

Hoofdlijnennotitie
Regelgeving OV-chipkaart

Inleiding

De OV-chipkaart biedt de mogelijkheid om in Nederland met één kaart door het openbaar vervoer te reizen. Veel reizigers maken gebruik van de OV-chipkaart; er zijn momenteel 14 miljoen actieve OV-chipkaarten in omloop. Voor de komende jaren is het in het belang van de reiziger om:

- het bestaande OV-chipkaartsysteem te optimaliseren;
- innovaties in het OV-betalen te introduceren.

Om de samenwerking en besluitvorming te verbeteren hebben partijen de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet:

- a. NOVB. In 2013 is het Nationaal Openbaar Vervoerberaad (NOVB) van start gegaan. Het doel van het NOVB is om inzake het OV-betalen gezamenlijk besluiten te nemen die het belang van de concessiegrensoverschrijdende reiziger dienen (TK 23645, nr. 545).
- b. Coöperatie openbaar vervoerbedrijven. Translink, het bedrijf achter de OV-chipkaart is per 31 december 2015 eigendom van de coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven (TK 23645, nr. 605).
- c. Wetgeving. De Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) is aangepast en geeft het rijk bevoegdheden om publieke belangen in het OV-betalen te kunnen borgen (Stb. 2015, nr. 346). Dit geldt niet alleen voor het oplossen van problemen met het huidige OV-chipkaartsysteem maar ook voor het faciliteren van nieuwe ontwikkelingen. Indien van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt komen de regels terecht in het Besluit personenvervoer 2000.

Deze stappen passen in een aanpak om zoveel mogelijk door zelfregulering oplossingen te ontwikkelen en uit te voeren. Regelgeving komt pas in aanmerking wanneer een probleem ontstaat dat niet of niet tijdig door zelfregulering kan worden opgelost.

Voor onderwerpen die voor regelgeving in aanmerking zouden kunnen komen, wordt eerst een hoofdlijnennotitie opgesteld waarin nut, noodzaak en proportionaliteit van regelgeving behandeld worden. Bij de behandeling van de wijziging van de Wp2000 heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) bij verschillende gelegenheden aangegeven dat het in eerste instantie om de volgende onderwerpen gaat:

- a. de landelijke werking van de OV-chipkaart;
- b. regulering van de OV-betalmarkt.

Beide onderwerpen worden in deze hoofdlijnennotitie behandeld waarbij de vraag wordt beantwoord of regelgeving op dit moment in aanmerking komt.

De partijen in het NOVB (vervoerders, overheden, consumentenorganisaties) en de mobiliteitskaartaanbieders zijn hierover geconsulteerd.

Landelijke werking OV-chipkaart

Verkenning

De OV-chipkaart is een middel dat reizigers in staat stelt om landelijk met één betaal- en vervoerbewijs van het openbaar vervoer gebruik te maken. De OV-chipkaart is ingevoerd op basis van bestuursovereenkomsten tussen rijk en decentrale overheden en afspraken met en tussen vervoerders. De bestuursovereenkomsten zijn in de periode 2005-2006 gesloten met een doorlooptijd tot maximaal 31 december 2009. De bestuursovereenkomsten hadden tot doel bindende afspraken te maken tussen rijk en decentrale overheden over een snelle en efficiënte invoering van de OV-chipkaart, de afschaffing van het stelsel van nationale vervoerbewijzen en het beschikbaar stellen van migratiegelden door het rijk. Voor de periode na 31 december 2009 is alleen een slotbepaling opgenomen die luidt: "*Verplichtingen die naar hun aard bestemd zijn om ook na afloop van de overeenkomst voort te duren behouden nadien hun werking*". Deze bepaling is te abstract geformuleerd om houvast te geven bij het zoeken van antwoorden op de vraag hoe om te gaan met veranderende omstandigheden zoals de opkomst van nieuwe betaalwijzen en de omslag naar kleinschalig openbaar vervoer in dunbevolkte gebieden.

De komst van nieuwe betaalwijzen

Op dit moment zijn er 14 miljoen actieve OV-chipkaarten in omloop. De klantwaardering voor het gebruik van de OV-chipkaart is in de loop der jaren toegenomen van een 6,8 in 2010 tot een 7,9 in 2015. Tegelijkertijd dienen zich nieuwe betaalmiddelen aan om het betalen in het OV nog makkelijker te maken met behulp van mobiele telefoon of bankpas. Binnen de coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven is een apart werkprogramma ingericht om deze innovaties voor te bereiden en gefaseerd op de markt te brengen. De verwachting is dat verschillende betaalsystemen in de toekomst naast elkaar zullen gaan functioneren. Te zijner tijd zou het zelfs mogelijk kunnen zijn dat deze nieuwe systemen de OV-chipkaart in zijn geheel vervangen. Voorkomen moet worden dat hierbij gaten vallen in het principe dat er altijd ten minste één elektronisch betaal- en vervoerbewijssysteme beschikbaar moet zijn waarmee in het openbaar vervoer gereisd kan worden. Deze gaten zouden kunnen leiden tot verminderde interoperabiliteit en toegankelijkheid in het openbaar vervoer. Ook kunnen gaten ontstaan wanneer het juridisch kader op centraal of decentraal niveau voor de geldigheid van (elektronische) vervoerbewijzen in relatie tot de nieuwe betaalwijzen, niet sluitend is.

Omslag van aanbod- naar vraaggestuurd openbaar vervoer in dunbevolkte gebieden

Bij de introductie van de OV-chipkaart zijn destijds uitzonderingen gemaakt voor bepaalde vormen van kleinschalig openbaar vervoer. Nadien heeft zich in dunbevolkte gebieden een verdergaande omslag voltrokken van aanbod- naar vraaggestuurd openbaar vervoer.

Dit kleinschalige openbaar vervoer kan zowel worden uitgevoerd door een vervoerder met een OV-concessie als door andere partijen zoals gemeenten of (buurt)verenigingen.

In dit laatste geval is overigens wel een ontheffing noodzakelijk van de concessieverlenende openbaar vervoerautoriteit¹.

In de dunbevolkte gebieden wordt – al dan niet met inzet van vrijwilligers – het vervoer met de inzet van lokale bedrijven zo goedkoop mogelijk gehouden. Er wordt doorgaans voor andere betaalvormen dan de OV-chipkaart gekozen zoals contant afrekenen, mobiele pinautomaat, meerrittenkaarten, registratie in combinatie met automatische bankafschrijving e.d.. Op een aantal buurtbussen in Nederland kan de OV-chipkaart wel worden gebruikt omdat dit in de desbetreffende concessie aldus is geregeld. De verschillende vormen en betaalwijzen zijn inherent aan de functie en het lokale maatwerk dat het inrichten van kleinschalig openbaar vervoer in dunbevolkte gebieden meebrengt. Hierbij duikt met een zekere regelmaat de vraag op in hoeverre de OV-chipkaart geaccepteerd moet worden. Voor zowel reizigers, vervoerders als concessieverleners is het wenselijk om duidelijkheid te krijgen over de vervoersvormen waarin de OV-chipkaart geaccepteerd wordt en moet worden.

Deze vraag komt ook aan de orde als bedrijven zonder vervoersconcessie in Nederland binnenlandse verbindingen op lange afstanden willen opzetten. Ook hiervoor is ontheffing nodig van de desbetreffende vervoerautoriteiten. Een voorbeeld is Flixbus. Op dit moment rijdt Flixbus met ontheffingen op een aantal binnenlandse trajecten in Nederland. Op de Flixbus wordt de OV-chipkaart niet geaccepteerd.

Beleidsopgaven

Op grond van de verkenning kunnen de volgende beleidsopgaven worden benoemd:

- Consumenten, vervoerders en overheden moeten weten waar zij op kunnen rekenen als het gaat om de acceptatie van de OV-chipkaart in het openbaar vervoer. Momenteel ontbreekt die duidelijkheid bij de verschillende vormen van kleinschalig openbaar vervoer en bij openbaar vervoer dat buiten de concessies om met een ontheffing wordt uitgevoerd.
- Het belang dat er altijd met ten minste één elektronisch betaal- en vervoerbewijssysteem (anoniem) door openbaar vervoerketen kan worden gereisd, moet goed afgebakend en geborgd worden. Momenteel vervult de OV-chipkaart deze functie.
- Er is een centrale regierol nodig gericht op bestuurlijke besluitvorming om een ordelijke vervanging van de OV-chipkaart mogelijk te maken, indien op termijn een nieuw systeem de huidige functie van de OV-chipkaart in zijn geheel kan overnemen. Vervanging houdt zowel de introductie van het nieuwe systeem als de afschaffing van het bestaande systeem in. Dit is een taak van het rijk als systeemverantwoordelijke voor het openbaar vervoer.

¹ In Nederland wordt het openbaar vervoer in concessies aanbesteed. Het uitvoeren van openbaar vervoer zonder concessie is verboden. Een concessie houdt een exclusief recht in voor de vervoerder om het openbaar vervoer in een bepaald gebied te verzorgen. Voor het verlenen van de concessie voor het hoofdrailnet is het rijk de bevoegde autoriteit. Voor het regionale stads- en streekvervoer zijn dat de provincies en metropoolregio's. De internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten is geliberaliseerd.

Er zijn momenteel geen wettelijke regelingen van kracht met betrekking tot de landelijke werking van de OV-chipkaart en de eerder gesloten bestuursakkoorden geven geen duidelijkheid op deze punten. Het laten voortbestaan van deze situatie is ongewenst.

De introductie van nieuwe betaalwijzen naast de OV-chipkaart is, zoals in de verkenning hierboven is aangegeven, onderdeel van het werkprogramma van de coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven. Dit programma is gebaseerd op de Visie OV Betalen van het NOVB waarin ook randvoorwaarden zijn vastgelegd voor de ontwikkeling en introductie van nieuwe betaalwijzen zoals keuzevrijheid voor de reiziger en toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking (TK 23645, nrs. 605 en 613). Op dit moment is het daarom te vroeg om te bepalen of er vanuit het publieke belang beleidsopgaven liggen, bijvoorbeeld met het oog op een ordelijke introductie van nieuwe betaalwijzen naast de OV-chipkaart².

Beleidsaanpak

Bij de uitvoering van de beleidsopgaven is het belangrijk om lering te trekken uit de invoering van de OV-chipkaart en de verbeteringen die na de uitrol zijn doorgevoerd. De ervaringen hebben geleerd dat in het concessiestelsel samenhang over concessiegrenzen heen niet vanzelf tot stand komt. De concessieoverstijgende vraagstukken doorkruisen per definitie de verantwoordelijkheden en belangen van verschillende overheidslagen, instellingen en private partijen.

Met het oog op de dynamiek en het tempo waarin nieuwe ontwikkelingen zich kunnen voltrekken is het belangrijk dat verantwoordelijkheden en overleg- en besluitvormingsstructuren die daarbij horen vooraf goed zijn bepaald en ingesteld.

Er is alle reden voor om het belang dat altijd met ten minste één elektronisch betaal- en vervoerbewijs door de openbaar vervoerketen kan worden gereisd, af te bakenen en wettelijk te verankeren. Evenals de regierol van het rijk gericht op bestuurlijke besluitvorming bij een eventuele vervanging van het OV-chipkaartsysteem op termijn. Het gaat hierbij om nationale belangen, zoals interoperabiliteit en toegankelijkheid van het openbaar vervoer, die het belang van de afzonderlijke concessies in Nederland overstijgen.

Nieuwe bestuursakkoorden liggen voor het vastleggen van een concessieoverstijgende systeemkeuze minder voor de hand. Het is evenwel goed denkbaar dat vanuit de formele positie van het rijk, op termijn de overgang van de OV-chipkaart naar een nieuw betaalsysteem mede vorm krijgt in bestuursakkoorden met de decentrale overheden.

² Zie ook deel twee van deze hoofdlijnennotitie: De OV-betalmarkt, onder Nieuwe betaalwijzen en samenwerking.

Wettelijke kaders

Samengevat is het plan om de volgende wettelijke kaders op te stellen:

| | |
|------------|---|
| Norm | <ul style="list-style-type: none">- Het opnemen in het Besluit personenvervoer 2000 van een regeling die ertoe strekt dat er in het openbaar vervoer altijd met ten minste één elektronisch betaal- en vervoerbewijs door de openbaar vervoerketen gereisd kan worden. Dit heeft zowel betrekking op het hoofdrailnet als op het regionale stads- en streekvervoer. |
| Reikwijdte | <ul style="list-style-type: none">- In het Besluit personenvervoer 2000 beperken van deze verplichting tot lijndiensten in het openbaar vervoer die op grond van een verleende concessie een vaste dienstregeling uitvoeren. Hieraan kan een ontheffingsregeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu worden gekoppeld voor bijzondere situaties waarin het voeren van de OV-chipkaart op een lijndienst niet zinvol is en er geen reizigersbelangen mee worden geschaad.- In het Besluit Personenvervoer 2000 wordt een uitzondering gemaakt voor:<ul style="list-style-type: none">o kleinschalig openbaar vervoer;o openbaar vervoer dat met een ontheffing buiten concessies om wordt uitgevoerd. |
| Vorm | <ul style="list-style-type: none">- Het opnemen in het Besluit personenvervoer 2000 van de bevoegdheid om het concrete elektronische betaal- en vervoerbewijs waarop de norm betrekking heeft, bij ministeriële regeling te regelen. Momenteel is dat de OV-chipkaart. |

Toelichting op de reikwijdte van de wettelijke kaders

De norm

De norm heeft betrekking op de mogelijkheid om met ten minste één elektronisch betaal- en vervoerbewijs door de OV-keten te kunnen reizen. Deze norm zal algemeen geformuleerd worden en de regeling zal ruimte laten aan nieuwe betaalwijzen om zich te ontwikkelen en toegepast te worden.

De reikwijdte

De verplichting heeft betrekking op het openbaar vervoer dat op grond van concessies in lijndiensten met een vaste dienstregeling, dat wil zeggen met vaste halteplaatsen en tijdstippen, wordt uitgevoerd. Het betreft het overgrote deel van het openbaar vervoer.

Het kleinschalig openbaar vervoer, dat verschillende vormen kent zoals buurt- en belbussen en vraagafhankelijk collectief vervoer, wordt geen verplichting opgelegd. Het kleinschalige karakter en de behoefte aan een flexibele kostenstructuur die essentieel is om deze vormen van openbaar vervoer op te zetten, liggen ten grondslag aan de overweging om het kleinschalige openbaar vervoer uit te zonderen.

Voor de bedrijven die met ontheffing buiten de concessies om binnenlandse busdiensten uitvoeren, is de overweging om geen verplichting op te leggen, dat het gaat om commerciële activiteiten van private bedrijven met een eigen tarief- en betaalsysteem zonder overheidssubsidie.

De vorm

Het concrete elektronische betaal- en vervoerbewijs – in de huidige situatie de OV-chipkaart - wordt in een ministeriële regeling beschreven en vastgelegd. Dit geeft flexibiliteit en snelheid bij een eventuele overgang van de OV-chipkaart naar een nieuw elektronisch betaal- en vervoerbewijs.

Uitwerking

Bij de voorbereiding van de wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 zullen de bovenstaande elementen uit het voorgestelde wettelijke kader zorgvuldig en juridisch sluitend worden uitgewerkt en afgebakend. Hierbij worden alle betrokken partijen geconsulteerd.

Voor de op te stellen algemene maatregel van bestuur geldt een voorhangprocedure bij het parlement.

De OV-betaalmarkt

Verkenning

De OV-chipkaart is een combinatie van een elektronisch vervoersbewijs en betaalmiddel in één. De reiziger registreert met de OV-chipkaart zijn reis en reist op het abonnement of betaalt met het saldo dat op de chip van de kaart staat. Translink geeft de OV-chipkaart uit, verwerkt de transacties van reizigers met de OV-chipkaart en verdeelt de vervoeropbrengsten van saldoreizen en van een aantal abonnementen tussen vervoerders. Daarnaast biedt Translink aan bedrijven de mogelijkheid om een eigen zakelijke OV-chipkaart te distribueren.

Translink is een zelfstandig bedrijf waarvan de aandelen sinds 31 december 2015 worden gehouden door de coöperatie openbaar vervoerbedrijven. Bij de oprichting van de coöperatie hebben de concessiehouders zich verbonden om de eerste vijf jaar 90% van het volume aan betalingstransacties (peiljaar 2014) bij Translink te blijven afnemen. De kans op concurrentie voor Translink is de komende jaren daarom klein.

Concessieverleners en andere partijen die een rol spelen in de betaaldienstverlening in het openbaar vervoer zoals mobiliteitskaartaanbieders kunnen niet toetreden tot de coöperatie. Concessieverlenende overheden geven met het oog op exploitatiesubsidies voor het openbaar vervoer aan, baat te hebben bij (inzicht in) transparante en kostengeoriënteerde tarieven. Hetzelfde geldt voor de aanbieders van mobiliteitskaarten. Zij geven bovendien aan behoefte te hebben aan leveringszekerheid van diensten door Translink. Mobiliteitskaartaanbieders kunnen bij Translink de status van bedrijvenkaartaanbieder (BKA) aanvragen en verkrijgen. Met die status kunnen zij hun klanten met een eigen, zakelijke OV-chipkaart toegang tot het openbaar vervoer geven. Xximo, MobilityMixx, Radium en de Regiecentrale hebben momenteel deze status. Consumenten(organisaties) tenslotte hebben (indirect) behoefte aan transparantie in de kosten en kostenopbouw van Translink, bijvoorbeeld als het gaat om inzicht in redelijkheid en alternatieven voor kosten van de OV-chipkaart.

Het is aannemelijk dat de kostenberekening van Translink de komende jaren complexer zal worden wanneer verschillende betaalsystemen met verschillende kostenniveaus voor ontwikkeling en exploitatie naast elkaar in de praktijk gaan functioneren.

Beoordeling

Op de huidige OV-betaalmarkt heeft Translink een monopoliepositie. In theorie kan dit een risico meebrengen dat afnemers van diensten en eindgebruikers te veel betalen. Echter, door de druk die vervoerders op Translink uitoefenen ondervindt Translink ook een prikkel om kosten en tarieven laag te houden. Als er in de toekomst een probleem zou ontstaan, kan door middel van het reguliere mededingingsrecht (misbruik economische machtspositie) door ACM worden opgetreden.

Daarbij is er bovendien een aantal positieve initiatieven en ontwikkelingen die ook de behoefte aan transparantie adresseren. Hierbinnen kunnen partijen zelf oplossingen realiseren zoals structureel overleg met de coöperatie, in samenwerkingsprojecten of bilateraal. Het gaat om:

a. De coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven

Sinds 31 december 2015 is de coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven eigenaar van Translink. Van deze coöperatie zijn alle concessiehoudende vervoerders lid. Daarmee hebben zij een gelijk speelveld voor concessiehouders gecreëerd inzake functionaliteit en kostenbeheersing en – toerekening van het ov-chipkaartsysteem. Dit is een sterke verbetering ten opzichte van de oude situatie waarbij Translink alleen in handen was van NS, HTM, RET en GVB. Dit leverde regelmatig spanning op met de vervoerders die geen aandeelhouder waren van Translink over met name de kosten van het ov-chipkaartsysteem. Statutair streeft de coöperatie niet het behalen van winst en het verdelen daarvan onder haar leden na.

b. Nieuwe betaalwijzen en samenwerking

Een belangrijk doel van de coöperatie openbaar vervoerbedrijven is het verlagen van de kosten voor het OV-betalen door toepassing van aanvullende, algemeen geaccepteerde betaalwijzen. Het streven is dat door de geleidelijke uitrol van nieuwe betaalmethoden de kosten stapsgewijs omlaag zullen gaan en dat pieken in de kosten door de tijd heen daarbij worden vermeden. Binnen de coöperatie is daartoe een apart werkprogramma ingericht. Hierbij zoekt de coöperatie nadrukkelijk samenwerking met overheden, consumentenorganisaties en bedrijvenkaartaanbieders om vorm te kunnen geven aan gedeelde belangen en verantwoordelijkheden bij de uitvoering van pilot-projecten en uitrol van de nieuwe betaalwijzen (TK 23645, nr. 613). Dit in goede afstemming met het NOVB. IenM zal hierin ook een actieve rol spelen³.

c. Mobiliteitskaartaanbieders

De positie van de mobiliteitskaartaanbieders is recent onderzocht door Ecorys. Op basis van dit onderzoek is geconcludeerd dat er geen sprake is van marktfalen noch van een oneerlijk speelveld (TK 23645, nr. 612). Mobiliteitskaartaanbieders hebben de keuze tussen inkoop van door Translink uitgegeven (anonieme of persoonlijke) OV-chipkaarten of de distributie van een eigen, zakelijke OV-chipkaart om hun klanten toegang te geven tot het openbaar vervoer. In het laatste geval is de BKA-status van Translink nodig (zie de Verkenning hierboven). De keuze tussen de verschillende mogelijkheden is een commerciële afweging van de bedrijven zelf. Er doen zich geen belemmeringen voor. De 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.

³ Zie ook deel één van deze hoofdlijnennotitie: Landelijke werking OV-chipkaart, onder Beleidsopgaven.

Conclusie

Samengevat is er op dit moment geen noodzaak voor sectorspecifieke regels voor regulering van de OV-betaalmarkt op grond van de Wp2000. Wel is het relevant om gezien de ontwikkelingen op de markt en de eerder door ACM uitgevoerde Quickscan personenvervoer per spoor 2013 (TK 29984, nr. 442) zicht te houden op de effectiviteit van de in gang gezette stappen. ACM is daarom gevraagd om na anderhalf jaar haar standpunt aan IenM kenbaar te maken over de vraag of nadere economische regulering van de OV-betaalmarkt wenselijk is, op basis van haar (alsdan) meest recente inzichten.