



Onderzoek

Gelijk speelveld voor bedrijvenkaartaanbieders

Ons kenmerk : ACM/UIT/594633
Zaaknummer : ACM/23/181535
Datum : 28 augustus 2023

Samenvatting

In de motie Minhas verzoekt de Tweede Kamer de regering om te onderzoeken in hoeverre er sprake is van een gelijk speelveld voor alle mobiliteitskaartaanbieders en het wholesale aanbod van NS per 2023 hierin mee te nemen. De motie noemt als aanleiding voor dit verzoek dat het belangrijk is dat mobiliteitskaartaanbieders een eerlijke prijsstelling vanuit de concessiehouder van het hoofdrailnet krijgen aangeboden en dat de Tweede Kamer eerder aandacht heeft gevraagd voor een gelijk speelveld voor alle aanbieders van mobiliteitsarrangementen. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft de ACM verzocht het gevraagde onderzoek uit te voeren conform de vraagstelling van de motie.

Naar aanleiding van die vraag onderzoekt de ACM of er een gelijk speelveld is voor alle aanbieders van bedrijvenkaarten. Dit onderzoek is geen mededingingsrechtelijk onderzoek en de ACM onderzoekt ook niet of een gelijk speelveld gewenst is. Bedrijvenkaarten zijn kaarten die onder andere gebruik van openbaar vervoer mogelijk maken en die via bedrijven aan hun medewerkers worden geleverd. Aanbieders van bedrijvenkaarten (BKAs) bieden ook andere, gerelateerde diensten aan zoals parkeren, tanken, het gebruik van taxi's, deelauto's en -fietsen. De toegevoegde waarde van bedrijvenkaartdiensten is ten eerste het integreren van openbaar vervoer van verschillende vervoerders en de gerelateerde diensten. Een tweede toegevoegde waarde is dat BKAs veelal ook bedrijven ondersteunen bij de administratie van het reisgedrag van werknemers en de betaling daarvan.

NS heeft geen aparte bedrijfseenheid voor haar eigen bedrijvenkaartdiensten. De ACM definieert in dat geval een gelijk speelveld voor alle BKAs als de situatie waarin BKAs onder de voorwaarden en tarieven van het wholesale aanbod van NS het retail aanbod van NS kunnen matchen. Dat vereist een marge tussen het wholesale en retail tarief van NS die de verkoopkosten van even efficiënte BKAs dekt. NS heeft een beleid dat beoogt dat BKAs het retail aanbod van NS kunnen matchen. De ACM onderzoekt of dit beleid borgt dat BKAs de retail tarieven van NS kunnen matchen. De ACM onderzoekt niet of de feitelijke tarieven en kortingen van NS op dit moment resulteren in een gelijk speelveld en de ACM heeft daarmee niet onderzocht op er op dit moment daadwerkelijk sprake is van een gelijk speelveld. Het beleid van NS is de *norm* die NS zichzelf stelt ten aanzien van de tarieven van haar wholesale aanbod en de kortingen daarin. De wholesale kortingen van NS kunnen hoger zijn dan haar eigen norm vereist. Die kortingen kan NS jaarlijks aanpassen zolang dit binnen het beleid past. Daarbij borgt het beleid van NS wel dat neerwaartse aanpassingen van de kortingen drie jaar voor hun invoering worden aangekondigd. Niettemin is voor het borgen van een gelijk speelveld op langere termijn het beleid van NS relevant.

De ACM concludeert dat het beleid van NS in de basis geschikt is om een gelijk speelveld te borgen, maar dat in de invulling enkele aspecten aanpassing behoeven om een gelijk speelveld te borgen. De margetoetsen in het beleid van NS borgen dat de wholesale tarieven (met dalurenkorting maar zonder distributiekorting) lager zijn dan de gemiddelde retail tarieven van NS. NS bepaalt de hoogte van de distributiekorting door te bepalen hoeveel kosten voor NS vermijdbaar zijn als NS meer van haar vervoersdiensten via resellers (waaronder BKAs) zou leveren (en dus zelf relatief minder vervoersdiensten zou leveren). Met dit element van het beleid van NS kan worden geborgd dat BKAs hun verkoopkosten kunnen terugverdienen en de retail tarieven van NS kunnen matchen.

In de invulling van de methode voor het vaststellen van de distributiekorting ziet de ACM nog ruimte voor verbetering, zodat het beleid daadwerkelijk een gelijk speelveld borgt. Ten eerste ontbreken in de huidige toepassing van het beleid voor de distributiekorting de kosten die NS op termijn vermijdt boven een bepaalde toename van de via resellers geleverde vervoersdiensten. Hieronder vallen vaste verkoopkosten. Voor een gelijk speelveld is het nodig dat even efficiënte BKAs ook hun vaste kosten kunnen terugverdienen. Ten tweede ontbreken de door NS bij verkoop van vervoersdiensten via BKAs te vermijden vermogenskosten, restitutiekosten voor vergeten check-outs en een deel van de volgens de ACM vermijdbare kaartkosten. Dit zijn kosten die even efficiënte BKAs wel maken. Om te borgen dat even efficiënte BKAs het retail aanbod van NS kunnen matchen (en daarmee een gelijk speelveld te borgen), moeten al deze kosten worden meegenomen bij het vaststellen van de distributiekorting. De ACM herhaalt

dat zij alleen het beleid van NS heeft onderzocht. De ACM heeft het beeld dat de kortingen van het wholesale aanbod van NS in de afgelopen jaren en tot heden in de praktijk hoger zijn geweest dan het beleid van NS voorschrijft.

1. Inleiding

1. In de motie Minhas verzoekt de Tweede Kamer de regering om te onderzoeken in hoeverre er sprake is van een gelijk speelveld voor alle mobiliteitskaartaanbieders en het nieuwe referentieaanbod van de concessiehouder van het hoofdrailnet per 2023 hierin mee te nemen.¹ De motie noemt als aanleiding voor dit verzoek dat het belangrijk is dat mobiliteitskaartaanbieders een eerlijke prijsstelling vanuit de concessiehouder van het hoofdrailnet krijgen aangeboden en dat de Tweede Kamer eerder aandacht heeft gevraagd voor een gelijk speelveld voor alle aanbieders van mobiliteitsarrangementen. De motie verzoekt om de Kamer in het voorjaar (2023) te informeren over de uitkomsten van het onderzoek.
2. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) heeft de ACM op 20 januari 2023 verzocht het gevraagde onderzoek uit te voeren conform de vraagstelling van de motie en het onderzoek bij voorkeur uiterlijk juni 2023 gereed te hebben.² In juni heeft de ACM IenW geïnformeerd het onderzoek pas in augustus te kunnen afronden. Dit document bevat de resultaten van het onderzoek.

1.1. Afbakening van het onderzoek

3. De motie vraagt om te onderzoeken in hoeverre er sprake is van een gelijk speelveld voor alle mobiliteitskaartaanbieders. Dat betekent dat de ACM onderzoekt of dit gelijke speelveld er is en niet onderzoekt of een gelijk speelveld gewenst is of dat partijen in de markt voldoen aan de Mededingingswet. Dit onderzoek betreft dan ook geen mededingingsrechtelijk onderzoek. Wat de ACM in het kader van dit onderzoek definieert als een gelijk speelveld, c.q. aan welke voorwaarden moet worden voldaan om te kunnen spreken van een gelijk speelveld, behandelt de ACM in onderdeel 3 van dit onderzoek.
4. De ACM interpreteert het verzoek in de motie als een onderzoek naar het speelveld voor *bedrijven*kaartaanbieders (hierna: BKAs). De ACM definieert bedrijvenkaarten als kaarten die onder andere³ gebruik van openbaar vervoer (hierna: OV) mogelijk maken en die via bedrijven aan hun medewerkers (zakelijke OV-gebruikers) worden geleverd. Naast OV bieden BKAs ook gerelateerde vervoersdiensten aan zoals parkeren, tanken, het gebruik van taxi's, deelauto's en -fietsen. 'Via bedrijven' betekent dat kaarten die zonder tussenkomst van een bedrijf worden afgenomen door individuen, hier niet onder vallen. Het aanbod van BKAs omvat naast kaarten die gebruik van het OV mogelijk maken, veelal ook diensten die bedrijven ondersteunen bij de administratie van het reisgedrag van werknemers en de betaling daarvan. In die ondersteunende diensten zit een belangrijk deel van de waarde die door BKAs aan OV-diensten worden toegevoegd. Voorbeelden van BKAs zijn NS (met NS Business Card en NS Go), Shuttel en Mobiliteitsfabriek.

1.2. Eerder onderzoek

5. Naar aanleiding van een kortgeding tussen enkele BKAs en NS heeft de voorzieningenrechter met instemming van beide partijen aan Prof. Janssen gevraagd om *"te onderzoeken of het in het NSRP [ACM: dit is het wholesale aanbod van NS] opgenomen wholesaletarief voor inkoop van treinvervoer eraan in de weg staat dat concurrentie met NS op de zakelijke mobiliteitsmarkt kan plaatsvinden."* Prof. Janssen heeft op 29 juli 2022 geconcludeerd dat *"het niet te verwachten is dat de in het NSRP-aanbod opgenomen wholesaletarief voor inkoop van treinvervoer er aan in de weg staat dat concurrentie met NS op de zakelijke mobiliteitsmarkt kan plaatsvinden"*.

¹ TK 23 645, nr. 777, 28 september 2022.

² ACM/IN/743348, 20 januari 2023.

³ Er kan ook sprake zijn van aanvullende diensten zoals, deelauto's, fietsen, parkeren, gebruik van taxi's.

1.3. Onderzoeksopzet

6. De ACM is het onderzoek gestart met een vragenbrief aan BKAs en OV-aanbieders.⁴ In deze brief heeft de ACM aangegeven hoe zij het onderzoek afbakt en wat zij vooralsnog zag als de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om van een gelijk speelveld voor BKAs te kunnen spreken. De ACM heeft de geadresseerde partijen gevraagd of zij die voorwaarden onderschreven en – indien dit niet het geval was – gevraagd welke voorwaarden volgens hen noodzakelijk zijn voor een gelijk speelveld.
7. In deze vragenbrief heeft de ACM ook vragen gesteld om te toetsen of er begin 2023 aan die voorwaarden voor een gelijk speelveld wordt voldaan. Ook heeft de ACM vragen gesteld over de behaalde omzetten om een beeld te krijgen van de omzet voor BK-diensten.
8. Vervolgens zijn bilaterale gesprekken gevoerd met NS, Arriva en de BKAs Shuttel en Mobiliteitsfabriek. Op basis van de antwoorden en gesprekken heeft de ACM haar visie op de voorwaarden voor een gelijk speelveld bijgesteld (zie randnummer 24) en nader onderzoek gedaan naar de vraag of BKAs met de voorwaarden en tarieven van het wholesale aanbod van NS de retail tarieven van NS kunnen matchen. Op verschillende momenten hebben partijen cijfers aangeleverd, die de ACM in de analyse heeft gebruikt om een indicatie te krijgen van de orde van grootte van sommige aspecten. Deze cijfers zijn niet door de ACM zelf gecontroleerd of door een accountant geverifieerd.

1.4. Structuur van dit document

9. In hoofdstuk 2 schetst de ACM eerst de bedrijvenkaartdiensten, de aanbieders daarvan en het retail en wholesale aanbod van NS. In hoofdstuk 3 beschrijft de ACM wat naar haar mening een gelijk speelveld voor BKAs behelst. In hoofdstuk 4 onderzoekt de ACM of een gelijk speelveld is geborgd. Hoofdstuk 5 bevat de conclusie.

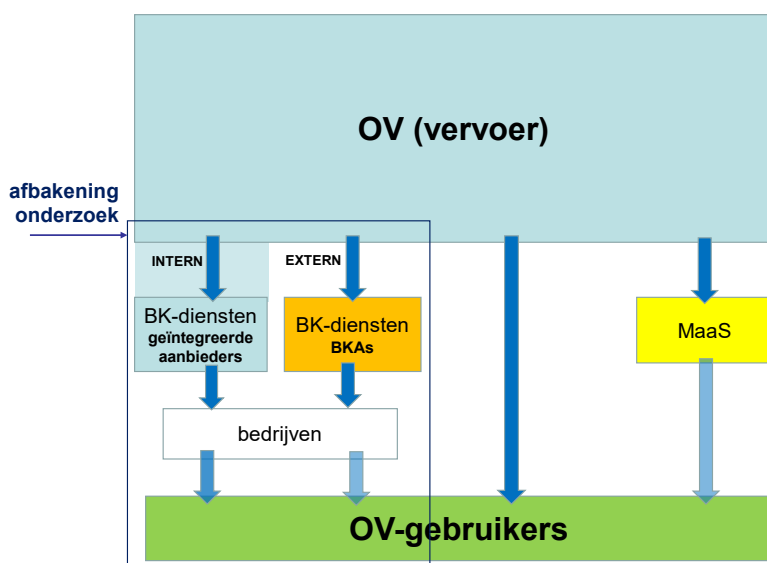
2. Bedrijvenkaarten en het retail en wholesale aanbod van NS

2.1. Bedrijvenkaarten

10. Bedrijvenkaarten zijn in randnummer 4 gedefinieerd als kaarten die onder andere gebruik van openbaar vervoer (OV) mogelijk maken en die via bedrijven aan hun medewerkers (zakelijke OV-gebruikers) worden geleverd. BKAs bieden ook andere, gerelateerde diensten aan zoals parkeren, tanken, het gebruik van taxi's, deelauto's en -fietsen. De toegevoegde waarde van bedrijvenkaartdiensten (BK-diensten) is ten eerste het integreren van OV van verschillende vervoerders en de gerelateerde diensten. Die integratie maakt het voor medewerkers van bedrijven makkelijker om die diensten te gebruiken, onder andere doordat een reis makkelijker tot stand kan komen indien er verschillende typen vervoer in de mobiliteitsketen en gerelateerde diensten worden gebruikt. Een tweede toegevoegde waarde is dat BKAs veelal ook bedrijven ondersteunen bij de administratie van het reisgedrag van werknemers en de betaling daarvan.
11. Bedrijvenkaarten worden momenteel aangeboden door NS (met NS business Card en NS Go), Arriva (met de Goede Zaakpas), Shuttel, Mobility Mixx (met de Mixx card en Mixx Budget) en Mobiliteitsfabriek. NS en Arriva zijn zowel OV- als BK-aanbieder, oftewel zij zijn verticaal geïntegreerd. Andere BKAs kopen al het OV in bij de OV-aanbieders.
12. Bedrijvenkaartdiensten zijn een downstream dienst van OV en de gerelateerde diensten. Deze diensten vormen daarmee een separate laag in een waardeketen, tussen OV en bedrijven die OV en

⁴ ACM/UIT/591117, 30 januari 2023.

gerelateerde diensten afnemen. Dit is weergegeven in Figuur 1, waarbij om de figuur overzichtelijk te houden van de upstream diensten alleen OV is weergegeven. Mobility as a Service (MaaS) heeft een enigszins met BK-diensten vergelijkbare positie in de waardeketen. Ook MaaS integreert verschillende vervoersdiensten en gerelateerde diensten zodat reizen met verschillende typen vervoer voor de reiziger makkelijker is. Wat BK-diensten onderscheidt van MaaS is de specifieke focus op bedrijven en de administratieve ondersteuning van bedrijven.



Figuur 1. Schematische weergave van de verhouding tussen OV, BK-diensten, bedrijven en gebruikers van OV. Gerelateerde diensten (zoals parkeren) zijn hier weggelaten.

13. De totale omzet van alle BKAs (inclusief NS) lag in 2022 tussen de € 400 en 500 mln. Het aandeel van de geïntegreerde aanbieders (NS en Arriva samen) was in 2022 ongeveer 70% (**[vertrouwelijk]**) en dat van BKAs ongeveer 30%. De grootste BKA is Shuttel, die als grootste klant de Rijksoverheid heeft. Het overgrote deel van de omzet van BKAs bestaat uit OV en het overgrote deel van dat OV is treinvervoer van NS.

2.2. Retail aanbod NS

14. NS kent evenals andere aanbieders van OV een voltarief dat geldt voor reizigers zonder abonnement of kortingsregeling (hierna: voltarief of het volle retail tarief).
15. NS geeft op de zakelijke markt een zogenaamde NS-Business Card (hierna: NSBC) uit. De NSBC komt in verschillende varianten. NSBC Basis geeft reizigers zonder verder abonnementsgeld te betalen de mogelijkheid te reizen tegen het voltarief. Daarnaast biedt NS haar zakelijke klanten de mogelijkheid uit drie andere proposities en een op individuele behoeftes toegesneden NS-Business Collectief te kiezen. NSBC Dal geeft reizigers 40% korting in de daluren tegen een vast abonnementsgeld van €5,14 (exclusief 9% BTW) per maand. NSBC Trein Vrij biedt reizigers de mogelijkheid onbeperkt met de trein door Nederland te reizen tegen een vast bedrag van €324,59 (exclusief 9% BTW) (op basis van 2e klas). NSBC Traject Vrij is bedoeld voor reizigers die op een vast traject meer dan drie keer per week gedurende minimaal 10 maanden per jaar reizen. De prijs van de kaart is afhankelijk van het traject.
16. Samenvattend zijn er binnen NSBC naast de Basis variant waarin reizigers het voltarief betalen, drie standaard abonnementsvormen, namelijk Dal, Trein Vrij en Traject Vrij. Daarnaast is er het op individuele behoeftes toegesneden NS-Business Collectief.

17. NS heeft in december 2020 Vaigo overgenomen en vanaf 2021 met NS Go een nieuw product in de markt gezet dat in veel opzichten grote overeenkomsten heeft met de ondersteunende diensten die de andere BKAs al langer aanbieden.

2.3. Wholesale aanbod NS

Wholesale aanbod NS per 2023

18. Per 1 januari 2023 hanteert NS voor al haar wholesale klanten (waaronder BKAs) één wholesale aanbod zijnde het NS Resell Pakket (hierna: NSRP). Dit product biedt de treindiensten van NS aan tegen het voltarief retail met op hoofdlijn twee kortingen.⁵ De eerste korting bestaat uit een distributiekostenvergoeding (hierna: distributiekorting) **[vertrouwelijk]** op het volle retail tarief. Deze korting weerspiegelt de door NS vermeden verkoopkosten.⁶ De tweede korting is een dalurenkorting **[vertrouwelijk]** op het volle retail tarief.
19. De ACM merkt op dat het retail aanbod van NS voor de zakelijke markt (het NSBC) bestaat uit verschillende abonnementen en daarmee tariefopties heeft en daarmee een gedifferentieerde tariefstructuur is waaruit gebruikers de bij hun reisgedrag passende optie kunnen kiezen. Het wholesale aanbod van NS (het NSRP) is een niet of minder gedifferentieerde tariefstructuur, die uit één tarief in de spits en één tarief in de dal bestaat. Resellers (waaronder BKAs) zijn vrij hun aanbod aan hun klanten te differentiëren, en kunnen zelf ook abonnementen ontwikkelen op basis van de NSRP-inkoopcondities.

Ontwikkeling van wholesale aanbod NS 2008 - 2022

20. Voor dit onderzoek is het huidige wholesale aanbod van NS van belang. De motie wijst expliciet op dat aanbod per 2023. Het wholesale aanbod van NS heeft in de laatste jaren aanzienlijke veranderingen ondergaan. Vanaf 2008 bestond het wholesale aanbod van NS uit het voltarief zonder kortingen. In 2012 introduceerde NS een algemene korting van 10% en daarboven een korting van 20% in de daluren. In 2015 werd de algemene korting verlaagd naar 3,4%. In 2018 werd de dalurenkorting verlaagd naar **[vertrouwelijk]**. Vanaf 2023 gelden de hiervoor genoemde distributiekorting **[vertrouwelijk]** en dalurenkorting **[vertrouwelijk]**. De kortingen van het wholesale aanbod zijn dus sinds 2015 verlaagd.

3. Methode om te bepalen wanneer sprake is van een gelijk speelveld

21. Naar het oordeel van de ACM is de voorwaarde voor een gelijk speelveld voor BKAs, dat alle BKAs gelijkwaardige mogelijkheden hebben. Gelet op de motie die wijst op het belang van een redelijke prijsstelling van NS en vraagt om het nieuwe referentieaanbod (oftewel het wholesale aanbod) van NS per 2023 hierin mee te nemen, ligt de focus daarbij op de vraag of NS als BKA en andere BKAs gelijkwaardige mogelijkheden hebben gelet op de prijsstelling van NS. Dit laatste betekent dat de motie vraagt om te onderzoeken of er een gelijk speelveld is tussen enerzijds NS als geïntegreerde aanbieder die zowel vervoersdiensten produceert en levert en ook BK-diensten produceert en levert en anderzijds andere BKAs die BK-diensten produceren en leveren en die de vervoersdiensten inkopen.
22. Naast NS is ook Arriva een geïntegreerde aanbieder die zowel vervoersdiensten produceert en levert en ook BK-diensten levert. De omzet van de BK-diensten van Arriva is **[vertrouwelijk]**. **[vertrouwelijk]** Gelet op de **[vertrouwelijk]** kan het aanbod van Arriva naar het oordeel van de ACM op dit moment niet tot een ongelijk speelveld voor BKAs leiden.

⁵ Er gelden andere kortingen die hier niet worden behandeld omdat ze voor BKAs minder relevant zijn.

⁶ Zie ook randnummers 31 en 32.

23. Gelet op het voorgaande is er naar het oordeel van de ACM sprake van een gelijk speelveld indien is voldaan aan één van de onderstaande voorwaarden:
- a) NS koopt haar eigen OV-diensten bij zichzelf in tegen dezelfde voorwaarden en tarieven als NS hanteert voor BKAs en de bedrijfseenheid van NS die BK-diensten levert is zelfstandig levensvatbaar;
 - (of)
 - b) het wholesale aanbod van NS heeft voorwaarden en tarieven waarmee BKAs het retail aanbod van NS kunnen matchen. Dat vereist ten eerste een marge tussen het wholesale en retail tarief van NS die de verkoopkosten van BKAs dekt. Ten tweede vereist dit dat de voorwaarden van het wholesale aanbod van NS zorgen voor gelijkwaardige mogelijkheden voor NS en BKAs.
24. In de vragenbrief aan OV-aanbieders en BKAs waarmee de ACM dit onderzoek is gestart, had de ACM als voorlopig uitgangspunt dat het voor een gelijk speelveld noodzakelijk is om te voldoen aan de hiervoor onder randnummer 23 a genoemde voorwaarde. NS voldoet hier niet aan: NS heeft geen aparte bedrijfseenheid gemaakt van haar eigen BKA activiteiten. De ACM is echter tijdens het onderzoek tot de conclusie gekomen dat voorwaarde b een gelijkwaardig effect heeft als voorwaarde a. Inkopen tegen dezelfde tarieven en voorwaarden als die gelden voor derden BKAs, is daardoor wel een voldoende voorwaarde voor een gelijk speelveld, maar naar het oordeel van de ACM niet *noodzakelijk*: ook voorwaarde b kan voor een gelijk speelveld zorgen.
25. Omdat NS geen aparte bedrijfseenheid heeft ingericht voor haar BKA activiteiten en haar eigen OV-diensten niet bij zichzelf inkoopt, kan NS niet voldoen aan de hiervoor genoemde voorwaarde a en gaat het in dit onderzoek om de vraag of is voldaan aan voorwaarde b.
26. De ACM ziet twee varianten van de voorwaarde dat BKAs de retail tarieven kunnen matchen. De eerste variant is dat een BKA die even efficiënt is als NS, de retail tarieven van NS kan matchen. Daarbij wordt er geen rekening gehouden met het feit dat BKAs, afhankelijk van de concernstructuur waarin zij opereren, een kleinere schaal kunnen hebben bij het aanbieden van BK-diensten en door die kleinere schaal hogere kosten per eenheid kunnen hebben. De ACM noemt dit verder de 'even efficiënte variant'. De tweede variant is dat een BKA die in redelijke mate efficiënt is, de retail tarieven van NS kan matchen. Bij die variant wordt wel rekening gehouden met de kleinere schaal van BKAs. De ACM noemt dit verder de 'redelijk efficiënte variant'.
27. De ACM merkt op dat redelijk efficiënte variant van een marge-toets een voordeel en een nadeel heeft. Voordeel is dat die meer borgt dat er voldoende concurrentie op BK-diensten blijft en daarmee een wat betreft tarieven en kwaliteit van de BK-diensten aantrekkelijk aanbod voor afnemers. Andersom geformuleerd: de kans op monopolievorming op de BK-diensten, met een risico op hogere tarieven en lagere kwaliteit, is kleiner. Een nadeel is dat deze toets voor NS moeilijker uitvoerbaar is omdat de verkoopkosten van aan kleinere BKA voor NS niet precies zijn te schatten. Dit onderzoek richt zich op de even efficiënte variant.

4. Borgt het beleid van NS een gelijk speelveld?

4.1. Inleiding

28. NS heeft een beleid dat beoogt dat BKAs het retail aanbod van NS kunnen matchen (zie voorwaarde b hierboven). De ACM onderzoekt in dit onderdeel of dit beleid van NS borgt dat BKAs het retail aanbod van NS kunnen matchen en een gelijk speelveld daarmee inderdaad wordt geborgd. De ACM onderzoekt niet of de feitelijke tarieven en kortingen van NS op dit moment resulteren in een gelijk speelveld. Het beleid van NS is de *norm* die NS zichzelf stelt ten aanzien van de tarieven van haar wholesale aanbod en de kortingen daarin. Die kortingen kan NS jaarlijks aanpassen zolang dit binnen

het beleid past. Daarbij borgt het beleid van NS wel dat neerwaartse aanpassingen van de kortingen drie jaar voor hun invoering worden aangekondigd. Niettemin is voor het borgen van een gelijk speelveld op langere termijn het beleid van NS relevant. De ACM heeft wel het beeld dat de kortingen van het wholesale aanbod van NS in de afgelopen jaren en tot heden in de praktijk hoger zijn geweest dan het beleid van NS voorschrijft.

29. De ACM beschrijft het beleid van NS in onderdeel 4.2. In onderdeel 4.3 onderzoekt de ACM of dit beleid borgt dat BKAs de retail tarieven van NS kunnen matchen. In onderdeel 4.4 onderzoekt de ACM of de andere (niet prijs) voorwaarden van het wholesale aanbod van NS (NSRP) het speelveld verstoren.

4.2. Beleid NS

30. In dit onderdeel behandelt de ACM de elementen van het beleid van NS voor de prijsstelling van haar wholesale aanbod (NSRP) die relevant zijn om te bepalen of sprake is van een gelijk speelveld tussen NS en BKAs, c.q. gelijkwaardige mogelijkheden wat betreft prijs. Dit zijn de:
1. distributiekostencompensatie (distributiekorting) **[vertrouwelijk]**;
 2. marge-toets op marktniveau;
 3. marge-toets op klantniveau;
 4. het beleid ten aanzien van aanpassingen van het wholesale aanbod.

Distributiekostencompensatie (distributiekorting)

31. Het wholesale aanbod van NS (NSRP) kent een distributiekorting **[vertrouwelijk]** voor reizen in de spits- en daluren die is vastgesteld op basis van de kosten die NS vermijdt indien niet NS maar een reseller (waaronder BKAs) treinreizen verkoopt. Het beleid van NS is dat de distributiekorting niet lager is dan deze kosten.
32. **[vertrouwelijk]**⁷

Marge-toets op marktniveau

33. De gemiddelde korting die NS in haar wholesale aanbod (NSRP) geeft (spits- en daluren gecombineerd) - exclusief de distributiekorting - ten opzichte van haar voltarief, is hoger dan de gemiddelde korting die NS haar eigen klanten geeft ten opzichte van haar voltarief. Het huidige beleid van NS is om dit zo te houden, in elk geval om de NSRP korting niet lager te hebben dan haar eigen gemiddelde korting. Ten overvloede: exclusief de distributiekorting betekent dat NS hier die korting **[vertrouwelijk]** niet meerekent als korting van het wholesale aanbod.
34. Deze gemiddelde korting die NS haar eigen klanten geeft is de marge tussen (1) de omzet van NS-vervoer op alle NSBC-klanten en (2) de omzet indien voor de NS-reizen die alle NSBC-klanten hebben gemaakt het voltarief zou zijn betaald. De ACM benadrukt dat het gaat om de *gemiddelde* korting wat iets anders is dan de kortingspercentages die in een productaanbod worden genoemd. Zo kent het NSBC Dal abonnement een korting van 40% in de daluren voor een abonnementsprijs van € 5,14 per maand. Bij de gemiddelde korting wordt rekening gehouden met de prijs per maand en het reisgedrag.
35. **[vertrouwelijk]**.
36. De gemiddelde kortingspercentages die NS haar eigen klanten geeft en de onderliggende cijfers zijn ingezien door de ACM op 17 mei 2023. De ACM heeft vastgesteld dat de korting in het wholesale aanbod die BKAs ontvangen in de daluren, hoger is dan de korting die NS haar eigen klanten geeft in de daluren. Dat is ook het geval voor de korting die BKAs in de spits- en daluren gemiddeld ontvangen

⁷ NS heeft aangegeven dat de volgende omschrijving beter aansluit bij de berekening en structuur van de distributiekorting: **[vertrouwelijk]**

ten opzichte van de gemiddelde korting die NS haar eigen klanten geeft in de spits- en daluren gemiddeld. Kortom, de ACM heeft vastgesteld dat de dalurenkorting **[vertrouwelijk]** zich vertaalt naar een gemiddelde korting voor spits- en daluren op het volle retail tarief die hoger is dan de korting die zakelijke klanten van NS gemiddeld ontvangen ten opzichte van het volle retail tarief.

37. De ACM duidt dit beleid van NS verder aan als de marge-toets op marktniveau.

Marge-toets op klantniveau

38. NS toetst daarnaast ook op klantniveau de marge tussen haar retail aanbod (NSBC) en haar wholesale aanbod (NSRP) om te voorkomen dat marge-uitholling van resellers (waaronder BKAs) optreedt. **[vertrouwelijk]**

39. **[vertrouwelijk]**

40. De ACM duidt dit beleid van NS verder aan als de marge-toets op klantniveau.

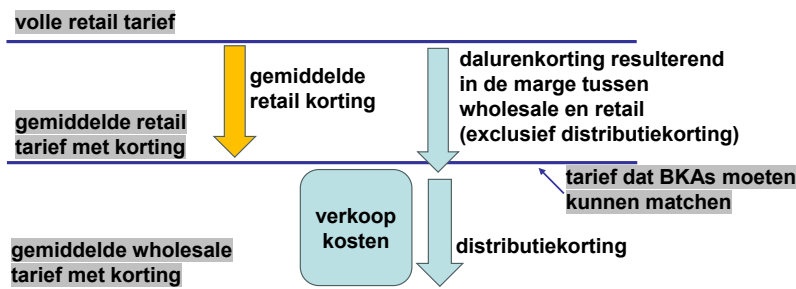
Aanpassingen van het wholesale aanbod

41. Het beleid van NS is om de minimale kortingen op het voltarief in het wholesale aanbod – binnen een concessieperiode – voor vier jaar te garanderen en jaarlijks te evalueren. Dit betekent dat aan het einde van jaar X de kortingspercentages voor de jaren X+1 tot en met X+4 worden gegarandeerd. De kortingspercentages worden mede op basis van het hiervoor geschetste beleid jaarlijks geëvalueerd en eventueel opwaarts (en dus *niet* neerwaarts) bijgesteld. Voorafgaand aan de overgang naar een nieuwe concessie geldt het voorgaande beleid niet voor de nieuwe concessieperiode. Dit laatste betekent dat in 2023 alleen de minimale kortingen voor 2023 en 2024 zijn vastgelegd.

4.3. Onderzoek of even efficiënte BKAs de tarieven van NS kunnen matchen

42. De ACM beoordeelt in dit onderdeel of de hiervoor genoemde drie elementen van het beleid van NS er gezamenlijk voor zorgen dat even efficiënte BKAs de retail tarieven van NS voor zakelijke klanten (voor de NSBC-klanten) kunnen matchen, waardoor sprake is van een gelijk speelveld voor NS en andere BKAs wat betreft tarieven.
43. Naar het oordeel van de ACM kunnen even efficiënte BKAs de retail tarieven van NS pas matchen indien de marge tussen de wholesale en retail tarieven van NS voldoende is om de verkoopkosten van NS en van even efficiënte BKAs⁸ te dekken. Bij deze verkoopkosten gaat het uitsluitend om de verkoopkosten van de vervoersdiensten en niet om de kosten om bovenop de vervoersdiensten aanvullende diensten te leveren zoals de integratie van verschillende vervoersmodaliteiten en administratieve ondersteuning van de bedrijven die de bedrijvenkaartdiensten afnemen. Die aanvullende diensten worden door NS als BKA en andere BKAs geleverd 'op' het speelveld en hebben geen invloed voor dat speelveld zelf.
44. De marge tussen wholesale en retail tarieven van NS bestaat daarmee ten eerste uit de distributiekorting van het wholesale aanbod voor zowel reizen in de spits- als daluren. Een tweede onderdeel van de marge is de dalurenkorting **[vertrouwelijk]** van het wholesale aanbod en hoe die zich voor spits- en daluren gemiddeld verhoudt met de gemiddelde korting die de retail klanten van NS ontvangen. De onderstaande figuur geeft schematisch de verhouding weer tussen het volle retail tarief, het gemiddelde retail tarief met korting, het gemiddelde wholesale tarief met korting, de verkoopkosten, de dalurenkorting en de distributiekorting.

⁸ Inherent aan het begrip even efficiënte BKAs, is dat hun verkoopkosten vergelijkbaar zijn met de verkoopkosten van NS.



Figuur 2. Verhouding tussen het volle retail tarief, het gemiddelde retail tarief met korting, het gemiddelde wholesale tarief met korting, de verkoopkosten, de dalurenkorting en de distributiekorting (figuur is niet op schaal).

Vermeden verkoopkosten en distributiekorting

45. Het beleid van NS is dat de distributiekorting niet lager is dan de kosten die NS vermijdt indien niet NS maar een reseller (waaronder BKAs) treinreizen verkoopt. De ACM onderzoekt hierna eerst of dit beleid borgt dat de distributiekorting de verkoopkosten van even efficiënte BKAs dekt. Daarna onderzoekt de ACM of het beleid van NS in de vorm van de marge-toetsen op marktniveau en klantniveau borgt dat de wholesale tarieven met de dalurenkorting (dus exclusief de distributiekorting) lager zijn dan de zakelijke retail tarieven.

Methode om verkoopkosten vast te stellen

46. Naar het oordeel van de ACM bestaan de verkoopkosten van NS en even efficiënte BKAs uit de kosten die NS direct en op termijn vermijdt indien NS 100% van haar vervoerdiensten via resellers aanbiedt. Om de te vermijden verkoopkosten te vertalen in een kortingspercentage, moeten de te vermijden kosten worden gedeeld door de totale omzet van vervoersdiensten (100% van alle omzet).
47. Om het aanbod van NS te kunnen matchen is het noodzakelijk dat deze verkoopkosten worden gedekt door een korting van NS. Indien NS bij zichzelf zou inkopen tegen de tarieven van haar eigen wholesale aanbod, zou deze korting ook de op deze wijze bepaalde verkoopkosten moeten bevatten om te borgen dat de bedrijfseenheid van NS die de diensten levert zelfstandig levensvatbaar is.
48. In de huidige toepassing van het beleid voor de distributiekorting worden echter niet alle kosten meegerekend die NS direct en op termijn vermijdt indien NS 100% van haar vervoerdiensten via resellers aanbiedt. **[vertrouwelijk]** Voorbeelden van kosten die NS mogelijk pas vanaf een bepaalde toename van het resell-volume vermijdt, zijn bijvoorbeeld kantoorkosten en/of bepaalde marketingkosten. Zo zijn marketingkosten die zijn gericht op het werven van nieuwe zakelijke klanten, vaste kosten die pas worden vermeden indien alle vervoerdiensten van NS via resellers worden verkocht. NS borgt daarmee niet dat verkoopkosten met een meer vaste aard, die pas worden vermeden vanaf een bepaalde toename van het via resellers verkochte vervoersdiensten, worden meegerekend bij het vaststellen van de distributiekorting. Die niet meegerekende kosten zijn wel verkoopkosten die even efficiënte BKAs maken.

49. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat het beleid van NS ten aanzien van de distributiekorting, niet voldoende borgt dat de verkoopkosten van even efficiënte BKAs door de distributiekorting worden gedekt.
50. De ACM merkt ten overvloede op dat de in randnummer 46 omschreven verkoopkosten, hoger zijn dan de verkoopkosten die NS zal vermijden indien het resell volume slechts beperkt toeneemt. Omdat NS in de praktijk niet 100% van haar vervoerdiensten via resellers zal gaan verkopen, zal de korting om de verkoopkosten te dekken, hoger moeten zijn dan de kosten die NS werkelijk vermijdt.

Invulling van de methode om de te vermijden verkoopkosten vast te stellen

51. In het voorgaande heeft de ACM onderzocht of de *methode* die NS gebruikt om de verkoopkosten (de te vermijden kosten) kosten vast te stellen (en daarmee indirect de distributiekorting), borgt dat de distributiekorting de verkoopkosten van een even efficiënte BKA dekt. Hierna onderzoekt de ACM de *invulling* van de door NS in haar beleid gebruikte methode om te vermijden kosten vast te stellen.
52. De ACM merkt als eerste op dat ze de invulling van de door NS gebruikte methode niet in detail heeft beoordeeld. Dit zou een zeer tijdrovend boekenonderzoek ofwel accountantsonderzoek vragen. De ACM heeft wel aan BKAs gevraagd welke verkoopkosten zij hebben en welke verkoopkosten zij verwachten dat NS vermijdt indien zij vervoersdiensten via BKAs levert. Mede op basis van de antwoorden van BKAs heeft de ACM vragen gesteld aan NS over bepaalde kosten die NS mogelijk vermijdt bij verkoop van vervoersdiensten via BKAs. De ACM benadrukt dat het hier gaat om te vermijden kosten die voldoen aan de door NS zelf gehanteerde definitie van te vermijden kosten, c.q. **[vertrouwelijk]** Naar aanleiding hiervan concludeert de ACM dat NS niet alle te vermijden kosten (conform de eigen definitie van NS) als te vermijden kosten classificeert. De ACM licht dat hierna toe.

Te vermijden kosten door vergeten check-out

53. Wanneer reizigers vergeten in- of uit te checken wordt in eerste instantie een correctietarief gerekend, dat gemiddeld hoger is dan het normale tarief dat reizigers betalen die wel in- en uitchecken. NS restitueert haar eigen zakelijke klanten waar mogelijk automatisch via auto recovery voor vergeten check-outs. Met auto recovery bepaalt NS – waar mogelijk – welk traject reizigers hebben gereden, waarna alsnog het normale tarief, dat gemiddeld lager is dan het correctietarief, in rekening wordt gebracht.
54. De ACM stelt vast dat NS hierdoor kosten vermijdt indien haar zakelijke klanten (NSBC-klanten) overstappen naar een BKA. BKA-klanten kunnen via MijnNS⁹ ook geld terug vragen bij vergeten check-outs (het verschil tussen de normale ritprijs en het instaptarief). Echter, BKA-klanten maken hier slechts bij een gering percentage van de vergeten check-outs gebruik van en deze mogelijkheid is daarnaast voor BKA-klanten begrensd op maximaal drie vergeten check-outs per jaar. Voor een BKA-klant restitueert NS dus minder voor vergeten check-outs dan bij haar eigen retail klanten en dat zijn kosten die NS direct vermijdt (ook indien slechts een beperkt deel van haar klanten overstapt naar een BKA). Op grond van door BKAs aangeleverde informatie over het aantal vergeten check-outs en het bedrag dat gemiddeld wordt gerestitueerd per vergeten check-out, raamt de ACM de kosten die NS vermijdt bij verkoop via BKAs, tussen de 0,5 en 1% van de omzet aan vervoerdiensten.
55. NS wijst er op dat BKA klanten voor de maximaal drie vergeten check-outs wel de te veel in rekening gebrachte kosten kunnen terugvragen. Daarom ligt het volgens de NS niet in de rede dat BKAs via een verhoging van de distributiekorting gecompenseerd zouden worden voor de vergeten check-out restituties die BKA-klanten wel kunnen aanvragen bij NS. De ACM onderschrijft dit niet. Hoewel BKA-klanten voor de maximaal drie vergeten check-outs hun te veel betaalde reiskosten *kunnen* terugvragen, doen ze dit in het merendeel van de gevallen niet en daarmee vermijdt NS kosten bij verkoop via BKAs. Die kosten worden nu bij het vaststellen van de distributiekorting niet meegenomen.

⁹ Ook klanten van BKAs kunnen bij NS een MijnNS account aanmaken.

Hierdoor borgt het beleid van NS niet dat de verkoopkosten van een even efficiënte BKA worden gedekt door de distributiekorting.

56. NS heeft aangegeven dat de voorgaande conclusie van de ACM uit gaat van een verkeerde aanname over het speelveld tussen NS en BKAs. NS stelt het volgende. NS heeft geheel onverplicht een nieuwe innovatie geïmplementeerd – auto-recovery – op basis waarvan een zakelijke klant van NS automatisch restitutie ontvangt bij een vergeten check-out. De conclusie van de ACM zou ertoe leiden dat het voor NS financieel gezien voordeliger is deze innovatie voor haar eigen klanten weer te beëindigen, aangezien NS dan niet gehouden zou zijn de distributiekorting voor BKAs te verhogen. Anders gezegd: NS zou op basis van de ACM-redenering een prikkel krijgen de kortingen en restituties aan haar klanten te verlagen en geen nieuwe functionaliteiten te implementeren die zouden kunnen leiden tot hogere restituties of kortingen. Dat ligt bepaald niet voor de hand. NS volgt de ACM dus ook niet in die redenering en onderliggende logica, die ook strijdig zijn met het reizigersbelang en de uitgangspunten van de HRN-concessie.
57. Naar het oordeel de ACM is het effect van auto recovery een verlaging van het gemiddelde retail tarief van NS voor zakelijke klanten die de marge tussen het wholesale en retail tarief van NS verlaagt. Dit effect wordt nu niet in de distributiekorting van NS meegenomen, terwijl dat voor een gelijk speelveld wel nodig is. Het meenemen van deze kosten bij het bepalen van de distributiekorting, prikkelt NS inderdaad minder om haar eigen retail klanten effectief kortingen te bieden die niet in de marge-toetsen worden meegenomen.
58. NS heeft ook aangegeven dat de voorgaande conclusie betekent “dat elke functionaliteit van de NSBC ook beschikbaar zou moeten zijn voor de BKAs, terwijl NS géén toegang krijgt tot eventuele aanvullende functionaliteiten die BKAs ontwikkelen. Die door de BKAs gewenste situatie zou de prikkels tot innovatie voor zowel NS als de BKAs sterk ondermijnen, met een voorzienbaar nadelig effect voor de zakelijke reiziger tot gevolg, en een (duidelijk) ongelijk speelveld ten koste van NS.” De ACM merkt hierover op dat de voorgaande conclusie niet gaat over het verplicht delen van de functionaliteit auto recovery. BKAs kunnen die faciliteit repliceren. Het repliceren van die faciliteit veroorzaakt bij even efficiënte BKAs echter de kosten van het restitueren, zijnde dezelfde kosten die NS vermijdt bij het aanbieden van vervoersdiensten via BKAs. Om een gelijk speelveld te borgen moet daar rekening mee worden gehouden.

Vermogenskosten

59. Zakelijke retail klanten van NS betalen hun factuur gemiddeld **[vertrouwelijk]** dagen ná dag waarop de klant de treinreis maakt. Voor klanten van BKAs wordt de NS gemiddeld 2 of 3 dagen ná de door de BKA-klant gemaakte reis betaald via Translink.¹⁰ Indien een zakelijke klant van NS overstapt naar een BKA wordt NS daardoor gemiddeld **[vertrouwelijk]** dagen eerder betaald voor de geleverde vervoersdienst. Doordat NS de opbrengsten van de geleverde vervoersdienst **[vertrouwelijk]** dagen eerder ontvangt, vermijdt NS naar het oordeel van de ACM vermogenskosten (het voor het aantrekken van vermogen vereiste rendement).¹¹ Deze te vermijden kosten zijn niet bij het vaststellen van de distributiekorting meegenomen. Dit zijn vermogenskosten die een even efficiënte BKA, waarvan de

¹⁰ BKAs betalen Translink voor de betreffende reizen door het saldo op de OV-kaart voorafgaand en op de dag van die reizen voldoende hoog te houden.

¹¹ NS acht dit feitelijk onjuist en stelt: “De ACM benadert de betalingstermijn van NS voor eigen zakelijke retail klanten ten onrechte als een “kostenpost” van NS die een even efficiënte BKA ook zou hebben. In feite is de betalingstermijn echter een commerciële voorwaarde (zoals de prijsstelling etc) op basis waarvan NS met de BKAs concurreert. BKAs kunnen een kortere of langere betalingstermijn aan hun eigen zakelijke klanten aanbieden. Het is feitelijk onjuist een commerciële voorwaarde als een kostenpost te beschouwen.” De ACM blijft bij haar oordeel dat NS vermogenskosten vermijdt door de overstap van een zakelijke klant van NS naar een BKA, die resulteert in eerdere betaling aan NS. De ACM onderschrijft dat BKAs een kortere of langere betalingstermijn aan hun eigen zakelijke klanten kunnen aanbieden. Het gaat hier echter niet om de verschillen in het retail aanbod van NS en BKAs. Het gaat erom dat de betalingstermijn in het wholesale aanbod van NS korter is dan in het retail aanbod.

klanten ook binnen **[vertrouwelijk]** dagen betalen, ook heeft als verkoopkosten. Hierdoor borgt het beleid van NS niet voldoende dat de verkoopkosten van een even efficiënte BKA worden gedekt door de distributiekorting.

60. Ter illustratie van de mogelijk te vermijden kosten het volgende. Indien de vermogenskosten 6% zouden zijn en NS wordt bij levering via BKAs gemiddeld 54 dagen eerder betaald, dan bedragen de vermeden vermogenskosten bijna 1% (6% per jaar x 54 / 365 dagen).
61. NS heeft aangegeven dat zij intern geen vermogenskosten vaststelt voor eventuele tijdsverschillen tussen NS uitgaven ten behoeve van zakelijke afnemers en betalingen van zakelijke afnemers aan NS. NS stelt dat in de praktijk die financieringsbehoefte bij NS niet of nauwelijks aanwezig is omdat uit lopende betalingen van zakelijke afnemers de relevante uitgaven ten behoeve van zakelijke afnemers kunnen worden gefinancierd. Naar het oordeel van de ACM betekent het feit dat NS deze vermogenskosten in haar interne systemen niet vaststelt, niet dat deze kosten er in economische zin niet zijn. NS als totale onderneming doet investeringen, c.q. heeft activa, die worden gefinancierd met vermogen. Het aantrekken van dat vermogen vereist een rendementsvergoeding voor de verstrekker, c.q. geeft vermogenskosten. Indien klanten eerder betalen, hoeft NS voor haar investeringen extern minder vermogen aan te trekken en vermijdt zij vermogenskosten.

OV-kaartkosten

62. Zakelijke klanten van NS krijgen hun OV-kaart gratis, terwijl het verstrekken van deze kaart voor NS wel kosten geeft. NS vermijdt die kaartkosten indien zij de vervoersdiensten levert via BKAs.
63. NS geeft aan dat de te vermijden kaartkosten zijn meegenomen in de post 'verkoopkosten'. Deze kaartkosten vallen deels weg tegen inkomsten (vergoedingen) die NS ontvangt van gebruikers. **[vertrouwelijk]** De te vermijden kaartkosten worden door NS meegenomen in de algemene distributiekorting die ook geldt voor resellers van niet-zakelijke diensten. Daarmee worden de **[vertrouwelijk]** kaartkosten gedeeld door de omzet voor zakelijke en niet-zakelijke reizigers terwijl de kaartkosten vooral bij zakelijke reizigers worden vermeden. Daarmee is naar het oordeel van de ACM niet voldoende geborgd dat BKAs de kaartkosten kunnen terugverdienen. Om te borgen dat BKAs het retail aanbod van NS kunnen matchen, zou NS specifiek voor BKAs moeten borgen dat zij de kaartkosten kunnen terugverdienen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen via een specifieke distributiekorting voor BKAs.¹² Gelet op het voorgaande borgt het beleid van NS niet voldoende dat de verkoopkosten van even efficiënte BKAs worden gedekt door de distributiekorting.
64. BKAs stellen dat jaarlijks 30% van de kaartbase wordt vervangen door in- en uitdiensttreding van werknemers of door verloren/gestolen kaarten. Uitgaande van een geschatte 350.000 kaarthouders bij BKAs (exclusief NS) en de kosten van een OV-chipkaart van 7,72 euro, zijn de jaarlijkse vervangingskosten voor BKAs dan ongeveer 811.000 euro. De ACM merkt op dat kaartbase bij NS mogelijk met een ander percentage wordt vervangen en dat dat percentage bepalend is voor de door NS te vermijden kosten. De door NS te vermijden kosten zijn hier relevant omdat het gaat om de kosten van een even efficiënte BKA. Indien bij NS de vervangingssnelheid voor kaarten vergelijkbaar is, kunnen de te vermijden kaartkosten van NS oplopen tot 0,5-1% van de omzet aan vervoersdiensten geleverd aan BKAs.

Marge-toets op marktniveau

65. Het wholesale tarief van NS bestaat uit het volle retail tarief minus een distributiekorting minus een dalurenkorting **[vertrouwelijk]**. Om te borgen dat een even efficiënte BKA het retail aanbod van NS kan matchen moet de gemiddelde korting die NS in haar wholesale aanbod geeft op het volle retail tarief exclusief de distributiekorting, niet lager zijn dan de korting die NS haar eigen zakelijke klanten gemiddeld geeft ten opzichte van het volle retail tarief.

¹² Of door vast te stellen dat de bij zakelijke reizigers te vermijden kaartkosten in balans zijn met andere kosten die vooral bij niet-zakelijke reizigers te vermijden zijn.

66. De marge-toets op marktniveau van NS borgt dat gemiddelde korting van NS op haar wholesale aanbod (exclusief de distributiekorting) niet lager is dan de gemiddelde korting die NS zelf geeft aan haar retail klanten. Voor de aanbiedingen aan klanten die niet onder de marge-toets op klantniveau vallen, is daarmee geborgd dat de wholesale tarieven (zonder distributiekorting) gemiddeld lager zijn dan retail tarieven met korting voor zakelijke klanten. Voor een goede marge-toets is het noodzakelijk dat de distributiekorting – die de verkoopkosten dekt – hier buiten beschouwing wordt gelaten, hetgeen NS ook doet.

Marge-toets op klantniveau

67. De marge-toets op klantniveau borgt **[vertrouwelijk]** dat de gemiddelde korting van NS op haar wholesale aanbod (exclusief de distributiekorting) hoger is dan de gemiddelde korting die NS zelf geeft aan haar retail klanten. NS voert de marge-toets op klantniveau niet uit voor alle individuele bedrijven. Dit heeft als effect dat BKAs sommige van die bedrijven geen aantrekkelijk aanbod kunnen doen en andere juist wel. Zo zullen BKAs geen aantrekkelijk aanbod kunnen doen aan bedrijven met werknemers die veel in de daluren reizen. Voor die bedrijven is het zonder aanbesteding afnemen van het standaard NSBC Dal met 40% korting in de daluren voor €5,14 per maand aantrekkelijk. Dat kunnen BKAs niet matchen met inkoop via het wholesale aanbod van NS (NSRP) dat **[vertrouwelijk]** korting in de daluren geeft. Dat het wholesale aanbod geen abonnementsstarief van €5,14 per maand kent, weegt daar bij bedrijven met werknemers die veel in de daluren reizen niet tegenop. Daar staan voor BKAs echter wel andere bedrijven tegenover waar extra marge is voor een aantrekkelijk aanbod. Bijvoorbeeld bij bedrijven met werknemers die gemiddeld wel in de dal reizen maar niet zo veel dat de abonnementsprijs van €5,14 per maand aantrekkelijk is om het NSBC Dal af te nemen.
68. De marge-toets op marktniveau borgt een balans tussen potentiële klanten waar een aantrekkelijk aanbod voor BKAs niet mogelijk is en andere potentiële klanten waar dit juist wel mogelijk is. Gegeven die balans is er naar het oordeel van de ACM sprake van voldoende marge in het algemeen en daarmee gelijkwaardige mogelijkheden voor NS en BKAs, ondanks dat NS de marge-toets op klantniveau niet toepast op *alle* individuele klanten. De ACM acht daarbij van doorslaggevend belang dat NS wel een marge-toets op klantniveau uitvoert in geval van **[vertrouwelijk]**, waar gerichte aanbiedingen worden gedaan die kunnen afwijken van de standaard NSBC-tarieven.

Zekerheid op middellange termijn

69. Om te borgen dat BKAs het retail aanbod van NS kunnen matchen is het van belang dat de vier elementen van het beleid van NS borgen dat BKAs voldoende zekerheid hebben over de ontwikkeling van de tarieven binnen een periode van enige jaren. Met het in randnummer 41 geschetste beleid waarbinnen NS de minimale kortingen ten opzichte van het voltarief voor vier jaar vastlegt, borgt dat naar het oordeel van de ACM in voldoende mate. Dat deze zekerheid niet door NS kan worden geboden voor een volgende concessieperiode, acht de ACM redelijk gelet op de onzekerheid die dat voor NS zou geven.

4.4. Toets op gelijkwaardige mogelijkheden wat betreft voorwaarden

70. Voor gelijkwaardige mogelijkheden tussen BKAs en NS is niet alleen de marge tussen wholesale en retail tarieven van NS van belang, maar ook mogelijk de verschillen in de voorwaarden van het wholesale en retail aanbod van NS. Meer specifiek is van belang dat de aan de OV-dienst gerelateerde faciliteiten die beschikbaar zijn voor de retail klanten van NS, waar redelijkerwijs mogelijk ook beschikbaar zijn voor BKAs.
71. BKAs hebben in het onderzoek van de ACM aangegeven dat een aantal faciliteiten niet beschikbaar is voor BKAs. Dit betrof onder andere de volgende faciliteiten:

1. klassewissel van 2e naar 1e klas via app (na inchecken op perron);¹³
2. parkeren op de P+R locaties bij de stations van NS;¹⁴
3. geld terugvragen bij vertraging (via app).

Klassewissel van 2e naar 1e klas via app

72. BKAs hebben in het kader van dit onderzoek aangegeven dat het speelveld wordt verstoord omdat hun klanten geen gebruik kunnen maken van de faciliteit om in de trein nog van 2^e naar 1^e klas te wisselen. Zakelijke reizigers via NS hebben die faciliteit wel via een applicatie (app) beschikbaar op hun telefoon. De klanten van BKAs kunnen overigens wel bij kaartautomaten op stations van klasse wisselen vóór het inchecken.
73. De ACM concludeert echter dat klassewissel ná inchecken voor de klanten van BKAs technisch niet mogelijk is. De ACM ligt dit hierna toe. BKAs maken gebruik van de betalingsmethode Reizen op Saldo (RoS). De zakelijke diensten van NS (NSBC) maken gebruik van Reizen op Rekening (RoR). Bij RoS moet het saldo op de kaart (al voorafgaand aan de reis betaalde bedrag) en de vervoersklasse (1^e of 2^e klas) op de OV-chipkaart zijn geladen. Het wijzigen van die zaken (waaronder de vervoersklasse) kan bij RoS alleen plaatsvinden door contact te maken met een gecertificeerd apparaat. Via een app is dat niet mogelijk. De eis dat sprake moet zijn van een gecertificeerd apparaat wordt gesteld door Translink die de betalingen afhandelt. NS kan dus de faciliteit klassewissel om technische redenen niet aanbieden bij RoS. In die omstandigheid kan naar het oordeel van de ACM het ontbreken van deze faciliteit voor alle RoS reizigers niet worden gesproken van een verstoring van het speelveld.

Mogelijkheid tot parkeren op de P+R locaties bij de stations van NS

74. BKAs hebben in het kader van dit onderzoek aangegeven dat zij problemen hebben met de betaling van parkeerfaciliteiten bij stations. Volgens BKAs was het eerder voor klanten van BKAs alleen mogelijk om te betalen met kaarten met magneetstrip en is dit begin 2023 in het geheel niet meer mogelijk.
75. NS heeft in het onderzoek het volgende aangegeven. Het parkeren bij stations (P+R dienst) wordt aangeboden door NS Stations. BKAs hebben, net als NS Reizigers, een overeenkomst gesloten met NS Stations voor het gebruik van alle parkeerterreinen van NS Stations waar met een mobiliteitskaart kan worden betaald (dit betreft alle 55 P+R's in Nederland). Ook personen zonder OV-chipkaart of mobiliteitskaart kunnen een P+R inrijden. De toegang wordt namelijk verleend op basis van het kenteken. Pas bij het verlaten van het P+R terrein wordt betaald. Dit kan via een magneetstrip, Mifare-technologie (gebruikt bij de NSBC) of met bankpassen en creditcards. Alle technieken werken goed, al zijn er incidenten geweest met betaling via een magneetstrip omdat dit een verouderde technologie betreft. Q-Park, de beheerder van de garages, ondersteunt de magneetstrip echter nog wel en werkt actief aan het verhelpen van eventuele problemen. Om de betaling bij P+R-faciliteiten toekomstbestendig te maken wordt een overstap naar de Mifare-technologie voorbereid. De verwachting is dat dit in het derde kwartaal van 2023 gereed is. Dit proces wordt zorgvuldig voorbereid omdat rekening gehouden moet worden met complexe data- en factuurstromen naar verschillende partijen, waaronder Q-Park. Ter voorbereiding op deze overstap sluit NS Stations op dit moment geen BKAs meer aan op de verouderde magneetstriptechniek. NS Stations heeft daar duidelijk over gecommuniceerd met BKAs.
76. Op basis van wat BKAs en NS in het kader van dit onderzoek hebben aangegeven, constateert de ACM dat er problemen zijn geweest (en wellicht nog zijn) met betaling van parkeren bij stations door klanten van BKAs. De ACM heeft echter geen indicatie dat die problemen worden veroorzaakt doordat NS BKAs discrimineert. Eerder lijkt sprake van technische problemen gekoppeld aan bepaalde

¹³ Dit gaat om klassewissel ná inchecken, dus bijvoorbeeld in de trein. Voorafgaand aan inchecken is klassewissel wel mogelijk bij de kaartautomaten op stations.

¹⁴ Dit was eerder via derden BKAs alleen mogelijk met kaarten met magneetstrip, maar BKAs hebben recent aangegeven dat dit nu in het geheel niet meer mogelijk is.

betaaltechnieken. De ACM is van oordeel dat hier niet kan worden gesproken van een verstoring van het speelveld.

Mogelijkheid om geld terugvragen bij vertraging (via app)

77. De BKAs hebben in het kader van dit onderzoek gesteld dat hun klanten meer handelingen moeten verrichten dan zakelijke klanten van NS om geld terug te vragen bij vertraging van een trein van NS.
78. De ACM merkt op dat zakelijke reizigers van NS bij vertraging geld terug kunnen vragen via een account "Mijn NS Zakelijk". Klanten van BKAs kunnen dit ook bij NS via "Mijn NS". De ACM constateert dat dit via Mijn NS op een efficiënte wijze kan door in het persoonlijke reisoverzicht de reis met vertraging aan te klikken, aan te geven hoeveel de betreffende trein vertraagd was en vervolgens aan te geven op welke rekening NS de vergoeding voor vertraging kan uitkeren. De ACM is van oordeel klanten van NS en BKAs gelijkwaardige mogelijkheden hebben en dat klanten van BKAs hierin niet worden gediscrimineerd.
79. BKAs geven aan dat zij de vergoeding voor vertraging graag als BKA bij NS willen aanvragen. De ACM acht dat laatste echter niet vereist voor een gelijk speelveld. De klanten van NS moeten ook bij NS individueel hun vergoeding aanvragen. Datzelfde geldt voor de klanten van BKAs die ook individueel hun claim bij NS kunnen indienen.

5. Conclusie

80. De ACM concludeert dat het goed is dat NS een margebeleid heeft, gezien de NS ervoor heeft gekozen om haar eigen BKA-activiteiten niet onder te brengen in een aparte bedrijfseenheid. De NS voldoet daarmee weliswaar niet aan voorwaarde a voor een gelijk speelveld maar heeft een beleid ingericht om wel aan voorwaarde b te voldoen (zie randnummer 23).
81. De ACM concludeert dat het beleid van NS in de basis geschikt is om een gelijk speelveld te borgen, maar dat in de invulling enkele aspecten aanpassing behoeven om een gelijk speelveld te borgen. Daarbij heeft de ACM wel het beeld dat de kortingen van het wholesale aanbod van NS in de afgelopen jaren en tot heden in de praktijk hoger zijn geweest dan het beleid van NS voorschrijft.
82. De ACM concludeert dat het beleid van NS voldoende zekerheid op middellange termijn geeft over de ontwikkeling van de tarieven van NS. De ACM concludeert ook dat de voorwaarden (exclusief tarieven) van het wholesale aanbod van NS aan BKAs er niet in resulteren dat sprake is van ongelijkwaardige mogelijkheden voor BKAs en NS en daarmee niet resulteren in een verstoring van het speelveld. De marge-toetsen in het beleid van NS borgen dat de wholesale tarieven (met dalurenkorting maar zonder distributiekorting) lager zijn dan de gemiddelde retail tarieven van NS.
83. NS bepaalt de hoogte van de distributiekorting door vast te stellen hoeveel kosten voor NS vermijdbaar zijn als NS meer van haar vervoersdiensten via resellers (waaronder BKAs) zou leveren (en dus zelf minder BK-diensten zou leveren). Met dit element van het beleid van NS kan worden geborgd dat BKAs hun verkoopkosten terugverdienen en de retail tarieven van NS kunnen matchen.
84. In de invulling van deze methode voor het vaststellen van de distributiekorting ziet de ACM nog ruimte voor verbetering zodat het beleid daadwerkelijk een gelijk speelveld borgt. Ten eerste ontbreken de kosten die NS op termijn vermijdt boven een bepaalde toename van de via resellers geleverde vervoersdiensten. Hieronder vallen vaste verkoopkosten. Voor een gelijk speelveld is het nodig dat even efficiënte BKAs ook hun vaste kosten kunnen terugverdienen. Ten tweede ontbreken de door NS bij verkoop van vervoersdiensten via BKAs te vermijden kaartkosten, vermogenskosten en restitutiekosten voor vergeten check-outs. Dit zijn kosten die even efficiënte BKAs wel maken. Om te borgen dat even efficiënte BKAs het retail aanbod van NS kunnen matchen, moeten al deze kosten worden meegenomen bij het vaststellen van de distributiekorting.
85. Voor de volledigheid merkt de ACM op dat NS op grond van de toekomstige hoofdrailnetconcessie (2025-2033) moet voldoen aan de zogenoemde MaaS-waardigheidseisen, die eisen stellen aan het wholesale aanbod van NS (en andere OV-aanbieders). Die MaaS-waardigheidseisen verplichten onder andere tot een wholesale aanbod met tarieven die niet hoger zijn dan de eigen retail tarieven.¹⁵ Aan die eis voldoet NS met de dalurenkorting en de distributiekorting op het volle retail tarief. NS gaat daarin ook verder dan de meeste andere OV-aanbieders, waarvan de wholesale tarieven meestal gelijk zijn aan het volle retail tarief. De ACM merkt tenslotte en ten overvloede nogmaals op dat dit onderzoek geen mededingingsrechtelijk onderzoek is.

¹⁵ De MaaS-waardigheidseisen stellen een distributiekorting niet verplicht.

Bijlage A

MOTIE VAN HET LID MINHAS

Voorgesteld 28 september 2022

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het belangrijk is dat mobiliteitskaartaanbieders een eerlijke prijsstelling vanuit de concessiehouder van het hoofdrailnet krijgen aangeboden;

overwegende dat de Tweede Kamer eerder aandacht heeft gevraagd voor een gelijk speelveld voor alle aanbieders van mobiliteitsarrangementen;

verzoekt de regering te onderzoeken in hoeverre er sprake is van een gelijk speelveld voor alle mobiliteitskaartaanbieders,

het nieuwe referentieaanbod van de concessiehouder per 2023 hierin mee te nemen en de Kamer in het voorjaar van 2023 hierover te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Minhas