



## Besluit

# Goedkeuring onder voorwaarden voor de totstandkoming van een gemeenschappelijke onderneming door GVB Holding N.V., HTM Personenvervoer N.V., NS Groep N.V. en Rotterdamse Elektrische Tram N.V.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Samenvatting en leeswijzer</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Melding</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Partijen</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>De gemelde operatie</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Toepasselijkheid van het concentratietoezicht</b>	<b>7</b>
<b>6</b>	<b>Beoordeling</b>	<b>10</b>
6.1	Inleiding	10
6.2	Activiteiten partijen en voorziene activiteiten van de GO	10
6.3	Relevante productmarkten	12
6.3.1	De <i>wholesale</i> markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten	12
6.3.2	De ( <i>retail</i> )markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app	15
6.3.3	Markten voor openbaar personenvervoersdiensten	17
6.3.4	Markten op het gebied van deelmobiliteit	20
6.4	Gevolgen van de concentratie	20
6.4.1	Mogelijke gevolgen voor de <i>wholesale</i> markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten	22
6.4.2	Mogelijke gevolgen voor de Nederlandse markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app	25
6.4.3	Mogelijke gevolgen voor markten op het gebied van deelmobiliteit	28
6.4.4	Mogelijke gevolgen door verkrijging van toegang tot concurrentiegevoelige informatie via de GO	31
<b>7</b>	<b>Voorstellen voor goedkeuring onder voorwaarden</b>	<b>32</b>
7.1	Procedure	33
7.2	Inhoud voorstellen van partijen	33
7.3	Beoordeling door de ACM	34
7.4	Het voorstel is uitvoerbaar en handhaafbaar	41
<b>8</b>	<b>Conclusie</b>	<b>42</b>
	<b>Bijlage 1: Remedievoorstel</b>	<b>43</b>

## 1 Samenvatting en leeswijzer

1. In dit besluit beoordeelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) een melding van een voorgenomen concentratie, die ingediend is door GVB Holding N.V. (hierna: GVB), HTM Personenvervoer N.V. (hierna: HTM), NS Groep N.V. (hierna: NS), en Rotterdamse Elektrische Tram N.V. (hierna: RET). GVB, HTM, NS en RET (hierna gezamenlijk ook: partijen) zijn voornemens een gemeenschappelijke onderneming (hierna: GO) op te richten zoals bedoeld in artikel 27, tweede lid, van de Mededingingswet (hierna: Mw).
2. Partijen zijn publieke openbaarvervoersbedrijven met verschillende bedrijfsactiviteiten gerelateerd aan openbaar vervoer (hierna: OV). GVB exploiteert de metro-, tram, bus- en veerdiensten in de metropoolregio Amsterdam. HTM verzorgt het tram-, bus- en lightrailvervoer in de regio Haaglanden. Daarnaast biedt HTM deelfietsen aan. NS is als houder van de concessie voor het hoofdrailnet (hierna: HRN) de grootste aanbieder van OV per trein in Nederland. Ook exploiteert NS verscheidene aan treinvervoer gerelateerde diensten, zoals deelfietsen bij treinstations (onder de merknaam OV-fiets). Daarnaast is zij, samen met Pon Netherlands B.V. (Pon) via Hely actief op het gebied van deelmobiliteitsdienstverlening. RET verzorgt het metro-, tram-, bus- en ferryvervoer in de stadsregio Rotterdam.
3. Partijen willen een GO oprichten die actief gaat worden op het gebied van “*Mobility as a Service*” (MaaS). MaaS is een verzamelnaam voor diensten die het makkelijker maken voor reizigers om gebruik te maken van verschillende vervoers- en deelmobiliteitsdiensten. Met MaaS kan een reiziger door middel van een digitaal platform (doorgaans een mobiele applicatie) een volledige reis met verschillende vervoersmodaliteiten plannen, boeken en betalen, op basis van persoonlijke voorkeuren en *real-time* reisinformatie. Verleners van MaaS-diensten (hierna: MaaS-aanbieders) sluiten voor dit doel commerciële contracten met aanbieders van vervoersdiensten en deelmobiliteit (hierna: mobiliteitsaanbieders). Op basis van deze contracten kan de MaaS-aanbieder de vervoers- en mobiliteitsdiensten van de aangesloten mobiliteitsaanbieders ter beschikking stellen aan eindgebruikers (reizigers). Dit gebeurt normaal gesproken via een applicatie (app) op een mobiel apparaat.
4. De MaaS-dienstverlening is nog sterk in ontwikkeling. Momenteel worden onder de noemer van MaaS diverse – al dan niet door de overheid gestimuleerde – initiatieven ontplooid, omdat verwacht wordt dat MaaS een belangrijke bijdrage kan leveren aan het oplossen van mobiliteitsgerelateerde problemen.
5. Partijen willen met de oprichting van de GO een MaaS-platform realiseren. Dit platform zal echter geen diensten aan reizigers aanbieden. Partijen willen een *technisch* platform creëren, dat erop gericht is het makkelijker te maken voor ondernemingen die actief zijn op het gebied van MaaS om verbinding met elkaar te maken. Aan de ene kant van het platform zullen mobiliteitsaanbieders worden aangesloten en aan de andere kant MaaS-aanbieders. De activiteiten van de GO bestaan uit het leveren van technische koppelingsdiensten aan MaaS-aanbieders en mobiliteitsaanbieders. Deze diensten zijn bedoeld om het makkelijker te maken voor deze aanbieders om vervoers-, mobiliteits- en MaaS-diensten te verlenen aan reizigers.
6. Om het verschil tussen de twee soorten MaaS-platformen in dit besluit duidelijk te maken, zal de ACM hierna onderscheid maken tussen *retail*-platformen (waarmee diensten worden aangeboden aan reizigers) en *wholesale*-platformen (waarmee diensten worden aangeboden aan mobiliteits- en MaaS-aanbieders).

7. Partijen zijn zelf actief als mobiliteitsaanbieders met hun OV-diensten. NS en HTM zijn daarnaast ook actief als aanbieder van deelmobiliteitsdiensten (zie punt 2). Partijen willen ook actief gaan worden als MaaS-aanbieders. NS is al een MaaS-aanbieder met haar app Hely.

*De beoordeling*

8. De GO zal zich met name bezighouden met het aanbieden van interconnectiedienstverlening ten behoeve van MaaS. Op basis van haar marktonderzoek stelt de ACM vast dat de GO actief zal worden op de markt voor het aanbieden van *wholesale* MaaS-(platform)diensten. Zo komen er aanwijzingen uit het marktonderzoek naar voren dat de ontwikkeling van een *wholesale* MaaS-platform sectorspecifieke kennis vereist en dat dit een drempel opwerpt voor 'generieke' softwareontwikkelaars om dit te kunnen ontwikkelen. De succesansen van een *wholesale* MaaS-platform lijken bovendien in belangrijke mate bepaald te worden door de mobiliteitsdiensten die daarmee worden ontsloten, hetgeen samenwerking met mobiliteitsaanbieders zoals partijen noodzakelijk maakt.
9. Partijen zijn zelf actief op verscheidene markten die in een niet-horizontale relatie staan tot de markt waarop de GO actief zal worden. De voor dit besluit meest relevante markten zijn, naast de markt voor het aanbieden van *wholesale* MaaS-(platform)diensten, de markten voor (i) het aanbieden van openbaar vervoer, waaronder het aanbieden van treinvervoer van passagiers binnen de HRN-concessie, (ii) de retailmarkt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app en (iii) de markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek.
10. De ACM concludeert dat het aannemelijk is dat de hiervoor genoemde niet-horizontale relaties tussen de activiteiten van partijen en de GO de mededinging op significante wijze zouden kunnen belemmeren. Dit is het gevolg van vier verschillende soorten gedragingen die partijen en de GO na de oprichting van de GO zouden kunnen vertonen.
11. De ACM acht het, op basis van haar marktonderzoek, allereerst aannemelijk dat partijen door de oprichting van de GO de mogelijkheid en de prikkel hebben tot het implementeren van een strategie van bundeling van enerzijds de OV-diensten van partijen en anderzijds de platformdiensten van de GO, die tot uitsluiting zou kunnen leiden van andere aanbieders van *wholesale* MaaS-(platform)diensten. Een dergelijke bundelingsstrategie zou inhouden dat partijen vanuit hun positie als aanbieders van OV-diensten bepalen dat hun OV-diensten alleen of onder aantrekkelijkere voorwaarden (bijvoorbeeld eerder in de tijd of tegen lagere prijzen) beschikbaar worden gesteld aan marktpartijen met een aansluiting op het platform van de GO. Dit kan ertoe leiden dat aansluiting op het platform van de GO *de facto* een noodzakelijk vereiste wordt om een volwaardig aanbod te kunnen doen op de (*retail*)markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app. Partijen kunnen op deze wijze hun bestaande posities aan de ene zijde van het *wholesale* platform (vervoers- en mobiliteitsdiensten) gebruiken om massa te genereren aan de andere zijde van het *wholesale* platform (MaaS-diensten). Dit maakt het platform vervolgens weer aantrekkelijker voor andere aanbieders van vervoers- en mobiliteitsdiensten.
12. Ten tweede acht de ACM het aannemelijk dat partijen als gevolg van de oprichting van de GO de mogelijkheid en prikkel hebben tot het hanteren van discriminerende, intransparante en/of niet-objectieve criteria richting (concurrerende) MaaS-aanbieders voor toegang tot en/of het gebruik van het platform van de GO met als mogelijk effect dat de concurrentie op de *retail*markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app op significante wijze zou kunnen worden belemmerd.

13. Ten derde acht de ACM het aannemelijk dat partijen als gevolg van de oprichting van de GO de mogelijkheid en prikkel hebben tot het hanteren van discriminerende, intransparante en/of niet-objectieve criteria richting (concurrerende) mobiliteitsaanbieders voor toegang tot het platform van de GO, met als mogelijk effect dat de concurrentie op markten op het gebied van deelmobiliteit (in ieder geval op de markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek) op significante wijze zou kunnen worden belemmerd.
14. Ten slotte acht de ACM het, op basis van haar marktonderzoek, aannemelijk dat als gevolg van de oprichting van de GO partijen toegang kunnen krijgen tot commercieel gevoelige informatie van concurrerende MaaS-aanbieders en aanbieders van deelmobiliteit. Dit inzicht verschaft partijen een voordeel ten opzichte van deze concurrenten, als gevolg waarvan de mededinging op significante wijze zou kunnen worden belemmerd.

#### *Verbintenissen*

15. Partijen hebben een aantal verbintenissen voorgesteld, die naar hun oordeel de mogelijke mededingingsbezwaren van de ACM wegnemen. In het voorstel zeggen partijen – kort samengevat – toe:
  - (i) hun OV-diensten (reizen met bus, tram, metro en trein) beschikbaar te stellen aan MaaS-aanbieders ongeacht of deze MaaS-aanbieders zijn aangesloten op het platform van de GO of niet, en onder gelijke (technische) voorwaarden;
  - (ii) geen exclusiviteitsverplichtingen op te leggen aan mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders;
  - (iii) de toegang tot het platform voor mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders te waarborgen door middel van FRAND voorwaarden;
  - (iv) te waarborgen dat mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders (inclusief partijen zelf) geen toegang zullen hebben tot concurrentiegevoelige informatie.
16. Het voorstel van partijen biedt naar het oordeel van de ACM in afdoende mate een oplossing voor de geconstateerde mogelijke mededingingsrechtelijke bezwaren. Ook constateert de ACM dat het voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is en dat de toezichtlasten van de ACM beperkt zijn.
17. De ACM concludeert daarom dat partijen onder deze voorwaarden geen vergunning nodig hebben voor het tot stand brengen van deze voorgenomen concentratie.

#### *Leeswijzer*

18. In dit besluit bespreekt de ACM eerst de gevolgde procedure en de bij de concentratie betrokken partijen (hoofdstukken 2-4). Hierna gaat de ACM in op de toepasselijkheid van het concentratietoezicht op de gemelde transactie (hoofdstuk 5), gevolgd door de mededingingsrechtelijke beoordeling van die transactie (hoofdstuk 6). Daarna bespreekt de ACM de verbintenissen die partijen hebben voorgesteld om de mededingingsbezwaren weg te nemen, die zich als gevolg van de voorgenomen concentratie zouden kunnen voordoen (hoofdstuk 7). Het besluit eindigt met een conclusie (hoofdstuk 8).

## 2 Melding

19. Op 16 april 2020 heeft de ACM een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie.<sup>1</sup> GVB, HTM, NS en RET hebben gemeld dat zij van plan zijn om een gezamenlijke onderneming op te richten.
20. De ACM heeft de melding in de Staatscourant 23916 van 24 april 2020 gepubliceerd. De ACM heeft vijf reacties ontvangen naar aanleiding van de publicatie in de Staatscourant. Deze reacties behandelt de ACM in dit besluit waar ze relevant zijn voor de beoordeling. De ACM heeft schriftelijk vragen gesteld aan en gesprekken gevoerd met verschillende marktpartijen.

## 3 Partijen

21. GVB is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht. Zij is onderdeel van de GVB groep, een openbaarvervoersbedrijf dat de metro-, tram, bus- en veerdiensten in de metropoolregio Amsterdam exploiteert. Dagelijks reizen ongeveer 850.000 reizigers met GVB. GVB is een 100% dochteronderneming van de gemeente Amsterdam.
22. HTM is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht. Zij is onderdeel van de HTM groep, een openbaarvervoersbedrijf dat het tram-, bus- en lightrailvervoer verzorgt in de regio Haaglanden, bestaande uit Den Haag, Delft, Rijswijk, Voorburg, Leidschendam, Nootdorp, Wateringen en Zoetermeer. Dagelijks reizen ongeveer 258.000 reizigers met HTM. HTM is een gezamenlijke dochteronderneming van de gemeente Den Haag en Metropoolregio Den Haag Rotterdam ("MRDH").
23. NS is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht. Zij is onderdeel van de NS groep, het Nederlandse nationale openbaarvervoersbedrijf. Dagelijks reizen ongeveer 1 miljoen reizigers met NS. De NS houdt zich bezig met spoorvervoer en levert aanverwante diensten, zoals de OV-fiets. NS is een 100% dochteronderneming van de Nederlandse Staat.
24. RET is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht. Zij is onderdeel van de RET groep, een openbaarvervoersbedrijf dat het metro-, tram-, bus- en ferryvervoer in de stadsregio Rotterdam verzorgt. Dagelijks reizen ongeveer 600.000 reizigers met RET. RET is een gezamenlijke dochteronderneming van de gemeente Rotterdam en MRDH.

### *De gemeenschappelijke onderneming*

25. Volgens partijen is hun primaire focus bij de oprichting van de GO het realiseren van een MaaS-platform.
26. De GO zal een MaaS-platform bouwen en mobiliteitsaanbieders aan MaaS-aanbieders koppelen. Tevens zal de GO verantwoordelijk zijn voor het onderhoud, de service en de verdere ontwikkeling van het platform. De betrokkenheid van de GO is in eerste instantie beperkt tot het beschikbaar stellen van een platform (in de vorm van software) aan aangesloten MaaS-aanbieders en mobiliteitsaanbieders. Deze software, die voor elke MaaS-aanbieder als een aparte *instance* zal werken, zorgt ervoor dat de MaaS-aanbieders kunnen communiceren met de verschillende *Application Programming Interfaces* (API's) van de mobiliteitsaanbieders. De software stelt de MaaS-aanbieder in staat om deze mobiliteitsaanbieders te bereiken via één *interface* (het platform).

<sup>1</sup> Op grond van artikel 34 van de Mw.

De MaaS-aanbieder, niet de GO of het platform van de GO, selecteert vervolgens de mobiliteitsaanbieders die hij wil ontsluiten in zijn MaaS-applicatie. Alle datastromen lopen direct tussen de MaaS-aanbieders en de mobiliteitsaanbieders. De GO maakt geen deel uit van de operationele datastroom. De GO levert geen diensten aan eindgebruikers (reizigers). Partijen fungeren zelf als mobiliteitsaanbieders (zij bieden hun OV-diensten aan) en als MaaS-aanbieders (zij bieden verschillende diensten van mobiliteitsaanbieders aan via hun eigen apps, zoals NS Reisplanner Extra, of toekomstige apps).

27. De MaaS-aanbieders, en niet de GO, bepalen met welke mobiliteitsaanbieders zij een contract afsluiten en welke mobiliteitsdiensten in hun MaaS-applicatie worden aangeboden. De GO is niet betrokken bij deze beslissingen, noch bij de commerciële relatie tussen de mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders. In essentie verbindt de GO de MaaS-aanbieders en de mobiliteitsaanbieders met elkaar en zorgt ervoor dat deze bedrijven MaaS-diensten en mobiliteitsdiensten aan reizigers kunnen aanbieden.
28. Naast het verbinden van mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders zal de GO nog enkele andere functionaliteiten gaan aanbieden, te weten een *white label app* en een multimodale reisplanner. Deze functionaliteiten zijn beide optioneel. Partijen hebben in de melding<sup>2</sup> aangegeven dat de GO in zijn huidige opzet geen betaaldienst (*clearing and settlement*) zal omvatten.<sup>3</sup>

## 4 De gemelde operatie

29. Partijen zijn van plan om een volwaardige gemeenschappelijke onderneming (de GO) op te richten en gezamenlijke zeggenschap te verkrijgen over de GO. NS zal [vertrouwelijk %]\* van de aandelen in de GO houden, GVB, HTM en RET zullen elk [vertrouwelijk %] van de aandelen houden.
30. De voorgenomen transactie blijkt uit de Joint Venture Overeenkomst van 17 juni 2020, de conceptstatuten van de GO van 8 juli 2020, en uit de Intentieovereenkomst inzake Samenwerking project RiVier van 11 januari 2019 in combinatie met Allonge 1 op de Intentieovereenkomst van 24 januari 2020.

## 5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

31. Gelet op de omzetgegevens van de betrokken ondernemingen moet de transactie worden beschouwd als een concentratie met een communautaire dimensie in de zin van artikel 1 van Verordening (EG) Nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen.<sup>4</sup> Op 25 februari 2020 hebben partijen op grond van artikel 4, vierde lid, van de Concentratieverordening aan de Europese Commissie (hierna: de Commissie) verzocht om de transactie te verwijzen naar de ACM. Op 5 maart 2020 heeft de ACM de Commissie per brief geïnformeerd dat de ACM geen bezwaar heeft tegen de voorgestelde verwijzing. Bij beschikking van 31 maart 2020 heeft de Commissie op grond van artikel 4, vierde lid, van de Concentratieverordening de zaak verwezen

\* In de openbare versie van het besluit zijn delen van de tekst vervangen of weggelaten om reden van vertrouwelijkheid. Vervangen of weggelaten delen zijn met vierkante haken aangegeven. In het geval van getallen of percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.

<sup>2</sup> Zie formulier Reasoned Submission, randnummer 346.

<sup>3</sup> De activiteiten voor verdere doorontwikkeling zijn nog open en zijn afhankelijk van hoe de markt zich zal ontwikkelen. Partijen hebben hierbij aangegeven dat de verdere uitwerking en doorontwikkeling van het MaaS-platform een continue aanpassing is op de technische mogelijkheden vanuit de markt en functionele wensen van de aangesloten mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders.

<sup>4</sup> Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PbEG 2004, L 24/1), (hierna: 'Concentratieverordening').

naar de ACM. Op 16 april 2020 hebben partijen melding gedaan van de voorgenomen concentratie bij de ACM.

32. Ter beoordeling van de toepasselijkheid van het concentratietoezicht onderzoekt de ACM of de gemelde operatie resulteert in de totstandkoming van een onderneming waarin partijen gezamenlijke zeggenschap verkrijgen. Vervolgens onderzoekt de ACM of deze gemeenschappelijke onderneming duurzaam alle functies van een zelfstandige economische eenheid vervult.

#### *Gezamenlijke zeggenschap*

33. Er is sprake van gezamenlijke zeggenschap indien alle partijen de mogelijkheid hebben om beslissende invloed uit te oefenen op de gemeenschappelijke onderneming. Beslissende invloed betekent in dit verband normaal gesproken dat de betrokkenen bij machte zijn maatregelen te blokkeren die het strategische commerciële gedrag van een onderneming bepalen.<sup>5</sup>
34. Na de transactie zullen GVB, HTM, NS en RET beschikken over gezamenlijke zeggenschap over de GO, waarbij NS [vertrouwelijk %] en GVB, HTM en RET elk [vertrouwelijk %] van de aandelen in de GO zullen houden.
35. Ondanks het verschil in de aandelenverhouding tussen GVB, HTM, NS en RET, zullen partijen beschikken over gezamenlijke zeggenschap over de GO op grond van de volgende zeggenschapsrechten.
36. Artikel 6.2 van de Joint Venture Overeenkomst bepaalt dat partijen de leden van de Directie [vertrouwelijk] benoemen. In artikel 6.4 en artikel 7.1.2 van de Joint Venture Overeenkomst staat dat voor verscheidene andere besluiten [vertrouwelijk] van partijen vereist is. Dit betreft bijvoorbeeld besluiten over de [vertrouwelijk].
37. Indien partijen niet [vertrouwelijk] tot een besluit kunnen komen – [vertrouwelijk] – bepaalt artikel 7.5.1 van de Joint Venture Overeenkomst dat de voorzitters van de Raden van Bestuur van partijen in redelijkheid en billijkheid tot overeenstemming proberen te komen over een oplossing voor [vertrouwelijk]. Artikel 7.5.2 bepaalt dat wanneer de voorzitters er niet in slagen om binnen [vertrouwelijk] tot een oplossing te komen, partijen de kwestie kunnen voorleggen aan een [vertrouwelijk]. Wanneer partijen de kwestie niet via de [vertrouwelijk] kunnen oplossen, is de enige overgebleven mogelijkheid de algemene bepaling in artikel 18.10 van de Joint Venture Overeenkomst, die bepaalt dat alle geschillen die voortvloeien uit de Joint Venture Overeenkomst definitief beslecht zullen worden door de [vertrouwelijk].
38. Gelet op het voorgaande hebben partijen elkaar dus nodig bij het nemen van de beslissingen die het strategische commerciële gedrag van de GO bepalen. Hieruit kan worden afgeleid dat er na de beoogde transactie sprake zal zijn van gezamenlijke zeggenschap van GVB, HTM, NS en RET over de GO, in de zin van artikel 27, tweede lid, van de Mw.

#### *Volwaardigheid*

39. Voor de toepassing van artikel 27, tweede lid, van de Mw stelt de ACM voorts vast of de GO een volwaardige GO is die duurzaam alle functies van een zelfstandige economische eenheid vervult. Een GO is volwaardig wanneer deze zelf alle functies vervult die andere op die markt werkzame ondernemingen normaal ook vervullen. De GO moet daartoe beschikken over (i) een dagelijks

<sup>5</sup> Zie de Geconsolideerde Mededeling van de Commissie over Bevoegdheidskwesties op grond van Verordening (EG) 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (hierna: Geconsolideerde Mededeling van de Commissie), punt 62.



bestuur en (ii) over toegang tot voldoende middelen waaronder financiën, personeel en vermogensbestanddelen zodat zij binnen de grenzen van de overeenkomst betreffende de GO op duurzame wijze haar bedrijfswerkzaamheden kan uitoefenen.<sup>6</sup>

40. De ACM voorziet op basis van de door partijen verstrekte informatie dat de GO duurzaam alle functies van een zelfstandige economische eenheid zal vervullen.
41. Ten eerste is het aannemelijk dat de GO over voldoende eigen middelen zal beschikken om onafhankelijk op de markt werkzaam te zijn. De GO zal als een zelfstandige onderneming opereren en zal gefinancierd worden door middel van een combinatie van startkapitaal en inkomsten. De aanvankelijke financiële bijdrage bij de oprichting van de GO is beperkt en is ten behoeve van het opzetten van het zogenaamde *Minimum Viable Product* en het vereiste werkkapitaal. In de Joint Venture Overeenkomst is voorzien dat, indien het startkapitaal onvoldoende is voor de uitvoering van de *business case*, partijen een aanvullende financiering zullen verstrekken. Het uitgangspunt van partijen is dat bij verdere financiering de GO wordt gefinancierd uit eigen middelen dan wel uit leningen van derden.
42. Ten tweede zal de GO zijn eigen management hebben dat zich bezighoudt met de dagelijkse activiteiten en beschikken over eigen personeel. De verantwoordelijkheid voor alle operationele zaken die betrekking hebben op de dagelijkse bedrijfsvoering en activiteiten van de GO ligt bij de directie. Partijen zullen geen directe invloed hebben op de operationele activiteiten van de GO, dergelijke activiteiten zijn voorbehouden aan de directie. Alle activiteiten die betrekking hebben op de commerciële relaties van de GO met de mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders (en derhalve met partijen in hun rollen als mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders), zijn voorbehouden aan de directie.
43. Ten derde wordt de GO opgericht met de intentie om op duurzame basis werkzaam te zijn en een autonome marktpositie te verwerven. Partijen hebben geen afspraken gemaakt die de duur van de GO beperken.
44. Ten vierde zal de GO niet specifiek voor haar moeders bepaalde taken uitvoeren, maar onafhankelijk op de markt opereren en een dienstenportfolio aanbieden dat verschilt van de diensten die door haar moedermaatschappijen worden aangeboden. Partijen schatten dat een substantieel deel van de inkomsten van de GO [vertrouwelijk %] zal worden gegenereerd door derden.

#### Conclusie

45. Als gevolg van het voorgaande is het in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet geregelde concentratietoezicht van toepassing op de onderhavige transactie en kan worden geconcludeerd dat de gemelde operatie een concentratie is in de zin van artikel 27, tweede lid, van de Mededingingswet.
46. Betrokken ondernemingen zijn GVB, HTM, NS en RET.

<sup>6</sup>Zie de Geconsolideerde Mededeling van de Commissie, reeds aangehaald, punt 91 e.v.

## 6 Beoordeling

### 6.1 Inleiding

47. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de voorgenomen concentratie. Gelet op de activiteiten van partijen en de activiteiten van de GO zijn er geen horizontale gevolgen van de voorgenomen concentratie te verwachten. De activiteiten van partijen en de GO staan daarentegen wel in een verticale en conglomerate relatie tot elkaar. Alvorens de relevante markten te beschrijven waarop de oprichting van de GO effect kan hebben zal de ACM kort stilstaan bij de activiteiten van partijen en de voorziene activiteiten van de GO.

### 6.2 Activiteiten partijen en voorziene activiteiten van de GO

#### Activiteiten partijen

48. Partijen fungeren als mobiliteitsaanbieders (zij zijn publieke openbaarvervoersbedrijven met verschillende bedrijfsactiviteiten gerelateerd aan OV)<sup>7</sup> en als MaaS-aanbieders (zij bieden de verschillende diensten van de mobiliteitsaanbieders aan via hun eigen apps, bijvoorbeeld NS Reisplanner Extra, of toekomstige apps).

#### Activiteiten GO

49. Partijen willen met de oprichting van de GO een MaaS-platform realiseren waarbij aan de ene kant mobiliteitsaanbieders zijn aangesloten en aan de andere kant MaaS-aanbieders. De activiteiten van de GO bestaan uit het verbinden van deze partijen, zodat zij hun mobiliteit- en MaaS-diensten kunnen verlenen aan reizigers. Zie figuur 1 voor een schematisch overzicht van de koppelingen van de verschillende aanbieders aan beide kanten van het platform. Partijen geven aan dat de GO geen diensten aan eindgebruikers (reizigers) zal gaan leveren.



Figuur 1 Schematisch overzicht van partijen over de technische koppeling

<sup>7</sup> NS is als houder van de concessie voor het HRN de grootste aanbieder van openbaar vervoer per trein in Nederland. Ook exploiteert NS verscheidene aan treinvervoer gerelateerde diensten, zoals het aanbieden van deelfietsen bij treinstations (onder de merknaam OV-fiets). Daarnaast is zij, samen met Pon, actief via Hely Holding op het gebied van deelvervoerdienstverlening. GVB exploiteert de metro-, tram-, bus- en veerdiensten in de metropoolregio Amsterdam. RET verzorgt het metro-, tram-, bus- en ferryvervoer in de stadsregio Rotterdam. HTM verzorgt het tram-, bus- en lightrailvervoer verzorgt in de regio Haaglanden. Daarnaast biedt zij tevens deelfietsen aan onder de merknaam HTM fiets.

50. De primaire focus van het platform ligt, volgens partijen, bij het verzorgen van de technische (API)-koppelingen tussen de verschillende aanbieders. Andere functionaliteiten van het platform zijn het aanbieden van een *white label app*, een multimodale reisplanner, klantmanagement en nieuw te ontwikkelen functionaliteiten. De GO zal de verschillende (platform)functionaliteiten niet zelf ontwikkelen, maar inkopen bij een IT-leverancier.
51. Partijen hebben aangegeven dat de *white label app* in opdracht van de GO door de leverancier zal worden gebouwd en geleverd en dat derde partijen deze app kunnen afnemen en naar eigen wens (qua uiterlijk / *look and feel*: kleur, logo's en menustructuur) kunnen aanpassen. De *white label app* kan door een MaaS-aanbieder worden afgenomen en biedt de reiziger mogelijkheden om de reis te plannen, boeken en betalen door (via een *deep link*) naar de app van de mobiliteitsaanbieder te linken. De exploitatie van de *white label app* en de afspraken met de reiziger zijn de volledige verantwoordelijkheid van de MaaS-aanbieder en gaan buiten de GO om. Ook de optionele reisplanner zal, volgens partijen, in opdracht van de GO door de leverancier "*off the shelf*" worden gebouwd en geleverd. Partijen hebben, als aandeelhouder, geen invloed op de invulling van de algoritmes.

#### *Niet-horizontale relaties*

52. Zoals eerder aangegeven in punt 47, bestaan er enerzijds verticale relaties tussen bepaalde activiteiten van partijen en de GO of kan de voorgenomen concentratie leiden tot conglomerateffecten (hierna samen genoemd: niet-horizontale relaties). De eerste niet-horizontale relatie ziet op de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten (zie paragraaf 6.3.1) en de markten voor het aanbieden van openbaar vervoersdiensten (zie paragraaf 6.3.3). De ACM heeft in haar analyse van de gevolgen van de beoordeling onderzocht of partijen de mogelijkheid en prikkel hebben om hun OV-diensten exclusief of onder betere voorwaarden te gaan leveren via hun platform. Een dergelijke strategie zou een significante belemmering van de mededinging tot gevolg kunnen hebben op de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten (zie paragraaf 6.4.1).
53. De tweede en derde niet-horizontale relatie zien enerzijds op de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten en de markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app (zie paragraaf 6.3.2) en anderzijds op de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten en een markt op het gebied van deelmobiliteit, te weten de relevante markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek (zie paragraaf 6.3.4). In de beoordeling van de gevolgen heeft de ACM geanalyseerd of er een risico bestaat dat de GO de toegang voor MaaS-aanbieders en (deel)mobiliteitsaanbieders zou kunnen belemmeren. Een dergelijke strategie zou een significante belemmering van de mededinging tot gevolg kunnen hebben op de markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app (zie paragraaf 6.4.2). Daarnaast zou een dergelijke strategie een significante belemmering van de mededinging tot gevolg kunnen hebben op markten het gebied van deelmobiliteit, waaronder de markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek (zie paragraaf 6.4.3).
54. Hierna zal de ACM eerst de desbetreffende relevante product- en geografische markten beschrijven. Daarna beoordeelt de ACM of er sprake kan zijn van een mogelijkheid en prikkel tot markt afscherming en beschrijft de mogelijke niet-horizontale effecten daarvan op de betrokken relevante markten.

## 6.3 Relevante productmarkten

### 6.3.1 De *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten

#### Productmarkt

##### Opvattingen partijen

55. Volgens partijen wordt de GO actief op een markt voor IT-diensten. Partijen betogen aan de hand van eerdere beschikkingen van de Commissie dat binnen de markt voor IT-diensten mogelijk verschillende segmenten onderscheiden kunnen worden, gebaseerd op (i) de functionaliteit van de diensten en (ii) de verschillende sectoren waar de diensten betrekking op hebben.<sup>8</sup> Volgens partijen kunnen IT-diensten op het gebied van MaaS mogelijk als een subsegment worden beschouwd. De GO is namelijk volledig gefocust op MaaS en de IT-diensten van de GO worden voor MaaS op maat gemaakt. De verschillende processen en activiteiten van de GO kunnen daarbij niet als afzonderlijke aanbiedingen worden beschouwd, aangezien zij alle met elkaar samenhangen en het voor andere bedrijven mogelijk maken om MaaS-diensten aan te bieden.

##### Beoordeling ACM

56. De mogelijke markt(en) voor MaaS-(platform)diensten zijn nog niet eerder afgebakend door de ACM, noch door de Commissie. De Commissie heeft in het verleden wel overwogen dat de markt voor IT-diensten gesegmenteerd kan worden op basis van (i) de functionaliteit van de diensten en (ii) de verschillende sectoren waar de diensten betrekking op hebben.<sup>9</sup>
57. De Commissie acht het in haar verwijzingsbeschikking<sup>10</sup> in deze zaak aannemelijk dat het *wholesale* aanbod van MaaS (platform)-diensten een aparte productmarkt vormt. Vanuit de vraagzijde bezien is het, volgens de Commissie, aannemelijk dat afnemers van MaaS-platformen andere functionele vereisten vragen dan voor andere applicaties. Vanuit de aanbodzijde bezien laat de Commissie het open of alle aanbieders die actief zijn op een markt voor IT-diensten in staat zijn om de technische vereisten te vervullen die nodig zijn in het subsegment voor MaaS-platformen. De Commissie wijst er wel op dat het succes van een platformdienst afhankelijk is van de mogelijkheid om afnemers aan te trekken aan beide zijden van het platform, in dit geval openbaar vervoer en MaaS-aanbieders. Ten aanzien hiervan overweegt de Commissie dat partijen een hele sterke marktpositie hebben op een zijde van het platform, en dat alternatieve MaaS-platformen niet in staat zijn om op gelijke voet te concurreren of niet levensvatbaar zijn zonder dat partijen deelnemen in een dergelijk platform. Daarom acht de Commissie aanbodssubstitutie, waarbij aanbieders van generieke IT-diensten starten met het aanbieden van MaaS-platformen, beperkt. Gelet hierop concludeert de Commissie voorlopig dat het aannemelijk is dat het *wholesale* aanbieden van MaaS-(platform)diensten een aparte productmarkt vormt.

<sup>8</sup> Zie beschikking van de Commissie in zaak M.668 – *Philips / Origin*; beschikking van de Commissie in zaak M.1561 – *Getronics / Wang*; beschikking van de Commissie in zaak M.1901 – *Cap Gemini / Ernst & Young*; beschikking van de Commissie in zaak M.2195 – *Cap Gemini / Vodafone / JV*; beschikking van de Commissie in zaak M.2478 – *IBM Italia / Business Solutions / JV*; beschikking van de Commissie in zaak M.3171 – *Computer Sciences Corporation / Royal Mail Business Systems*; beschikking van de Commissie in zaak M.3172 – *Ferrovial / Amey*; beschikking van de Commissie in zaak M.4108 – *T-Systems / Gedas*; beschikking van de Commissie in zaak M.6921 – *IBM Italia / Ubis*; beschikking van de Commissie in zaak M.7458 – *IBM / INF Business of Deutsche Lufthansa*; beschikking van de Commissie in zaak M.8765 – *LENOVO / FUJITSU / FCCL*.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie in zaak M.6921 *IBM ITALIA/UBIS*, randnummer 12-13 en 22-25 en de beschikking van de Commissie in zaak M.8765 *Lenovo/Fujitsu/FCCL*, randnummers 23 – 25.

<sup>10</sup> De beschikking van de Commissie in zaak M.9250 – *GVB / HTM / NS / RET / JV*.

58. De ACM acht het – evenals de Commissie – aannemelijk dat de relevante productmarkt waarop de GO actief zal worden, bestaat uit het aanbieden van *wholesale* MaaS-(platform)diensten. Daartoe overweegt de ACM het volgende.
59. De GO zal zich met name bezighouden met het aanbieden van interconnectiedienstverlening ten behoeve van MaaS. Deze dienstverlening bestaat uit het aanbieden van een (software)platform dat MaaS-aanbieders en mobiliteitsaanbieders met elkaar verbindt, met als doel dat deze partijen mobiliteits- en MaaS-diensten kunnen verlenen aan reizigers. Uit het marktonderzoek van de ACM blijkt dat er reeds verscheidene aanbieders actief zijn in Nederland die beschikken over een platform met vergelijkbare functionaliteiten als het platform van partijen. Deze platformen worden door aanbieders doorgaans gebruikt als basis voor het aanbieden van hun eigen *retail* MaaS-diensten, maar er zijn ook aanbieders die hun platform als (*wholesale*) *white label*-oplossing ter beschikking stellen aan anderen die met gebruikmaking daarvan hun eigen *retail* MaaS-diensten kunnen aanbieden.
60. Uit het marktonderzoek van de ACM komen daarnaast aanwijzingen naar voren dat voor het kunnen ontwikkelen van een dergelijk *wholesale* platform een bepaalde mate van (domein)kennis vereist is op het gebied van mobiliteit en MaaS. Dat de ontwikkeling van een *wholesale* MaaS-platform sectorspecifieke kennis vereist, werpt een drempel op voor substitutie vanuit de aanbodzijde door 'generieke' softwareontwikkelaars. Uit het marktonderzoek van de ACM komen weliswaar aanwijzingen naar voren dat ook niet-gespecialiseerde softwareontwikkelaars zelfstandig de vereiste *knowhow* zouden kunnen verwerven om een *wholesale* MaaS-platform te ontwikkelen, maar dit wordt door de meeste bevroegde marktpartijen op zichzelf bezien niet als een realistische optie beschouwd voor toetreding. De succesansen van een dergelijk platform worden namelijk in belangrijke mate bepaald door de mobiliteitsdiensten die daarmee worden ontsloten, hetgeen samenwerking met mobiliteitsaanbieders zoals partijen noodzakelijk maakt. Gelet hierop acht de ACM het ook vanuit de aanbodzijde aannemelijk dat *wholesale* MaaS-platformontwikkeling binnen de IT-sector een aparte activiteit vormt.
61. Vanuit de vraagzijde bezien acht de ACM het, evenals de Commissie, aannemelijk dat afnemers van dergelijke *wholesale* MaaS-platformen behoefte hebben aan andere functionele vereisten dan voor andere applicaties.
62. Ook de andere door partijen genoemde technische functionaliteiten ten behoeve van het doen van een *retail* MaaS-aanbod, te weten een multimodale reisplanner en een *white label* MaaS app, zouden naar het oordeel van de ACM deel uit kunnen maken van de markt voor *wholesale* MaaS-(platform)diensten. Zoals blijkt uit de hierna volgende beoordeling van de *retail*markt in onderdeel 6.3.2 van dit besluit, bestaat een *retail* MaaS-aanbod uit een combinatie van verschillende diensten, waaronder (openbaar) vervoersdiensten, (multimodale) reisplanners, boekings- en reserveringsdiensten en betaaldiensten. Het leveren van software aan *retail* MaaS-dienstverleners die het mogelijk maakt om dergelijke diensten aan te bieden aan reizigers, zou om deze reden tevens kunnen worden beschouwd als onderdeel van een breder aanbod van *wholesale* MaaS-diensten. In onderhavige zaak kan in het midden worden gelaten of er binnen de markt voor het aanbieden van *wholesale* MaaS-(platform)diensten een nader onderscheid dient te worden gemaakt naar functionaliteiten als het aanbieden van *white label* apps en reisplanners, aangezien de materiële beoordeling hierdoor niet wordt beïnvloedt (zie punt 120).
63. Gelet op het voorgaande gaat de ACM uit van de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten.

## Geografische markt

### *Opvattingen partijen*

64. Volgens partijen is de (brede) markt voor IT-diensten in ieder geval EEA-breed, aangezien het IT-gebaseerde diensten betreft die gemakkelijk over nationale grenzen heen uitgerold kunnen worden.
65. Partijen zijn echter van mening dat de geografische markt voor IT-diensten op het gebied van MaaS, nationaal van omvang is. De afnemers van de GO – mobiliteits- en MaaS-aanbieders – bieden hun diensten normaalgesproken op een nationaal of lokaal niveau aan. Er zijn, volgens partijen, nationale drempels voor mobiliteits- en MaaS-aanbieders om hun diensten aan te bieden aan afnemers in andere landen. Daarom zijn de activiteiten van de GO waarschijnlijk ook nationaal van omvang.
66. Hoewel het technisch mogelijk is voor de GO om MaaS- en mobiliteitsaanbieders te koppelen ongeacht hun locatie, is het volgens partijen op dit moment onwaarschijnlijk dat de GO haar IT-diensten in andere landen zal aanbieden en zal concurreren met vergelijkbare IT-aanbieders in die landen. Daarnaast stellen partijen dat vanuit reizigersperspectief er vaak vraag bestaat naar lokale of nationale mobiliteitsdiensten en MaaS-diensten.

### *Beoordeling ACM*

67. De Commissie concludeert in haar verwijzingsbeschikking dat de markt voor het aanbieden van *wholesale* MaaS-(platform)diensten nationaal of kleiner dan nationaal van omvang is. Een platform dient klanten aan beide zijden van het platform aan te trekken. De markten waarin deze klanten opereren, zijn nationaal of kleiner. Het platform van de GO zal op de Nederlandse markt opereren. Het platform en dus ook concurrerende platforms zullen daarom de deelname vergen van lokale vervoersaanbieders en lokale MaaS-aanbieders die actief zijn op de Nederlandse markt (of een plausibele kleinere markt binnen Nederland). Platforms die in andere landen actief zijn, concurreren volgens de Commissie niet met platforms die in Nederland actief zijn, en *vice versa*.

### *Conclusie*

68. Net als de Commissie acht de ACM het aannemelijk dat de geografische omvang van de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten ten hoogste nationaal is. Het platform van de GO zal op de Nederlandse markt opereren, waarbij de afnemers – mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders – hun diensten grotendeels aanbieden op ten hoogste nationaal niveau. Het marktonderzoek van de ACM heeft weliswaar enkele aanwijzingen opgeleverd dat aanbieders uit andere EU-landen over de technische mogelijkheden beschikken die voor platformontwikkeling noodzakelijk zijn, maar tegelijkertijd wordt door de betreffende marktpartijen aangegeven dat het onwaarschijnlijk is dat buitenlandse partijen zonder Nederlandse (vervoers-/mobiliteits)partner actief zouden kunnen worden. Ook dit duidt erop dat de markt ten hoogste nationaal van omvang is.

### 6.3.2 De (retail)markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app

#### Productmarkt

##### *Opvattingen van partijen*

69. Partijen merken op dat het platform van de GO enkel IT-diensten zal leveren en niet actief zal zijn als MaaS-aanbieder. Het beoogde MaaS-platform stelt MaaS-aanbieders in staat om hun eigen MaaS-apps te ontwikkelen waarmee MaaS-diensten kunnen worden aangeboden. Hoewel de MaaS-aanbieders allemaal gebruik kunnen maken van hetzelfde MaaS-platform, kunnen zij hun MaaS-app en -diensten differentiëren. Elke MaaS-aanbieder is vrij om overeenkomsten aan te gaan met de mobiliteitsaanbieders van hun keuze die verbonden zijn met het platform, waardoor de MaaS-aanbieders kunnen bepalen welk vervoer en andere diensten (van de mobiliteitsaanbieders) via hun MaaS-app worden aangeboden.
70. Hierdoor zullen MaaS-aanbieders, volgens partijen, actief zijn op een markt voor het aanbieden van MaaS-diensten (aan reizigers). Deze markt dient, volgens partijen, onderscheiden te worden van de markt voor IT-diensten waarop de GO actief zal zijn.
71. Volgens partijen sluit een verdere segmentering van de markt voor MaaS-diensten niet aan bij de essentie van MaaS-diensten. Het concept van MaaS is volgens hen de integratie van aparte producten en diensten in één enkele dienst. Een segmentering naar deelproducten of -diensten (bijvoorbeeld planning, het boeken van tickets, betalingsfaciliteiten, *clearing & settlement*, *sales support*-systemen) zou niet passen bij het belangrijkste kenmerk van de MaaS-dienst: de integratie van deze diensten.

##### *Beoordeling ACM*

72. In een recent besluit<sup>11</sup> is de ACM uitgegaan van een (retail)markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app.
73. In het besluit werd, onder verwijzing naar (wetenschappelijke) literatuur over MaaS, overwogen dat het MaaS-concept doorgaans wordt omschreven als een geïntegreerd aanbod van verschillende soorten diensten zoals: (openbaar) vervoersdiensten, mobiliteitsdiensten, (multimodale) reisplanners (al dan niet inclusief route en tariefinformatie), boekings- en reserveringsdiensten en betaaldiensten. Kenmerkend voor een MaaS-aanbod is dat het multimodaal is, dat wil zeggen verschillende vervoers- en mobiliteitsdiensten omvat en in een bundel wordt aangeboden, doorgaans via een app. Het niveau van integratie van deze diensten is nog in ontwikkeling.<sup>12</sup> Ook in het marktonderzoek in onderhavige zaak werd dit bevestigd.
74. Veel van de MaaS-concepten die nu in de praktijk worden ontwikkeld, bevinden zich nog in een opstartfase. Zij bedienen doorgaans een relatief kleine groep klanten, bieden vaak een beperkt palet aan vervoers- en mobiliteitsdiensten aan, en voorzien in sommige gevallen nog niet in een reisplannerfunctie.
75. In het recente besluit van de ACM werd het aannemelijk geacht dat geïntegreerde MaaS-apps op dit moment niet alleen van elkaar concurrentiedruk ondervinden, maar ook van de apps van andere

<sup>11</sup> Zie besluit van de ACM van 20 mei 2020 in zaak ACM/20/038614, *NS Groep N.V. – Pon Holdings B.V. - JV*, punten 117-129.

<sup>12</sup> In de literatuur worden verschillende niveaus van integratie onderscheiden. Zie bijvoorbeeld: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, *Exploring Mobility-as-a-Service: insights from literature and focus group meetings* (2018), blz. 7-8.

vervoers-/mobiliteitsaanbieders waarin alleen de diensten van die aanbieder worden aangeboden (de zogenaamde unimodale aanbieders). De ACM stelde in dat besluit echter ook vast dat de resultaten van haar marktonderzoek aanknopingspunten gaven dat het aanbieden van geïntegreerde (MaaS-)vervoers- en mobiliteitsdiensten als een aparte markt dient te worden beschouwd, of op afzienbare termijn als een aparte markt zal kunnen worden beschouwd. In dit kader wees de ACM erop dat ondernemingen die zich op het gebied van MaaS begeven, eenzelfde doel hebben: het steeds verder uitbreiden van de door hen aangeboden 'bundel' van mobiliteitsdiensten en ondersteunende diensten, om zo één compleet en geïntegreerd mobiliteitsaanbod voor reizigers te creëren.

76. Uit het marktonderzoek van de ACM in onderhavige zaak zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen die aanleiding geven om van deze marktafbakening af te wijken.

#### Conclusie

77. De ACM acht het gelet op het marktonderzoek ten behoeve van haar recente besluit, de eenduidige uitkomsten van het marktonderzoek in de onderhavige zaak en de dynamiek in deze markt aannemelijk dat de markt zich op afzienbare termijn ontwikkelt tot een markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app. Korthedshalve duidt de ACM de diensten die op deze markt worden aangeboden hierna aan als (*retail*) MaaS-diensten.

## Geografische markt

#### Opvattingen partijen

78. Volgens partijen is deze markt in ieder geval nationaal en mogelijk breder dan nationaal van omvang. MaaS-aanbieders zullen, volgens partijen, hun MaaS-diensten in beginsel aan eindgebruikers in Nederland aanbieden. Het is echter mogelijk dat internationale MaaS-aanbieders (bijvoorbeeld Belgische of Duitse ondernemingen) gebruik zouden willen maken van het platform van de GO en daarbij behorende MaaS-platformdiensten om MaaS-diensten te kunnen aanbieden aan eindgebruikers in andere landen (bijvoorbeeld eindgebruikers die naar Nederland reizen).

#### Beoordeling ACM

79. In haar verwijzingsbeschikking van 15 januari 2020<sup>13</sup> overwoog de Commissie dat de markt voor *retail* distributie van MaaS-diensten nationaal van omvang is. De Commissie ziet geen factoren in deze zaak die zouden moeten leiden tot een afwijking van dit standpunt. Bovendien merkt de Commissie in haar verwijzingsbeschikking in deze zaak op dat, zoals ook bevestigd door partijen, de afnemers van de GO (mobiliteits- en MaaS-aanbieders), hun diensten normaal gesproken op een nationaal of lokaal niveau aanbieden, en dat er nationale drempels zijn voor mobiliteits- en MaaS-aanbieders om hun diensten aan te bieden aan afnemers in een ander land. Bovendien is er vanuit reizigersperspectief normaal gesproken vraag naar lokale of nationale mobiliteitsdiensten en MaaS-diensten. Daarom concludeert de Commissie voor deze zaak dat de geografische omvang van de markt nationaal is.
80. In een recent besluit van de ACM met betrekking tot MaaS-diensten is zij tot de conclusie gekomen dat deze markt ook nationaal van omvang is. Het marktonderzoek van de ACM in deze zaak heeft geen aanwijzingen opgeleverd om een andere geografische omvang af te bakenen.

#### Conclusie

<sup>13</sup> Verwijzingsbeschikking van de Commissie van 15 januari 2020 in zaak M.9545 - NS Groep/Pon Netherlands/JV.



81. Gelet op het voorgaande gaat de ACM in dit besluit uit van een (*retail*)markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app die nationaal van omvang is.

### 6.3.3 Markten voor openbaar personenvervoersdiensten

#### Standpunt partijen

82. Partijen geven aan dat de Commissie in eerdere zaken een productmarkt heeft overwogen die alle personenvervoersdiensten omvat.<sup>14</sup> De Commissie heeft aangegeven dat verschillende soorten vervoer concurrentiedruk op elkaar kunnen uitoefenen. Tegelijkertijd heeft de Commissie, volgens partijen, ook overwogen dat de relevante productmarkten smaller kunnen worden afgebakend tot een specifieke vervoersmodaliteit, zoals spoordiensten.<sup>15</sup>
83. Partijen zijn van mening dat de precieze marktafbakening in het midden kan worden gelaten, omdat de openbaar vervoersmarkt(en) niet door de concentratie worden beïnvloed. Mocht de ACM toch aanleiding zien de markt(en) nader af te bakenen, dan zou een benadering volgens partijen kunnen zijn om de relevante markten te baseren op de concessies van partijen. Onder deze benadering zou ieder van de partijen op basis van zijn concessie actief zijn op een aparte relevante markt.

#### Beoordeling ACM

84. De Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) bepaalt dat de uitvoering van openbaar vervoer in Nederland plaatsvindt op basis van concessies. Provinciale en andere regionale overheden verlenen deze concessies op basis van openbare aanbestedingen. Deze concessies geven een vervoersmaatschappij het exclusieve recht op het uitvoeren van het openbaar vervoer binnen de regio gedurende de looptijd van de concessie. Hoewel er geen concurrentie is op de markt voor het aanbieden van regionaal openbaar vervoer, is er bij aanbesteding wel concurrentie om die markt.<sup>16</sup>
85. Een aantal concessies wordt echter onderhands gegund. In die gevallen is er dus ook geen sprake van concurrentie om de markt. De belangrijkste van deze concessies is de HRN-concessie die ongeveer 90% van de reizigerskilometers op het gehele Nederlandse spoornetwerk beslaat. De HRN-concessie is voor de periode 2015-2025 onderhands aan de NS gegund.<sup>17</sup> Inmiddels heeft de Nederlandse regering het voornemen bekend gemaakt om deze concessie ook voor de hierop volgende periode onderhands aan NS te gunnen.<sup>18</sup> Daarnaast kan een concessieverlener voor openbaar vervoer, anders dan per trein, in de gemeenten Amsterdam, 's-Gravenhage of Rotterdam een concessie verlenen zonder dat daartoe een aanbesteding is gehouden.<sup>19</sup> RET, GVB en HTM beschikken alle drie over een dergelijke onderhands gegunde concessie.
86. In haar verwijzingsbeschikking overweegt de Commissie dat de relevante productmarkt waarschijnlijk ofwel alle typen van personenvervoer omvat, dan wel dat sprake is van een nauwere markt, zoals bijvoorbeeld de markt voor spoordiensten. Daarbij geeft de Commissie aan dat partijen een sterke positie hebben op een mogelijk nauwere markt voor spoordiensten. Bovendien zijn partijen volgens de Commissie waarschijnlijk zeer belangrijke aanbieders in een bredere markt die al het personenvervoer omvat, aangezien zij de voornaamste openbaar vervoersaanbieders zijn in bepaalde regio's van Nederland.<sup>20</sup> Bovendien kan de Commissie niet uitsluiten dat partijen

<sup>14</sup> Zie beschikking van de Commissie in zaak M.8744 *Daimler/BMW/Car Sharing JV*, randnummer 32.

<sup>15</sup> Zie beschikking van de Commissie in zaak M.8441 *Firstgroup/MTR Corporation/South Western Rail Franchise*, randnummer 15.

<sup>16</sup> Artikel 64 van de Wp2000.

<sup>17</sup> Zie website <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/12/15/bijlage-1-vervoerconcessie-2015-2025>.

<sup>18</sup> Zie website <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/11/ns-behoudt-concessie-meer-ruimte-voor-concurrentie-op-internationale-verbindingen>

<sup>19</sup> Artikel 63a van de Wp2000.

<sup>20</sup> Verwijzingsbeschikking van de Europese Commissie van 31 maart 2020 in zaak M.9250 – *GVB/HTM/NS/RET/JV*, randnummer 35.

essentiële partijen zijn voor MaaS-platformen. De Commissie concludeert om deze redenen dat de marktafbakening voor haar verwijzingsbeschikking in het midden kan worden gelaten, aangezien de schadetheorieën die zij beschrijft van toepassing zijn ongeacht de precieze afbakening van de mogelijke markt(en).

87. De ACM is in eerdere zaken met betrekking tot openbaar vervoer uitgegaan van het bestaan van aparte markten voor openbaar vervoer. Daarbij is de ACM er tevens van uitgegaan dat openbaar vervoer dat wordt aanbesteed (betwistbaar openbaar vervoer) tot een andere markt behoort dan openbaar vervoer dat onderhands wordt gegund.<sup>21</sup> Dit komt doordat de voorwaarden van concurrentie voor betwistbare concessies verschillen van de voorwaarden die gelden voor concessies waarbij onderhands wordt gegund (niet-betwistbare concessies). Dit is een aanwijzing dat er bij de marktafbakening in het kader van onderhavige zaak in ieder geval onderscheid gemaakt kan worden tussen de onderhands gegunde concessies, zoals de HRN-concessie en de concessies van GVB, HTM en RET, en concessies die via openbare aanbesteding worden aanbesteed.
88. Wat betreft het onderscheid tussen verschillende vervoersmodaliteiten binnen het openbaar vervoer heeft de ACM in een eerdere zaak geoordeeld dat wat betreft het betwistbaar openbaar vervoer er geen nader onderscheid gemaakt hoefde te worden naar type vervoer. De ACM constateerde dat concessieverleners steeds vaker afzonderlijke concessies samenvoegen tot één multimodale concessie en dat aanbestedingen van verschillende concessies in termen van vervoersmodaliteiten op vergelijkbare wijze plaatsvonden.<sup>22</sup> In de onderhavige zaak kan in het midden blijven of binnen het niet betwistbaar vervoer dat wordt uitgevoerd door GVB, HTM en RET een onderscheid naar vervoersmodaliteiten gemaakt dient te worden aangezien dat voor de materiële beoordeling van de gevolgen van deze concentratie niet uitmaakt (zie onder andere punt 117).
89. De ACM heeft in een recente zaak vastgesteld dat treinvervoer een aparte relevante markt vormt.<sup>23</sup> De HRN-concessie, op grond waarvan de NS het exclusieve recht heeft om treinen te rijden op de trajecten die tot het HRN behoren, maakt op dit moment deel uit van het niet betwistbare openbaar vervoer aangezien deze concessie onderhands is gegund. Uit onderzoek van Europe Economics blijkt dat in reactie op een kleine maar duurzame en significante prijsverhoging slechts een beperkt aantal consumenten van de trein zou overstappen naar andere vervoersmodaliteiten, zoals de auto en busvervoer.<sup>24</sup>
90. De ACM merkt op dat er tussen de diensten die worden verleend op basis van de HRN-concessie en de concessies voor niet-betwistbaar openbaar vervoer van de andere partijen geen sprake is van concurrentie. Er wordt niet om deze concessies geconcurrerd, en ook op de markt is er tussen deze concessies geen sprake van concurrentie. De vervoersdiensten van NS, HTM, RET en GVB vormen voor de gebruikers ook geen alternatieven. De verschillende vormen van vervoer die op basis van deze concessies worden aangeboden, dienen veeleer – zeker vanuit het perspectief van MaaS – als complementaire diensten te worden beschouwd.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Besluit van de ACM in zaak 6957/Veolia - CDC-Transdev, 9 december 2010, punt 41e.v., [https://www.acm.nl/sites/default/files/old\\_publication/bijlagen/4086\\_6957BCV.pdf](https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/bijlagen/4086_6957BCV.pdf)

<sup>22</sup> Ibidem, punt 46.

<sup>23</sup> Besluit van de ACM in zaak 16.0691.31, 29 juni 2017, punt 160 en 161.

<sup>24</sup> Europe Economics, *Research Study: Dominant Positions in National Railway Transport Services Markets*, 22 september 2015, onderzoek in opdracht van de ACM.

<sup>25</sup> Zie onder andere <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11539/NS-mag-belang-nemen-in-HTM>.

91. Gelet op het voorgaande gaat de ACM in deze zaak uit van mogelijke aparte productmarkten voor niet-betwistbaar openbaar vervoer die worden begrensd door de respectievelijke concessies van NS, HTM, RET en GVB.

## Geografische markt

### *Standpunt partijen*

92. Volgens partijen zijn de openbaarvervoersmarkten in beginsel nationaal van omvang.

### *Beoordeling ACM*

93. De Commissie heeft in eerdere besluiten de geografische markt afgebakend met verwijzing naar de omvang van het netwerk dat de spoorroutes, stations en depots omvat die onder een bepaalde franchiseovereenkomst vielen.<sup>26</sup> In andere besluiten overwoog de Commissie dat de relevante geografische markt afbakkend kan worden als een individuele *point-to-point* route.<sup>27</sup> Ten behoeve van de beoordeling van het verwijzingsverzoek kon de precieze geografische marktafbakening volgens de Commissie open gelaten worden, omdat de transactie kan leiden tot een significante belemmering van de mededinging in alle alternatieve marktafbakeringen, ongeacht of deze nationaal of lokaal (de netwerken of routes van partijen) zijn.
94. In een eerdere zaak heeft de ACM vastgesteld dat de relevante markt voor betwistbaar openbaar vervoer een nationale omvang heeft omdat concurrentieomstandigheden bij aanbestedingen van openbaar vervoerconcessies in Nederland gelijk zijn en spelers interesse hebben in, dan wel bieden op de overgrote meerderheid van de openbaar vervoerconcessies in Nederland.<sup>28</sup> Partijen in deze zaak zijn echter niet (GVB, RET, HTM) of nauwelijks (NS) actief op de markt voor betwistbaar openbaar vervoer, aangezien hun concessies onderhands zijn verleend.
95. In een andere zaak, die betrekking had op de positie van NS, heeft de ACM vastgesteld dat NS het treinvervoer binnen de HRN-concessie aanbiedt op de trajecten die behoren tot het HRN. Om die reden heeft de ACM in die zaak vastgesteld dat de HRN-concessie tevens de geografische omvang van de relevante markt bepaalt.<sup>29</sup>
96. GVB, RET en HTM zijn publieke ondernemingen die enkel in hun respectievelijke gebieden in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag exclusieve rechten hebben om openbaar vervoersdiensten mogen aanbieden (tram, metro, lightrail en bussen). De concessies voor deze gebieden zijn onderhands gegund en staan niet open voor concurrentie.
97. In analogie met de benadering beschreven in punt 0 overweegt de ACM dat ook voor de concessies van GVB, RET en HTM gesteld kan worden dat de geografische omvang van de relevante markt wordt bepaald door de concessie.

### *Conclusie*

98. Gelet op het voorgaande gaat de ACM er in deze zaak van uit dat de respectievelijke concessiegebieden van GVB, HTM en RET en het gebied waarbinnen NS treinen exploiteert op grond van de HRN concessie elk afzonderlijke geografische markten vormen.

<sup>26</sup> Beschikking van de Commissie in zaak M.3273 – *First/Keolis/TPE JV*, randnummer 7; Beschikking van de Commissie in zaak M.5855 *DB/Arriva*, paragraaf 73.

<sup>27</sup> Beschikking van de Commissie in zaak M.2446 – *Govia/Connex South Central*, randnummer 14; zaak M.5855 *DB/Arriva*, reeds aangehaald, randnummer 74.

<sup>28</sup> Besluit van de ACM in zaak 6957/*Veolia - CDC-Transdev*, reeds aangehaald, punt 52.

<sup>29</sup> Besluit van de ACM in zaak 16.0691.31, reeds aangehaald, punt 160 en 161.

### 6.3.4 Markten op het gebied van deelmobiliteit

99. De oprichting van de GO heeft mogelijk ook gevolgen op bepaalde markten op het gebied van deelmobiliteit (zie paragraaf 6.4.3). Dit betreft met name markten waarop mobiliteitsaanbieders een dienst aanbieden die in concurrentie staat met een mobiliteitsdienst van één of meerdere van de partijen. Dit is het geval met deelfietsen, aangezien NS actief is met de OV-fiets en HTM ook deelfietsen aanbiedt.<sup>30</sup> De ACM heeft in een recent besluit een productmarkt afgebakend voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek. De ACM heeft het daarbij aannemelijk gevonden dat die markt in geografische zin tenminste lokaal (dat wil zeggen: op stadsniveau) van omvang is. Het marktonderzoek in deze zaak geeft geen aanleiding om van die marktafbakening af te wijken in deze zaak. In de beoordeling van de gevolgen van de GO gaat de ACM uit van de markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek, waarvan de geografische omvang tenminste lokaal is.

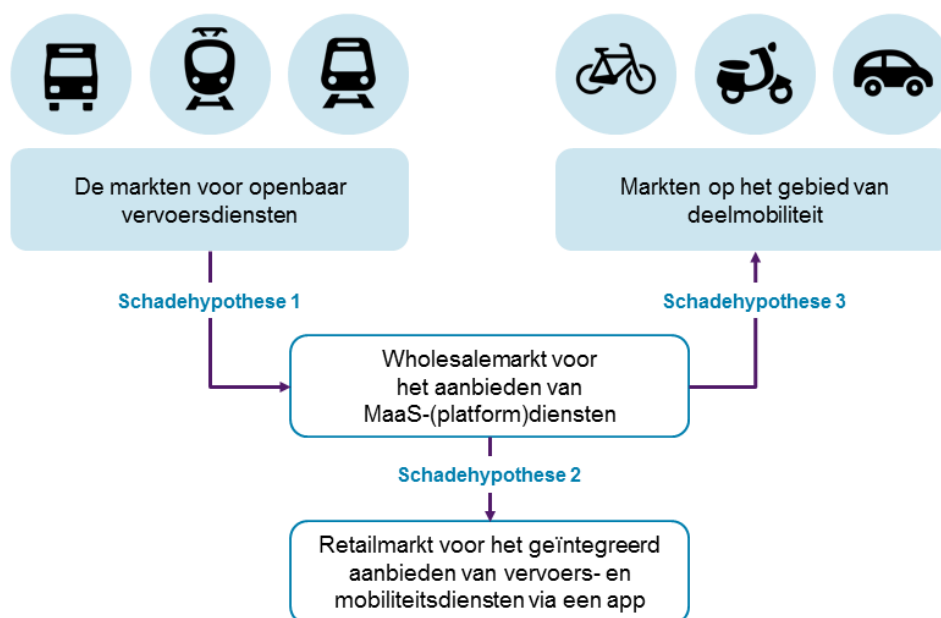
## 6.4 Gevolgen van de concentratie

### *Inleiding*

100. In het navolgende beoordeelt de ACM de mogelijke gevolgen van de voorgenomen concentratie voor de mededinging. De ACM bespreekt hierbij achtereenvolgens vier schadetheorieën.
101. De eerste schadetheorie heeft betrekking op de mogelijke gevolgen voor de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten door bundeling van de OV-diensten van partijen met een aansluiting op het platform van de GO.
102. De tweede schadetheorie heeft betrekking op een mogelijk risico dat de GO de toegang tot haar platform voor (concurrerende) MaaS-aanbieders zou kunnen belemmeren. Een dergelijke strategie zou een significante belemmering van de mededinging tot gevolg kunnen hebben op de markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app.
103. De derde schadetheorie heeft betrekking op een mogelijk risico dat de GO de toegang voor (concurrerende) deelmobiliteitsaanbieders tot haar platform zou kunnen belemmeren. Een dergelijke strategie kan een significante belemmering van de mededinging tot gevolg kunnen hebben op het gebied van mobiliteitsdiensten, waaronder de relevante markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek.
104. De vierde schadetheorie heeft betrekking op de mogelijke gevolgen van het via de GO kunnen verkrijgen van inzicht in concurrentiegevoelige informatie van concurrerende mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders.

<sup>30</sup> Mogelijkerwijs worden ook andere markten voor deelmobiliteit relevant in het geval één of meer van de moedermaatschappijen daarop diensten gaan aanbieden.

105. In figuur 2 wordt een vereenvoudigd schematisch overzicht gegeven hoe deze verschillende markten en de eerste drie schadetheorieën zich tot elkaar verhouden.



Figuur 2 Relevante markten voor de eerste drie schadehypothesen

106. Alvorens in te gaan op de vier schadehypothesen, bespreekt de ACM hier eerst enkele algemene elementen van de marktcontext die voor de gehele beoordeling van belang zijn.

107. De ACM stelt bij haar beoordeling voorop dat de (*retail*)markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app en de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten beide opkomende markten zijn, die nog sterk in ontwikkeling zijn. De grenzen van deze markten – en de concurrentiesituatie daarop – zijn daarom op dit moment nog niet exact vast te stellen.

108. Daarnaast overweegt de ACM dat de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten, waarop de GO actief zal worden, een platformmarkt is. Platforms zorgen voor interactie en/of een transactie tussen verschillende groepen gebruikers. Men spreekt daarom ook wel van 'tweezijdige markten'.<sup>31</sup> Het kenmerkende van platforms is dat de groepen gebruikers afhankelijk van elkaar zijn, waardoor er sprake is van netwerkeffecten. Een *indirect* netwerkeffect houdt in dat een platform aantrekkelijker is voor gebruikers aan de ene zijde naarmate er meer gebruikers aan de andere zijde van het platform zijn.<sup>32</sup> Een *direct* netwerkeffect betekent dat het platform aantrekkelijker is naarmate er meer gebruikers aan dezelfde zijde zijn, zoals bij een sociaal netwerk. Netwerkeffecten zorgen voor een aparte concurrentiedynamiek: platforms kunnen snel uitgroeien tot grote marktspelers doordat het aantal gebruikers exponentieel groeit. Platforms proberen zo snel mogelijk een kritieke massa gebruikers aan te trekken om zodoende netwerkeffecten aan te jagen.

<sup>31</sup> Of 'meerzijdige markten' wanneer het platform meer dan twee verschillende groepen gebruikers verbindt.

<sup>32</sup> D. Evans & R. Schmalensee, 'The Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms'. *Competition Policy International*, Vol. 3, No. 1, 2007.

109. *Wholesale* MaaS-platforms zoals het platform van de GO leveren diensten aan MaaS-aanbieders en aan mobiliteitsaanbieders. Partijen spelen aan beide zijden van deze platformmarkt een rol: aan de ene zijde als aanbieder van mobiliteitsdiensten die via het platform beschikbaar kunnen worden gemaakt, en aan de andere zijde als aanbieders van MaaS-diensten die het platform gebruiken om hun MaaS-apps te koppelen met diverse mobiliteitsaanbieders.
110. Mobiliteitsaanbieders sluiten zich aan op een MaaS-platform met als doel zo veel mogelijk potentiële reizigers aan te trekken door hun aanbod opgenomen te krijgen in MaaS-apps van aangesloten MaaS-aanbieders. MaaS-aanbieders sluiten zich aan op het platform met als doel om een zo breed en divers mogelijk aanbod van mobiliteit te kunnen aanbieden. Hieruit blijkt dat er op deze markt sprake is van indirecte netwerkeffecten: de aantrekkelijkheid van *wholesale* MaaS-platformdiensten voor afnemers aan de ene zijde van het platform neemt toe, naar gelang er aan de andere zijde van het platform meer – dan wel belangrijkere – aanbieders zijn aangesloten.

#### *Opvattingen partijen*

111. Partijen geven in hun melding aan dat de voorgenomen platformdiensten van de GO complementair zijn aan de activiteiten van partijen op het gebied van het openbaar vervoer. Daarbij stellen partijen dat er geen beïnvloede markten zijn.
112. Volgens partijen wordt door de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging niet belemmerd. De voorgenomen concentratie is, volgens partijen, zodanig gestructureerd dat er geen belemmering is voor daadwerkelijke concurrentie op welke markt dan ook.

### **6.4.1 Mogelijke gevolgen voor de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten**

#### *Inleiding*

113. Zoals beschreven in punt 101 onderzoekt de ACM als eerste van vier schadehypothese de gevolgen van de oprichting van de GO op de *wholesale* MaaS-(platform)markt. De vraag daarbij is of partijen de mogelijkheid en de prikkel hebben om hun OV-diensten te bundelen met het platform en wat daarvan de effecten zijn op de *wholesale* MaaS-(platform)markt.
114. In het marktonderzoek van de ACM zijn zorgen geuit dat MaaS-aanbieders niet om partijen heen kunnen door hun sterke positie op het gebied van hun OV-diensten. Dit zou volgens een marktpartij ertoe kunnen leiden dat MaaS-aanbieders met een eigen platform de waarde van hun platform zien verminderen.
115. In het marktonderzoek van de ACM zijn tevens enkele zorgen geuit over mogelijke bevoordeling van de mobiliteitsdiensten van partijen in andere functionaliteiten van het platform, waaronder de (optionele) multimodale reisplanner.

#### *Opvattingen partijen*

116. Partijen zijn van mening dat het platform van de GO niet in staat zal zijn om MaaS-aanbieders en mobiliteitsaanbieders exclusief aan zich te binden. Mobiliteitsaanbieders zijn voor de distributie van hun mobiliteitsdiensten niet afhankelijk van het platform van de GO. MaaS-diensten in het algemeen, en meer specifiek het MaaS-aanbod dat via het GO platform toegankelijk is, zijn volgens partijen slechts één van de vele manieren waarop mobiliteitsdiensten gedistribueerd kunnen worden. Voor MaaS-aanbieders geldt volgens partijen ook dat zij exclusiviteit niet zullen accepteren aangezien zij gebaat zijn bij het hebben van aansluitingen op meerdere platforms (*'multi-homing'*).<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Zie formulier Reasoned Submission, punt 304.

*Beoordeling ACM*

117. De ACM acht het aannemelijk dat partijen door de oprichting van de GO de mogelijkheid en de prikkel hebben tot het implementeren van een strategie van bundeling van enerzijds hun OV-diensten en anderzijds de platformdiensten van de GO, die tot uitsluiting zou kunnen leiden van andere aanbieders van *wholesale* MaaS-(platform)diensten.
118. Een dergelijke bundelingsstrategie zou inhouden dat partijen vanuit hun positie als aanbieders van OV-diensten bepalen dat hun OV-diensten alleen door MaaS-aanbieders kunnen worden afgenomen in combinatie met een aansluiting op het platform van de GO. Dit kan ertoe leiden dat aansluiting op het platform van de GO *de facto* een noodzakelijk vereiste wordt om een volwaardig aanbod te kunnen doen op de (*retail*)markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app. Partijen kunnen op deze wijze hun bestaande (machts)posities aan de ene zijde van het platform (vervoers- en mobiliteitsdiensten) gebruiken om massa te genereren aan de andere zijde van het platform (MaaS-diensten). Partijen hebben ieder voor zich al een sterke positie ten aanzien van de openbaar vervoersdiensten die zij aanbieden.<sup>34</sup> Het samenvoegen van deze vervoersdiensten op het platform van de GO leidt ertoe – zo blijkt ook uit de ratio van partijen om deze samenwerking aan te gaan<sup>35</sup> – dat een platform ontstaat met een grote marktdekking en een groot bereik onder eindafnemers (reizigers). Dit maakt het platform vervolgens weer aantrekkelijker voor andere aanbieders van vervoers- en mobiliteitsdiensten.
119. Partijen zouden daarnaast, vanwege hun posities als aanbieders van OV-diensten, in staat kunnen zijn om te bepalen dat hun OV-diensten op enigerlei wijze onder aantrekkelijkere voorwaarden (bijv. beter assortiment, eerder in de tijd of lagere prijzen) beschikbaar worden gesteld aan marktpartijen die een aansluiting hebben op het platform van de GO dan aan marktpartijen die dat niet hebben. Ook dit zou kunnen leiden tot een belemmering van de mededinging op de *wholesale* markt, aangezien marktpartijen op de (*retail*)markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app hiermee een prikkel krijgen om zich te committeren aan het platform van partijen boven andere platformen van concurrenten op de *wholesale*markt.
120. De ACM acht het niet aannemelijk dat partijen een prikkel hebben om hun OV-diensten en andere mobiliteitsdiensten te bevoordelen in de andere te ontwikkelen functionaliteiten, waaronder de *white label app* en een reisplanner, door hun diensten een betere plaats in de *ranking* te verschaffen. Op het gebied van het aanbieden van een *white label app* en het aanbieden van een reisplanner zijn verschillende andere marktspelers naast partijen actief.<sup>36</sup> Daarnaast geldt voor deze functionaliteiten dat partijen uitdrukkelijk hebben aangegeven dat het afnemen hiervan optioneel is. Daarenboven geven partijen aan dat de prioriteitsstelling bij de keuze van toekomstige functionaliteiten alsmede de toekomstige functionaliteiten zelf neutraal zullen zijn.<sup>37</sup> Om deze redenen zal de ACM in het navolgende niet meer ingaan op de andere functionaliteiten van het platform.
121. De ACM bespreekt hierna achtereenvolgens de mogelijkheid voor partijen om een bundelingsstrategie te volgen, de prikkel die zij daartoe hebben en het mogelijke effect van dergelijke strategieën voor de daadwerkelijke mededinging op de *wholesale*markt voor MaaS-(platform)diensten.

<sup>34</sup> Dit volgt uit de conclusie in punt 98 waarin de ACM aangeeft dat de concessies van GVB, HTM en RET en van NS op het HRN, de relevante markt vormen. Op deze markten zijn alleen de concessiehouders actief, wat betekent dat partijen op die markten geen concurrentie ondervinden.

<sup>35</sup> Zie formulier Reasoned Submission, punt 16.

<sup>36</sup> Zoals Turnn en Moop Mobility.

<sup>37</sup> Zie remedievoorstel in bijlage 1, paragraaf 3 onder kopje: "Developing functionality".

*Mogelijkheid van een bundelingsstrategie*

122. Ten aanzien van het toe te passen beoordelingskader overweegt de ACM het volgende. Zoals is omschreven in de Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies van de Europese Commissie, kan bundeling onder bepaalde omstandigheden tot marktafscherming leiden. Om concurrenten van de markt te kunnen afschermen moet de nieuwe entiteit allereerst een aanzienlijke mate van marktmacht hebben op een van de betrokken markten. Daarbij moet tenminste één van de bij de concentratie betrokken producten of diensten door veel afnemers als bijzonder belangrijk worden beschouwd, waarvoor weinig geschikte alternatieven beschikbaar zijn. Verder is bundeling slechts een potentieel probleem als er een grote gemeenschappelijke groep van afnemers voor de desbetreffende afzonderlijke producten of diensten bestaat, bijvoorbeeld als gevolg van complementariteit van de betrokken producten of diensten.<sup>38</sup>
123. In haar advies over regulering van de OV-betaalmarkt<sup>39</sup> concludeerde de ACM in 2018 dat effectieve toegang tot vervoersdiensten een belangrijke randvoorwaarde is voor het kunnen aanbieden van MaaS-diensten. Uit het marktonderzoek van de ACM in deze zaak komt tevens naar voren dat het OV een essentieel onderdeel vormt voor het kunnen doen van een (*retail*) MaaS-aanbod. De OV-diensten van partijen vertegenwoordigen gezamenlijk rond de [80-90%] van de OV-reizigerskilometers in Nederland. In hun respectievelijke concessiegebieden hebben elk van de partijen exclusieve posities in het aanbod van openbaar vervoer per bus, tram en metro dan wel per trein. Het voorgaande laat zien dat partijen aan één zijde van het platform over een aanzienlijke mate van marktmacht beschikken en dat hun OV-diensten essentiële onderdelen zijn van een *retail* MaaS-aanbod, zonder welke MaaS-aanbieders niet als volwaardige concurrent op de *retail*markt kunnen opereren. Ten slotte overweegt de ACM dat de OV-diensten van partijen en de platformdiensten van de GO complementaire producten zijn, die in potentie door de dezelfde groep van afnemers (*retail* MaaS-aanbieders) worden afgenomen.
124. Op dit moment zijn er verscheidene ondernemingen actief op de markt voor het aanbieden van *wholesale* MaaS-(platform)diensten, zoals Turnn, Tranzor en Mobiliteitsfabriek, waarvan de GO concurrentie kan ondervinden. De ACM acht het op basis van het marktonderzoek daarnaast aannemelijk dat aanbieders op de *wholesale*markt potentiële concurrentiedruk ondervinden van partijen die nu actief zijn op de (*retail*)markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app. Verscheidene van deze aanbieders beschikken namelijk over soortgelijke interconnectiefaciliteiten als die op de *wholesale*markt worden aangeboden, die zij nu enkel voor hun eigen *retail*diensten gebruiken. Deze *retail*-aanbieders zouden hun interconnectiefaciliteiten kunnen aanwenden om toe te treden tot de *wholesale*markt.
125. Naar het oordeel van de ACM is deze (potentiële) concurrentiedruk echter onvoldoende om partijen de mogelijkheid te ontnemen om een bundelingsstrategie te implementeren, gelet op de positie van partijen ten aanzien van OV-diensten, de onmisbaarheid van deze diensten voor *retail* MaaS-diensten en de complementariteit tussen OV-diensten en *wholesale* MaaS-platformdiensten. De ACM acht het daarom aannemelijk dat partijen de mogelijkheid hebben om de markt voor *wholesale* MaaS platformdiensten af te schermen door hun OV-diensten te bundelen met de platformdiensten van de GO.

*Prikkel voor een bundelingsstrategie*

126. De prikkel om van de hiervoor beschreven mogelijkheden gebruik te maken, wordt met name bepaald door de afweging tussen de kosten van een dergelijke strategie die het gevolg zijn van een

<sup>38</sup> Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, 2008/C 265/07, randnummer 95-100.

<sup>39</sup> ACM, Advies "Regulering van de OV-betaalmarkt", 31 augustus 2018, blz. 62. Te raadplegen via <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-08/advies-regulering-ov-betaalmarkt.pdf>.



mogelijke afname van de vraag naar OV-diensten van MaaS-aanbieders die via andere *wholesale* platforms connecteren, ten opzichte van de opbrengsten als gevolg van extra aansluitingen op het MaaS-platform.

127. De ACM acht het aannemelijk dat een bundelingsstrategie geen kosten zal opleveren voor partijen in vorenbedoelde zin. De reden is dat MaaS-aanbieders OV-diensten in het algemeen, maar meer in het bijzonder de OV-diensten van partijen, hoe dan ook zullen moeten aanbieden en daardoor ook afnemen. Het OV maakt immers een essentieel onderdeel uit van het reisaanbod van *retail* MaaS-aanbieders aan hun eindgebruikers. Dit maakt dat de opbrengsten die partijen via de GO genereren op het niveau van het platform al snel een prikkel zullen vormen om tot een bundelingsstrategie over te gaan. Dit geldt te meer indien partijen zouden besluiten om hun OV-diensten onder aantrekkelijkere voorwaarden aan te bieden via het platform in vergelijking met het aanbod voor niet aangesloten MaaS-aanbieders. Gelet hierop acht de ACM het aannemelijk dat partijen een prikkel hebben om hun OV-diensten te bundelen met de platformdiensten van de GO.

*Het vermoedelijke totale effect op de mededinging*

128. De ACM acht het aannemelijk dat andere (potentiële) aanbieders van *wholesale* MaaS-(platform)diensten als gevolg van een bundelingsstrategie van partijen van de markt zouden kunnen worden uitgesloten, hetgeen ten koste gaat van de concurrentie- en innovatiemogelijkheden op deze nog in ontwikkeling zijnde markt. *Retail* MaaS-aanbieders – ook degenen die zelf reeds beschikken over alle technische infrastructuur om OV-diensten van partijen in hun aanbod te integreren – zijn dan voor het daadwerkelijk kunnen integreren van deze diensten immers aangewezen op een aansluiting op het platform van de GO. Dit belemmert de andere aanbieders op de markt voor de *wholesale* markt voor MaaS-(platform)diensten in hun concurrentiemogelijkheden.

*Conclusie*

129. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat het aannemelijk is dat partijen als gevolg van de oprichting van de GO de mogelijkheid en prikkel hebben tot het implementeren van een bundelingsstrategie van hun OV-diensten met de diensten van het platform van de GO, met als mogelijk effect dat toetreding en innovatie op de nationale *wholesale* markt voor MaaS-(platform)diensten kunnen worden belemmerd. Als gevolg daarvan acht de ACM het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie een significante belemmering van de mededinging tot gevolg zou kunnen hebben.
130. Gelet op het feit dat partijen voorstellen voor voorwaarden hebben ingediend die het risico op het optreden van de hiervoor genoemde mogelijke mededingingsbelemmeringen wegnemen (zie hoofdstuk 7), acht de ACM het risico van een bundelingsstrategie als gevolg van de oprichting van de GO niet langer aanwezig.

#### **6.4.2 Mogelijke gevolgen voor de Nederlandse markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app**

*Inleiding*

131. De positie van de GO zou ook gevolgen kunnen hebben voor de markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app. De ACM heeft onderzocht in hoeverre partijen en de GO een prikkel hebben om concurrerende MaaS-aanbieders uit te sluiten van het platform.

*Opvattingen partijen*

132. Partijen geven aan dat het platform van de GO geen noodzakelijke input vormt voor MaaS-aanbieders. MaaS-aanbieders kunnen zelf zorgen voor een koppeling met mobiliteitsaanbieders, iets wat in de praktijk ook al gebeurt. Daarnaast kunnen MaaS-aanbieders ook een koppeling

maken met andere MaaS-aanbieders. MaaS-aanbieders hebben derhalve het platform niet nodig om hun diensten aan consumenten aan te bieden, waardoor de mogelijkheid voor bronafscherming volgens partijen afwezig is.

133. De prikkel voor bronafscherming is volgens partijen eveneens afwezig. Om het platform van de GO zo aantrekkelijk mogelijk te maken, is het nodig dat het bereik onder reizigers zo groot mogelijk is. Het uitsluiten van MaaS-aanbieders gaat ten koste van de opbrengsten die partijen kunnen behalen met hun mobiliteitsdiensten. Dit geldt volgens partijen ook indien de aandeelhouders zelf MaaS-aanbieder zijn, omdat de opbrengsten van hun mobiliteitsdiensten veel groter zijn dan de opbrengsten die voortkomen uit hun MaaS-aanbod.<sup>40</sup>

#### *Beoordeling ACM*

134. De ACM acht het aannemelijk dat partijen als gevolg van de oprichting van de GO de mogelijkheid en de prikkel hebben om de toegang tot en het gebruik van het platform voor concurrerende MaaS-aanbieders te weigeren en/of te bemoeilijken, bijvoorbeeld door het hanteren van discriminerende, intransparante en/of niet-objectieve criteria voor toegang. Als gevolg daarvan acht de ACM het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie een significante beperking van de mededinging tot gevolg zou kunnen hebben op de Nederlandse markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app.

#### *Mogelijkheid voor bronafscherming*

135. Bronafscherming kan in verschillende vormen voorkomen. Een voorbeeld is dat de nieuwe entiteit besluit de leveringen te beperken en/of de prijzen voor de leveringen aan concurrenten te verhogen en/of anderszins de leveringsvoorwaarden minder gunstig te maken dan zij zonder de fusie zouden zijn geweest. Verder kan de nieuwe entiteit ervoor opteren in de nieuwe onderneming gebruik te maken van een specifieke technologie, die niet compatibel is met de door concurrerende ondernemingen gekozen technologieën. Bronafscherming kan ook meer subtiele vormen aannemen, zoals de verslechtering van de kwaliteit van de geleverde input. Bronafscherming kan alleen concurrentieproblemen oproepen indien zij betrekking heeft op een belangrijke voorzieningsbron voor het benedenwaartse product.
136. De GO zal actief worden op de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten. Zij zal een platform opzetten waarbij, kortgezegd, een technische koppeling zal worden gegenereerd waarbij de diensten van mobiliteitsaanbieders aan de ene kant van het platform zullen worden gekoppeld met MaaS-aanbieders die aan de andere kant van het platform zijn aangesloten.
137. De ACM licht hierna toe om welke redenen zij het aannemelijk acht dat het platform van partijen een sterke positie zou kunnen verkrijgen op de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten, waardoor het minder aantrekkelijk wordt voor mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders om buiten het platform om elkaars diensten te integreren. Deze sterke positie van de GO kan volgens de ACM ook ontstaan zonder dat partijen hun OV-diensten exclusief of onder aantrekkelijker voorwaarden bundelen met de platformdiensten van de GO.
138. Partijen geven in hun melding aan dat een platform bij voorkeur tot stand wordt gebracht door entiteiten die een groot bereik hebben ten aanzien van de consument. Daarbij geven partijen aan dat zij afzonderlijk niet in staat zijn een platform op te zetten dat de marktdekking en schaal heeft die nodig is om een rendabele en succesvolle invoering van MaaS in Nederland mogelijk te maken. Op basis van het reeds opgebouwde vertrouwen van hun (handels)relaties zijn zij, volgens partijen, gezamenlijk in staat om snel en kostenefficiënt een platform te bouwen dat een groot bereik zal

<sup>40</sup> Zie formulier Reasoned Submission, punt 332.

hebben. De goede naam van partijen in de OV-sector zal ervoor zorgen dat veel MaaS-aanbieders en mobiliteitsaanbieders gebruik willen maken van het MaaS-platform.

139. Ook uit interne stukken van partijen blijkt dat zij zo snel mogelijk het platform willen lanceren met een zgn. *Minimum Viable Product* (MVP)<sup>41</sup> om te zorgen voor verdere innovatie en ontwikkeling van het actuele gebruik van het platform. In deze MVP-periode hebben partijen de intentie om in ieder geval hun eigen openbaar vervoer diensten te koppelen, plus tien andere mobiliteitsaanbieders en drie of meer MaaS aanbieders. Daarnaast zullen zij een aantal aanbieders van openbare (reis)informatie willen koppelen. In de melding hebben partijen aangegeven dat zij op dit moment al verschillende verzoeken hebben gehad van externe mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders voor het afnemen van de verschillende diensten, waaronder de aansluiting aan het platform.

140. Zoals in punt 123 is aangegeven, vertegenwoordigen de OV-diensten van partijen gezamenlijk rond de [75-85%] van de OV-reizigerskilometers in Nederland. Daarnaast komt uit het marktonderzoek van de ACM in deze zaak naar voren dat de OV-diensten van partijen een essentieel onderdeel vormen van een volwaardig aanbod op de Nederlandse markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten. Na integratie van de OV-diensten van partijen kan het platform hierdoor een belangrijke toegangspoort worden voor aanbieders op de retailmarkt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app. Dit wordt nog eens versterkt doordat verschillende andere mobiliteits- en MaaS-aanbieders zich hebben aangemeld voor een aansluiting op het platform na de oprichting van de GO, waaronder [vertrouwelijk] en [vertrouwelijk] met respectievelijk [vertrouwelijk] en [vertrouwelijk] miljoen gebruikers<sup>42</sup> in de app per dag. Daarnaast is in het marktonderzoek van de ACM door verschillende marktpartijen de zorg geuit dat zij door de belangrijke positie van partijen op het gebied van openbaar vervoer in enige mate gedwongen worden om zich ook te koppelen aan het platform van partijen, doordat het platform veel netwerkeffecten kan genereren en op korte termijn schaalgrootte kan verkrijgen.

141. De ACM acht het om deze redenen aannemelijk dat de GO op de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten een sterke positie kan verkrijgen en deze positie door de netwerkeffecten van de tweezijdigheid van het platform verder kan versterken.

#### *Prikkel voor bronafscherming*

142. Partijen fungeren als mobiliteitsaanbieder (zij bieden hun OV-diensten aan) en als MaaS-aanbieder (zij bieden de verschillende diensten van de mobiliteitsaanbieders aan via hun eigen apps, bijvoorbeeld NS met Hely en de Reisplanner Extra, of toekomstige apps). In het *business plan* van partijen staat bijvoorbeeld ook dat GVB [vertrouwelijk] zal gaan afnemen. Deze partijen zullen daarmee in staat zijn om met bestaande dan wel nog te ontwikkelen apps als aanbieder actief te worden op de Nederlandse markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app.

143. Door het hanteren van een strategie waarbij de toegang tot het platform voor concurrerende MaaS-aanbieders wordt geweigerd of wordt bemoeilijkt, zouden partijen te maken kunnen krijgen met verlies aan winst op de *wholesale*markt aangezien er minder MaaS-aanbieders toegang verkrijgen tot het platform van de GO. De hoogte van de aansluitvergoeding is echter gebaseerd op de [vertrouwelijk] en daarmee [vertrouwelijk] aan de kosten die GO daarvoor in rekening krijgt gebracht door de IT-leverancier om de aansluiting te realiseren. De marges die partijen hebben voor aansluiting van derden op het platform zijn hierdoor beperkt tot [vertrouwelijk], waardoor het voor

<sup>41</sup> Een versie van een product of dienst dat over de noodzakelijke, minimale kenmerken beschikt om levensvatbaar te zijn.

<sup>42</sup> Op basis van informatie van partijen.

partijen aantrekkelijk zal zijn om een dergelijke strategie te gaan hanteren. De eventuele verliezen (door de lagere marges) op *wholesaleniveau* zullen geringer zijn dan de winstmarges die partijen kunnen behalen op de retailmarkt. Partijen betogen dat de prikkel afwezig is omdat deze strategie tot verlies aan inkomsten zal leiden op de mobiliteitsdiensten van partijen. De ACM gaat hier niet in mee omdat zij het aannemelijk acht dat de vraag naar de OV-diensten van partijen zal blijven bestaan (in dezelfde omvang) ongeacht via welke route een consument die moet afnemen.

144. Gelet hierop acht de ACM het aannemelijk dat partijen een prikkel hebben om daadwerkelijke of potentiële concurrenten af te schermen of de kosten van concurrenten op te drijven door discriminerende, intransparante en/of niet-objectieve criteria te hanteren voor het verkrijgen van toegang tot het platform van de GO.

*Het vermoedelijke totale effect op de mededinging*

145. Doordat partijen de mogelijkheid en prikkel hebben om discriminerende, intransparante en/of niet-objectieve criteria voor toegang tot en/of het gebruik van het platform te hanteren, zouden zij hiermee de kosten voor hun concurrenten op de Nederlandse markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten kunnen opdrijven. Hierdoor kan een opwaartse druk ontstaan op hun verkoopprijzen. Daarnaast zou de daadwerkelijke mededinging op significante wijze kunnen worden belemmerd doordat de toetredingsdrempels voor potentiële concurrenten worden verhoogd dooreen dergelijke strategie van partijen.

*Conclusie*

146. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat het aannemelijk is dat partijen als gevolg van de oprichting van de GO de mogelijkheid en de prikkel hebben tot het hanteren van discriminerende, intransparante en/of niet-objectieve criteria richting (concurrerende) MaaS-aanbieders voor toegang tot en/of het gebruik van het platform, met als mogelijk effect dat de concurrentie op de Nederlandse retailmarkt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app kan worden belemmerd. Als gevolg daarvan acht de ACM het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie een significante beperking van de mededinging tot gevolg zou kunnen hebben.
147. Gelet op het feit dat partijen voorstellen voor voorwaarden hebben ingediend die het risico op het optreden van de hiervoor genoemde mededingingsbelemmeringen wegnemen (zie hoofdstuk 7), acht de ACM het risico als gevolg van de oprichting van de GO niet langer aanwezig.

### **6.4.3 Mogelijke gevolgen voor markten op het gebied van deelmobiliteit**

*Inleiding*

148. In het marktonderzoek van de ACM zijn zorgen geuit over de mogelijkheid voor partijen om de toegang tot het platform geheel of gedeeltelijk af te schermen voor mobiliteitsaanbieders die (in enige mate) concurreren met diensten van partijen.

*Opvatting van partijen*

149. Partijen geven aan dat zij geen mogelijkheid hebben om mobiliteitsaanbieders uit te sluiten. Mobiliteitsaanbieders zijn voor de distributie van hun mobiliteitsdiensten volgens partijen niet afhankelijk van het platform van de GO. MaaS-diensten in het algemeen, en meer specifiek het MaaS-aanbod dat via het GO-platform toegankelijk is, zijn volgens partijen slechts één van de vele manieren waarop mobiliteitsdiensten gedistribueerd kunnen worden. Bovendien zijn er volgens partijen geen extra inkomsten te behalen met het weren van mobiliteitsaanbieders, omdat de diensten van andere mobiliteitsaanbieders complementair zijn aan en niet concurrerend met het aanbod van partijen. Het afschermen van andere mobiliteitsaanbieders van het platform maakt

enkel het platform minder aantrekkelijk. Partijen stellen derhalve dat zij geen prikkel hebben om mobiliteitsaanbieders uit te sluiten.<sup>43</sup>

#### Beoordeling ACM

150. De ACM acht het, op basis van haar marktonderzoek in deze zaak, aannemelijk dat partijen als gevolg van de oprichting van de GO de mogelijkheid en de prikkel hebben om de toegang tot het platform te bemoeilijken voor aanbieders van bepaalde deelmobiliteitsdiensten waarmee zij in directe concurrentie staan, bijvoorbeeld door het hanteren van discriminerende, intransparante en/of niet-objectieve criteria voor toegang. Als gevolg daarvan acht de ACM het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie een significante beperking van de mededinging tot gevolg zou kunnen hebben op in ieder geval de relevante markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemeen publiek. De ACM zal hierna ingaan op de mogelijkheid, de prikkel en het effect.

#### Mogelijkheid van klantafscherming

151. Zoals in punten 137 tot en met 141 is beschreven, acht de ACM het aannemelijk dat het platform van de GO een sterke positie kan verkrijgen op de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-platformdiensten.

152. De ACM acht het waarschijnlijk dat partijen actief zullen worden als aanbieders van geïntegreerde mobiliteitsdiensten via een app. Zij zullen in beginsel afzonderlijk van elkaar actief worden, aangezien de GO geen diensten aan eindgebruikers gaat leveren.<sup>44</sup> Zo heeft bijvoorbeeld NS aangegeven haar reisplanner-app te gaan uitbouwen tot een MaaS-app, door er diverse deelmobiliteitsdiensten in te integreren.<sup>45</sup> Uit de melding blijkt daarnaast dat GVB voorziet gebruik te maken van de [vertrouwelijk] de GO zal opleveren (zie ook punt 142).

153. Het ligt voor de hand dat partijen in hun hoedanigheid van MaaS-aanbieder gebruik zullen maken van de diensten van het platform van de GO voor het realiseren van connecties met mobiliteitsaanbieders. Het ligt ook voor de hand dat zij er onafhankelijk van elkaar de voorkeur aan zullen geven om mobiliteitsaanbieders aan te sluiten via het gezamenlijke platform van de GO, in plaats van elk afzonderlijk direct met mobiliteitsaanbieders te connecteren vanuit hun eigen respectievelijke MaaS-apps. Indien partijen niet zouden samenwerken in de GO, zouden ze elk alleen de laatstgenoemde optie ter beschikking hebben om te connecteren met mobiliteitsaanbieders.

154. In de situatie dat partijen op de *retail*markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app dankzij hun afzonderlijke posities een belangrijk deel van deze *retail*markt vertegenwoordigen, wordt het platform van de GO een belangrijk platform voor mobiliteitsaanbieders die hun aanbod via MaaS-apps willen aanbieden. Gelet op het aanzienlijke bereik van partijen (aantallen klanten/reizigers van de OV bedrijven) is niet uit te sluiten dat hun respectievelijke MaaS-apps belangrijke spelers gaan worden op de *retail*markt voor het geïntegreerd aanbieden van mobiliteitsdiensten via een app.

155. Deze positie geeft het platform van de GO de mogelijkheid om bepaalde concurrerende mobiliteitsaanbieders tegen een hogere prijs of tegen onaantrekkelijke voorwaarden aan te sluiten of, andersom gezien, bepaalde gelieerde mobiliteitsaanbieders juist tegen aantrekkelijker voorwaarden aan te sluiten.

<sup>43</sup> Zie formulier Reasoned Submission, punt 332 en punt 304.

<sup>44</sup> Zie punt 49.

<sup>45</sup> Zie Strategie NS 2020-2025, *Nederland duurzaam bereikbaar*.

*Prikkel voor klantafscherming*

156. Het platform van de GO heeft er in eerste instantie baat bij om een zo divers mogelijke verzameling van deelmobiliteitsaanbieders op het platform aan te sluiten. Naarmate er meer mobiliteitsaanbieders op het platform zijn aangesloten, wordt het platform ook aantrekkelijker voor MaaS-aanbieders. In algemene zin heeft het platform daarom niet de prikkel om mobiliteitsaanbieders de toegang te weigeren of minder goede voorwaarden aan te bieden of bepaalde gelieerde mobiliteitsaanbieders juist tegen aantrekkelijkere voorwaarden aan te sluiten. Alleen in de situatie waarin de aandeelhouders zowel mobiliteitsaanbieder als MaaS-aanbieder zijn, ontstaat mogelijk een prikkel om bepaalde concurrerende mobiliteitsaanbieders tegen minder aantrekkelijke voorwaarden aan te sluiten. Het gaat dan om mobiliteitsaanbieders die een dienst aanbieden die in concurrentie staat met een mobiliteitsdienst van één van de aandeelhouders.
157. Aangezien de NS actief is met de OV-fiets en gezamenlijke zeggenschap heeft over een GO die onder andere deelfietsen, deelauto's en deelscooters aanbiedt,<sup>46</sup> HTM deelfietsen aanbiedt en RET een samenwerking heeft met een aantal aanbieders van deelfietsen en deelscooters in Rotterdam,<sup>47</sup> acht de ACM het aannemelijk dat partijen op dit moment een prikkel kunnen hebben om (bepaalde) concurrerende aanbieders van deelfietsen uit te sluiten door onaantrekkelijkere voorwaarden te hanteren of bepaalde gelieerde mobiliteitsaanbieders juist tegen aantrekkelijkere voorwaarden aan te sluiten op het platform.
158. Het hanteren van minder aantrekkelijkere voorwaarden levert de GO mogelijk verminderde inkomsten op in het geval aanbieders van mobiliteitsdiensten als gevolg daarvan ervan zouden afzien om connecties te maken met het platform. De opbrengsten van een dergelijke strategie ontstaan op de respectievelijke markten op het gebied van deelmobiliteit, in onderhavige zaak in ieder geval de markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek. De ACM acht het mogelijk, gelet op de eerder beschreven positie van het platform, dat het verlies aan inkomsten kan worden gecompenseerd door extra opbrengsten op de respectievelijke markten op het gebied van deelmobiliteit. De prikkel van partijen om een dergelijke strategie te hanteren kan in de (nabije) toekomst groter worden, indien zij hun activiteiten op het gebied van deelmobiliteit uitbreiden.

*Het vermoedelijke totale effect op de mededinging*

159. Het effect op de mededinging van de hiervoor beschreven vorm van uitsluiting hangt af van de mate waarin mobiliteitsaanbieders voor het afzetten van hun diensten afhankelijk zijn van MaaS-aanbieders in het algemeen en van de MaaS-diensten van partijen via het platform van de GO in het bijzonder. Het effect van een dergelijke uitsluiting is echter beperkt tot (de markten voor) bepaalde vormen van mobiliteitsaanbod, zijnde de markten voor diensten die concurreren met mobiliteitsdiensten van partijen. Op dit moment betreft dit in ieder geval de markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek.
160. In haar besluit in de zaak ACM/20/038614<sup>48</sup> heeft de ACM geconstateerd dat de *retail*markt tendeert naar een markt voor geïntegreerd aanbod van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app. Dit betekent voor mobiliteitsaanbieders dat het geïntegreerd aanbieden van mobiliteitsdiensten via een app en via hun eigen (unimodale) app afzonderlijke complementaire distributiekanaal vormen, waardoor het voor hen van belang is in beide distributiekanaal aanwezig te zijn. De omvang van het effect op de respectievelijke markten voor deelmobiliteitsdiensten is afhankelijk van het belang van distributie van diensten via MaaS-apps ten opzichte van het belang van distributie via eigen (unimodale apps). Aangezien de markt tendeert naar een geïntegreerd aanbod is het mogelijk dat de hiervoor beschreven strategie significante effecten kan hebben op enkele markten

<sup>46</sup> Zie besluit van de ACM van 20 mei 2020 in zaak ACM/20/038614, *NS Groep N.V. – Pon Holdings B.V. – JV*.

<sup>47</sup> Zie website <https://corporate.ret.nl/nieuws/samenwerking-ret-met-deelfietsen-en-elektrische-scooters>.

<sup>48</sup> Zie besluit van de ACM van 20 mei 2020 in zaak ACM/20/038614, *NS Groep N.V. – Pon Holdings B.V. – JV*.

op het gebied van deelmobiliteit, waaronder in ieder geval de markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek.

#### *Conclusie*

161. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat het aannemelijk is dat partijen als gevolg van de oprichting van de GO de mogelijkheid en prikkel hebben tot het hanteren van discriminerende, intransparante en/of niet-objectieve criteria richting aanbieders van bepaalde vormen van deelmobiliteit voor toegang tot het platform. Dit heeft als mogelijk effect dat de concurrentie op de markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek wordt verstoord. Als gevolg daarvan acht de ACM het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie een significante belemmering van de mededinging tot gevolg zou kunnen hebben.
162. Gelet op het feit dat partijen voorstellen voor voorwaarden hebben ingediend die het risico op het optreden van de hiervoor genoemde mededingingsbelemmeringen wegnemen (zie hoofdstuk 7), acht de ACM het risico als gevolg van de oprichting van de GO niet langer aanwezig.

#### **6.4.4 Mogelijke gevolgen door verkrijging van toegang tot concurrentiegevoelige informatie via de GO**

##### *Inleiding*

163. Partijen zouden door de oprichting van de GO toegang kunnen verkrijgen tot commercieel gevoelige informatie over de bovenwaartse of benedenwaartse activiteiten van concurrenten. Dit kan de verticaal geïntegreerde entiteit een concurrentievoordeel geven ten nadele van consumenten.<sup>49</sup> De richtsnoeren niet-horizontale fusies geven aan dat een onderneming daardoor bijvoorbeeld in staat is op de benedenwaartse markt minder agressief prijsbeleid te voeren. Verder kan zij concurrenten in een nadelige positie plaatsen, waardoor zij ervan worden weerhouden de markt te betreden of hun aanwezigheid op de markt uit te breiden.<sup>50</sup>
164. In het marktonderzoek in deze zaak is naar voren gekomen dat marktpartijen zich zorgen maken over het inzicht dat de GO en haar moeders krijgen in de prestaties van individuele (concurrerende) MaaS-aanbieders en mobiliteitsaanbieders. Hierdoor zouden partijen een oneigenlijk concurrentievoordeel kunnen krijgen in hun rol als MaaS-aanbieder en mobiliteitsaanbieder. Anderzijds zijn ook zorgen geuit over de data waar partijen over beschikken vanuit hun rol als mobiliteitsaanbieder. Deze data is volgens enkele marktpartijen niet-publiek en niet reproduceerbaar voor andere marktpartijen. Als deze data wel voor de GO en haar aandeelhouders beschikbaar wordt, maar niet voor andere MaaS-aanbieders, dan leidt ook dat tot verstoring van de concurrentie tussen MaaS-aanbieders.
165. De data waar partijen toegang toe zouden kunnen krijgen, betreft transactiedata, prijzen, kortingen, klantenbestanden, verkoop- en marketingplannen en investeringen van de andere moeders van de GO, dan wel van andere ondernemingen die gebruik maken van het platform van de GO.

##### *Opvattingen partijen*

166. Partijen geven aan dat er geen risico bestaat op het uitwisselen van concurrentiegevoelige informatie. Voor zover de GO concurrentiegevoelige informatie verkrijgt van mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders, zal deze informatie niet met partijen worden gedeeld. De data die de GO in zou kunnen zien, is beperkt tot data die strikt noodzakelijk is voor het functioneren van het platform van de GO. Deze data ziet op het aantal gebruikers, het aantal ritten en het aantal *API calls*. Daarnaast verkrijgt de GO een overzicht van de aangesloten mobiliteitsaanbieders en MaaS-

<sup>49</sup> Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie in zaak M.8314 – *Broadcom/Brocade*, randnummer 72.

<sup>50</sup> Zie Richtsnoeren niet-horizontale fusies, punt 78.

aanbieders. Deze data zijn niet voor partijen inzichtelijk. Daarenboven stellen partijen dat deze data niet een noodzakelijke input is voor henzelf, voor concurrenten van het platform van de GO, of voor concurrenten van partijen. Om deze reden zijn er, volgens partijen, geen uitsluitingsrisico's.

#### *Beoordeling ACM*

167. Niet ter discussie staat dat partijen via het platform van de GO inzage zouden kunnen krijgen in informatie die concurrentiegevoelig van aard is. De GO zal functioneren als een soort distributiekanaal tussen enerzijds mobiliteitsaanbieders en anderzijds MaaS-aanbieders. Die mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders zullen commerciële afspraken met elkaar maken over onder andere het aanbod van mobiliteitsdiensten in een app. De ACM acht het aannemelijk dat de GO en daarmee ook partijen als aandeelhouders deze informatie kunnen ontvangen. Daarnaast kan er via de GO data gegenereerd worden die inzicht geeft in reizigers- of reisinformatie. Al deze informatie is niet publiek beschikbaar, maar via de GO wel toegankelijk voor de aandeelhouders van de GO. Hierdoor kunnen de aandeelhouders van de GO een voorsprong verkrijgen ten opzichte van hun concurrenten. De aandeelhouders van de GO zijn namelijk ook actief als mobiliteitsaanbieders en/of MaaS-aanbieders (of zij hebben plannen om als MaaS-aanbieder actief te worden). De ACM acht het aannemelijk, evenals marktpartijen, dat de genoemde informatie de onzekerheid over het gedrag van concurrenten kan verminderen. Partijen kunnen daar hun voordeel mee doen bij het bepalen van hun eigen strategie, zowel op de *retail*markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten als op markten op het gebied van deelmobiliteit.

#### *Conclusie*

168. Als gevolg van de oprichting van de GO zouden partijen en de GO toegang kunnen krijgen tot commercieel gevoelige informatie van concurrenten. Dit inzicht zou partijen een voordeel kunnen verschaffen ten opzichte van hun concurrenten, als gevolg waarvan de mededinging significant zou kunnen worden belemmerd op de *retail*markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app en markten op het gebied van deelmobiliteit.

169. Gelet op het feit dat partijen voorstellen voor voorwaarden hebben ingediend die het risico op het optreden van de hiervoor genoemde mededingingsbelemmeringen wegnemen (zie hoofdstuk 7) acht de ACM het risico als gevolg van de oprichting van de GO niet langer aanwezig.

## 7 Voorstellen voor goedkeuring onder voorwaarden

170. In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat als gevolg van de voorgenomen concentratie een significante belemmering van de mededinging op de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS- (platform)diensten, de *retail*markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app en de markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek zou kunnen ontstaan. In dit hoofdstuk gaat de ACM in op het voorstel van partijen om deze door de ACM geconstateerde mededingingsrechtelijke bezwaren op deze markten weg te nemen.

171. Dit hoofdstuk bestaat uit vier delen. In paragraaf 7.1 licht de ACM beknopt de gevolgde procedure toe. Het voorstel van partijen is samengevat in paragraaf 7.2. Paragraaf 7.3 bevat de beoordeling van het door partijen gedane voorstel. Tot slot bevat paragraaf 7.4 de conclusie.



## 7.1 Procedure

172. Partijen hebben, in overleg met de ACM, diverse concepten overgelegd van een voorstel voor aan dit besluit te verbinden voorwaarden om de geconstateerde mededingingsbezwaren van de ACM weg te nemen. Dit heeft geleid tot het conceptvoorstel van 22 april 2020. Drieëntwintig marktpartijen zijn uitgenodigd om een reactie te geven op het door partijen ingediende voorstel (hierna: de markttest). De uitkomst van deze markttest heeft ertoe geleid dat partijen het voorstel op een aantal punten hebben aangescherpt en verduidelijkt. Deze aanpassingen hebben geleid tot het definitief ingediende voorstel van 8 juli 2020 met een aantal verbintenissen die resulteren in voorwaarden die partijen, bij een goedkeuring door de ACM, bereid zijn te aanvaarden (hierna: remedievoorstel). De ACM is van mening dat dit voorstel van partijen de mededingingsproblemen afdoende wegneemt.

## 7.2 Inhoud voorstellen van partijen

173. De ACM heeft allereerst geconcludeerd dat het aannemelijk is dat als gevolg van de voorgenomen concentratie er een significante belemmering van de mededinging zou kunnen ontstaan op de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten door overheveling en bundeling van de positie die partijen hebben op het gebied van OV-diensten in combinatie met een aansluiting op het platform van de GO (schadehypothese 1).

174. In het remedievoorstel hebben partijen toegezegd dat zij ten aanzien van het platform geen exclusiviteitsverplichtingen zullen opleggen aan mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders. Daarnaast hebben zij toegezegd dat hun OV-diensten (reizen met bus, tram, metro en trein) beschikbaar zullen worden gesteld aan MaaS-aanbieders ongeacht of deze MaaS-aanbieders zijn aangesloten op het platform van de GO of niet, en onder gelijke voorwaarden.

175. De ACM heeft vervolgens geconcludeerd dat het aannemelijk is dat als gevolg van de voorgenomen concentratie er een significante belemmering van de mededinging zou kunnen ontstaan op de markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app doordat de toegang voor MaaS-aanbieders tot het platform zou kunnen worden beperkt/belemmerd (schadehypothese 2). De ACM heeft tevens geconcludeerd dat het aannemelijk is dat als gevolg van de voorgenomen concentratie er een significante belemmering van de mededinging zou kunnen ontstaan op de relevante markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek doordat de toegang voor mobiliteitsaanbieders tot het platform zou kunnen worden beperkt/belemmerd (schadehypothese 3).

176. Ten aanzien van deze twee mededingingsproblemen hebben partijen toegezegd om de toegang tot het platform voor mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders te waarborgen door middel van FRAND (*fair, reasonable, and non-discriminatory*) voorwaarden.

177. Als laatste heeft de ACM geconcludeerd dat als gevolg van de oprichting van de GO partijen en de GO toegang zouden kunnen krijgen tot commercieel gevoelige informatie van concurrenten. Dit inzicht zou partijen een voordeel kunnen verschaffen ten opzichte van hun concurrenten, als gevolg waarvan de mededinging significant zou kunnen worden belemmerd op de (*retail*)markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app en markten op het gebied van deelmobiliteit (schadehypothese 4).

178. Partijen hebben in het remedievoorstel toegezegd dat zij zullen waarborgen dat mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders (inclusief partijen zelf) geen toegang zullen hebben tot concurrentiegevoelige informatie.
179. In bijlage 1 is het definitieve remedievoorstel van partijen opgenomen.
180. Partijen hebben opgemerkt dat met deze voorstellen naar hun oordeel alle mogelijke mededingingsbezwaren worden weggenomen, die zich als gevolg van de voorgenomen concentratie redelijkerwijs kunnen voordoen.

### 7.3 Beoordeling door de ACM

181. De ACM heeft onderzocht of het voorstel van partijen geschikt is om als voorwaarden aan haar besluit te verbinden. In deze paragraaf geeft de ACM haar beoordeling en conclusies ten aanzien van het voorstel van partijen.
182. De ACM is van oordeel dat het voorstel van partijen de geconstateerde mogelijke mededingingsproblemen zonder twijfel en volledig wegneemt. De ACM licht dit in de volgende punten nader toe. Daarbij betreft de ACM ook de reactie van partijen op de uitkomsten van de markttest en de wijzigingen in het toezeggingsvoorstel die partijen hierop hebben voorgesteld.
183. Om de opvattingen van marktpartijen over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het remedievoorstel te vernemen, heeft de ACM het concept remedievoorstel van 22 april 2020 voorgelegd aan verschillende mobiliteitsaanbieders, MaaS-aanbieders en andere relevante marktpartijen. De ACM heeft de reacties van deze marktpartijen op het voorstel meegenomen in haar beoordeling en tevens voorgelegd aan partijen. Dit heeft geleid tot het gewijzigde remedievoorstel van 8 juli 2020. Hieronder licht de ACM de belangrijkste uitkomsten van de markttest en haar beoordeling van het remedievoorstel nader toe.

#### *Toegang tot de OV-diensten van partijen en non-exclusiviteit van het platform*

##### *Inleiding*

184. De ACM heeft allereerst geconcludeerd dat als gevolg van de voorgenomen concentratie er een significante belemmering van de mededinging zou kunnen ontstaan op de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten door overheveling en bundeling van de positie die partijen hebben op het gebied van OV-diensten in combinatie met een aansluiting op het platform van de GO. In het remedievoorstel hebben partijen toegezegd dat zij geen exclusiviteitsverplichtingen zullen opleggen aan mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders. Daarnaast hebben zij toegezegd dat hun OV-diensten (reizen met bus, tram, metro en trein) beschikbaar zullen worden gesteld aan MaaS-aanbieders ongeacht of deze MaaS-aanbieders zijn aangesloten op het platform van de GO of niet, en onder gelijke voorwaarden.

##### *Uitkomsten markttest*

185. Een aantal marktpartijen geeft aan dat het onduidelijk is of de non-exclusiviteit van het platform ook geldt voor de OV-diensten van partijen. Veel marktpartijen zijn bang dat zij de OV-tickets van de vier partijen alleen nog, of tegen aantrekkelijkere voorwaarden, mogen wederverkopen als zij aangesloten zijn op het platform van de GO. Als gevolg hiervan zouden zij zich bij het platform moeten aansluiten om een succesvolle MaaS-dienst te kunnen leveren. Ook bestaat bij enkele marktpartijen de angst dat bepaalde OV-diensten van de vier partijen eerder beschikbaar zullen zijn

voor aanbieders die zich bij het platform hebben aangesloten dan voor aanbieders die niet op het platform zijn aangesloten, waardoor die laatsten een concurrentieachterstand oplopen.

186. Verder geeft een aantal marktpartijen aan dat het op niet-exclusieve en gelijke voorwaarden aanbieden van OV-diensten buiten het platform om onvoldoende is om de mededingingsproblemen weg te nemen. De OV-diensten zouden ook onder redelijke of marktconforme voorwaarden moeten worden aangeboden. Daarbij zouden partijen moeten toezeggen hun gehele productportfolio (inclusief kortingsabonnementen) aan te bieden aan MaaS-aanbieders. Een alternatief zou zijn om partijen een zogenaamd referentieaanbod te laten formuleren, op basis waarvan MaaS-aanbieders hun eigen reisproducten zouden kunnen ontwikkelen. Daarnaast zou het voorstel volgens sommige partijen onvoldoende doen om de risico's op marge-uitholling en kruissubsidiëring weg te nemen.
187. Ten slotte roept een andere marktpartij de vraag op of andere MaaS-aanbieders ook rechtstreeks API-koppelingen kunnen maken met NS, GVB, HTM en RET.

#### *Beoordeling ACM*

188. De ACM is van oordeel dat het voorstel van partijen met betrekking tot de toegang tot de OV-diensten van partijen en de non-exclusiviteit van het platform de geconstateerde mogelijke mededingingsproblemen op de *wholesale*-markt voor MaaS-(platform)diensten, zoals beschreven in punten 113 tot en met 129, zonder twijfel en volledig wegneemt. Dit voorstel houdt in dat partijen hun OV-diensten beschikbaar zullen stellen aan andere MaaS-aanbieders als onderdeel van het toekomstige (selectieve) distributiebeleid van de individuele partijen. Deze beschikbaarstelling geldt ongeacht of MaaS-aanbieders zijn aangesloten op het platform van de GO of niet, en onder gelijke voorwaarden. Daarnaast zeggen partijen toe dat de GO zal functioneren als een non-exclusief platform.
189. De ACM merkt allereerst op dat partijen – zoals uit het voorgaande blijkt – in hun voorstel uitdrukkelijk hebben opgenomen dat de beschikbaarstelling van hun OV-diensten geldt ongeacht of MaaS-aanbieders zijn aangesloten op het platform van de GO of niet. Daarnaast blijkt hieruit dat beschikbaarstelling onder gelijke voorwaarden zal plaatsvinden. Dat dit, zoals enkele marktpartijen aangaven, onduidelijk zou zijn, volgt de ACM dan ook niet.
190. Naar het oordeel van de ACM is het aanbieden van de OV-diensten op basis van non-exclusiviteit en onder gelijke voorwaarden afdoende om aan de geconstateerde mededingingsbezwaren tegemoet te komen. Partijen hebben naar aanleiding van de resultaten van de markttest in het toezeggingsvoorstel verduidelijkt dat het onder gelijke voorwaarden aanbieden van de OV-diensten van partijen buiten het platform van de GO om, ook gelijke technische voorwaarden en prioriteitsstelling omvat. Volgens de ACM is het niet noodzakelijk om op het punt van de commerciële voorwaarden verdergaande eisen te stellen dan die nu in het voorstel zijn opgenomen. Zoals is beschreven in punt 117 en verder, bestaat de zorg van de ACM eruit dat partijen het platform van de GO via hun OV-diensten een sterkere positie zouden kunnen verschaffen in vergelijking met andere *wholesale* MaaS-platforms. Door toe te zeggen dat partijen hun OV-diensten niet exclusief via de GO zullen aanbieden aan MaaS-aanbieders, en deze diensten onder gelijke voorwaarden zullen aanbieden als via de GO, wordt deze vorm van bevoordeling voorkomen.
191. Ten aanzien van de mogelijkheid van partijen om hun eigen *retail* MaaS-diensten te bevoordelen via kruissubsidiëring of marge-uitholling, overweegt de ACM dat deze mogelijke mededingingsproblemen niet het gevolg zijn van de oprichting van de GO. De eventuele mogelijkheid van partijen om dergelijke strategieën te volgen, kan ontstaan indien zij in aanvulling

op hun activiteiten op de markten voor vervoer actief worden op de markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app. Dit hangt dus niet samen met de rol van partijen op de markt voor *wholesale* MaaS-(platform)diensten, waarop de GO actief wordt.

192. Met betrekking tot het moment van beschikbaarstelling van OV-diensten overweegt de ACM ten slotte het volgende. Partijen geven aan dat het gelijktijdig beschikbaar stellen van hun OV-diensten aan alle marktpartijen praktisch onmogelijk is. De voorwaarden die ieder van de vervoerders hanteert bij toegang tot zijn vervoersdiensten en de snelheid van aansluiting, zijn echter ten aanzien van alle MaaS-aanbieders gelijk, dat wil zeggen ongeacht de vraag of de MaaS-aanbieders al dan niet zijn aangesloten op het platform van de GO. Dit betekent derhalve dat de prioriteit waarmee MaaS-aanbieders behandeld worden, niet verschilt. Naar het oordeel van de ACM blijkt hieruit afdoende dat aansluiting op het platform van de GO geen oneigenlijk snelheidsvoordeel zal opleveren, en derhalve niet tot mededingingsproblemen zou kunnen leiden.

193. Als gevolg van de door partijen voorgestelde gedragsremedie, heeft de ACM geen reden meer om aan te nemen dat de mededinging op significante wijze zou kunnen worden belemmerd op de *wholesale*-markt voor MaaS-(platform)diensten.

#### *Toegang tot het platform*

##### *Inleiding*

194. De ACM heeft geconcludeerd dat het aannemelijk is dat als gevolg van de voorgenomen concentratie er een significante belemmering van de mededinging zou kunnen ontstaan op de markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app doordat de toegang voor MaaS-aanbieders zou worden belemmerd. De ACM heeft tevens geconcludeerd dat het aannemelijk is dat er een significante belemmering van de mededinging zou kunnen ontstaan op de relevante markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek doordat de toegang voor mobiliteitsaanbieders zou worden belemmerd. Voor deze twee risico's hebben partijen toegezegd om de toegang tot het platform voor mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders te waarborgen door middel van FRAND voorwaarden.

##### *Markttest*

195. Verscheidene marktpartijen geven aan dat het voorstel volgens hen onvoldoende is om de toegang tot het platform te waarborgen.

196. Een aantal marktpartijen geeft aan dat de huidige opzet van de capaciteitsverdeling bij schaarste onvoldoende transparant is. Elementen die marktpartijen benoemen, zijn onder andere onduidelijkheid omtrent de beschikbaarheid van capaciteit, de verdeling van de beschikbare capaciteit en de eventuele wachttijden. Daarnaast geeft een marktpartij aan dat het laag houden van capaciteit ervoor kan zorgen dat de aandeelhouders van de GO hun eigen propositie en/of eigen vervoersmiddelen kunnen bevoordelen. Een andere marktpartij geeft aan dat het voorstel onvoldoende informatie geeft over het (technische) integratieproces, hetgeen ruimte creëert voor vertraging.

197. Ook heeft een aantal marktpartijen erop gewezen dat de volgordelijkheid van het aansluiten van marktpartijen op basis van *customer value* wordt bepaald, hetgeen volgens deze marktpartijen betekent dat er sprake kan zijn van discriminatie tussen kleine en grote aanbieders. Kleine marktpartijen hebben dan mogelijk geen kans om te participeren.

198. Verder vraagt een aantal marktpartijen zich af of de Raad van Advies, die volgens het voorstel de klachten beoordeelt omtrent toegang tot het platform, wel onafhankelijk is.

199. Een aantal marktpartijen heeft hiernaast zorgen geuit over de kostprijs plus-benadering die zal worden gehanteerd door de GO. Door dit model is het volgens deze marktpartijen denkbaar dat andere, vergelijkbare diensten door de GO uit de markt worden gedrukt. Een marktpartij spreekt de tegenovergestelde vrees uit, dat het uitgaan van werkelijke kosten er toe kan leiden dat de kosten van de GO 'de pan uit rijzen' en vervolgens op andere marktdeelnemers worden afgewenteld.
200. Daarnaast geeft een marktpartij aan dat het niet alleen essentieel is dat het platform van de GO non-exclusief is, maar dat het ook van belang is dat de consument en een Maas-aanbieder gemakkelijk moet kunnen switchen naar een ander platform door middel van gegevensportabiliteit.
201. Tot slot brengt een aantal marktpartijen naar voren dat het onduidelijk is welke andere activiteiten de GO gaat ontplooiën, naast het verzorgen van een koppeling tussen mobiliteitsaanbieders en MaaS-dienstverleners. Daarbij wordt aangegeven dat het hierdoor niet mogelijk is voor de marktpartijen om iets te zeggen over het eventueel op de markt brengen van een *white label app* of een reisplanner. Marktpartijen wijzen erop dat dergelijke activiteiten ook risico's met zich mee kunnen brengen. Een voorbeeld hiervan is het bevoordelen van de vervoersdiensten van partijen. Tevens geeft een marktpartij aan dat het platform transparant en neutraal dient te zijn zodat de consument een eigenstandige keuze kan maken voor een mobiliteitsdienst zonder beïnvloed te worden door partijen en dat daarbij het platform de diensten van partijen niet mag bevoordelen.

#### Beoordeling ACM

202. De ACM is van oordeel dat het voorstel van partijen met betrekking tot de toegang tot het platform de geconstateerde mogelijke mededingingsproblemen op de *retail*markt voor het aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app en de markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek zonder twijfel en volledig wegneemt. Dit voorstel houdt in dat partijen toezeggen dat zij op basis van redelijke, objectieve, transparante en non-discriminatoire criteria toegang tot het platform zullen verlenen aan mobiliteits- en MaaS-aanbieders.
203. Zoals is beschreven in punt 134 en verder, bestaat de zorg van de ACM er in de kern uit dat partijen de mogelijkheid en de prikkel hebben om discriminerende, intransparante en/of niet-objectieve criteria te hanteren richting (concurrerende) MaaS-aanbieders voor toegang tot en/of het gebruik van het platform, met als mogelijk effect dat de concurrentie op de Nederlandse *retail*markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten zou kunnen worden belemmerd.
204. Daarnaast heeft de ACM een risico geïdentificeerd ten aanzien van een mogelijke strategie van partijen om discriminerende, intransparante en/of niet-objectieve criteria te hanteren richting aanbieders van bepaalde vormen van deelmobiliteit, met als mogelijk effect dat de concurrentie op de relevante markten op het gebied van deelmobiliteit, waaronder de markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek, wordt verstoord.
205. Door de toezegging van partijen wordt naar het oordeel van de ACM bewerkstelligd dat MaaS- en mobiliteitsaanbieders onder redelijke, objectieve, transparante en non-discriminatoire voorwaarden toegang kunnen krijgen tot het platform.
206. Het "Assessment Framework" op basis waarvan de GO in het geval van schaarste aan capaciteit bepaalt in welke volgorde aanvragers op het platform worden aangesloten, voldoet naar het oordeel van de ACM aan deze eisen. Daarbij neemt de ACM in aanmerking dat partijen naar aanleiding van de markttest de transparantie van het "Assessment Framework" hebben verbeterd, door in het

toezeggingsvoorstel op te nemen dat aanvragende marktpartijen inzicht krijgen in de eigen (prioriteit)score en hun plaats op de wachtlijst. Zoals partijen ook zelf aangeven, is het daarbij voor hen niet mogelijk de prioriteitstelling direct te beïnvloeden of te zorgen voor vertragingen bij het aansluiten van derde partijen.

207. Ten aanzien van het beoordelingscriterium “*customer value*” overweegt de ACM daarbij nog het volgende. Partijen geven aan dat prioritering alleen zal plaatsvinden in geval van schaarste van capaciteit. Partijen hebben dit verduidelijkt in het remedievoorstel. Eventuele schaarste van capaciteit zal zich naar verwachting alleen in de opstartfase van het platform voordoen. Het criterium *customer value* is in dit kader een belangrijke maatstaf, omdat het bij de start van het platform belangrijk is om schaal grootte te realiseren voor de levensvatbaarheid van het platform op lange termijn. In het “*Assessment Framework*” wordt echter ook waarde gehecht aan spreiding over modaliteit en geografie. Partijen geven aan dat zij hiermee een balans creëren: enerzijds veel gebruikers en gebruik, anderzijds ruimte voor kleine partijen die een specifieke geografie of modaliteit aanbieden maar die wellicht minder gebruikers en gebruik genereren. Dit betekent dat er voldoende ruimte is voor regionale en innovatieve marktpartijen om toe te treden. De ACM volgt partijen hierin, en is met hen van mening dat het “*Assessment Framework*” voorziet in voldoende neutrale en objectieve prioriteringscriteria.
208. Met betrekking tot de rol van de Raad van Advies overweegt de ACM dat het toezeggingsvoorstel, de statuten en het reglement van de Raad van Advies voldoende waarborgen bevatten voor de onafhankelijke rol van deze Raad. In dit kader wijst de ACM erop dat de Raad van Advies niet de enige waarborg vormt voor naleving van de toegangs- en prioriteringscriteria. Ook de Monitoring Trustee ziet hierop toe en rapporteert hierover.
209. De ACM acht het voorts niet aannemelijk dat de door partijen te hanteren kostprijs plus-benadering tot mededingingsproblemen zal leiden. Partijen geven aan dat deze benadering zal inhouden dat de diensten worden aangeboden tegen kostprijs (vaste en variabele kosten) plus een redelijke marge om de continuïteit (noodzakelijke innovatie en investeringen) van de GO te waarborgen. Er is geen sprake van een winstoogmerk en er zal geen dividend worden uitgekeerd aan de aandeelhouders. Dit hebben partijen verduidelijkt in het vernieuwde remedievoorstel. Dit vormt naar het oordeel van de ACM een afdoende waarborg om de tijdens de markttest geuite zorgen over zowel (onredelijk) hoge als (onredelijk) lage prijzen te ondervangen.
210. Met betrekking tot de mogelijkheid voor consumenten om gemakkelijk te kunnen switchen is het van belang om te adresseren dat de consument geen gebruik kan maken van de diensten van het platform, maar dat zij de diensten afneemt van een MaaS-aanbieder. Een MaaS-aanbieder kan door de non-exclusiviteitsbepaling in het remedievoorstel van partijen een keuze maken om zich al dan niet ook aan te sluiten bij een ander *wholesale* platform.
211. Ten aanzien van de reisplanner en de *white label app* overweegt de ACM het volgende. Zoals is overwogen in punt 120 van dit besluit, geven partijen aan dat zij een neutraal planningsalgoritme gaan aanschaffen, dat MaaS-aanbieders in staat stelt hun eigen voorkeuren op te geven. Partijen benadrukken dat het in geen geval mogelijk zal zijn om het algoritme tegen betaling of op instructie van een of meerdere aandeelhouders aan te passen. Partijen hebben, als aandeelhouder, aldus geen invloed op de invulling van de algoritmes. Het planningsalgoritme zal de volgorde van verschillende routes altijd baseren op de wensen van de reiziger en niet aanpassen aan de wensen van mobiliteitsaanbieders of de aandeelhouders van de GO. Ook voor de *white label app* geldt dat de vervoersdiensten van partijen hierin niet kunnen worden bevoordeeld. Dergelijke bevoordeling zou alleen kunnen plaatsvinden via de in de app gebruikte reisplanner. Partijen die de *white label*

*app* afnemen zijn echter niet verplicht de reisplanner van partijen af te nemen, nog daargelaten dat deze planner – zoals hiervoor is overwogen – geen ruimte biedt voor bevoordeling van de vervoersdiensten van partijen. De neutraliteit van de planner en de *white label app* wordt daarom naar het oordeel van de ACM voldoende gewaarborgd.

212. Zoals aangegeven in punt 27 zal het platform van de GO geen diensten aanbieden aan eindgebruikers (reizigers). Ten aanzien van het ontwikkelen van aanvullende functionaliteiten hebben partijen in het remedievoorstel toegevoegd dat nieuwe functionaliteiten altijd neutrale, technische faciliteiten zullen betreffen. De keuze voor de te ontwikkelen functionaliteiten zal plaatsvinden op basis van neutrale en transparante criteria. Partijen zullen iedere verbetering toetsen op basis van het aantal potentiële gebruikers dat hiervan zal profiteren, het verwachte niveau van verbetering, en de moeite die het kost om deze verbetering te implementeren.
213. Als gevolg van de door partijen voorgestelde gedragsremedie, heeft de ACM geen reden meer om aan te nemen dat de mededinging op significante wijze zou kunnen worden belemmerd op de *retail*markt voor het aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app en de markt voor het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek door het bemoeilijken van de toegang tot het platform van de GO.

#### *Data en concurrentiegevoelige informatie*

##### *Inleiding*

214. De ACM heeft geconcludeerd dat partijen en de GO als gevolg van de oprichting van de GO toegang zouden kunnen krijgen tot commercieel gevoelige informatie van concurrenten. Dit inzicht zou partijen een voordeel kunnen verschaffen ten opzichte van hun concurrenten, als gevolg waarvan de mededinging significant zou kunnen worden belemmerd op de (*retail*)markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app en markten op het gebied van deelmobiliteit. Partijen hebben in het remedievoorstel toegezegd dat zij zullen waarborgen dat mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders (inclusief partijen zelf) geen toegang zullen hebben tot concurrentiegevoelige informatie.

##### *Markttest*

215. Enkele marktpartijen wijzen erop dat de definitie van data niet duidelijk is geformuleerd en dat de GO en partijen daardoor zelf zouden kunnen bepalen welke data concurrentiegevoelige data is. Volgens één van deze marktpartijen zou het hierdoor bijvoorbeeld mogelijk zijn dat de GO "*big data*"-analyses uitvoert op de concurrentiegevoelige data waarover zij kan beschikken en de resultaten hiervan vervolgens beschikbaar stelt aan partijen.
216. Verder wijzen enkele marktpartijen erop dat de GO toegang krijgt tot data die inzicht zou geven in de concurrentiepositie van MaaS-aanbieders en mobiliteitsaanbieders, die waardevol zou kunnen zijn voor partijen. Het gaat bijvoorbeeld om gebruikersaantallen van individuele MaaS- en mobiliteitsaanbieders. Ook wijzen enkele marktpartijen erop dat ten aanzien van bepaalde soorten data onduidelijk is of onvoldoende is uitgewerkt waarom het delen van deze data met het platform noodzakelijk is voor de goede werking daarvan. Zo begrijpt één marktpartij niet waarom een puur technisch platform inzicht zou moeten hebben in "*weekday and weekend coverage*" en een ander niet waarom op dagelijkse basis data aan het platform zou moeten worden gerapporteerd.
217. Tot slot wijst een marktpartij erop dat de toezeggingen niet voorkomen dat de GO exclusief of onder voordelige voorwaarden toegang krijgt tot data van haar aandeelhouders.

218. In de volgende paragrafen licht de ACM toe waarom het voorstel de mogelijke mededingingsproblemen volgens haar oplost. Daarbij zal de ACM ook in gaan op de punten die door marktpartijen naar voren zijn gebracht.

*Beoordeling ACM*

219. De ACM is van oordeel dat het voorstel van partijen met betrekking tot de datastromen van het platform de geconstateerde mogelijke mededingingsproblemen op de markten voor deelmobiliteit en de *retail*markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app, zoals beschreven in paragraaf 6.4.4, zonder twijfel en volledig wegneemt. Dit voorstel houdt in dat partijen toezeggen de datastromen ten aanzien van het platform op een dusdanige wijze te zullen inrichten dat het uitwisselen van concurrentiegevoelige informatie daarmee wordt voorkomen.

220. Concurrentiegevoelige informatie wordt in de toezeggingen gedefinieerd als niet-openbare, strategische informatie, waaronder met name transactiedata, prijzen, kortingen, klantenbestanden, verkoop- en marketingplannen en investeringen. Deze definitie is volgens de ACM voldoende duidelijk.

221. Met betrekking tot de mogelijkheid voor de GO om data(analyses) te delen met partijen, overweegt de ACM dat uit de toezeggingen blijkt dat de GO buiten de kwartaalrapportages om geen data of analyses daarvan met de aandeelhouders zal delen. Welke data in de kwartaalrapportages wordt gedeeld, blijkt uit de door partijen opgestelde "*Description of Data*". Die rapportages gaan naar het oordeel van de ACM niet verder dan hetgeen noodzakelijk is in het kader van de vereiste informatievoorziening richting aandeelhouders.

222. Ten aanzien van data die wel door de GO wordt verzameld, maar niet met de aandeelhouders wordt gedeeld, acht de ACM het op basis van de door partijen gegeven motivering aannemelijk dat deze data noodzakelijk is voor het functioneren van het platform. Partijen geven aan dat het voor het prioriteren van nieuw te ontwikkelen functionaliteiten belangrijk is om te weten welke functionaliteiten door reizigers gebruikt worden. De GO wil daarom kunnen analyseren hoe het gebruik van het platform zich ontwikkelt in de zin van aantallen gebruikers van MaaS-aanbieders, aantallen reizen bij de verbonden mobiliteitsaanbieders en aantallen *API-calls* bij het platform. Hierbij kan ook onderscheid naar dagtypes (weekdagen of weekend) een relevante parameter zijn. Daarnaast zal de GO zelf niet actief worden op de markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app. Het remedievoorstel omvat afdoende waarborgen voor een gelijk speelveld tussen concurrenten op deze markt en markten op het gebied van deelmobiliteit.

223. Ten aanzien van de mogelijkheid van de GO om data te verkrijgen van haar aandeelhouders, overweegt de ACM dat het platform data verkrijgt van de aandeelhouders in hun positie als mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieder, net als dit zal gelden voor andere aanbieders die gebruik maken van het platform. Voor zover marktpartijen doelen op data over de vervoersdiensten van partijen die van belang zijn voor het formuleren van een *retail* MaaS-aanbod, geldt dat de mogelijkheid om deze data te delen niet samenhangt met de oprichting van de GO. Deze mogelijke zorg is derhalve niet fusiespecifiek.

224. Als gevolg van de door partijen voorgestelde gedragsremedie, heeft de ACM geen reden meer om aan te nemen dat de mededinging op significante wijze zou kunnen worden belemmerd op de markten voor deelmobiliteit en de markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten door de datapositie van de GO.



## 7.4 Het voorstel is uitvoerbaar en handhaafbaar

225. De voorgestelde gedragsremedies nemen niet alleen de gesignaleerde mededingingsproblemen weg, maar zijn ook uitvoerbaar en handhaafbaar. De ACM licht dit hieronder toe.
226. De ACM geeft de voorkeur aan structurele remedies boven gedragsremedies. Gedragsremedies kunnen in de regel extra lasten voor de ACM met zich meebrengen. Het toezicht op de naleving van gedragsremedies kan problematisch zijn, omdat gedragsremedies op onderdelen vaak ruimte voor interpretatie openlaten. Hierdoor kunnen ondernemingen de effectiviteit van remedies ondermijnen door weliswaar te voldoen aan de 'letter' van de remedie, maar niet aan de geest ervan. Desondanks kunnen gedragsremedies onder bepaalde omstandigheden een gesignaleerd mededingingsprobleem oplossen. Gedragsremedies kunnen ertoe leiden dat de door de concentratie tot stand gebrachte onderneming zich op een bepaalde wijze dient te gedragen of zich juist van bepaald gedrag dient te onthouden. Gedragsremedies kunnen met name geschikt zijn indien het mededingingsprobleem ziet op uitsluitingseffecten die het gevolg zijn van een verticale relatie.<sup>51</sup> Zo kan het verzekeren van gelijkwaardige toegang voor concurrenten tot bepaalde faciliteiten van een verticaal geïntegreerde entiteit of tot belangrijke infrastructuur er onder bepaalde omstandigheden voor zorgen dat de mededinging niet wordt geschaad.
227. De remedies zijn uitvoerbaar en handhaafbaar. De betrokken verplichtingen, die zien op het waarborgen van toegang tot het platform, worden vastgelegd in het Assessment Framework, dat deel zal uitmaken van de met afnemers te sluiten aansluitovereenkomst. Ook zal het Framework worden gepubliceerd op de website van de GO. In de aansluitovereenkomsten, die de GO met de mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders zal sluiten, zullen geen exclusiviteitsbepalingen worden opgenomen. Dit geldt ook voor de aandeelhouders indien zij als mobiliteitsaanbieder en/of als MaaS-aanbieder actief zijn.
228. De verplichtingen die zien op de datastromen en het voorkomen van uitwisseling van concurrentiegevoelige informatie worden vastgelegd in de technische voorwaarden betreffende de inrichting en het functioneren van het platform in de overeenkomst met de IT-leverancier en in de toepassing van het document Description of Data.
229. Een onafhankelijke Monitoring Trustee zal worden aangesteld, die zal beschikken over de benodigde bevoegdheden om toezicht te houden op de naleving van de remedies. De onafhankelijkheid van de Monitoring Trustee wordt voldoende gewaarborgd in het voorstel, aangezien de keuze voor een Monitoring Trustee en de opdracht aan deze Monitoring Trustee onderworpen zijn aan voorafgaande schriftelijke goedkeuring van de ACM. De Monitoring Trustee brengt jaarlijks een rapportage uit over de naleving van de toezeggingen. Dat de Monitoring Trustee vaker dan eens per jaar zou moeten rapporteren – zoals een marktpartij heeft aangevoerd – volgt de ACM niet. Partijen riskeren een boete van maximaal € 900.000,- of 10% van de omzet van de onderneming indien zij zich niet aan de verplichtingen uit het voorstel houden. Partijen kunnen dus bijvoorbeeld niet ongestraft geen toegang verlenen of dit tegen slechtere voorwaarden doen.
230. De handhaafbaarheid van de remedie is verder gewaarborgd doordat het voorstel voorziet in een geschilbeslechtsprocedure, die van toepassing is indien een mobiliteits- of MaaS-aanbieder meent dat de GO of partijen niet in overeenstemming met hun verplichtingen handelen. Dat deze procedure – zoals enkele marktpartijen aanvoeren – geen effectieve rechtsgang zou bieden als gevolg van de kosten die hiermee zijn gemoeid, het risico op vertraging van de procedure en een

<sup>51</sup> Richtsnoeren Remedies ACM, richtsnoeren voor de inhoud, indiening en tenuitvoerlegging van remedies bij Concentraties, punt 30.

mogelijk gebrek aan mededingingsrechtelijke kennis bij arbiters, volgt de ACM niet. Het voorstel voorziet in een spoedarbitrageprocedure met één arbiter, hetgeen bijdraagt aan zowel de snelheid als de betaalbaarheid van de procedure. De inhoudelijke kwaliteit van de arbiter wordt geborgd door het Nederlandse Arbitrage Instituut, en benoeming van een arbiter kan daarnaast niet plaatsvinden zonder instemming van de verzoekende partij.

231. In aanvulling op het voorgaande merkt de ACM op dat de handhaafbaarheid van het voorstel verder wordt vergroot doordat met betrekking tot de toegang tot het platform voorzien is in een (laagdrempelige) klachtmogelijkheid bij een onafhankelijke Raad van Advies.

#### Conclusie

232. Het definitieve remedievoorstel van 8 juli 2020 biedt naar het oordeel van de ACM in afdoende mate een oplossing voor de geconstateerde mededingingsrechtelijke bezwaren op de *wholesale*markt voor het aanbieden van MaaS-(platform)diensten, de *retail*markt voor het geïntegreerd aanbieden van vervoers- en mobiliteitsdiensten via een app en markten op het gebied van deelmobiliteitsdiensten, waaronder het aanbieden van deelfietsen aan het algemene publiek. Tot slot constateert de ACM dat het voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is en de toezichtlasten van de ACM beperkt zijn.

## 8 Conclusie

233. GVB, HTM, NS en RET hebben aan de ACM gemeld dat zij van plan zijn om een gezamenlijke onderneming op te richten.

234. De ACM concludeert dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het in hoofdstuk 5 van de Mw geregelde concentratietoezicht. Zij heeft geen reden om aan te nemen dat deze operatie onder de voorwaarden zoals beschreven in bijlage 1 van dit besluit, de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren. De ACM verbindt het voorstel in bijlage 1 van dit besluit als voorwaarden aan dit besluit. Zodoende stelt de ACM vast dat GVB, HTM, NS en RET geen vergunning nodig hebben voor het tot stand brengen van deze concentratie.

Datum: 9 juli 2020

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:  
w.g.

mr. T.M. Snoep  
bestuursvoorzitter

*Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de rechtbank Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Dit moet u doen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit aan de bij de concentratie betrokken ondernemingen. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).*

## Bijlage 1: Remedievoorstel

# TOEZEGGINGSVOORSTEL

8 juli 2020

## PROJECT RIVIER

---

## A. DEFINITIES

In dit document hebben de volgende termen de volgende betekenis:

**Aandeelhouders:** GVB, HTM, NS en RET.

**Aansluitovereenkomst:** de overeenkomst die de JV sluit met een Mobiliteitsaanbieder of een MaaS-aanbieder die aangesloten wordt op het Platform.

**ACM:** de Autoriteit Consument en Markt.

**Concurrentiegevoelige Informatie:** niet-openbare, strategische informatie, waaronder met name transactiedata, prijzen, kortingen, klantenbestanden, verkoop- en marketingplannen en investeringen. De hierboven genoemde informatie is geen Concurrentiegevoelige Informatie voor de onderneming waarop de informatie betrekking heeft.

**Description of Data:** het document van **Bijlage 2**.

**FRAND voorwaarden:** transparante, objectieve, redelijke en non-discriminatoire criteria.

**GVB:** GVB Holding N.V. en haar eventuele rechtsopvolgers.

**HTM:** HTM Personenvervoer N.V. en haar eventuele rechtsopvolgers.

**IT-leverancier:** de leverancier die geselecteerd zal worden door de JV en aan de JV IT diensten zal leveren voor de ontwikkeling en exploitatie van het Platform.

**JV:** de Joint Venture die als gevolg van de Voorgenomen Transactie zal worden opgericht en haar eventuele rechtsopvolgers.

**MaaS:** Mobility as a Service.

**MaaS-aanbieder:** aanbieder/serviceprovider van een geïntegreerd mobiliteitsaanbod van verschillende Mobiliteitsaanbieders.

**Mobiliteitsaanbieder:** aanbieder van vervoerdiensten.

**Monitoring Trustee:** Een of meer natuurlijke of rechtspersonen die door de JV is / zijn aangesteld en belast is / zijn met het monitoren of de toezeggingen door de JV en Partijen worden nageleefd.

**NS:** NS Groep N.V. en haar eventuele rechtsopvolgers.

**Partijen:** GVB, HTM, NS en RET.

**Platform:** het MaaS Platform dat gerealiseerd zal worden door de JV.

**RET:** Rotterdamse Elektrische Tram N.V. en haar eventuele rechtsopvolgers.

**Verzoekende Partij:** een partij die een aanvraag tot spoedarbitrage (Arbitrageaanvraag) indient bij het Nederlandse Arbitrage Instituut (Arbitrage Instituut).

**Voorgenomen Transactie:** de oprichting van de JV door Partijen.

## B. INLEIDING

Partijen merken op dat de ACM naar aanleiding van de relevante feiten en economische en juridische context, zoals uiteengezet in het Form CO, het meldingsformulier en de antwoorden van partijen op de informatieverzoeken van de ACM en de Europese Commissie, ten aanzien van de voorgenomen concentratie geen mededingingsbezwaren heeft vastgesteld op een wijze zoals gebruikelijk in fusiecontrolezaken. Desalniettemin zijn Partijen bereid reeds in een vroegtijdig stadium van de (eventuele) fusiecontroleprocedure bij de ACM de hieronder genoemde toezeggingen te doen aan de ACM met het enkele doel om verdere vertraging van het proces te voorkomen en de eventuele zorgen van de ACM weg te nemen ten behoeve van een snelle goedkeuring in Fase 1.

De Partijen nemen de mogelijke mededingingsbezwaren van de ACM weg door in de toezeggingen met name: (i) de toegang tot het Platform voor Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders te waarborgen door middel van FRAND voorwaarden; (ii) geen exclusiviteitsverplichtingen op te leggen aan Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders; (iii) wat betreft het voorkomen van uitwisseling van concurrentiegevoelige informatie te waarborgen dat in de met de IT-leverancier te sluiten overeenkomst eisen worden gesteld die ertoe strekken dat Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders (inclusief Partijen) geen toegang zullen hebben tot Concurrentiegevoelige Informatie, en de datastromen zullen verlopen zoals beschreven in het document Description of Data (**Bijlage 2**).

### *De toezeggingen zijn eenvoudig uitvoerbaar en adequaat*

De betrokken verplichtingen, die zien op het waarborgen van toegang tot het Platform, worden vastgelegd in het Assessment Framework (**Bijlage 1**), dat deel zal uitmaken van de Aansluitovereenkomst en zal worden gepubliceerd op de website van de JV. In de Aansluitovereenkomsten, die de JV met de Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders zal sluiten, zullen geen exclusiviteitsbepalingen worden opgenomen. Dit geldt ook voor de aandeelhouders indien zij als Mobiliteitsaanbieder en als MaaS-aanbieder actief zijn.

De verplichtingen die zien op de datastromen en het voorkomen van uitwisseling van concurrentiegevoelige informatie worden vastgelegd in de technische voorwaarden betreffende de inrichting en het functioneren van het Platform in de overeenkomst met de IT-leverancier en in de toepassing van het document Description of Data.

Partijen dragen er bovendien zorg voor dat een Monitoring Trustee, die door ACM is goedgekeurd, jaarlijks onderzoekt of Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders onder FRAND voorwaarden toegang verkrijgen tot het Platform en of Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders (inclusief Partijen) geen toegang hebben tot concurrentiegevoelige informatie. ACM kan derhalve toezien op de naleving van de verbintenissen.

Daarnaast voorziet de Aansluitovereenkomst in een geschilbeslechtsingsprocedure die van toepassing is indien een Mobiliteitsaanbieder of MaaS-aanbieder meent dat niet wordt gehandeld in overeenstemming met het Assessment Framework.

De toezegging is naar haar aard efficiënt en bevat een voldoende concreet mechanisme voor monitoring. De toezegging is voorts toekomstbestendig, nu deze van toepassing is tijdens de gehele duur van het aandeelhouderschap van Partijen in de JV.

De JV verleent de toegang tot het Platform onder FRAND voorwaarden. De FRAND voorwaarden zullen in de praktijk worden ingevuld vanuit het uitgangspunt dat de toegang tot het Platform laagdrempelig moet zijn en op het Platform zoveel mogelijk Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders actief zullen zijn om een zo groot mogelijk bereik onder reizigers te bewerkstelligen. Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders (inclusief Partijen) zullen gelijk worden behandeld in termen van, bijvoorbeeld, informatie, kwaliteit, techniek en prijs. Deze invulling van FRAND wordt jaarlijks gecontroleerd door de

onafhankelijke Monitoring Trustee in zijn beoordeling van de naleving van de remedies. Deze Monitoring Trustee beschikt over voldoende kennis en expertise van de sector.

## C. OMSCHRIJVING VAN DE TOEZEGGINGEN

### 1. Toegang tot het Platform

Partijen zeggen het volgende toe:

- a. Individuele beslissingen met betrekking tot de toegang tot het Platform en de prioritering van de aansluiting van Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders zullen uitsluitend door de JV worden genomen (en niet door de Partijen als aandeelhouder in de JV) en worden altijd gebaseerd op het "Assessment Framework" (**Bijlage 1**) dat redelijke, objectieve, transparante en non-discriminatoire criteria bevat.
- b. Ten aanzien van bovenbedoelde beslissingen door de JV is in het Assessment Framework een klachtenprocedure opgenomen die voorziet in een onafhankelijke beoordeling van klachten door de Raad van Advies, waarin minimaal drie onafhankelijke leden zitting hebben, over de toegang tot, en aansluiting op het Platform.
- c. Indien de criteria voor de toegang tot het Platform en voor prioritering van de aansluiting worden gewijzigd, zullen deze gewijzigde criteria redelijk, objectief, transparant en non-discriminatoire zijn.
- d. De criteria die gelden voor de toegang tot het Platform zijn van toepassing op de Partijen in de rol van Mobiliteitsaanbieder en MaaS-aanbieder.
- e. De hoogte van de aansluitvergoeding, die een Mobiliteitsaanbieder of MaaS-aanbieder betaalt voor aansluiting op het Platform, is gebaseerd op de werkelijke kosten van de aansluiting en is daarmee gelijk aan de kosten die JV daarvoor in rekening krijgt gebracht door de IT-leverancier om de aansluiting te realiseren. De JV zal voorafgaand aan de aansluiting van een Mobiliteitsaanbieder of MaaS-aanbieder een inschatting geven van de verwachte hoogte van de aansluitvergoeding.
- f. De hoogte van de vergoeding die een MaaS-aanbieder betaalt voor het gebruik van het Platform is gebaseerd op het daadwerkelijke gebruik. Hiervoor worden de totale kosten van de JV gedeeld over het totale gebruik en zo doorberekend aan de verschillende MaaS Providers (op basis van een *kostprijs plus* prijsmodel<sup>52</sup>).

### 2. Non-exclusiviteit van het Platform

Partijen zeggen toe dat de JV zal functioneren als een non-exclusief Platform. Bij het aansluiten van Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders zal niet een verplichting worden opgelegd om op exclusieve basis MaaS-Platformdiensten af te nemen van de JV.

### 3. Waarborgen ten aanzien van concurrentiegevoelige informatie

Partijen zullen voorzien in maatregelen die zo goed mogelijk waarborgen dat:

- a. Partijen als aandeelhouders van de JV niet de beschikking zullen krijgen over Concurrentiegevoelige Informatie van Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders, inclusief de andere aandeelhouders van de JV;
- b. Concurrentiegevoelige Informatie van een Mobiliteitsaanbieder niet via het Platform wordt gedeeld met andere Mobiliteitsaanbieders;

---

<sup>52</sup> Het kostprijs plus model houdt in dat de de diensten worden aangeboden tegen kostprijs (vaste, variabele kosten en noodzakelijke ontwikkeling) plus een redelijke marge om de continuïteit (risico, liquiditeit) van de JV te waarborgen.

- c. Concurrentiegevoelige Informatie van een MaaS-aanbieder niet via het Platform wordt gedeeld met andere MaaS-aanbieders.

Hiertoe treffen Partijen de volgende maatregelen:

- (i) De datastromen met betrekking tot het Platform zullen volgens de beschrijving in het document "Description of Data" (**Bijlage 2**) verlopen.
- (ii) Bij de selectie van de IT-leverancier, zal aan de IT-leverancier de eis worden gesteld technische voorzieningen te treffen die moeten waarborgen dat geen Concurrentiegevoelige Informatie kan worden uitgewisseld, zoals omschreven onder (a), (b) en (c). De technische voorzieningen houden in ieder geval in dat iedere MaaS-aanbieder een eigen 'instance' (simpel gezegd een exemplaar) of andere vergelijkbare technische oplossing<sup>53</sup> krijgt van de softwaretoepassing om gebruik te maken van het Platform en deze softwaretoepassing, inclusief alle relevante data over de MaaS-aanbieder en haar klanten, in een gescheiden omgeving zal draaien. Hiermee wordt technisch voorkomen dat een MaaS-aanbieder toegang krijgt tot de 'instance' of andere vergelijkbare technische oplossing van een andere MaaS-aanbieder.

#### 4. Toegang tot de openbaar vervoerdiensten voor MaaS-aanbieders

Partijen zeggen het volgende toe:

- a. De openbaar vervoerdiensten van de Partijen (reizen met bus, tram, metro en trein) zullen door hen beschikbaar worden gesteld aan andere MaaS-aanbieders als onderdeel van het algemene (toekomstige) (selectieve) distributiebeleid van de individuele Partijen, dat criteria kan bevatten om het technisch goed functioneren en de goede reputatie van het OV-product te beschermen. Deze beschikbaarstelling geldt ongeacht of MaaS-aanbieders zijn aangesloten op het Platform van de JV of niet, en onder gelijke (technische) voorwaarden.
- b. Partijen zullen individueel en onafhankelijk van elkaar hun (toekomstige) distributiebeleid van openbaar vervoerdiensten bepalen. Dit beleid zal steeds in overeenstemming moeten zijn met de voorwaarden van de desbetreffende vervoerconcessies van Partijen en kan in dat kader mogelijk afhankelijk zijn van goedkeuring van de concessie verlenende overheid.
- c. De voorwaarden die ieder van de Partijen hanteert bij toegang tot zijn vervoersdiensten en de snelheid van aansluiting, zijn ten aanzien van alle MaaS-aanbieders gelijkwaardig, dat wil zeggen ongeacht de vraag of de MaaS-aanbieders al dan niet zijn aangesloten op het Platform. Dit betekent derhalve dat de prioriteit waarmee MaaS-aanbieders behandeld worden niet verschilt vanwege aansluiting op het platform.

#### 5. Rapportage en Monitoring

De JV zal een onafhankelijke Monitoring Trustee aanstellen die jaarlijks zal onderzoeken of de JV en de Partijen de hiervoor omschreven toezeggingen hebben nageleefd. De Monitoring Trustee zal jaarlijks een schriftelijk rapport opstellen van haar bevindingen en dit rapport sturen naar de ACM.

De Monitoring Trustee zal in ieder geval in zijn of haar rapport vaststellen of:

---

<sup>53</sup> Het uitgangspunt bij de aanbesteding is dat een andere technische oplossing dan separate instances mogelijk is zolang er maar voldoende waarborgen zijn om ervoor te zorgen dat iedere MaaS aanbieder alleen toegang tot eigen data heeft, met name wat betreft user data en concurrentiegevoelige informatie, en niet tot data van andere aanbieders.



- (i) Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders op basis van redelijke, objectieve, transparante en non-discriminatoire criteria toegang verkrijgen tot het Platform, overeenkomstig de voorwaarden genoemd in punt 1 van deze toezeggingen;
- (ii) Er bij het aansluiten van Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders geen verplichting wordt opgelegd aan deze aanbieders om op exclusieve basis MaaS-Platformdiensten af te nemen van de JV;
- (iii) Partijen hun openbaar vervoerdiensten beschikbaar stellen aan andere MaaS-aanbieders ongeacht of zij zijn aangesloten op het platform en dat deze openbaar vervoerdiensten onder gelijke voorwaarden worden aangeboden.
- (iv) De waarborgen met betrekking tot de voorkoming van uitwisseling van Concurrentiegevoelige Informatie genoemd in punt 3 van deze toezeggingen, worden nageleefd en de maatregel van een separate instance of andere vergelijkbare technische oplossing per MaaS-aanbieder goed is doorgevoerd.

De Monitoring Trustee zal, indien relevant, ook de volgende punten in zijn of haar rapport opnemen:

- (i) Indien de Monitoring Trustee in het kader van zijn/ haar onderzoek heeft geconstateerd dat de JV of de Partijen niet voldoen aan een of meerdere van de punten hierboven genoemd onder (i), (ii), (iii) en (iv): de geconstateerde gebreken en de maatregelen die de JV heeft genomen of naar zijn/ haar oordeel zou moeten nemen om deze gebreken weg te nemen;
- (ii) het aantal geschillen tussen de JV en Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders die hebben verzocht om toegang tot het Platform, het geschil en de uitkomst van de procedure;
- (iii) het aantal arbitragezaken tussen de JV en Mobiliteitsaanbieders en MaaS-aanbieders, het geschil en de uitkomst daarvan.

De JV en Partijen zullen de Monitoring Trustee toegang geven tot alle informatie die hij/ zij redelijkerwijs nodig heeft om zijn of haar onderzoek te verrichten en een rapport op te stellen.

De keuze voor een Monitoring Trustee en opdracht aan deze Monitoring Trustee zal onderworpen zijn aan voorafgaande schriftelijke goedkeuring van de ACM.

## 6. Geschilbeslechtsprocedure

In aanvulling op de klachtenprocedure opgenomen in de Assessment Framework, kunnen na het volgen van deze klachtenprocedure, geschillen die betrekking hebben op de toepassing van het Assessment Framework of de hierboven beschreven toezeggingen, middels spoedarbitrage worden beslecht. Daartoe zal de Verzoekende Partij een aanvraag tot spoedarbitrage (Arbitrageaanvraag) indienen bij het Nederlandse Arbitrage Instituut (Arbitrage Instituut) met daarin een gedetailleerde uiteenzetting van het geschil. De Verzoekende Partij zal de betreffende wederpartij (JV of haar Aandeelhouders) hiervan een afschrift doen toekomen. Binnen tien werkdagen na ontvangst van dit afschrift, zal de wederpartij een reactie (Antwoord) indienen bij het Arbitrage Instituut met daarin een gedetailleerde toelichting van de redenen van de bestreden gedragingen en -indien van toepassing- de voorgenomen handelingen vis-à-vis de Verzoekende Partij. De partijen voegen alle documenten waarop zij zich beroepen toe aan het Arbitrageaanvraag respectievelijk Antwoord.

In het arbitragetribunaal zal één arbiter zetelen, welke in onderling overleg tussen de Verzoekende Partij en de wederpartij zal worden benoemd. Indien de Verzoekende Partij en de wederpartij geen overeenstemming kunnen bereiken over de te benoemen arbiter, zullen zij de administrateur van het Arbitrage Instituut verzoeken om deze arbiter te benoemen.

De arbiter zal uiterlijk twee weken na zijn aanstelling, op verzoek van de Verzoekende Partij worden geïnstrueerd om een voorlopig oordeel te geven over het geschil. Het voorlopig oordeel zal onmiddellijk van toepassing zijn en blijven gelden tot het moment waarop de definitieve beslissing is genomen. De

definitieve beslissing (Eindvonnis) zal worden genomen binnen vier maanden na het aanstellen van de arbiter, welke termijn indien nodig kan worden verlengd.

In het voorlopig oordeel en in het Eindvonnis zal de arbiter bepalen welke stappen de wederpartij dient te ondernemen om te zorgen dat er wordt gehandeld conform het Assessment Framework vis-à-vis de Verzoekende Partij, tevens inhoudende een voorlopige of bindende beslissing om te handelen conform de contractuele afspraken die vastliggen in het Assessment Framework.

De arbiter heeft het recht om relevante informatie op te vragen bij de wederpartij of de Verzoekende Partij om het nemen van een beslissing mogelijk te maken.

Ieder geschil onderworpen aan de Geschilbeslechtsprocedure kent de volgende bewijslastverdeling: (i) de Verzoekende Partij moet bewijs leveren om de zaak aannemelijk te maken, en (ii) indien de Verzoekende Partij bewijs aanlevert dat de zaak aannemelijk maakt, dan dient de arbiter dat bewijs te beoordelen in het voordeel van de Verzoekende Partij, behoudens tegenbewijs van de wederpartij.

De arbiter mag geen vertrouwelijke informatie openbaar maken en dient de standaarden van het Europees en Nederlandse mededingingsrecht te hanteren ten aanzien van vertrouwelijke informatie en bedrijfsgeheimen.

De arbitrageprocedure verloopt in het Nederlands volgens de regels van Arbitrage Instituut. Het arbitraal Eindvonnis zal, naast een oordeel over het geschil, tevens een kostenveroordeling inhouden voor de verliezende partij ten behoeve van de partij die in het gelijk wordt gesteld.

In het geval van onenigheid over de interpretatie van de remedies tussen de partijen in de Geschilbeslechtsprocedure zal de arbiter de ACM kunnen verzoeken een interpretatie van de remedies te geven in lijn met het Besluit, voorafgaand aan het geven van een oordeel in het voordeel van een van de partijen.

De Geschilbeslechtsprocedure laat de bevoegdheid van de ACM tot het nemen van besluiten over remedies op basis van de fusiecontrolebevoegdheden onverlet

#### **D. INWERKINGTREDING, DUUR EN HERZIENING**

De toezeggingen worden van toepassing onmiddellijk na voltrekking van de Voorgenomen Transactie.

De duur van de toezeggingen is voor ieder van de Partijen gelijk aan de periode dat de desbetreffende Partij aandeelhouder is in de JV en voor de JV gelijk aan de periode dat tenminste twee van de Partijen aandeelhouder zijn in de JV.

JV en Partijen hebben het recht om een gemotiveerd verzoek aan de ACM te doen om over te gaan tot wijziging, herziening of opheffing van de toezeggingen indien het gesignaleerde mededingingsprobleem zich bij wijziging of opheffing niet meer zal voordoen. De ACM dient binnen een redelijke termijn in de zin van de Awb schriftelijk en gemotiveerd te reageren op het wijzigings- of opheffingsverzoek van Partijen.

Wat betreft een verzoek van Partijen tot (gedeeltelijke) opheffing van de toezegging 4. geldt (i) dat de ACM dit verzoek in ieder geval niet kan weigeren voor zover deze toezegging onverenigbaar is met de toekomstige voorwaarden van de OV-concessies zoals die door het ministerie IenW en de lokale overheden worden vastgesteld, en (ii) als objectief criterium dat de gesignaleerde mededingingsbezwaren zich niet voordoen indien de toekomstige voorwaarden van de OV-concessies vergelijkbare (toegangs-)verplichtingen bevatten, dit ter beoordeling van de ACM.

## BIJLAGE 1 ASSESSMENT FRAMEWORK

### 1. Introduction

The Assessment Framework described in this document contains criteria for both for access of Mobility Providers and MaaS Providers to the Platform, and for the prioritization of the connection of such parties in case of an expectedly temporarily lack of capacity of the IT-infrastructure. The expectation is that the period of such lack of capacity will be short. The ambition of the Parties is to enable an open and neutral Platform and to connect as many parties as possible that comply with the access criteria in an as limited period as possible. All Mobility Providers and MaaS Providers will be treated equally.

In view of the low thresholds of the access criteria and the expected limited time where a lack of capacity could exist, Parties expect that very few decisions taken by the JV regarding access or prioritisation would be subject to complaints of applicants. Nevertheless, an independent complain procedure is included in this document in order to deal with such events.

As mentioned, this document describes the criteria for access and for prioritisation of connecting MaaS Providers and Mobility Providers to the envisaged Platform:

- The criteria for access determine whether a potential partner is allowed to join. The basic principle is a low threshold and open criteria which are transparent, objective, reasonable, non- discriminatory and clear beforehand. These criteria will also apply to the Parties themselves from the moment they join the Platform in their role as Mobility Providers and MaaS Providers.
- The prioritisation determines how potentially scarce IT resources will be deployed over different partners and functionalities. The basic principle for prioritisation is an assessment on the basis of transparent, objective, reasonable, non- discriminatory criteria to ensure that the sequence of connections is established in a fair manner on the basis of business value (volume, reach, diversity, etc.) and ease of connecting.

### 2. Access to the Platform

There are nine criteria against which Mobility Providers and MaaS Providers will be assessed for access to the Platform. All applicants complying with these criteria are eligible to join the Platform:

	Criterion	Mobility Provider	MaaS Provider
1	The provider shares data with the MaaS Platform to make service availability transparent on the Platform	X	
2	The provider offers its services in the Netherlands OR does so within 6 months	X	X
3	The provider commits to respect the local regulations which apply for their modes of transport/services	X	

4	The provider pays the connection costs	X	X
5	The provider does not have a negative credit rating	X	X
6	The provider has a registration in the commercial register of a Member State of the EEA	X	X
7	The provider has the legal obligation to file financial statements with the trade register	X	X
8	The provider commits to respect the European privacy legislation (GDPR)	X	X
9	The provider enters into agreements with the Platform under Dutch law	X	X

### 3. Prioritising of the IT backlog

The goal of prioritisation is to make the best choices from the perspective of end customer value when connecting Mobility Providers and MaaS Providers in the possible situation where IT capacity will be scarce. In the event that IT capacity will be scarce, the JV therefore determines a ranking between eligible Mobility Providers and MaaS Providers based on their expected contribution to number of users and usage amount of the Platform. The JV will inform the Mobility Providers and MaaS Provider about its final score and/or ranking. Apart from IT capacity reserved for connecting new Mobility Providers and MaaS Providers, the Platform requires capacity to continuously improve the functionality of the Platform. These three areas require their own separate backlogs which are prioritised by the JV against each other on the basis of end customer value.

#### MaaS Providers

To determine a priority in allocation resources for connecting a MaaS provider to the Platform, the criteria mentioned in table below will be used. The estimated numbers of users are based on market research, existing apps and the expected potential of the new Platform. The ease of implementation depends on the type of connection a MaaS Providers wishes to establish.

#### Developing functionality

The Joint Venture will co-operate with supplier to continuously improve the platform and expand its functionalities. These functionalities should always be neutral, technical facilities which allow MaaS providers to offer the best customer experience for using a wide range of Mobility Providers. New functionality could be specifically advantageous for one or more MaaS or Mobility providers. Therefore, it is important to select new functionalities based on neutral and transparent criteria. Comparable to MaaS providers we assess each improvement based on the number of users who will gain from the improvement and the estimated level of improvement. These positive effects are weighted against the ease of implementation.

## Mobility Providers

To be able to scale the Dutch mobility providers market, various relevant criteria were converted in to a quantitative scale in order to be able to establish a final score and a ranking.

Customer Reach has been scaled on a scale 0.5 – 3 in which 0.5 is 'only local', 1 urban, 2 within the Randstad area, and 3 reach on a national level and combined with fleet size to estimate usage among Platform users.

Impact has been ranked based on five sub-scales as mentioned in the model; Customer Research (0-2 points), Level of integration (0-2 points), diversity in the offer (1 point), societal contribution of the mode of transport(1 point), societal contribution to the environment (1 point). Scores have been given based on consumer- and market research.

Finally all scores will be combined in one final overall score that determines the priority of allocating resources to implement a mobility provider on the Platform.

Backlog	Operationalisation Customer Value		Ease of implementation
	Reach (# of users)	Impact (# of uses/users)	
<b>MaaS Providers</b>	Assessment on the basis of: <ul style="list-style-type: none"> <li>- (expected) number of users of MaaS app in NL</li> <li>- Diversification of target audience (additional user groups)</li> </ul>	Dependent on: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Number of mobility providers in NL with whom there is an agreement</li> <li>- Additional functionality / service offered to users</li> </ul>	Assessment by IT supplier
<b>Developing functionality</b>	Assessment on the basis of: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Number of users who notice something of the upgrade</li> </ul>	Dependent on: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduction of the 'pains' of the user of the Platform</li> <li>- Increasing 'gains' realized by the Platform</li> </ul>	Assessment by IT supplier
<b>Mobility Providers</b>	Assessment on the basis of: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Potential number of users on basis of geographical reach and fleet size</li> <li>- Scoring model (max 3 points): Mode is used by: &gt;40% of Platform users (3pnts) &gt;10% of Platform users (2 pnts) &gt;5% of Platform users (1 pnt)</li> </ul>	Scoring model (max 7 points): <ul style="list-style-type: none"> <li>- User impact               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioritized (2 pnts) or mentioned (1 pnt) in customer research</li> <li>- level of available integration: availability, geolocation etc. (1 pnt), booking and payment (1 pnt)</li> <li>- Diversification of offer: clear added value to existing portfolio (1 pnt)</li> </ul> </li> <li>- Social value:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- positive impact on accessibility/mobility (1 pnt)</li> <li>- other societal benefits (1 pnt)</li> </ul> </li> </ul>	Assessment by IT supplier

## 4. Application of framework

### Relevant parties

- *Applicants* - potential Mobility Providers and MaaS Providers interested in connecting to the Platform;
- *Joint Venture* - the entity responsible for day to day operation;
- *IT supplier* – contracted supplier of the MaaS Platform services;
- *Advisory Council* – independent council consisting of at least three persons: independent chair with focus on competition law and level playing field, one nominee by governments, one nominee by consumer/traveller organisation;

### Procedure for access and complaints

1. *Applicant* submits an application to *Joint Venture* for access and connection to the Platform.
2. *Joint Venture* assesses the application within 2 weeks after receipt of the application applying the assessment framework and notifies *Applicant* in writing of the decision concerning the access to the Platform and the prioritization of the connection to the Platform.
3. In case of an undesirable outcome, within 2 weeks after receipt of the notification, *Applicant* can bring a complaint to the independent *Advisory Council* regarding the decision relating to access or prioritization.
4. *The Advisory Council* will send the complaint to the *Joint Venture* within 1 week after receipt of the complaint.
5. *Joint Venture* will send its reaction to the complaint to the *Advisory Council* within 2 weeks;
6. Within 4 weeks after receipt of the reaction of *Joint Venture*, *Advisory Council* publishes its advice concerning the complaint to the *Applicant* and the *Joint Venture*;
7. In case of a positive advice on the complaint, *Joint Venture* will follow the advice, unless it has compelling reasons<sup>54</sup> to deviate from the advice.
8. Only In case of dismissal of the complaint, *Applicant* will be charged for the costs of the procedure, to be determined by the *Advisory Council*.

### Adjustment of the assessment framework

1. *Joint Venture* may adjust the Assessment Framework with respect to criteria for access and prioritization of the backlog, provided that the criteria remain transparent, objective, reasonable, non-discriminatory. Shareholders will not have the possibility to influence decisions of the JV concerning the access or the prioritisation of applications of Mobility Providers and MaaS Providers.

---

<sup>54</sup> Examples of such compelling reasons are: an advice which is clearly not independent or non-discriminatory or an advice without any substantiation. This is a non-exhaustive list of examples.

2. *Joint Venture* will send a draft of the adjustment of the Assessment Framework to the *Advisory council*.
3. *Advisory Council* will give its advice to the *Joint Venture* within 4 weeks after receipt of the draft.
4. In case of a positive advice, *Joint Venture* will present the draft Assessment Framework to the Shareholders. In case of a [partially] negative advice, the *Joint Venture* will modify the draft Assessment Framework or will provide a reasoned response to the advice, and will present these to the Shareholders.
5. Shareholders will adopt the Assessment Framework as part of the annual business plan.

## 5. Application of framework at the launch of the Platform

The Platform will go live with a Minimum Viable Product (MVP) (first operational version of the Platform), which should be the minimum product viable for customers and consumers to use. This requires a set of Mobility Providers and MaaS Providers to be initially connected to the Platform as it goes live. After approval of the concentration by the ACM, the Parties will publish a press release with a call for interested mobility providers and MaaS providers to contact the JV in order to be selected as a launching partner. The selection of these launching partners will be done in accordance with this Assessment Framework. The criterion of expected usage will be translated in specific financial commitments for the first three years of operation, in order to guarantee financial viability for the JV for this start-up phase.



---

## BIJLAGE 2 DESCRIPTION OF DATA

### Data handling in the proposed riVier Joint Venture

This document offers a description of data flows between different parties in the riVier ecosystem. It has been discussed and agreed upon by the Joined Parties: NS, GVB, HTM and RET

The Principles of Data governance set out below are fixed and independent of the IT supplier that will be selected. The exact technical implementation and detailed setup will be dependent on the offer of our IT supplier for which a public tendering procedure is ongoing. The Joint Parties want to maximize the value the IT supplier can bring based on their own experience, within the framework of our principles to which we are committed.

### Principles of Data governance

The following guiding principles are the starting point of our data design:

- JV will not exploit data commercially;
- JV will not have access to passenger or trip data (such as personal data, travel preferences, subscriptions, licenses, travel cards, trip history);
- JV will not have access to the bilateral commercial arrangements between MaaS and Mobility Providers;
- Shareholders of the JV will not have access to passenger or trip data, or the commercial arrangements between MaaS and Mobility Providers;
- Privacy and Security by design and default: Access to data is limited to data required for each actor's role;
- Travellers determine who has access to which of their data and maintain ownership of their own data.

### Data environment

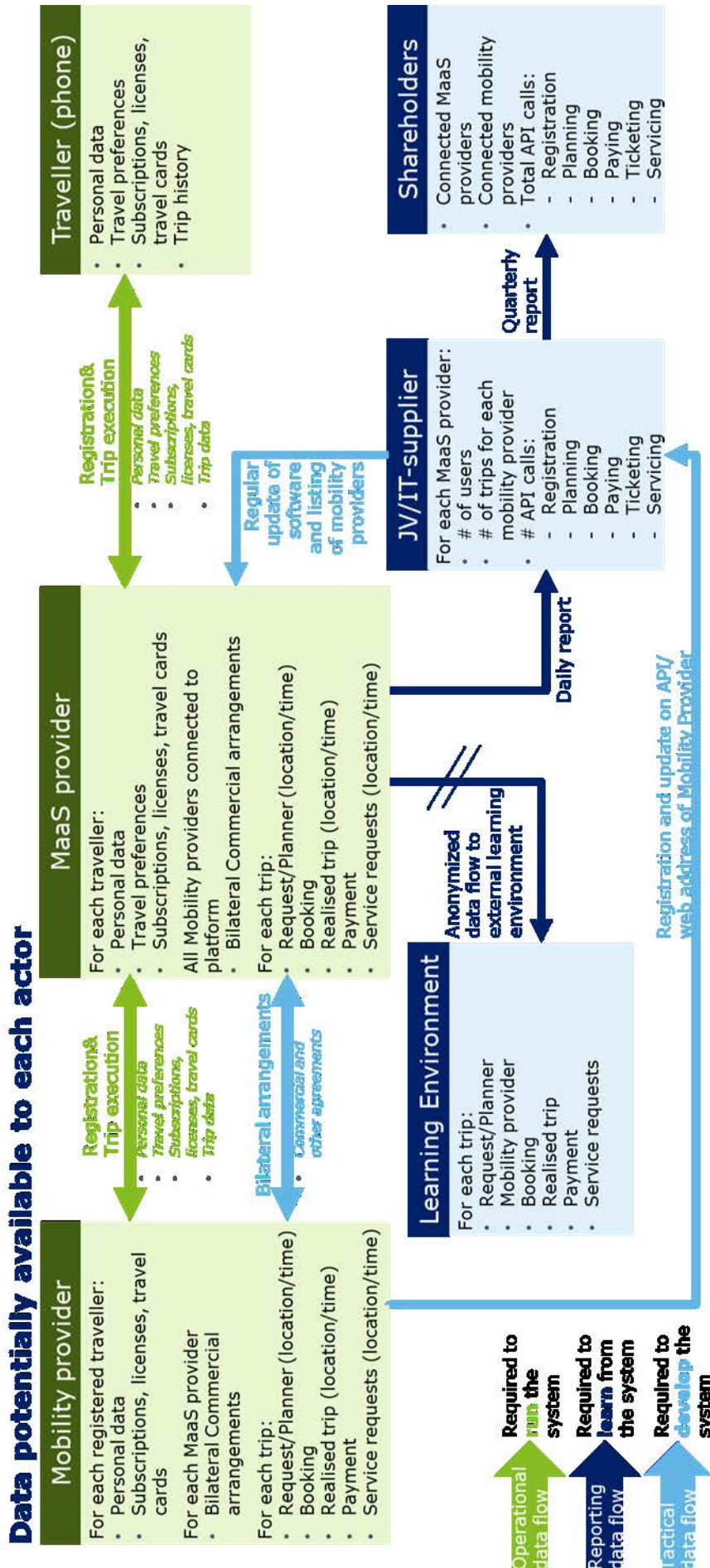
Each actor in the riVier ecosystem only has access to data required to fulfil its responsibilities. The proposed architecture is based on a distributed model where the intelligence and processing of the platform is operating as a separate instance<sup>55</sup> for each MaaS Provider. As a result, the JV itself is not part of the operational data flow, contrary to what might be expected of a "platform". The JV regularly updates the software instance of

---

<sup>55</sup> One Instance of the platform refers to a separate copy of the software used in the platform, which is running on a closed environment specifically for one MaaS Provider. This closed environment will be hosted by the IT supplier. The data that the MaaS Provider processes with the software will therefore never be accessible for other MaaS Providers or the JV.

each MaaS Provider, containing new functionalities and newly connected Mobility Providers.

Below figure shows the data flows and available data for each actor. This is followed by a description for each actor of its stated goals, and reason why the specific data is required for the role.



## **Operational actors: Mobility Providers, MaaS Providers and Travellers**

The operational data flow runs between the Mobility Providers, MaaS Providers and Travellers. We do not consider the JV as an operational actor as its operational role is limited to the regular software update. This role is required for updating the functionalities of the platform and the available Mobility Providers. The role of the JV is not necessary for the real time registration and trip execution. Without the regular software update of the JV, the operational flow (i.e. registration and trip execution) would continue.

Travellers, MaaS Providers and Mobility Providers exchange the required data for executing trips and fulfilling the necessary financial obligations.

Travellers determine who has access to which of their data. By default, the data submitted by Travellers to MaaS and Mobility providers is the minimum required. This enables anonymous travelling without storage of privacy sensitive data. If the traveller opts for more convenience (e.g. automatic registration with Mobility Provider), this may be dependent on the provision of more personal data with the MaaS Provider. Mobility Providers can apply their own conditions for the use of their mobility services, requiring specific personal data. For example, car share companies require a driver's license. This is regulated through the conditions and privacy statement of the mobility provider.

## **Joint Venture/IT-Supplier**

Stated goal: The JV will develop the platform together with the IT supplier to increase number of users and usage.

The JV will require data to execute two of its defined processes (see High level Activities of the JV). The IT-supplier and JV co-operate closely on these processes:

### *Key process 3 - Develop assessment frameworks and annual plan*

The JV will develop and continuously improve assessment frameworks which guide the prioritization of functional development and connecting of new partners. This prioritization is based on each partners' contribution to the stated goal of the JV.

The development and continuous improvement of the assessment frameworks requires regular analysis of their effectiveness. Such an analysis will be based on data from each MaaS Provider: its number of users, number of trips for each Mobility Provider and the number of API calls. This data does not contain geolocation or timestamps of trips, limiting potential impact on privacy. Granularity at daily level is sufficient and necessary, for example to understand coverage on weekdays vs weekends.

### *Key process 6 - Invoice MaaS Providers*

The cost of the JV will be borne by the MaaS Providers based on their usage. Therefore, the JV requires information on usage for each MaaS Provider. This will be measured along the different API calls defined in the RFP: Registration, Planning, Booking, Paying, Ticketing, Servicing. This information is required at least at a weekly and preferably daily to promote fast invoicing and thereby reduce working capital.

## Shareholders

Stated Goal: Take informed decisions regarding the strategy and future of the JV.

The shareholders should be periodically informed when taking strategic decisions on the JV and approving its annual plan and assessment framework. They will be able to do this based on the list of connected MaaS and Mobility Providers and the total (aggregated) usage (e.g. in API calls, users, modalities) of the platform. This data does not give shareholders a competitive advantage. Specifically, in the first stages of the JV, the shareholders will be informed at a quarterly interval.

In the bylaws of the JV it is explicitly stipulated that shareholders do not have right to access passenger or trip data, or commercial arrangements between MaaS Providers and Mobility Providers. With the latter, access to number of trips per MaaS Provider per Mobility Provider is also excluded. This limitation of shareholder rights is based on the significant interest of neutrality for the JV and thereby prevents any potential impact on the level playing field in the MaaS market.

## External Learning environment (Trusted Third Party)

The ministry of Infrastructure and Waterworks is currently setting up an external Learning environment, which will be operated by a Trusted Third Party. The Parties want to contribute to this Learning environment by enabling all MaaS Providers to share their data with the Learning environment. The software supplier of the JV is set up in such a way that the MaaS Providers can easily share the relevant data with the Learning environment. The Learning environment is being set up to support the MaaS pilots, but will continue to operate indefinitely.

Stated goal: The trusted third party gathers anonymous, individual trip data from as many sources as possible and processes this into anonymous and aggregated information on mobility flows<sup>56</sup> in the Netherlands, to be used by governments, research institutes and other third parties (including potential competitors) with the aim of improving accessibility and liveability of the Netherlands.

The Joined Parties want the data generated by the provision of MaaS to create maximum societal value. Most societal value will be generated when the MaaS Providers connected to the platform share their data with the Learning environment (instead of setting up a new data sharing environment). The data shared should be as extensive and detailed as possible within the boundaries of privacy and competition law.

As part of the development the ministry is also preparing a DPIA to assess the impact on privacy and assure it is limited. This DPIA will have to ensure that the Learning Environment is set up in such a way that all involved parties (such as third parties, the JV, MaaS and Mobility Providers) are compliant with their respective privacy requirements.

It is possible that the Learning environment will be set up in a similar way as the third party data services of TLS. The Parties already make available all their passenger or trip

---

<sup>56</sup> An example of information on mobility flows is the number of travellers between specific origins and destinations by mode of transport.

data relating to their mobility services via the infrastructure of TLS. This data is subsequently available to third parties.