele kanttekeningen bij de inhoud en de afdwingbaarheid van deze eisen.

Ten eerste is de vraag welk referentieaanbod de concessieverlener zal vaststellen. Bij het bepalen van de inhoud van het referentieaanbod kan de concessieverlener een informatieachterstand hebben op de concessiehouder. Dit brengt het risico met zich mee dat het uiteindelijke referentieaanbod niet de

⁶ Het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad. Dit is een samenwerkingsverband tussen (regionale) overheden, vervoerders en consumentenorganisaties.

⁷ Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer is een programma van het CROW voor kennisontwikkeling over mobiliteit om decentrale overheden te ondersteunen bij beleidsontwikkeling en –uitvoering.

⁸ Samenwerkingsverband van decentrale OV-autoriteiten, die verantwoordelijk zijn voor de aanbestedingen van concessies.

⁹ CROW, MaaS-waardige bestekseisen v2.0, p. 8, <https://www.crow.nl/getmedia/be3e84c2-aa99-441f-b903-d00a5f7a73cb/MaaS-waardige-eisen,-juli-2020.pdf.aspx>. E-mail CROW van 1 februari 2021.

belangrijkste OV-diensten omvat. Daarnaast kan het vastgestelde referentieaanbod per concessiegebied verschillen. Ten tweede zijn het de concessieverleners die zich hebben gecommitteerd aan de MaaS-waardige bestekseisen en hebben afgesproken om de MaaS-waardige bestekseisen in de concessieovereenkomsten te implementeren. Omdat concessieovereenkomsten niet eenzijdig kunnen worden aangepast, moeten concessieverleners onderhandelen met concessiehouders. Het is essentieel dat de eisen uiteindelijk ook daadwerkelijk in de huidige vorm in *alle* concessieovereenkomsten worden geïmplementeerd, inclusief de HRN concessie¹⁰ De OV-diensten van NS vormen volgens de ACM namelijk een essentiële input voor MaaS-aanbieders. Zonder OV-diensten van NS kan een MaaS-aanbieder niet effectief concurreren op de MaaS-markt. Dit is aan het Ministerie van I&W, de concessieverlener van de HRN concessie, die geen lid is van DOVA.

Ten derde moet het toezicht op de naleving voldoende worden geborgd. Het is aan de concessieverlener om te controleren of de concessiehouder de voorwaarden van de concessieovereenkomst naleeft. De mate van toezicht op naleving kan daarom in de praktijk verschillen tussen concessieverleners. Ook kunnen MaaS-aanbieders, die geen partij zijn in de concessieovereenkomst, geen rechten ontleen aan de eisen. Zij kunnen ook nergens terecht met eventuele klachten. Dit zou op termijn beter moeten worden geborgd. Een oplossing is dat de concessieverleners de concessiehouders voorschrijven een geschilbeslechtsprocedure in te richten. Dit kan worden opgenomen in de MaaS-waardige bestekseisen. De afwikkeling van klachten kan worden belegd bij de concessiehouder of een onafhankelijke partij.

Ook voor de MaaS-waardige bestekseisen is het natuurlijk van belang dat de MaaS-markt een markt in opkomst is. Zoals het CROW ook aangeeft dienen de eisen te worden gezien als een 'startpunt' die in eerste instantie periodiek moeten worden herzien en vervolgens jaarlijks kunnen worden bijgesteld. Daarom zal de ACM de komende tijd de ontwikkelingen in de toegang tot de OV-diensten blijven monitoren om te bezien of de bestaande knelpunten in voldoende mate worden weggenomen met de implementatie van de MaaS-waardige bestekseisen.

¹⁰ Dit is aan het Ministerie van I&W, de concessieverlener van de HRN concessie, die geen lid is van DOVA. NS is overigens wel betrokken geweest bij de totstandkoming van de MaaS-waardige bestekseisen, maar zij is net als de andere OV-bedrijven op dit moment niet gebonden aan deze eisen.