

Vergaderjaar 2008–2009

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 362

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 januari 2009

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Financiën naar aanleiding van de brief van 19 juni 2008 inzake het kabinetsstandpunt op het onderzoek Evaluatie benzineveiling (Kamerstuk 24 036, nr. 347).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 16 januari 2009. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Blok

De griffier van de commissie,
Berck

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Blok (VVD), voorzitter, Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van der Burg (VVD), Van Dijck (PVV), Spekman (PvdA), Heerts (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA), Vos (PvdA), Bashir (SP) en Sap (GL).
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Remkes (VVD), Jonker (CDA), Aptroot (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Mastwijk (CDA), Elias (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Smilde (CDA), Anker (CU), Vacature (VVD), De Roon (PVV), Van Dam (PvdA), Smeets (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA), Roefs (PvdA), Van Gerven (SP) en Vendrik (GL).

Inleiding van de minister

Hierbij bied ik u – mede namens de ministers van Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat – de antwoorden aan op de vragen die de vaste commissie voor Financiën heeft gesteld over het kabinetsstandpunt bij het onderzoek Evaluatie benzineveiling. In de antwoorden op vragen over informatie in de biedboeken wordt verwezen naar de brief van de NMa over het opnemen van bedrijfsvertrouwelijke gegevens in de biedboeken t.b.v. veilingen benzinestations. Deze brief is als bijlage bijgevoegd.¹

De minister van Financiën,
W. J. Bos

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Opmerkingen en vragen van de leden van de CDA-fractie

1

De leden van de CDA-fractie zijn ontevreden over het standpunt van de regering om geen majeure ingrepen in de veilingmethode te doen. Het onderzoeksbureau dat belast is met de evaluatie stelt dat het onmogelijk is om te concluderen dat de veiling effecten heeft op de marktwerking. Ook wordt gesteld dat het effect niet hoog moet worden ingeschat. Deze leden trekken hieruit de conclusie dat de veiling, die meer marktwerking ten doel had, goeddeels mislukt is. Deze leden willen dat de bijna kamerbreed aangenomen motie Ten Hoopen (31 200, 21), met zeven voorstellen om de marktwerking tussen benzinestations langs de snelweg te vergroten en daarmee de prijs te verlagen, onverkort wordt uitgevoerd. Kan de minister bevestigen dat ongeveer een jaar na aanneming van de motie, geen enkel onderdeel van de motie Ten Hoopen is uitgevoerd? Waarom is bijvoorbeeld het voorstel met betrekking tot prijspalen niet uitgevoerd?

2

Een en ander wil niet zeggen dat de leden van de CDA-fractie de ogen sluiten voor juridische obstakels die kunnen voortkomen uit de met marktpartijen afgesloten convenanten. Echter, simpelweg stellen dat majeure ingrepen leiden tot «langdurige juridische procedures» is onvoldoende om deze leden te overtuigen. Is de regering bereid een uitvoerige juridische analyse te geven van de juridische (on)mogelijkheden? Is de regering bereid daarbij ook in te gaan op de zeven voorstellen die zijn vastgelegd in de motie Ten Hoopen (die overigens slechts ten dele betrekking hebben op de veilingmethode)? De leden van de CDA-fractie betwijfelen of bijvoorbeeld een wijziging van de topdeelregeling inderdaad onmogelijk is. In 2007 is deze immers ook gewijzigd (van 15 naar 30%). Kan de regering bevestigen dat deze majeure wijziging in 2007 niet tot procedures heeft geleid? Indien ja, waarom zou een nieuwe wijziging dan wel tot procedures leiden?

3

Hoe heeft de regering ooit kunnen toestaan dat benzinestations eeuwigdurende concessies verkregen?

4

Kan de regering bevestigen dat de afdeling Domeinen zich binnen het ministerie van Financiën bezighoudt met de veiling van benzinestations?

5

Deelt de regering de mening dat de impliciete doelstelling, om na 2020 de marktwerking toe te laten nemen, weinig ambitieus is?

6

Deelt de regering de mening dat de topdeelregeling zeer voordelig is voor «zittende partijen»? Kan de regering een volledig overzicht geven van redenen waarom nieuwe toetreders na 2000 nauwelijks meer voet aan de grond hebben gekregen? Deelt de regering de mening dat de in Europees perspectief relatief hoge prijs van benzine langs de snelweg een gevolg is van de achterblijvende marktwerking?

7

Wat vindt de regering van de mogelijkheid om loyaliteitsprogramma's van oliemaatschappijen, zolang de marktwerking achterblijft, tijdelijk te verbieden?

8

Kan de regering de conclusie van de Benzinescan 2005/2006 (van de NMa) en de uitspraken in de media van de NMa in het afgelopen jaar hierover kort weergeven? Deelt de regering het kritische standpunt van de toezichthouder?

Opmerkingen en vragen van de leden van de PvdA-fractie

9

Het instrument veilingen lijkt niet te leiden tot meer prijsconcurrentie en evenmin tot minder hoge benzineprijzen. Kan de regering aangeven waarom toch doorgegaan wordt met de veilingen? Ook in het licht van de kosten die hiermee gemoeid zijn en de rompslomp die ermee gepaard gaat? Waarom gaat de regering niet op zoek naar effectievere methoden om prijsconcurrentie te verhogen, zoals het verplicht plaatsen van prijsvergelijkingspalen? Wat zijn daarmee de ervaringen in Frankrijk en Spanje? Waarom zijn in dit kader de motie-Hofstra/Crone en de motie-Ten Hoopen nog niet uitgevoerd?

10

Is het denkbaar dat op navigatiesystemen voortaan (verplicht) informatie over benzineprijzen vermeld zal worden?

11

Is de veronderstelling juist dat de grotere oliemaatschappijen bij een veiling meer kans op een winnend bod hebben dan de kleine maatschappijen, mede als gevolg van netwerkeffecten en omdat ze kapitaalkrachtiger zijn? Indien deze veronderstelling juist is, is het dan waar dat hoe meer veilingen georganiseerd worden, hoe minder concurrentie er naar verwachting zal zijn? Is het instrument van de veilingen daarmee niet contraproductief?

12

Valt, gezien de geringe effectiviteit enerzijds en de kosten en rompslomp anderzijds, te overwegen om te stoppen met het veilinginstrument? Zo nee, wat zou zich hier tegen verzetten?

13

Is het waar dat de vier grote pomphouders (Shell, Esso, BP en Texaco) inmiddels aan hun reductieverplichting (– 50 benzinstations) hebben voldaan, en in de komende jaren vooral de kleine pomphouders geveild gaan worden? En is het waar dat de grote pomphouders kapitaalkrachtiger zijn en netwerkvoordelen hebben, en het dus niet onwaarschijnlijk is dat de veilingen in de komende jaren een averechts effect zullen hebben? Is het waar dat met iedere veiling de kans groot is dat juist de grote pomphouders terrein terug gaan winnen en de concurrentie juist gaat afnemen in plaats van toenemen?

14

Is het in dit kader waar dat de particuliere pomphouders achter in het schema zitten voor de veiling? Hoe zit dit schema er uit, als het gaat om de kansen voor meer concurrentie?

15

Waarom poogt EZ het Rijksbeleid, dat niet effectief blijkt te zijn, via een toolbox ook nog te exporteren naar de gemeenten?

16

Kan de regering overwegen om te komen tot assymetrische veilingen, waarbij bedrijven boven een bepaald marktaandeel uitgesloten worden

van deelname en nieuwe toetreders op voorsprong gezet worden?

17

Is het dossier benzineveilingen een typisch voorbeeld van een beleidsdossier waarin het einddoel (minder hoge benzineprijzen) uit het oog is verloren en alle aandacht uitgaat naar het beleidsinstrument, en dan met name alle juridische ins en outs van dit instrument? Deelt de regering de mening dat het bevorderen van de prijsconcurrentie ook slechts een middel is tot een hoger doel, of was marktwerking in dit geval een doel op zich? Hoe kan de verhouding in aandacht voor (eind)doel en middel weer in evenwicht gebracht worden?

18

Zou een concreet doel kunnen zijn dat binnen twee jaar het prijsverschil tussen het Rijkswegennet en het onderliggende wegennet verdwenen moet zijn? Kan de regering maatregelen bedenken om dit doel te bereiken? Kan de regering daarbij vooral kijken naar maatregelen buiten het veilinginstrument om?

19

SEOR trekt de conclusie dat er geen systematische data voorhanden zijn over de ontwikkeling van de benzineprijs. Maar hoe zijn dan de data van Eurostat op te vatten?

20

Kan de regering een verklaring geven voor de bevinding dat de hoogte van de topdeelregeling (15 of 30%) niet veel uit lijkt te maken?

21

Kan de regering ingaan op de voordelen die het opnemen van meer relevante informatie heeft in het biedboek? Wat zou zich er tegen verzetten? Zijn er alternatieven om aan de relevante waardebepalende informatie te komen? Zullen de mededingingsrechtelijke en bedrijfsvertrouwelijke waarborgen in de Benzinewet opgenomen worden? Op welke wijze zal dit gebeuren?

22

Waarom laat de regering de uitvoering van meer informatie in het biedboek afhangen van overleg tussen de marktpartijen? Hoe lang gaat dit duren? Waarom wordt niet nu al het advies van de NMa hierover gevolgd?

Opmerkingen en vragen van de leden van de SP-fractie

23

De leden van de SP-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van de evaluatie benzineveiling en de kabinetsreactie daarop en hebben daarom nog enkele vragen.

De regering concludeert dat de huidige veilingmethode een goede manier om marktdynamiek op gang te brengen. De onderzoekers concluderen echter dat er geen harde conclusies getrokken kunnen worden over de invloed van de veilingen op de marktwerking in de benzinemarkt. De conclusie van de regering doet naar de mening van de leden van de SP-fractie daarom nogal vreemd aan. Waar baseren de regering deze stelling op?

24

De leden van de SP-fractie vinden het ook vreemd dat er geconcludeerd wordt dat er niets hoeft te worden gedaan, terwijl is aangetoond dat de veilingen geen effect hebben. Het doel van veilingen is om voor meer

toetredingsmogelijkheden te zorgen. Er zijn echter nauwelijks serieuze nieuwkomers volgens de onderzoekers. De veiling werkt dus niet. De logische conclusie zou zijn om dan ofwel de veiling zelf aan te passen of iets anders te doen, afspraken met marktpartijen ten spijt. Graag zien de leden van de SP-fractie een reactie van de regering tegemoet.

25

De leden van de SP-fractie spreken tevens hun verbazing uit over de stelling van de regering dat het verzamelen van prijsdata niet nodig is om de marktwerking te beoordelen. Is de prijs of het prijsverloop niet een essentiële indicator van de mate van marktwerking? Ook al is het initiële doel van de veilingen om tot meer toetredingsmogelijkheden te komen, uiteindelijk moet de consument ervan profiteren middels lagere prijzen aan de pomp. Of denkt de regering hier anders over?

26

Het topdeelpercentage hoeft niet verhoogd te worden, aldus de regering. Uit het onderzoek blijkt dat rationeel biedende partijen niet zullen bieden boven de waarde die zij aan een concessie toekennen. Het is echter nog maar de vraag is of alle marktpartijen rationeel biedende partijen zijn; theorie en praktijk zijn twee verschillende dingen. De BOVAG geeft in een reactie op het evaluatierapport enkele voorbeelden van veilingen waar het verschil tussen het hoogste bod en het tweede bod aanzienlijk was. Kan de regering dit grote verschil uitleggen? Indien het zo is dat zittende partijen vrijwel altijd een hogere waarde toekennen aan een locatie, vanwege bijvoorbeeld netwerkeffecten, moet de conclusie dan niet zijn dat veilingen er nooit voor zullen zorgen dat er meer marktwerking ontstaat?

27

Hoe staat het met de motie Hofstra uit december 2005 over prijspalen langs de snelweg (24 036, 324)? Is deze motie inmiddels uitgevoerd?

Opmerkingen en vragen van de leden van de VVD-fractie

28

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderzoek «Evaluatie Benzineveiling» alsmede de kabinetsreactie daarop. Naar verluidt staat in het convenant dat de pomphouders geen openheid over de bedrijfsgegevens hoeven te verschaffen indien zij dit niet wensen. De regering heeft in haar brief aangegeven dat er overleg tussen marktpartijen plaatsvindt om meer informatie in het biedboek op te nemen. Wat gebeurt er als de bedrijven niet meer informatie willen overhandigen (ook die bedrijfsgegevens waarvan de NMa zegt dat ze vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt mogen worden opgenomen in het biedboek)? Kan de minister van Financien deze informatie van bedrijven dan afdwingen? Waarom zouden bedrijven onverplicht meer informatie overleggen? Welke alternatieven ziet de regering om partijen in staat te stellen een nog beter onderbouwd bod in de veiling uit te brengen?

29

Heeft de regering in haar overwegingen alternatieven betrokken om op budgettair neutrale wijze huidige concessiehouders uit te kopen om daarna de vrijgevallen concessies te veilen? Daarmee zou de bekritiseerde topdeelregeling niet nodig zijn. Zo nee, waarom niet? Gaat de regering dit alsnog doen? Zo ja, waarom is er niet voor een dergelijk systeem gekozen?

30

Kan het advies van de NMa, waarin zij stelt dat er vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt in principe geen bezwaar bestaat tegen opname van bepaalde bedrijfsgegevens in het biedboek, openbaar worden gemaakt?

31

Uit het SEOR onderzoek komt naar voren dat het effect van de veiling op de marktwerking niet te hoog moet worden ingeschat. Dit kan worden toegeschreven aan het feit dat oliemaatschappijen buiten de veiling om stations kunnen overdragen. Kan de regering helderheid verschaffen over hoe oliemaatschappijen buiten de veiling om stations kunnen overdragen? Gaat dit ook over stations aan het hoofdwegennet?

32

Het voorstel van SEOR om in gebreke blijvende (niet betalen na uitbrengen van het bod) winnaars van de biedingen eventueel uit te sluiten van toekomstige veilingen, past volgens de regering niet in de visie van de regering. Temeer omdat dit volgens de regering nog maar één keer is gebeurd. Wat zijn de achtergronden waaruit de conclusie zou volgen dat het bij dit ene incident zal blijven?

33

De regering geeft aan dat op dit moment de meerwaarde van een dataverzameling niet op weegt tegen de langdurige jaarlijkse kosten ten behoeve van het opzetten en onderhouden van zo een verzameling. Kan de regering in een overzicht aangeven waaruit de (geschatte) kosten van een dergelijke dataverzameling bestaan? Nu is onduidelijk over welk bedrag het gaat.

34

Om concurrentie te bevorderen is bij motie Hofstra (VVD) het initiatief genomen om prijspalen te plaatsen bij pompstations langs het hoofdwegennet. Kan de regering aangeven wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van deze motie?

35

De regering geeft aan dat de kabinetsreactie is opgesteld onafhankelijk van de reacties van de betrokken partijen. Kan de regering alsnog een uitgebreide reactie geven op de bijdragen van de betrokken partijen?

36

Kan de regering in een overzicht aangeven waaruit het marktaandeel van de verschillende maatschappijen langs het hoofdwegennet blijkt? Hoe is het marktaandeel veranderd na invoering van de benzineveiling?

Opmerkingen en vragen van de PVV-fractie

37

Waarom krijgen andere mogelijke toetreders (particulier of van een kleinere organisatie zoals de Gulf) niet de informatie die belangrijk is voor het bepalen van hun bod (zoals de eerder genoemde informatie over de omzet van de shop, of de doorzet van de hoeveelheid brandstof.)? Is deze informatie bedrijfsvertrouwelijk, zo ja waarom (volgens de VPR zijn deze gegevens niet bedrijfsvertrouwelijk en mogen zij dus gegeven worden)? Wordt het afgeven van die informatie tegengehouden door bepaalde partijen?

38

Welke benzinestations (een top 10) in Nederland hebben de hoogste/grootste REN-score?

39

Hoe wordt voorkomen dat er afspraken gemaakt worden tussen de hoogste bieder (zittende eigenaar) en de een na hoogste bieder, teneinde het te betalen verschil aan de staat zo klein mogelijk te houden?

40

Heeft elk van de 250 benzinestations een eeuwig durende concessie gehad? Of zaten er bij die 250 stuks ook benzinestations die dit niet hadden, maar wel een «vergoeding» voor het mislopen van de eeuwig durende concessie gaan krijgen?

41

Is er wel eens gedacht aan een groeistop voor de 4 grote maatschappijen (Esso, Shell, BP, Texaco) om andere bedrijven/particulieren meer kans te geven?

42

Het ondernemersklimaat moet meer gestimuleerd worden, is het geen optie om de particulieren en kleine organisaties vrij te stellen van dergelijke veilingen, zodat zij de kans kunnen benutten om toe te treden tot de markt, of zich uit te breiden (met behoud van hun huidige locatie)?

43

Is het waar het dat de grote vier zich strategisch uitbreiden?

44

Hoe is de prijs van een liter benzine/diesel/lpg opgebouwd?

45

Hoe staat het met de verplichte prijspalen aan de autosnelwegen en de verwijzing naar benzinestations op de N-wegen?

46

Hoe is het met de concurrentiepositie van grensstations met de ons omringende landen? Hoe kan deze in Europees verband worden beschermd?

47

Hoe verhoudt zich de hoge benzineprijs als gevolg van de hoge olieprijs zich tot de enorme winsten die de oliemaatschappijen maken? Kan de winstmarge niet naar beneden worden bijgesteld met als gevolg een lage literprijs aan de pomp?

48

Hoeveel verdient het rijk jaarlijks aan de benzine/diesel/lpg accijnzen, de precariorechten en veilingresultaten uitgesplitst over de jaren 2003 ten en met 2008?

49

Hoeveel mensen en om welke bedragen gaat het rijden door zonder te betalen bij de pomp?

50

Hoe verhoudt zich de shopomzet tot de brandstofomzet zich bij een gemiddeld snelwegstation?

51

Welk aandeel hebben de sigarettenverkoop en alcoholverkoop in de shop-omzet?

Opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van GroenLinks

52

Hoe beoordeelt de regering de kwaliteit van de evaluatie? Is voldaan aan de onderzoeksopdracht? Kunnen hieruit lessen worden geleerd?

53

Is het niet teleurstellend dat tot 2024 slechts de randvoorwaarden voor meer marktdynamiek geschapen worden en dat de er qua echte marktwerking niet veel veranderd is en ook in de komende jaren niet veel lijkt te veranderen? Kan hierbij een oordeel gegeven worden over de gekozen duur van de convenanten?

54

Zijn er mogelijkheden om de oorzaak van de beperkte marktwerking, het feit dat oliemaatschappijen buiten de veiling om stations kunnen overdragen, aan te pakken of te veranderen?

55

Deelt de regering de mening dat de kale prijs van de brandstoffen, bijvoorbeeld in vergelijking met het buitenland, voor de burgers feitelijk de belangrijkste indicator van de marktwerking is? Kan in cijfers worden aangegeven hoe het verloop hiervan is in de afgelopen zes jaar?

56

Waarom is een topdeelpercentage van 100% op gespannen voet met het uitgangspunt dat zittende partijen gecompenseerd moeten worden voor het opgeven van hun eeuwigdurende concessie, feitelijk krijgt de zittende partij dan toch in alle gevallen het prijs van de hoogste bidder exclusief de zittende partij zelf?

Reactie van de minister

De vaste commissie voor Financiën heeft over de brief d.d. 19 juni 2008 van de minister van Financiën inzake het kabinetsstandpunt op het onderzoek Evaluatie benzineveiling (24 036, nr. 347) de navolgende vragen ter beantwoording aan de regering voorgelegd. Gelet op de complexe samenhang tussen de diverse onderwerpen die bij de benzineveiling een rol spelen is ervoor gekozen de vragen die hetzelfde onderwerp betreffen te clusteren teneinde bij de beantwoording van de vragen de samenhang tussen de verschillende onderwerpen inzichtelijk te maken. Bij de beantwoording is boven elk cluster vragen het onderwerp aangegeven waarop het cluster betrekking heeft. De volgende clusters worden achtereenvolgens behandeld:

- I. Vragen die betrekking hebben op de historie van de benzineveiling.
- II Vragen over de veilingmethode als instrument.
- III Vragen over netwerkvoordelen van oliemaatschappijen en de kans op een winnend bod voor deze maatschappijen
- IV Vraag over een andere veilingopzet.
- V Vragen over de topdeelregeling.
- VI Vragen over de informatie in de biedboeken.
- VII Vragen over het wijzigen van afspraken in de convenanten.
- VIII Vragen m.b.t. marktverhoudingen en de reductieverplichting.
- IX Vragen over de marktwerking en toetreding.

- X Vragen over nieuwe maatregelen voor marktwerking (incl. prijspalen).
- XI Vragen over de NMa.
- XII Vragen over het verzamelen van data.
- XIII Vragen over de benzineprijs.
- XIV Overige vragen.
- XV Reactie van betrokken partijen.

I Vragen die betrekking hebben op de historie van de benzineveiling.

3 (CDA)

Hoe heeft de regering ooit kunnen toestaan dat benzinestations eeuwigdurende concessies verkregen?

29 (VVD)

Heeft de regering in haar overwegingen alternatieven betrokken om op budgettair neutrale wijze huidige concessiehouders uit te kopen om daarna de vrijgevallen concessies te veilen? Daarmee zou de bekritiseerde topdeelregeling niet nodig zijn. Zo neen, waarom niet? Gaat de regering dit alsnog doen? Zo ja, waarom is er niet voor een dergelijk systeem gekozen?

40 (PVV)

Heeft elk van de 250 benzinestations een eeuwig durende concessie gehad? Of zaten er bij die 250 stuks ook benzinestations die dit niet hadden, maar wel een «vergoeding» voor het mislopen van de eeuwig durende concessie gaan krijgen?

53 (GL)

Is het niet teleurstellend dat tot 2024 slechts de randvoorwaarden voor meer marktdynamiek geschapen worden en dat de er qua echte marktwerking niet veel veranderd is en ook in de komende jaren niet veel lijkt te veranderen? Kan hierbij een oordeel gegeven worden over de gekozen duur van de convenanten?

Antwoord op de vragen 3, 29, 40 en 53: De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, PVV en GroenLinks hebben vragen gesteld die verband houden met de historie van dit dossier. Die historie is inderdaad van het grootste belang om het hoe en waarom van de huidige situatie te kunnen begrijpen. Niet voor niets is in de kabinetsreactie aandacht besteed aan de historie. Om herhalingen zoveel mogelijk te voorkomen, verwijst de regering graag naar de uitgebreide bespreking van de historie in het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen (verder: Benzinewet). Zie hiervoor: Kamerstukken II, 2004/05, 29 951, nr. 3. p. 1–6. In de memorie van toelichting is ook een volledige verwijzing te vinden naar de grote hoeveelheid kamerstukken die aan de totstandkoming van de Benzinewet vooraf zijn gegaan. Daaruit blijkt onder meer voor welke afwegingen het kabinet zich in de loop der tijd gesteld heeft gezien en op welke wijze ook uw Kamer betrokken is geweest bij de keuzes die gaandeweg zijn gemaakt. De grote hoeveelheid kamerstukken is een reflectie van de complexiteit van het dossier en de veelheid van vaak tegengestelde belangen van de betrokken partijen.

Antwoord op vraag 3: Ver terugkijkend was het allemaal nog niet zo complex. Bij de aanleg van het netwerk van rijkswegen is de aanleg van voorzieningen als benzinestations overgelaten aan oliemaatschappijen. De ondergrond van de wegen en de verzorgingsplaatsen aan die wegen bleef in eigendom van de Staat. Om de oliemaatschappijen het gebruik

van de grond te verschaffen, werd een privaatrechtelijk gebruiksrecht verleend.

Antwoord op vraag 40: Alle benzinestations die in de loop der tijd zijn gerealiseerd, kennen een gebruiksrecht voor onbepaalde tijd. Overwegingen die samenhangen met marktwerking speelden destijds in het geheel geen rol. In de memorie van toelichting bij de Benzinewet is geschetst welke elementen wel een rol speelden bij de uitgifte van locaties voor benzinestations (zie ook Kamerstukken II, 2004/05, 29 951, nr. 3, p. 2). De methode van verdeling van locaties was in feite een bestending van bestaande marktaandelen en kende geen element van marktwerking of mogelijkheden tot toetreding voor nieuwe partijen. De veiling biedt wel de mogelijkheid voor nieuwe partijen om te bieden op de huurrechten van de locaties die er nu al zijn. De veiling heeft daarmee geleid tot ontsluiting van een de facto gesloten marktstructuur.

Achtereenvolgens was die uitgifte – dat wil zeggen de verdeling onder geïnteresseerde partijen – ondergebracht bij de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Economische Zaken. Aangezien er afgesproken is geen nieuwe locaties op verzorgingsplaatsen te laten ontstaan, behoudens die gevallen die in de Benzinewet en de bijlage daarbij zijn aangeduid, vindt er geen uitgifte meer plaats.

Antwoord op vraag 29: In de lange aanloop naar de huidige regeling in de Benzinewet zijn er verschillende alternatieven overwogen en uiteindelijk ook afgefallen. Aan de zijde van de regering heeft het streven naar een oplossing die budgettair neutraal zou zijn een rol gespeeld. De suggestie om zittende partijen eerst uit te kopen en de aldus vrijkomende locaties via een veiling weer te verdelen, roept de vraag op of zoiets budgettair neutraal zou kunnen gebeuren. Dat zou slechts zo zijn, indien objectief een waarde valt te bepalen van een individuele locatie (en dit 250 maal). Dat zou dan de waarde zijn die aan de zittende partij vergoed zou worden ter compensatie van de beëindiging van het gebruiksrecht voor onbepaalde tijd, een waarde die de Staat vervolgens tenminste weer zou moeten realiseren om de budgettaire neutraliteit te waarborgen. De evaluatie van de veilingmethode biedt echter het inzicht dat er niet één objectieve waarde van een individuele locatie valt te bepalen. Afhankelijk van de bieder verschilt de waarde en daarmee ook het bod dat in de veiling wordt gedaan. Daarmee is er geen garantie dat de Staat dezelfde waarde zou ontvangen die eerder als vergoeding is betaald. Om nog maar niet te denken aan de situatie die zou ontstaan indien de Staat in de veiling een veel hogere waarde zou realiseren dan de waarde die hij eerder heeft vergoed. Dan zouden immers twijfels kunnen ontstaan over de juistheid van die vergoeding. De huidige opzet van de veiling tijdens de overgangperiode kent de genoemde bezwaren niet. Verwacht moet worden dat in een andere opzet bij vrijwel elke locatie juridische procedures moeten worden gevolgd om de onteigeningswaarde vast te stellen en dat daardoor per saldo geen of niet veel extra tijd wordt gewonnen ten opzichte van het schema van de overgangperiode met de huidige veilingmethode.

Antwoord op vraag 53: In de aanloop naar de huidige regeling is bij het verkennen van de verschillende oplossingen telkens naar voren gekomen dat een overgang van een stelsel van gebruiksrechten van onbepaalde duur naar een stelsel van 15-jarige huurovereenkomsten die keer op keer via een veiling beschikbaar komen geruime tijd zou vergen. Zo is aangegeven (zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 1998/99, 24 036, nr. 117, p. 11) dat het opzeggen van overeenkomsten die voor onbepaalde tijd zijn aangegaan een zeer lange opzegtermijn zou vergen van zo'n 10 jaar. Uiteindelijk is voor die weg niet gekozen, maar als dat wel was gedaan zou er waarschijnlijk ook pas na 2015 een oplossing bereikt zijn. Overigens

zou dat alleen het geval zijn geweest indien partijen zich niet in rechte zouden hebben verzet. Mede om de reden van de lange opzegtermijnen is de uiteindelijke oplossing in een andere richting gezocht. Mede dankzij afspraken over een lange overgangstermijn, was het wel mogelijk al in 2002 – en dus niet pas in 2010/2015 te beginnen met het veilen van huur-rechten, en ook nog eens op vrijwillige basis. Het moge duidelijk zijn dat er tegenover de bereidheid vrijwillig afstand te doen van rechten voor onbepaalde tijd voor de betrokken partijen enig wisselgeld moest staan. Onderdeel van dat wisselgeld is een geleidelijke en dus langdurige overgangstermijn waarin niet in één keer alle huurrechten geveild worden, opdat de opbrengst van de eerste veiling van de huurrechten voldoende is om het verlies van de gebruiksrechten voor onbepaalde tijd te compenseren.

De onderstaande tabel geeft een overzicht in de tijd vanaf 1-1-1999 tot heden. In de tabel zijn de mutaties van het aantal stations per concessiehouder/huurder langs wegen in beheer bij het Rijk als gevolg van de reductieverplichting, koop en verkoop buiten de veiling om en de veiling zelf verwerkt. De percentages (afgerond) geven de marktaandelen van de aantallen stations per concessiehouder/huurder weer.

Concessiehouder/huurder	merk	1999	2005	2008	ww. particulier
1 Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV	Shell	81 (34%)	66 (25%)	63 (25%)	12
2 Esso Nederland BV	Esso	47 (20%)	45 (17%)	39 (15%)	9
3 Delek Nederland BV	Texaco	46 (19%)	44 (17%)	43 (17%)	18
4 BP Nederland BV (Mobil&Elf)	BP	32 (13%)	34 (13%)	32 (12%)	5
5 Fina	Fina	18 (8%)	Total		
6 Total Nederland NV	Total	6 (3%)	27 (10%)	28 (11%)	3
7 Kuwait Petroleum (Nederland) BV	Q8	5 (2%)	13 (5%)	12 (5%)	1
8 Oliehandel Nederland BV & Demarol BV	Gulf	–	15 (6%)	16 (6%)	2
9 Avia Nederland Cooperatie UA	Avia	2 (1%)	2 (1%)	2 (1%)	1
10 Brand Oil Servicestations BV	Brand Oil	1 (0,5%)	4 (1%)	4 (2%)	
11 Tamoil Nederland BV	Tamoil	1 (0,5%)	3 (1%)	3 (1%)	
12 Benzine Exploitatie Maatschappij BV	–	–	1 (0,3%)	1 (0,4%)	
13 Multi Energy BV	ANWB	–	1 (0,3%)	1 (0,4%)	
14 Argos service stations BV	Argos	–	2 (1%)	2 (1%)	
15 Salland Oliemaatschappij BV	Firezone	–	1 (0,3%)	1 (0,4%)	
16 J.L. Aers en zn. V.O.F.	WP	–	3 (1%)	2 (1%)	
17 Ben Ziener Retail Investment C.V.	WP	–	1 (0,3%)	2 (1%)	
18 CV Jan Cox	Rijmar	–	1 (0,3%)	–	
19 Samba Oil BV	Samba	–	1 (0,3%)	1 (0,4%)	
Totaal aantal benzinestations		239	264	252	

Uit de tabel blijkt dat het aantal locaties waarop de grote marktpartijen hun merk voeren en het totale marktaandeel van deze partijen sinds 1-1-1999 is afgenomen. Vanaf 1999 zijn er relatief veel kleine partijen bijgekomen waarvan een enkeling is gegroeid. De mutaties in de totalen van de aantallen concessiehouders/huurders in de afgelopen jaren hebben te maken met het feit dat nieuwe stations zijn opgericht, stations zijn overgedragen naar lagere overheden en stations zijn komen te vervallen (gesloopt).

II Vragen over de veilingmethode als instrument

9 (CDA)

Het instrument veilingen lijkt niet te leiden tot meer prijsconcurrentie en evenmin tot minder hoge benzineprijzen. Kan de regering aangeven waarom toch doorgedaan wordt met de veilingen? Ook in het licht van de kosten die hiermee gemoeid zijn en de rompslomp die ermee gepaard gaat? Is het instrument van de veilingen daarmee niet contraproductief?

12 (PvdA)

Valt, gezien de geringe effectiviteit enerzijds en de kosten en rompslomp anderzijds, te overwegen om te stoppen met het veilinginstrument? Zo nee, wat zou zich hier tegen verzetten?

17 (PvdA)

Is het dossier benzineveilingen een typisch voorbeeld van een beleidsdossier waarin het einddoel (minder hoge benzineprijzen) uit het oog is verloren en alle aandacht uitgaat naar het beleidsinstrument, en dan met name alle juridische ins en outs van dit instrument? Deelt de regering de mening dat het bevorderen van de prijsconcurrentie ook slechts een middel is tot een hoger doel, of was marktwerking in dit geval een doel op zich? Hoe kan de verhouding in aandacht voor (eind)doel en middel weer in evenwicht gebracht worden?

23 (SP)

De regering concludeert dat de huidige veilingmethode een goede manier om marktdynamiek op gang te brengen. De onderzoekers concluderen echter dat er geen harde conclusies getrokken kunnen worden over de invloed van de veilingen op de marktwerking in de benzinemarkt. De conclusie van de regering doet naar de mening van de leden van de SP-fractie daarom nogal vreemd aan. Waar baseren de regering deze stelling op?

24 (SP)

De leden van de SP-fractie vinden het ook vreemd dat er geconcludeerd wordt dat er niets hoeft te worden gedaan, terwijl is aangetoond dat de veilingen geen effect hebben. Het doel van veilingen is om voor meer toetredingsmogelijkheden te zorgen. Er zijn echter nauwelijks serieuze nieuwkomers volgens de onderzoekers. De veiling werkt dus niet. De logische conclusie zou zijn om dan ofwel de veiling zelf aan te passen of iets anders te doen, afspraken met marktpartijen ten spijt. Graag zien de leden van de SP-fractie een reactie van de regering tegemoet.

Antwoord op de vragen 9, 12, 17, 23, en 24: In de Benzinewet is aangegeven dat het instrument veilingen drie doelen heeft: het vergroten van de prijsconcurrentie, het verruimen van de toetredingsmogelijkheden op het hoofdwegennet en het bieden van een vergoeding aan de Staat voor zijn bijdrage aan het tot stand brengen van een markt waarin kan worden togetreden. Einddoel is het bereiken van een open markt met een gelijk speelveld voor alle partijen, vanuit de gedachte dat een vrije marktwerking de beste prijs/kwaliteitverhouding voor burgers zal opleveren. Een belangrijke voorwaarde bij met name de eerste twee doelen is dat de eeuwigdurende concessies worden beëindigd. Dit vindt plaats door middel van de veilingen. Hoewel bij reeds 58 geveilde locaties (van de in totaal ca. 250 locaties) de voorwaarde is gerealiseerd (inclusief de zesde veiling in 2008), geeft het evaluatieonderzoek aan dat na vijf veilingen er geen duidelijke relatie kan worden gelegd tussen de veilingen en meer prijsconcurrentie. Daarbij wordt tevens aangegeven dat er tal van andere factoren zijn die de prijsconcurrentie beïnvloeden. Van de invloed van een veiling op de prijsconcurrentie moet – aldus de onderzoekers – dan ook niet teveel verwacht worden.

De vragen 9, 12, 17, 23 en 24 gaan om de vraag of naar aanleiding van de conclusie van het onderzoek, namelijk dat het onmogelijk is om een uitspraak te doen over meer of minder marktwerking als gevolg van de veilingen, wel moet worden doorgegaan met het veilinginstrument.

In antwoord hierop is de regering van mening dat moet worden doorgegaan met de veiling. Daarbij wordt gewezen op het feit dat met elke

veiling eeuwigdurende concessies worden beëindigd en worden uitgegeven als 15-jarige huurperiodes. De markt wordt hiermee geleidelijk opengebrouwen en er wordt een basis gelegd voor meer marktdynamiek. Het instrument is daarmee beslist niet contraproductief. Het proces voltrekt zich geleidelijk. De reden daarvoor wordt uiteengezet in het antwoord op vraag 53. Tot nu toe is na 6 veilingen ca. 23% van de markt vrij van eeuwigdurende rechten gemaakt. Aan het eind van het proces (jaar 2024) is sprake van een gelijk speelveld voor alle partijen. De regering is er zich van bewust dat de weg die nog moet worden gegaan lang is.

De regering gaat de komende tijd flankerend aan het veilinginstrument onderzoeken of er mogelijkheden zijn om de marktwerking tussen benzinestations te versterken. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 25.

Het stopzetten van de veilingen zou een forse stap terug naar de situatie van voor de veilingen betekenen, waarin toetredingsmogelijkheden de facto afwezig waren. Een alternatief is niet direct voorhanden. Het stopzetten van de veiling zal dus niet leiden tot een opener marktstructuur, maar juist tot een meer gesloten marktstructuur. Dit zal de prijsconcurrentie niet ten goede komen. Bovendien zal opnieuw onderhandeld moeten worden met de convenantpartijen. De regering verwacht dat in een dergelijke situatie opnieuw langdurige juridische procedures moeten worden gevolgd. Dit acht de regering ongewenst.

III Vragen over netwerkvoordelen van oliemaatschappijen en de kans op een winnend bod voor deze maatschappijen

11 (PvdA)

Is de veronderstelling juist dat de grotere oliemaatschappijen bij een veiling meer kans op een winnend bod hebben dan de kleine maatschappijen, mede als gevolg van netwerkeffecten en omdat ze kapitaalkrachtiger zijn? Indien deze veronderstelling juist is, is het dan waar dat hoe meer veilingen georganiseerd worden, hoe minder concurrentie er naar verwachting zal zijn?

13B (PvdA)

En is het waar dat de grote pomphouders kapitaalkrachtiger zijn en netwerkvoordelen hebben, en het dus niet onwaarschijnlijk is dat de veilingen in de komende jaren een averechts effect zullen hebben? Is het waar dat met iedere veiling de kans groot is dat juist de grote pomphouders terrein terug gaan winnen en de concurrentie juist gaat afnemen in plaats van toenemen?

14 (PvdA)

Is het in dit kader waar dat de particuliere pomphouders achter in het schema zitten voor de veiling? Hoe zit dit schema er uit, als het gaat om de kansen voor meer concurrentie?

26 (SP)

Het topdeelpercentage hoeft niet verhoogd te worden, aldus de regering. Uit het onderzoek blijkt dat rationeel biedende partijen niet zullen bieden boven de waarde die zij aan een concessie toekennen. Het is echter nog maar de vraag is of alle marktpartijen rationeel biedende partijen zijn; theorie en praktijk zijn twee verschillende dingen. De BOVAG geeft in een reactie op het evaluatierapport enkele voorbeelden van veilingen waar het verschil tussen het hoogste bod en het tweede bod aanzienlijk was. Kan de regering dit grote verschil uitleggen? Indien het zo is dat zittende partijen vrijwel altijd een hogere waarde toekennen aan een locatie, vanwege bijvoorbeeld netwerkeffecten, moet

de conclusie dan niet zijn dat veilingen er nooit voor zullen zorgen dat er meer marktwerking ontstaat?

Antwoord op de vragen 11, 13B, 14 en 26: Alle partijen hebben bij een veiling in beginsel evenveel kans om een winnend bod uit te brengen. Het is wel zo dat de oliemaatschappijen bepaalde stations hoger zullen waarderen en daarom ook mogelijk meer zullen bieden. Zo heeft een oliemaatschappij voor het verkrijgen van een locatie midden in het land bij de veiling van 2008 een hoger bedrag geboden (en de veiling gewonnen) dan de «zittende» oliemaatschappij. In het onderzoeksrapport van SEOR wordt uiteengezet dat bij het beoordelen van veilingen moet worden uitgegaan van rationeel biedende partijen, die niet zullen bieden boven de waarde die zij aan een concessie toekennen. In het onderzoeksrapport wordt gewezen op het feit dat de waardering van stations niet een objectief gegeven is, maar dat de waarde verschilt per partij. De zittende partijen zijn doorgaans oliemaatschappijen. Een oliemaatschappij ziet een station niet op zichzelf, maar als onderdeel van een netwerk. Bijvoorbeeld, een partij kan er belang bij hebben om aan alle belangrijke snelwegen in ieder geval één station te hebben met eigen vlag, zodat vaste klanten te allen tijde bij het station terecht kunnen. Dit netwerkeffect bepaalt mede de waarde van het station.

Overige partijen («niet oliemaatschappijen») bieden door netwerkeffecten vaak minder dan de oliemaatschappijen. Dit is echter economisch verklaarbaar: ze waarderen het station immers ook minder. Dit effect kan alleen voorkomen worden indien oliemaatschappijen in een veiling een biedhandicap krijgen. Economisch is daar geen rechtvaardiging voor. Het is overigens ook niet zo dat dit een kenmerk is van de veiling. De veiling is enkel een verdelingsinstrument. Het verschil in waardering van de stations is een kenmerk van de marktstructuur, die vervolgens weer een resultante is van onderliggende kosten en – kennelijke – consumentenvoorkeuren. Ook in andere sectoren kan er sprake zijn van schaalvoordelen of netwerkeffecten. Dit geeft doorgaans geen aanleiding om partijen een «handicap» in het economisch verkeer op te leggen. Indien er sprake is van misbruik van een economische machtspositie is er wel aanleiding tot ingrijpen. In dat geval kan er een sanctie worden opgelegd.

Het is in het verlengde hiervan ook niet logisch om een relatie te leggen tussen het aantal stations dat in totaal geveild is en de mate waarin oliemaatschappijen terrein terug zouden winnen (dat zij terrein terug zouden winnen wordt overigens weerlegd door de tabel bij het antwoord op vraag 53). Er kan onderling immers gekocht en verkocht worden, buiten de veiling om. Dat er niet geveild zou worden, doet niets af aan de onderlinge waarderingsverschillen van partijen. Indien een oliemaatschappij een station van een andere partij hoog waardeert, dan kan deze een aantrekkelijke prijs buiten de veiling om aanbieden aan een zittende partij. Als deze prijs hoger is dan de waarde van het station voor de zittende partij, dan zal verkoop volgen, zoals ook in andere sectoren van het economisch verkeer. Dit heeft geen relatie met de veiling. Overigens geven de onderzoekers in het rapport aan dat het zeer lastig is om harde conclusies over meer of minder marktwerking te trekken over de achterliggende periode. Een uitspraak over de voorliggende periode is eveneens niet mogelijk.

Dat er bij enkele veilingen grote verschillen waren tussen het hoogste en één na hoogste bod is correct. Dit betekent echter niet dat er sprake is van een vaste trend. De voorbeelden die door BOVAG zijn gegeven betreffen benzinstations die zeer dicht bij de grens van Duitsland liggen. Voor kaarthouders is het bijzonder aantrekkelijk te tanken bij deze stations, Het gaat hier om kaarthouders die korting krijgen bij de Nederlandse stations

van het betreffende merk en geen korting kunnen krijgen bij de Duitse stations van hetzelfde merk, omdat bijvoorbeeld sprake is van een contract tussen een lease/vervoersbedrijf en een brandstoffenverkoopmaatschappij die beide in Nederland zijn gevestigd en gezeteld. Overigens blijkt uit het hiervoor genoemde voorbeeld van een partij die bij de veiling in 2008 een locatie in het midden van het land had verworven, dat er niet alleen hoge bedragen worden geboden voor locaties nabij de landsgrens.

Vraag over de kwaliteit van de evaluatie

52 (GL)

Hoe beoordeelt de regering de kwaliteit van de evaluatie? Is voldaan aan de onderzoeksopdracht? Kunnen hieruit lessen worden geleerd?

De regering is tevreden met de kwaliteit van de evaluatie. Er is voldaan aan de onderzoeksopdracht. Door de evaluatie zijn nieuwe inzichten verkregen zoals over de verhoudingen tussen waarde, bod en prijs. Voor de lessen die hieruit kunnen worden geleerd wordt verwezen naar het kabinetsstandpunt bij het rapport.

IV Vraag over een andere veilingopzet

16 (PvdA)

Kan de regering overwegen om te komen tot asymmetrische veilingen, waarbij bedrijven boven een bepaald marktaandeel uitgesloten worden van deelname en nieuwe toetreders op voorsprong gezet worden?

In 1999 heeft de regering de aanbevelingen van de werkgroep MDW, waaronder het asymmetrisch veilen voorgelegd aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer achtte nader overleg met de marktpartijen wenselijk. Op verzoek van de Tweede Kamer zijn daarom de zittende concessiehouders en potentiële toetreders door middel van consultatiebijeenkomsten in de gelegenheid gesteld om hun opvattingen over het voorgestelde implementatietraject kenbaar te maken.

Vooraf het asymmetrisch veilen bleek op bijzondere weerstand te stuiten. Daarbij werd met name duidelijk dat bij de uitvoering van de voorstellen waarschijnlijk talrijke juridische procedures zouden worden aangespannen. Aangezien de zittende marktpartijen wel bereid waren mee te werken aan een alternatief traject om de MDW doelstellingen te realiseren, heeft de overheid alternatieve plannen ontwikkeld en is uiteindelijk gekozen voor de huidige veilingssystematiek.

Een besluit tot asymmetrisch veilen waarbij bedrijven boven een bepaald marktaandeel zijn uitgesloten van deelname aan de veiling, betekent het eenzijdig verbreken van de afspraken in de convenanten. Bovendien is er, zoals bij vraag 11 aangegeven, geen economische rationale voor een dergelijke ingreep. Een algehele inperking aan groeimogelijkheden op basis van een marktaandeel wordt in geen enkele vrije marktsector toegepast. Wanneer een onderneming een zodanig positie op een markt verwerft dat sprake is van een economische machtspositie, dan kan de NMa eventueel misbruik van deze machtspositie sanctioneren. De NMa heeft de afgelopen jaren meerdere onderzoeken verricht naar de ontwikkelingen binnen de benzinemarkt. Deze onderzoeken (de benzinescans) gaven geen aanleiding om nader onderzoek te doen naar mogelijke overtredingen van de Mededingingswet, noch in verband met het kartelverbod, noch vanwege mogelijk misbruik van een economische machtspositie.

De NMa heeft de afgelopen jaren meerdere onderzoeken verricht naar de ontwikkelingen binnen de benzinemarkt maar heeft geen machtsmisbruik kunnen vaststellen.

V Vragen over de topdeelregeling.

Motie Ten Hoopen onderdeel 4. De Kamer verzoekt de regering om ter bevordering van de concurrentie en verlaging van de benzineprijs de topdeelregeling op de helling te zetten zodat de ongelijkheid tussen gevestigde benzinemaatschappijen en nieuwkomer volledig wordt opgeheven

6A (CDA)

Deelt de regering de mening dat de topdeelregeling zeer voordelig is voor «zittende partijen»?

20 (PvdA)

Kan de regering een verklaring geven voor de bevinding dat de hoogte van de topdeelregeling (15 of 30%) niet veel uit lijkt te maken?

56 (GL)

Waarom is een topdeelpercentage van 100% op gespannen voet met het uitgangspunt dat zittende partijen gecompenseerd moeten worden voor het opgeven van hun eeuwigdurende concessie, feitelijk krijgt de zittende partij dan toch in alle gevallen de prijs van de hoogste bidder exclusief de zittende partij zelf?

Antwoord op motie Ten Hoopen onderdeel 4: De topdeelregeling geldt tijdens de overgangsperiode en is vastgelegd in de convenanten en in de Benzinewet en heeft als doel een balans te vinden tussen enerzijds het gegeven dat een zittende partij gecompenseerd moet worden voor het feit dat hij zijn eeuwigdurende concessie opgeeft en anderzijds zoveel mogelijk te voorkomen dat de zittende partij als deelnemer aan de veiling onevenredig veel voordeel uit zijn positie als oude concessiehouder kan putten. Het gegeven dat voldoende compensatie dient te worden geboden is niet alleen het resultaat van de onderhandelingen die destijds met de marktpartijen zijn gevoerd maar vloeit tevens voort uit Europese regelgeving (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de Benzinewet is hier uitgebreid op ingegaan, zowel in de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2004/05, 29 951, nr. 3, p. 19 e.v.) als bij gelegenheid van Nader rapport (Kamerstukken II, 2004/05, 29 951, nr. 4, p. 6 e.v.).

De zittende concessiehouder mag bij de veiling bieden op een eigen station. Als hij de hoogste bidder is, is hij winnaar van de veiling. Hij ontvangt dan zijn eigen bod wat er in feite op neerkomt dat hij «gratis» heeft kunnen bieden. Om dit te voorkomen is bepaald dat de zittende concessiehouder een prijs moet betalen aan de Staat als hij de veiling wint. Deze prijs is het verschil tussen het eigen hoogste bod en het één na hoogste bod en is gemaximeerd tot een percentage van het hoogste bod. Dit is de topdeelregeling.

Het afschaffen van de topdeelregeling zou in feite betekenen dat de zittende concessiehouder helemaal geen prijs meer aan de Staat hoeft te betalen. Dit betekent dat met het afschaffen van de topdeelregeling de ongelijkheid tussen de zittende concessiehouder en de andere biedende partijen, dus ook de potentiële nieuwkomers, niet wordt opgeheven maar juist wordt vergroot.

Antwoord op vraag 20: In 2007 is ervoor gekozen om het topdeelpercentage te verhogen van 15% naar 30%. Of deze verhoging invloed heeft gehad op het biedgedrag van marktpartijen is vooralsnog onduidelijk. Bij de evaluatie bleek sprake van een te kort tijdsbestek en een te kleine hoeveelheid gegevens om de invloed van de topdeelverhoging te kunnen meten. Een verklaring voor het uitblijven van een duidelijk zichtbaar effect van de verhoging van het topdeelpercentage kan de regering dan ook niet geven. Onderzoeksbureau SEOR geeft wel een relatie aan tussen de hoogte van topdeelpercentage en de hoogte van het uit te brengen bod, in die zin dat bij een hoger topdeelpercentage een rationele bidder minder hoog zal bieden dan bij een laag topdeelpercentage. De biedingen komen bij een hoger percentage dichter bij elkaar te liggen.

In de Benzinewet (artikel 7, lid 4) is bepaald dat het topdeel dat dient te worden afgedragen aan de Staat niet meer dan 30% zal bedragen. De minister van Financiën kan de hoogte van het topdeelpercentage lager vaststellen. Een mogelijkheid tot verdere verhoging van het percentage biedt de wet niet. Een wijziging in percentage, anders dan in de Benzinewet genoemd, heeft juridische consequenties. Een dergelijke maatregel leidt bovendien tot rechtsongelijkheid ten aanzien van de marktpartijen waarvan de concessies al geveild zijn. Dit zal naar verwachting leiden tot claims en juridische procedures. Bovendien blijft de voorwaarde van het bieden van voldoende compensatie onverkort van toepassing.

Antwoord op vraag 56: Een topdeelpercentage van 100%, betekent de facto dat het volledige verschil tussen het eigen hoogste bod en het één na hoogste bod volledig afgedragen dient te worden aan de Staat, staat dan ook op gespannen voet met de Benzinewet, de convenanten en met de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. In het bijzonder staat het op gespannen voet met het uitgangspunt dat een zittende concessiehouder voldoende dient te worden gecompenseerd voor het opgeven van zijn overeenkomst voor onbepaalde tijd.

Het percentage zegt niet alles over het bedrag dat uiteindelijk aan de Staat dient te worden afgedragen. Immers, is er een klein verschil tussen het hoogste en één na hoogste bod, dan behoeft er slechts een klein bedrag aan de Staat te worden afgedragen maar is het verschil groot dan wordt de zittende concessiehouder nauwelijks of niet gecompenseerd voor het feit dat hij zijn eeuwigdurende concessie heeft af moeten staan. Ter voorkoming van dat effect is een maximumpercentage vastgelegd.

Antwoord op vraag 6A: De visie dat in de huidige situatie (topdeelpercentage van 30%) zeer voordelig is voor de zittende concessiehouders, deelt de regering dan ook niet. Of de topdeelregeling voordelig voor de zittende partij uitpakt, hangt af van het verschil tussen zijn bod en het één na hoogste bod. Los hiervan wordt in het rapport van onderzoeksbureau SEOR toegelicht dat ook voor de zittende concessiehouders geldt dat zij niet zullen bieden boven de waarde die zij aan een concessie toekennen. Voorts moet nog eens benadrukt worden dat de doelstelling van de topdeelregeling is te voorkomen dat een zittende concessiehouder *onevenredig* voordeel heeft van zijn positie.

VI Vragen over de informatie in de biedboeken

Motie Ten Hoopen onderdeel 7. De Kamer verzoekt de regering om ter bevordering van de concurrentie en verlaging van de benzineprijs te bewerkstelligen dat de concessiehouders gegevens verschaffen over hun omzet zodat veilingen eerlijk kunnen verlopen.

21 (PvdA)

Kan de regering ingaan op de voordelen die het opnemen van meer relevante informatie heeft in het biedboek? Wat zou zich er tegen verzetten? Zijn er alternatieven om aan de relevante waardebepalende informatie te komen? Zullen de mededingingsrechtelijke en bedrijfsvertrouwelijke waarborgen in de Benzinewet opgenomen worden? Op welke wijze zal dit gebeuren?

22 (PvdA)

Waarom laat de regering de uitvoering van meer informatie in het biedboek afhangen van overleg tussen de marktpartijen? Hoe lang gaat dit duren? Waarom wordt niet nu al het advies van de NMa hierover gevolgd?

28 (VVD)

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderzoek «Evaluatie Benzineveiling» alsmede de kabinetsreactie daarop. Naar verluidt staat in het convenant dat de pomphouders geen openheid over de bedrijfsgegevens hoeven te verschaffen indien zij dit niet wensen. De regering heeft in haar brief aangegeven dat er overleg tussen marktpartijen plaatsvindt om meer informatie in het biedboek op te nemen. Wat gebeurt er als de bedrijven niet meer informatie willen overhandigen (ook die bedrijfsgegevens waarvan de NMa zegt dat ze vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt mogen worden opgenomen in het biedboek)? Kan de minister van Financiën deze informatie van bedrijven dan afdwingen? Waarom zouden bedrijven onverplicht meer informatie overleggen? Welke alternatieven ziet de regering om partijen in staat te stellen een nog beter onderbouwd bod in de veiling uit te brengen?

30 (VVD)

Kan het advies van de NMa, waarin zij stelt dat er vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt in principe geen bezwaar bestaat tegen opname van bepaalde bedrijfsgegevens in het biedboek, openbaar worden gemaakt?

37 (PVV)

Waarom krijgen andere mogelijke toetreders (particulier of van een kleinere organisatie zoals de Gulf) niet de informatie die belangrijk is voor het bepalen van hun bod (zoals de eerder genoemde informatie over de omzet van de shop, of de doorzet van de hoeveelheid brandstof)? Is deze informatie bedrijfsvertrouwelijk, zo ja waarom (volgens de VPR zijn deze gegevens niet bedrijfsvertrouwelijk en mogen zij dus gegeven worden)? Wordt het afgeven van die informatie tegengehouden door bepaalde partijen?

Antwoord op de motie Ten Hoopen onderdeel 7 en de vragen 21, 22, 28, 30 en 37: Het kabinet voert de motie Ten Hoopen onderdeel 7 uit, door hierover te komen tot afspraken samen met de andere convenantpartijen. Het opnemen van de hiervoor genoemde informatie in het biedboek heeft als voordeel dat de informatievoorsprong die de zittende concessiehouder bij de veiling van een station heeft, gereduceerd wordt en dat daarmee een nog gelijkjer speelveld wordt gecreëerd. Volledige gelijkheid tussen gevestigde benzinemaatschappijen en nieuwkomers kan nooit worden bereikt. Er zal namelijk altijd sprake zijn van een informatievoorsprong aan de kant van de zittende concessiehouder. De zittende concessiehouder is bekend met de locatie en kan aan de hand van zijn bedrijfsresultaten zich een duidelijk beeld vormen van de toekomstige waarde die het station voor hem heeft, rekening houdend met eventuele netwerkeffecten. Voor een nieuwkomer is deze waarde moeilijker in te schatten. Wel kan het

opnemen van meer informatie in het biedboek de voorsprong van de zittende partij verkleinen.

De NMa heeft positief advies uitgebracht om meer informatie in het biedboek op te nemen. Het advies van de NMa is als bijlage bij de antwoorden bijgevoegd. Het advies houdt in dat er vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt in principe geen bezwaar bestaat tegen opname van de volgende bedrijfsgegevens in het biedboek: doorzetgegevens van het benzinstation en de opbouw hiervan in termen van brandstofsoort, het aantal verkochte kaartliters en de shopomzet. De NMa wijst bij haar advies op de door haar al eerder in de Benzinescan 2005/2006 gesignaleerde informatievoorsprong voor de zittende concessiehouder bij de veiling van een huurrecht.

In de Benzinewet is opgenomen dat in het biedboek het gemiddeld netto winstaandeel moet worden opgenomen. Deze bepaling geldt gedurende de overgangperiode voor bestaande exploitanten. Verder is in artikel 5 van de Benzinewet opgenomen dat het biedboek een beschrijving geeft van de betrokken locatie en de daarbij behorende huurovereenkomst. Informatie over de bestaande exploitatieovereenkomst valt daarbuiten, aangezien het daarbij gaat om een rechtsrelatie waarin de Staat geen partij is. Niettemin bevat het biedboek informatie die verder gaat dan hetgeen de wet voorschrijft. Overigens speelt dit slechts een rol gedurende de overgangsfase voor bestaande exploitanten.

Over praktische knelpunten, waaronder het opnemen van meer informatie in het biedboek, vindt overleg tussen marktpartijen plaats. Het kabinet hecht er zeer aan dat er meer informatie beschikbaar komt voor het biedboek, omdat dit uiteindelijk in ieders belang is. Indien partijen hierover geen overeenstemming bereiken, zal het kabinet onderzoeken welke maatregelen getroffen kunnen worden om partijen te bewegen deze informatie te leveren.

Uit de reacties van de betrokken partijen op het rapport valt op te maken dat BETA, Shell en de meeste VNPI leden het onwenselijk vinden om de informatie in het biedboek op te nemen. BOVAG en de VPR zijn voorstander.

Gegevens over brandstoffenverkoop wordt jaarlijks achteraf met een accountantsverklaring aan Domeinen geleverd uitsluitend en alleen voor het berekenen van de definitieve vergoeding van het afgelopen jaar. Het aantal verkochte kaartliters en de shopverkoop is bij Domeinen onbekend.

VII Vragen over het wijzigen van afspraken in de convenanten

2 (CDA)

Een en ander wil niet zeggen dat de leden van de CDA-fractie de ogen sluiten voor juridische obstakels die kunnen voortkomen uit de met marktpartijen afgesloten convenanten. Echter, simpelweg stellen dat majeure ingrepen leiden tot «langdurige juridische procedures» is onvoldoende om deze leden te overtuigen. Is de regering bereid een uitvoerige juridische analyse te geven van de juridische (on)mogelijkheden? Is de regering bereid daarbij ook in te gaan op de zeven voorstellen die zijn vastgelegd in de motie Ten Hoopen (die overigens slechts ten dele betrekking hebben op de veilingmethode)? De leden van de CDA-fractie betwijfelen of bijvoorbeeld een wijziging van de topdeelregeling inderdaad onmogelijk is. In 2007 is deze immers ook gewijzigd (van 15 naar 30%). Kan de regering bevestigen dat deze majeure wijziging in 2007 niet tot procedures heeft geleid? Indien ja, waarom zou een nieuwe wijziging dan wel tot procedures leiden?

Het verzoek van de leden van de CDA-fractie om een uitvoerige juridische analyse van de juridische (on)mogelijkheden van majeure ingrepen in de met de marktpartijen afgesloten convenanten vraagt allereerst om een schets van de juridische complexiteit. Hierover is in het voorgaande al veel gezegd. De kern hiervan is dat er sprake is van beëindiging van eeuwigdurende concessies en dat dit niet mogelijk is zonder dat daar een compensatie tegenover staat. Daarom zijn hierover afspraken gemaakt die voorkomen hebben dat een zeer lange en lastige juridische strijd is gevoerd. Voor wat betreft het topdeelpercentage is in de wet opgenomen dat dit op maximaal 30% mag worden vastgesteld. De feitelijke ophoging heeft dus niet tot procedures geleid omdat deze ophoging mogelijk was binnen het kader van de wet en geen aanpassing van de convenanten vergde.

De Staat heeft rechtsverhoudingen met de gebruikers van locaties waarop benzinstations zijn gelegen. Naast de publiekrechtelijke Wbr-vergunning is er een privaatrechtelijke gebruiksovereenkomst. Er zijn verschillende vormen waarmee de feitelijke exploitatie juridisch is vormgegeven. Het rapport van SEOR beschrijft deze vormen¹. Dat betekent dat er in een groot aantal gevallen sprake is van zogeheten onderliggende rechtsrelaties, waarbij de Staat geen partij is. In de verkenningen die in het verleden zijn gedaan naar mogelijkheden voor de beëindiging van de rechtsrelaties die de Staat heeft met de gebruikers van locaties, is aan de orde geweest de privaatrechtelijke overeenkomsten op te zeggen. Daarbij is geconcludeerd dat daarbij een zeer lange opzeggingstermijn in acht genomen zou moeten worden, mede gelet op de onbepaalde termijn van de gebruiksovereenkomst. Ook is onder ogen gezien dat dat zou betekenen dat in ieder geval afzonderlijk opgezegd zou moeten worden. Dat brengt met zich dat iedere wederpartij van de Staat zich in rechte tegen de opzegging zou kunnen verzetten. De inschatting destijds was dat ook iedere individuele wederpartij zich tot de rechter zou wenden. Het vooruitzicht tegelijkertijd vele honderden rechtszaken verspreid door heel Nederland te moeten voeren, is bepaald niet aantrekkelijk. Ook niet omdat in iedere zaak toch net weer andere omstandigheden een rol spelen, zoals de voorafgaande duur van het gebruik en eventuele lokale bijzonderheden. Zeker niet als de verwachting is dat de uitkomst van de geschillen in eerste aanleg betwist zullen worden door de in het ongelijk gestelde partij.

In het kader van het alternatief traject MDW benzinemarkt zijn verschillende convenanten tot stand gekomen, waarbij de Staat met meerdere partijen afspraken heeft gemaakt. Die afspraken zijn bindend voor de Staat. Wijzigingen in de afspraken kunnen alleen met instemming van alle betrokken partijen tot stand worden gebracht. De afspraken gelden voor een lange periode. Hoewel wijzigingen in de afspraken niet zijn uitgesloten, zal het naar verwachting zeer gecompliceerd liggen daadwerkelijk tot wijzigingen te komen, tenzij de belangen van alle betrokken partijen gelijklopen. Dit is echter niet het geval, hetgeen ook moge blijken uit de totstandkomingsgeschiedenis van de convenanten en uiteindelijk de Benzinetwet.

Ook het ontbinden van de convenanten -gesteld dat er een grondslag voor zou zijn- behoort realistisch gezien niet tot de mogelijkheden, mede gelet op alle onduidelijkheden die daardoor voor de betrokken partijen zouden ontstaan, bijvoorbeeld ten aanzien van locaties die al zijn geveild en locaties die nog niet zijn geveild en hoe de betrokken partijen zich tot de Staat zouden verhouden. Ook op dit gebied is dus sprake van een hoge mate van juridische complexiteit. Daarbij speelt nog een rol dat de Staat er geen belang bij heeft zich in zijn verhouding tot de overige betrokken convenantpartijen onbetrouwbaar te tonen. Derhalve houdt de Staat graag vast aan de gemaakte langjarige afspraken.

¹ COCO (Company Owned, Company Operated): Het benzinstation is in eigendom van een oliemaatschappij, het personeel is in loondienst. De oliemaatschappij bepaalt de brandstofprijzen.
CODO (Company Owned, Dealer Operated): De exploitant huurt of pacht het station van de oliemaatschappij, ontvangt een bepaalde marge over de verkochte brandstof en exploiteert de shop. Exploitant kan zelfstandig brandstofprijzen vaststellen.
DODO (Dealer Owned, Dealer Operated): De exploitant is eigenaar c.q. vergunninghouder en heeft slechts een leveringsovereenkomst met de oliemaatschappij onder wiens vlag hij opereert. Contracten worden over het algemeen voor 5 jaar afgesloten. De exploitant stelt de prijzen vast.
COCA (Company Owned, Commissioned Agency): Exploitatie van de pomp is gescheiden van de shop. De oliemaatschappij exploiteert de pomp en de exploitant de shop. De oliemaatschappij huurt als het ware het voerterrein en betaalt een commissie over de verkochte liters. Brandstofprijzen worden bepaald door de oliemaatschappij.

Aan het einde van de overgangperiode levert dat voor de Staat een eenvoudig verdeelmechanisme op voor de verhuur van locaties van verkooppunten van motorbrandstoffen langs rijkswegen. Immers, nadat de convenanten zijn afgelopen, gelden de complexe afspraken over de overgangperiode niet meer. De wettelijke bepalingen die daarover gaan zijn dan ook uitgewerkt en wat resteert, zijn de bepalingen van de artikelen 1 tot en met 5 van de Benzinewet. Bij de jaarlijkse veiling van huur-rechten van locaties is er dan geen enkel onderscheid meer tussen zittende partijen en overige bidders, aangezien de opbrengsten volledig aan de Staat toekomen.

Vragen m.b.t. marktverhoudingen en de reductieverplichting

Motie Ten Hoopen onderdeel 5 (CDA). De Kamer verzoekt de regering om ter bevordering van de concurrentie de vier grote maatschappijen te verbieden om de 50 stations die zij verplicht hebben afgestoten, weer terug te kopen.

13A (PvdA)

Is het waar dat de vier grote pomphouders (Shell, Esso, BP en Texaco) inmiddels aan hun reductieverplichting (– 50 benzinestations) hebben voldaan, en in de komende jaren vooral de kleine pomphouders geveild gaan worden?

41 (PVV)

Is er wel eens gedacht aan een groeistop voor de 4 grote maatschappijen (Esso, Shell, BP, Texaco) om andere bedrijven/particulieren meer kans te geven?

Antwoord op motie Ten Hoopen onderdeel 5, vraag 13A en vraag 41: De vier genoemde oliemaatschappijen hebben aan hun reductieverplichting voldaan. Die oliemaatschappijen zijn hierna weer vrij om stations terug te gaan kopen, zoals marktpartijen in andere sectoren ook niet beperkt worden in hun mogelijkheden om zelfstandig marktaandeel uit te bouwen. Een verbod op het weer kopen van stations dan wel het afkondigen van een groeistop voor die vier oliemaatschappijen betekent een forse ingreep in de markt omdat het in feite een maximering van het marktaandeel inhoudt. Een algehele inperking aan groeimogelijkheden op basis van een marktaandeel wordt in geen enkele marktsector toegepast en vergt een stevige economische onderbouwing. Zoals aangegeven is deze er niet. Wanneer een onderneming een zodanige positie op een markt verwerft dat sprake is van een economische machtspositie, dan kan de NMa eventueel misbruik van deze machtspositie sanctioneren. De NMa heeft de afgelopen jaren meerdere onderzoeken verricht naar de ontwikkelingen binnen de benzinemarkt. Deze onderzoeken (de benzinescans) gaven geen aanleiding om nader onderzoek te doen naar mogelijke overtredingen van de Mededingingswet, noch in verband met het kartelverbod, noch vanwege mogelijk misbruik van een economische machtspositie.

Het aandeel van de vier oliemaatschappijen is na 2004 (einde reductieverplichting) overigens niet gegroeid (zie de tabel bij het antwoord op vraag 53).

Vanaf 2017 zullen vooral de huur/erfpachtrechten van particuliere concessiehouders geveild gaan worden.

IX Vragen over de marktwerking en toetreding

5 (CDA)

Deelt de regering de mening dat de impliciete doelstelling, om na 2020 de marktwerking toe te laten nemen, weinig ambitieus is?

Zie het antwoord op vraag 53 (onder het kopje vragen die betrekking hebben op de historie van de benzineveiling).

6B (CDA)

Kan de regering een volledig overzicht geven van redenen waarom nieuwe toetreders na 2000 nauwelijks meer voet aan de grond hebben gekregen?

De regering deelt niet de opvatting dat er na 2000 nauwelijks nieuwe toetreders bij zijn gekomen. Uit de tabel bij het antwoord op vraag 53 valt namelijk af te lezen dat er sinds 1999 negen nieuwe toetreders bij zijn gekomen op een totaal van 18 marktpartijen.

25 (SP)

De leden van de SP-fractie spreken tevens hun verbazing uit over de stelling van de regering dat het verzamelen van prijsdata niet nodig is om de marktwerking te beoordelen. Is de prijs of het prijsverloop niet een essentiële indicator van de mate van marktwerking? Ook al is het initiële doel van de veilingen om tot meer toetredingsmogelijkheden te komen, uiteindelijk moet de consument ervan profiteren middels lagere prijzen aan de pomp. Of denkt de regering hier anders over?

Het Kabinet onderschrijft dat de prijs een van de essentiële indicatoren is van marktwerking en van essentieel belang voor de consument. Tot op zekere hoogte bestaat dan ook wel degelijk inzicht in de hoogte en ontwikkeling van de benzineprijs, zie bijvoorbeeld het antwoord op de vragen 6c, 19 en 55. Er is echter niet één benzineprijs, maar er zijn er veel: benzineprijzen kunnen verschillen per dag, per type brandstof, per tankstation en er kan verschil zitten tussen prijzen aan de pomp, adviesprijzen of prijzen voor kortingskaarthouders. Daarbij hangt de totstandkoming van de benzineprijzen samen met factoren als accijnzen, BTW en de inkoopprijs op de wereldmarktprijs (zie ook het antwoord op vraag 44).

Het kabinet erkent dat meer inzicht in de hoogte en totstandkoming van de benzineprijzen gewenst is en zal hier daarom nader onderzoek naar laten uitvoeren. Tegelijkertijd is het kabinet huiverig om over te gaan tot een langjarige, stelselmatige verzameling van prijsdata. De reden hiervoor is dat een dergelijke verzameling duur is, zie ook het antwoord op vraag 33. In aanvulling daarop zijn er andere databronnen die beter voor handen zijn en ook gebruikt kunnen worden bij beoordeling van de marktwerking. Voorbeelden daarvan zijn marktaandeelen en de mate van toetreding.

Overigens is de relatie tussen prijs en marktwerking niet eenduidig. Een gebrek aan prijsverschillen tussen partijen kan bijvoorbeeld een teken zijn van gebrek aan marktwerking, maar net zo goed de uitkomst van een efficiënt opererende markt.

36 (VVD)

Kan de regering in een overzicht aangeven waaruit het marktaandeel van de verschillende maatschappijen langs het hoofdwegennet blijkt? Hoe is het marktaandeel veranderd na invoering van de benzineveiling?

Zie de tabel bij het antwoord op vraag 53. Uit de tabel valt af te lezen dat er sinds 1999 negen nieuwe toetreders bij zijn gekomen op een totaal van

18 marktpartijen. Deze nieuwe toetreders hebben gemeten naar het aantal stations een marktaandeel van ruim 10%.

39 (PVV)

Hoe wordt voorkomen dat er afspraken gemaakt worden tussen de hoogste bieder (zittende eigenaar) en de een na hoogste bieder, teneinde het te betalen verschil aan de staat zo klein mogelijk te houden?

Voorafgaand aan de veiling is niet bekend wie de hoogste bieder en de op één na hoogste bieder is, noch is het een gegeven dat de zittende partij altijd de hoogste bieder is. Dit is de aard van de veiling: elke bieder is vrij een eigen bod te bepalen en kan dus hoogste, een na hoogste etc. worden. Dit geldt zelfs indien er afspraken zijn gemaakt; daarom blijkt in de speltheorie dat het maken van afspraken niet altijd houdbaar is. Echter, het is niet zonder meer te voorkomen dat er afspraken worden gemaakt tussen twee of meerdere spelers. Hoe meer partijen bij de afspraken betrokken moeten zijn, hoe lastiger dit echter is. Bovendien, als dit zou plaatsvinden, dan is de kans groot dat dit zou opvallen bij de controle van de biedingen door de notaris. Wanneer aantoonbaar sprake is van onderlinge afspraken over de hoogte van biedingen zijn de bij deze afspraken betrokken partijen daarmee mogelijk in overtreding van de Mededingingswet. Indien dit het geval is, kunnen zij daarvoor door de NMa gesanctioneerd worden.

43 (PVV)

Is het waar dat de grote vier zich strategisch uitbreiden?

De regering heeft geen zicht op de strategie van individuele ondernemingen. De tabel bij het antwoord op vraag 53 biedt wel inzicht in marktaandelen.

31 (VVD)

Uit het SEOR onderzoek komt naar voren dat het effect van de veiling op de marktwerking niet te hoog moet worden ingeschat. Dit kan worden toegeschreven aan het feit dat oliemaatschappijen buiten de veiling om stations kunnen overdragen. Kan de regering helderheid verschaffen over hoe oliemaatschappijen buiten de veiling om stations kunnen overdragen? Gaat dit ook over stations aan het hoofdwegennet?

54 (GL)

Zijn er mogelijkheden om de oorzaak van de beperkte marktwerking, het feit dat oliemaatschappijen buiten de veiling om stations kunnen overdragen, aan te pakken of te veranderen?

Antwoord 31 en 54: Het feit dat oliemaatschappijen buiten de veiling om stations kunnen overdragen, is een uiting van normaal economisch verkeer waarin er vrijheid is voor partijen om te handelen. Eigenaren van (gebruiks)rechten hebben daarmee in principe altijd de mogelijkheid om hun rechten over te dragen. Bij de gebruiksrechten voor het hebben en behouden van een benzinstation is dat niet anders. Uiteraard wordt dan alleen het recht op de resterende looptijd van het contract verhandeld.

X Vragen over nieuwe maatregelen voor marktwerking (inclusief prijspalen)

1 (CDA)

De leden van de CDA-fractie zijn ontevreden over het standpunt van de regering om geen majeure ingrepen in de veilingmethode te doen. Het onderzoeksbureau dat belast is met de evaluatie stelt dat het onmogelijk is om te concluderen dat de veiling effecten heeft op de marktwerking.

Ook wordt gesteld dat het effect niet hoog moet worden ingeschat. Deze leden trekken hieruit de conclusie dat de veiling, die meer marktwerking ten doel had, gedeels mislukt is. Deze leden willen dat de bijna kamerbreed aangenomen motie Ten Hoopen (31 200, 21), met zeven voorstellen om de marktwerking tussen benzinestations langs de snelweg te vergroten en daarmee de prijs te verlagen, onverkort wordt uitgevoerd. Kan de minister bevestigen dat ongeveer een jaar na aanneming van de motie, geen enkel onderdeel van de motie Ten Hoopen is uitgevoerd? Waarom is bijvoorbeeld het voorstel met betrekking tot prijspalen niet uitgevoerd?

In de antwoorden op de vragen komen alle onderdelen van de motie Ten Hoopen aan bod. Onderdeel 1 over de NMa wordt beantwoord in cluster XI
Onderdeel 2 over de vergunningprocedures wordt beantwoord in cluster XIV
Onderdeel 3 over de prijspalen wordt beantwoord in cluster X
Onderdeel 4 over de topdeureregeling wordt beantwoord in cluster V
Onderdeel 5 over de reductieverplichting wordt beantwoordt in cluster VIII
Onderdeel 6 over steunsystemen wordt beantwoord in cluster X
Onderdeel 7 over de informatie in de biedboeken wordt beantwoord in cluster VI

Motie Ten Hoopen onderdeel 6. Verzoekt de regering om ter bevordering van de concurrentie en verlaging van de benzineprijs een verbod op steunsystemen in te stellen, zodat oliemaatschappijen pomphouders niet langer financieel steunen om nieuwe concurrenten met rooftprijzen uit de markt te drukken.

7 (CDA)

Wat vindt de regering van de mogelijkheid om loyaliteitsprogramma's van oliemaatschappijen, zolang de marktwerking achterblijft, tijdelijk te verbieden?

Antwoord op motie Ten Hoopen onderdeel 6 en vraag 7: Er zijn verschillende manieren voor oliemaatschappijen en overige pomphouders om klanten aan zich te binden, waaronder de prijs van benzine, de mate van dienstverlening en geboden faciliteiten alsook loyaliteitsprogramma's. Kennelijk waarderen consumenten loyaliteitsprogramma's positief. Dit kan er toe leiden dat consumenten minder sterk reageren op prijsverschillen tussen aanbieders. Echter, de regering vindt het onwenselijk om loyaliteitsprogramma's te verbieden. De vrije concurrentie komt hiermee op de tocht te staan en er is geen reden de benzinemarkt in deze anders te beoordelen dan andere markten waarin ook sprake kan zijn van klantenbinding.

Vormen van prijsoorlogen zijn in beginsel positief, omdat de consument hiervan profiteert. De bron van prijsverlagingen, bijvoorbeeld als gevolg van doorberekening van lagere inkooprijzen, is hierbij niet direct relevant. Indien sprake is van zogenaamde rooftprijzen, waarbij een partij misbruik maakt van een economische machtspositie, danwel voortkomend uit onderling afgestemd gedrag tussen oliemaatschappijen, kan dit voor de NMa aanleiding zijn om een onderzoek te starten.

10 (PvdA)

Is het denkbaar dat op navigatiesystemen voortaan (verplicht) informatie over benzineprijzen vermeld zal worden?

De regering volgt de ontwikkeling van het vermelden van brandstofprijzen op navigatiesystemen met veel interesse, maar stelt daarbij tevens dat

navigatiesystemen niet verplicht zijn. Het verplicht vermelden van brandstofprijzen op navigatiesystemen is daarom niet aan de orde.

15 (PvdA)

Waarom poogt EZ het Rijksbeleid, dat niet effectief blijkt te zijn, via een toolbox ook nog te exporteren naar de gemeenten?

Wat betreft de effectiviteit van het rijksbeleid verwijs ik naar de antwoorden op de vragen 9, 12, 17, 23 en 24 onder het kopje «Vragen over de veilingmethode als instrument».

Verreweg de meeste benzinestations staan in gemeenten en provincies. De gemeenten en provincies kunnen op basis van hun eigen prioriteiten zelf vaststellen wat voor hen het ideale benzinebeleid is. De Toolbox benzine van Economische Zaken (www.toolbox.ez.nl) is een handig hulpmiddel voor het formuleren en in de praktijk brengen van zo'n benzinebeleid. Het ministerie van Economische Zaken exporteert het Rijksbeleid niet naar de gemeenten en provincies, maar leidt via de Toolbox de gebruiker langs alle relevante informatie en mogelijke keuzes over gronduitgifte, bestemmingsplannen, milieuwetgeving en vergunningen. Daarbij biedt de Toolbox ook een handleiding voor het bepalen van het gewenste aantal stations en voor de bepaling van de hoogte van vergoedingen. De Toolbox maakt het voor beleidsmakers van gemeenten en provincies mogelijk om op een gestructureerde manier om te gaan met benzinebeleid op het onderliggend wegennet en daardoor bij te dragen aan een gezond concurrerend ondernemingsklimaat op de benzinemarkt. Het is overigens niet zo dat het achterwege laten van een veiling een oplossing is voor het verdelings- of toewijzingsprobleem. Ook zonder veiling zal een gemeente een procedure moeten hanteren waarin wordt bepaald aan wie een station wordt toegewezen.

18 (PvdA)

Zou een concreet doel kunnen zijn dat binnen twee jaar het prijsverschil tussen het hoofdwegennet en het onderliggende wegennet verdwenen moet zijn? Kan de regering maatregelen bedenken om dit doel te bereiken? Kan de regering daarbij vooral kijken naar maatregelen buiten het veilinginstrument om?

Het prijsverschil tussen het hoofdwegennet en het onderliggende wegennet wordt waarschijnlijk vooral veroorzaakt door verschillen in de kostenstructuur. Zo wordt op het hoofdwegennet de huur van de grond bepaald door het Rijk, worden de vergunningen bepaald door het Rijk en de lagere overheden, en worden de faciliteiten per type station en de openingstijden bepaald door de oliemaatschappijen/exploitanten. Om de prijsverschillen te laten verdwijnen, zou moeten worden ingegrepen op de verschillen in kostenstructuur. Het is onhelder hoe dit zou kunnen zonder dat de rekening voor een dergelijk ingrijpen bij het Rijk zal liggen (bijvoorbeeld afschaffen gebruikersvergoeding, wat overigens ook als staatssteun kan worden aangemerkt) of dat diepe inbreuk wordt gemaakt op de vrijheid van het economisch verkeer (bijvoorbeeld het opleggen van een verkoopprijs).

Mocht uit het eerder genoemde onderzoek naar de hoogte en totstandkoming van de benzineprijzen blijken dat het verschil in prijs wordt veroorzaakt door andere elementen dan onvermijdelijke kostenfactoren (bijvoorbeeld een gebrekkige marktwerking), dan zal het kabinet niet aarzelen maatregelen te treffen. Daarbij kijkt het Kabinet naar effectieve maatregelen buiten het veilinginstrument om.

Bij de kostencomponenten bij het hoofdwegennet wordt opgemerkt dat huurprijs marktconform moet zijn. Een verlaging van de huurprijs tot een niveau dat niet meer marktconform is, brengt het gevaar met zich dat sprake is van staatssteun. Gelet op de ervaringen met het terugvorderen van staatssteun bij benzinstations in de grensstreek, moet het de voorkeur hebben herhaling te vermijden. De prijs van vergunningen is nagenoeg nihil. Deze componenten – waarop de Staat invloed zou kunnen hebben – bieden aldus geen ruimte om het prijsverschil te verkleinen. Op de kosten die optreden op het onderliggende wegennet heeft de Staat geen invloed, zodat het niet denkbaar is die kosten in opwaartse zin te beïnvloeden.

42 (PVV)

Het ondernemersklimaat moet meer gestimuleerd worden, is het geen optie om de particulieren en kleine organisaties vrij te stellen van dergelijke veilingen, zodat zij de kans kunnen benutten om toe te treden tot de markt, of zich uit te breiden (met behoud van hun huidige locatie)?

Het achterwege laten van een veiling voor bepaalde partijen vergt nog steeds een oplossing voor het verdelings- of toewijzingsprobleem. Het is niet helder welk toewijzings- of verdelingsinstrument dan optimaler is dan een veiling.

Motie Ten Hoopen onderdeel 3. Verzoekt ... de regering om ter bevordering van de concurrentie en verlaging van de benzineprijs uiterlijk in 2008 prijspalen bij tankstations te plaatsen met de brandstofprijzen van de eerstvolgende vier tankstations.

9 (PvdA)

Waarom gaat de regering niet op zoek naar effectievere methoden om prijsconcurrentie te verhogen, zoals het verplicht plaatsen van prijsvergelijkingspalen? Wat zijn daarmee de ervaringen in Frankrijk en Spanje? Waarom zijn in dit kader de motie-Hofstra/Crone en de motie-Ten Hoopen nog niet uitgevoerd?

27 (SP)

Hoe staat het met de motie Hofstra uit december 2005 over prijspalen langs de snelweg (24 036, 324)? Is deze motie inmiddels uitgevoerd?

34 (VVD)

Om concurrentie te bevorderen is bij motie Hofstra (VVD) het initiatief genomen om prijspalen te plaatsen bij pompstations langs het hoofdwegennet. Kan de regering aangeven wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van deze motie?

Antwoord op de motie Ten Hoopen onderdeel 3 en de vragen 9, 27 en 34: Het plaatsen van prijspalen valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van VenW. Rijkswaterstaat heeft in samenwerking met de branche de voorwaarden gecreëerd voor tankstations om brandstofprijspalen te plaatsen bij tankstations. Inmiddels heeft een groot aantal tankstations duidelijk zichtbare prijspalen geplaatst. Door Rijkswaterstaat is onderzoek gedaan naar de ervaringen met en het effect van brandstofprijzvergelijkingen langs autosnelwegen. De minister van VenW zal u binnenkort over het onderzoek van Rijkswaterstaat en het vervolgtraject informeren.

45 (PVV)

Hoe staat het met de verplichte prijspalen aan de autosnelwegen en de verwijzing naar benzinstations op de N-wegen?

Zie het antwoord op de motie Ten Hoopen onderdeel 3 en de vragen 9, 27 en 34.

XI Vragen over de NMa

Motie Ten Hoopen onderdeel 1. De Kamer ... verzoekt de regering om ter bevordering van de concurrentie en verlaging van de benzineprijs de NMa te vragen om de benzinesector scherp in de gaten te houden.

8 (CDA)

Kan de regering de conclusie van de Benzinescan 2005/2006 (van de NMa) en de uitspraken in de media van de NMa in het afgelopen jaar hierover kort weergeven? Deelt de regering het kritische standpunt van de toezicht-houder?

Antwoord op motie Ten Hoopen onderdeel 1 en vraag 8: De NMa heeft in de afgelopen jaren veel tijd geïnvesteerd in een goede analyse van de concurrentieverhoudingen. In 2003 besloot de NMa om gedurende een aantal jaren een scan van de benzinemarkt te laten plaatsvinden. De derde en laatste scan vond plaats in 2005/2006 waarna de NMa heeft aangegeven de benzinemarkt te zullen blijven volgen maar geen jaarlijkse scan meer te verrichten.

In grote lijnen concludeert de NMa in de Benzinescan 2005/2006 voor wat betreft het hoofdwegennet en de veilingen het volgende. De concentratie van het aantal stations van Shell, Esso, Texaco en BP langs rijkswegen is in de afgelopen jaren wel afgenomen ten gunste van kleinere markt-partijen, maar is nog altijd groot. Volgens de NMa is deze afname echter met name het resultaat van de reductieverplichting en niet zozeer de veilingen. Bovendien, zo stelt de NMa, kunnen die vier oliemaatschappijen nu weer vrijelijk stations kopen en blijft het vanwege de topdeelregeling relatief eenvoudig om de stations te behouden die men wil behouden. De prijsconcurrentie tussen rijkswegstations c.q. tussen rijkswegstations en nabijgelegen stations op het onderliggende wegennet is hiermee nog altijd niet op gang gekomen. Dit kan deels samenhangen met het relatief grote aantal zakelijke rijders langs snelwegen maar mogelijk ook met de prijstransparantie. Meer duidelijkheid over gehanteerde prijzen door benzinestations langs de snelwegen voor passerende automobilisten zou hieraan mogelijk een impuls kunnen geven.

Verder heeft de NMa een aantal aanbevelingen gedaan waaronder het evalueren van de veilingopzet en hierbij met name de topdeelregeling. De NMa adviseert tevens opnieuw te bezien welke informatie in het biedboek opgenomen zou moeten zijn om partijen tot weloverwogen bieding te kunnen laten komen en te werken aan prijstransparantie.

Los hiervan stelt NMa een veilingmethodiek voor waarbij de deelnemers van de veiling in het ongewisse worden gelaten over het aantal en de identiteit van de biedende partijen.

Op 28 juli 2006 heeft de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer het kabinet verzocht om een reactie te geven op de Benzinescan 2005/2006. De Kamer is vervolgens bij brief van 25 oktober 2006 geïnformeerd. Hierbij is specifiek ingegaan op de aanbevelingen van de NMa.

Dat de veilingopzet inclusief de topdeelregeling geëvalueerd zou gaan worden, stond reeds vast en is ook aan de Kamer bevestigd. In de brief onderschrijft de regering dat eventuele belemmeringen voor nieuwkomers op de benzinemarkt verder moeten worden afgebroken maar dat in overleg met de Tweede Kamer is gekozen is voor de weg van geleidelijk-

heid. Voor wat betreft het vergroten van de prijstransparantie langs snelwegen is verwezen naar de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat (Kamerstukken II, 2005/06, 30 300, nr. 61).

Op de vraag of de NMa de benzinesector scherp in de gaten wil houden heeft de NMa in de media laten weten al eerder onderzoek naar de brandstofprijzen en prijsafspraken tussen tankstations te hebben verricht. NMa heeft de afgelopen jaren meerdere onderzoeken verricht naar de ontwikkelingen binnen de benzinemarkt. Deze onderzoeken (de benzinescans) gaven geen aanleiding om nader onderzoek te doen naar mogelijke overtredingen van de Mededingingswet, noch in verband met het kartelverbod, noch vanwege mogelijk misbruik van een economische machtspositie. De NMa laat weten niets te zien in een nieuw onderzoek maar heeft aangegeven de benzinemarkt kritisch te blijven volgen.¹

Het Kabinet onderschrijft de visie van de NMa om de benzinemarkt kritisch te blijven volgen.

XII Vragen over het verzamelen van data

33 (VVD)

De regering geeft aan dat op dit moment de meerwaarde van een dataverzameling niet op weegt tegen de langdurige jaarlijkse kosten ten behoeve van het opzetten en onderhouden van zo een verzameling. Kan de regering in een overzicht aangeven waaruit de (geschatte) kosten van een dergelijke dataverzameling bestaan? Nu is onduidelijk over welk bedrag het gaat.

De kosten van een dataverzameling worden vooralsnog geschat op € 150 000,- per jaar. Deze schatting is gebaseerd op de kosten van een onderzoek naar benzineprijzen dat in 2002 door NIPO in opdracht van het ministerie van Economische zaken is uitgevoerd («Monitor Brandstofprijzen»). In deze schatting is nog geen rekening gehouden met de aanleg van een infrastructuur om de data te meten en het gegeven dat de dataverzameling uitgebreider dient te zijn dan het NIPO onderzoek, omdat er ook onderzoek naar de prijsconcurrentie tussen merken moet plaatsvinden. Daarnaast heeft het aanleggen van een dergelijke dataverzameling slechts zin als het onderzoek zich uitstrekt over 3 á 4 jaar, om betrouwbare conclusies te kunnen trekken. Rekening houdend met dit laatste belopen de totale kosten circa € 700 000,-.

Voor zover de dataverzameling moet bijdragen aan monitoring van de marktwerking is het kabinet van mening dat op basis van andere gegevens/indicatoren de marktwerking voldoende kan worden gemonitord. Zo kan bijvoorbeeld gekeken worden naar het aantal nieuwkomers op het hoofdwegennet en het verloop van de concentratie op het hoofdwegennet.

Overigens constateren de onderzoekers ook dat een belangrijk deel van de brandstofgebruikers langs het hoofdwegennet ongevoelig is voor de brandstofprijs en dat marktpartijen middels heterogenisering van het aanbod, onder meer met behulp van loyaliteitsprogramma's, gebruikers aan zich proberen te binden. Zij concluderen daaruit dat van de invloed van een veiling op het bereiken van meer prijsconcurrentie langs het hoofdwegennet niet te veel verwacht mag worden.

Wel is het kabinet van mening dat meer inzicht nodig is in de benzineprijzen om te komen tot een oordeel of er effectieve (aanvullende) maatregelen zijn te bedenken om de marktwerking op de benzinemarkt te verbe-

¹ O.a. Het Financieel Dagblad, 14 september 2007, De Telegraaf, 24 juli 2008.

teren. Daartoe neemt het kabinet het initiatief onderzoek uit te laten voeren naar de hoogte en totstandkoming van de benzineprijzen.

XIII Vragen over de benzineprijs

6C (CDA)

Deelt de regering de mening dat de in Europees perspectief relatief hoge prijs van benzine langs de snelweg een gevolg is van de achterblijvende marktwerking?

19 (PvdA)

SEOR trekt de conclusie dat er geen systematische data voorhanden zijn over de ontwikkeling van de benzineprijs. Maar hoe zijn dan de data van Eurostat op te vatten?

55 (GL)

Deelt de regering de mening dat de kale prijs van de brandstoffen, bijvoorbeeld in vergelijking met het buitenland, voor de burgers feitelijk de belangrijkste indicator van de marktwerking is? Kan in cijfers worden aangegeven hoe het verloop hiervan is in de afgelopen zes jaar?

Antwoord op de vragen 6C, 19 en 55: Onvergelijkbaarheid van de gerapporteerde prijzen en verschillen in marktomstandigheden tussen Nederland en andere landen lijken primair de verklaring voor de binnen Europa relatief hoge kale benzineprijs. Meer definitieve antwoorden op bovengenoemde vragen hoopt het Kabinet te kunnen geven op basis van de uitkomsten van het eerder aangekondigde onderzoek naar de opbouw en de totstandkoming van de benzineprijzen. Hieronder volgen enkele factoren die hierbij mogelijk relevant zijn:

- De doorzet. Zo ligt in Duitsland de gemiddelde «doorzet» (afzetvolume in liters brandstof) veel hoger dan in Nederland. Dit levert schaalvoordelen op. Nederland kent daarentegen een hoge dichtheid aan tankstations die elk relatief weinig verkopen. In Frankrijk spelen de supermarkten, die benzine tegen een nulmarge als bijproduct verkopen, een belangrijke rol in de gemiddelde prijs. In België bestaan maximumprijzen voor brandstoffen.
- Wettelijke verplichtingen. Nederlandse tankstations hebben meer moeten investeren in milieumaatregelen dan tankstations in omliggende landen.
- Personeelskosten. Deze zijn in Nederland relatief hoog. Kanttekening hierbij is wel dat inmiddels een grote meerderheid van alle tankstations een self-service systeem hanteert. Mogelijk spelen grondkosten ook een rol.
- Mogelijk speelt ook beperkte raffinagecapaciteit een rol. Nederland telt slechts vijf raffinaderijen. Met name veranderingen in de inkooprijzen van brandstofproducten zorgen voor wijzigingen van de prijzen aan de pomp (zie ook het antwoord op vraag 44). Tegelijkertijd zijn de geografische afstanden in de laatste keten van het distributieproces (transport van raffinaderijen naar benzinestations) kleiner dan in andere landen. Hier zouden schaalvoordelen van uit kunnen gaan.

De cijfers van Eurostat hebben beperkingen als het gaat om de vergelijkbaarheid. De Europese Commissie heeft geen bevoegdheid om centraal informatie te vergaren over lokale markten en vraagt tengevolge de lidstaten om zelf een gemiddelde benzineprijs aan te dragen. Dit leidt ertoe dat de opgegeven prijzen niet goed met elkaar zijn te vergelijken. Sommige landen, zoals Nederland, geven de gemiddelde adviesprijs door, terwijl andere landen de prijzen aan de pomp als uitgangspunt nemen. Deze adviesprijs geldt op het hoofdwegennet en is in de norm hoger dan de prijs aan de pomp. Ook zijn de gebruikte data niet altijd up-to-date. Zo

zijn de accijnsdata voor Nederland sinds 2004 niet bijgewerkt, waardoor de gepubliceerde kale prijs voor Nederland voor een deel uit accijns bestaat. Nederland komt hierdoor relatief ongunstig uit bij de Europese vergelijking.

Een ander minpunt van de Europese cijfers is dat het een weergave is van een momentopname, dat per land verschillend is (dag en tijdstip). Hierdoor kan een vergelijking op basis van een momentopname tot verkeerde conclusies leiden.

De Europese Commissie erkent het gebrek van haar onderzoek en werkt aan een nieuw systeem waarin voor elk land eenzelfde maatstaf geldt.

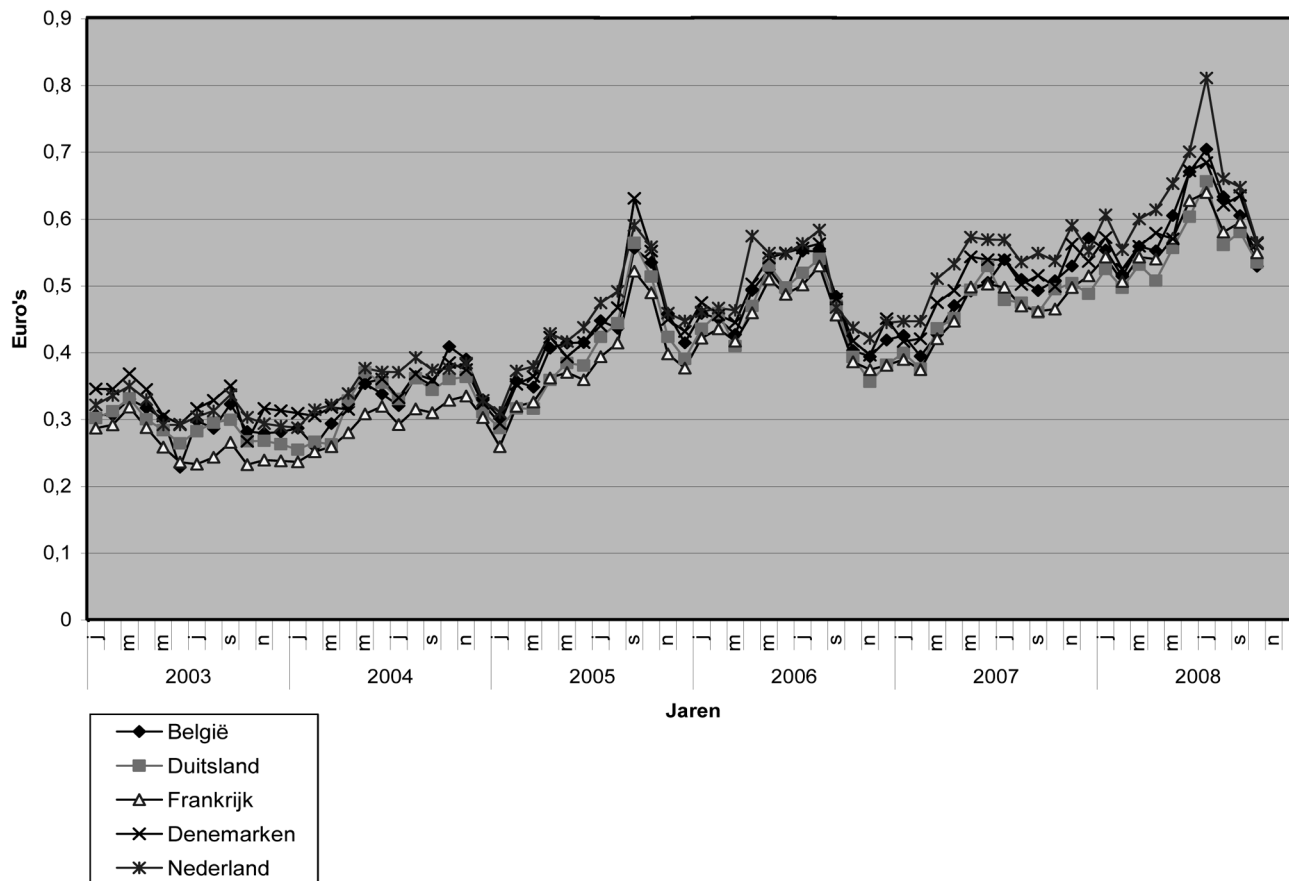
Het Britse adviesbureau Wood MacKenzie, dat de markt tegen betaling op de hoogte houdt van prijsverschillen, komt in een vergelijkend onderzoek tot andere conclusies dan de Commissie.

Wood MacKenzie berekent de gemiddelde benzineprijs door van de gemiddelde adviesprijs een korting van 2,7 eurocent af te trekken. Dat is de gemiddelde korting die pomphouders berekenen. Dit is een veel realistischere prijsopgave, zoals de NMa in 2003 reeds concludeerde. Ondanks het feit dat de gemiddelde kale benzineprijs in Nederland niet ver boven het Europese gemiddelde uitsteekt, is de prijs alsnog dus wel relatief aan de hoge kant.

Voor het verloop in cijfers van de kale brandstofprijzen is als voorbeeld de brandstof benzine euro 95 genomen. Voor de vergelijking met het buitenland in de afgelopen zes jaar zijn cijfers uit het Oil Bulletin van de Europese Commissie gebruikt. Bron: www.ec.europa.eu/energy/oil/bulletin. Gelet op de beperkingen van deze cijfers (zie het antwoord op vraag 19), is op de Nederlandse cijfers een korting van 2,7 cent toegepast.

Op basis van de grafiek kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse brandstofprijzen voor euro 95 vanaf 2006 iets hoger (paar eurocent) liggen in vergelijking met de buurlanden. Hiervoor wordt een aantal verklaringen gegeven in het antwoord op vraag 19.

Kale benzineprijzen euro 95 van Nederland, België, Duitsland, Frankrijk en Denemarken jaren 2003–2008



Bron: Oil Bulletin Europese Commissie jaren 2003–2008

44 (PVV)

Hoe is de prijs van een liter benzine/diesel/lpg opgebouwd?

De prijs van een liter brandstof bestaat uit drie delen. A) De inkoopprijs van het product. Met name veranderingen in deze prijzen (olie) zorgen voor de wijzigingen aan de pomp. B) Accijnzen en BTW. Per verkochte liter benzine int de overheid een vast bedrag aan accijnzen (in 2008: 69 cent). Daarbovenop wordt over de totale pompprijs 19% BTW gerekend. Op 1 januari 2008 bestond de gemiddelde pompprijs voor ongeveer tweederde uit accijnzen en BTW. C) Marge. De marge is gemiddeld zo'n 13 á 14 cent. Dit is niet alleen winst maar de ruimte waaruit alle kosten vanaf de raffinaderij tot en met de verkoop betaald worden. Denk hierbij aan distributie- en reclamekosten, maar ook de huur van de grond, het personeel, etc. Eventuele pompkortingen gaan ook van deze marge af.

46 (PVV)

Hoe is het met de concurrentiepositie van grensstations met de ons omringende landen? Hoe kan deze in Europees verband worden beschermd?

De concurrentiepositie van grensstations met de door ons omringende landen is bijzonder, omdat de brandstoffenprijzen in de door ons omringende landen in het algemeen net iets lager liggen voornamelijk als gevolg van verschillen in de hoogte van belastingen en accijnzen.

Bescherming van grensstations middels overheidsingrijpen is alleen mogelijk, indien hierover op Europees niveau afspraken worden gemaakt.

47 (PVV)

Hoe verhoudt zich de hoge benzineprijs als gevolg van de hoge olieprijs zich tot de enorme winsten die de oliemaatschappijen maken? Kan de winstmarge niet naar beneden worden bijgesteld met als gevolg een lage literprijs aan de pomp?

De winst aan de pomp is slechts een deel van de totale winst die oliemaatschappijen maken. Het staat maatschappijen vrij een eigen winstmarge vast te stellen; dit is geen overheidstaak.

48 (PVV)

Hoeveel verdient het rijk jaarlijks aan de benzine/diesel/lpg accijnzen, de precariorechten en veilingresultaten uitgesplitst over de jaren 2003 ten en met 2008?

(in mln. euro's)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
huur- en erfpachtopbr. benzine-stations ¹	13,4	15,8	17,9	16,9	22,5	22,5
opbrengst topdelen veilingen	1	–	4,6	5,5	9,3	12,3
benzine accijnzen	3 439	3 899	3 935	3 884	4 018	–
diesel accijnzen	2 380	2 536	2 614	2 737	2 891	–
lpg accijnzen	34	32	31	33	34	–

¹ De hogere opbrengst vanaf 2007 is het gevolg van een vijfjaarlijkse herijkingsmogelijkheid.

In 2004 is geen veiling gehouden. Het jaar 2008 is nog niet afgesloten. De opbrengsten van de accijnzen zijn daarom nog niet bekend.

XIV Overige vragen

Motie Ten Hoopen onderdeel 2. Verzoekt de regering om ter bevordering van de concurrentie en verlaging van de benzineprijs de vergunningprocedures voor nieuwe benzinepompen terug te dringen tot één jaar.

Met uitzondering van potentiële locaties aan nieuwe rijkswegen, is het aantal tankstations aan het bestaande hoofdwegennet gelimiteerd. Het aantal benzinstations aan het bestaande hoofdwegennet neemt niet meer toe.

De snelheid van de vergunningverlening voor nieuwe tankstations is afhankelijk van de locatie waarvoor een vergunning wordt aangevraagd en dus niet eenduidig vast te leggen. Verkorting van de vergunningsduur is tevens een zaak van de ministers van VROM en V&W alsmede gemeenten. De regels en termijnen voortvloeiend uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dienen hierbij uiteraard te worden gerespecteerd. Los van het voorgaande, is het de vraag of een verkorting van de procedures de gewenste vruchten zal afwerpen.

4 (CDA)

Kan de regering bevestigen dat de afdeling Domeinen zich binnen het ministerie van Financiën bezighoudt met de veiling van benzinstations?

Ja, de minister van Financiën zorgt via de Dienst Domeinen voor het privaatrechtelijke beheer van staats eigendommen. Bij benzinstations sluit Domeinen huurovereenkomsten die via de veiling tot stand zijn gekomen.

32 (VVD)

Het voorstel van SEOR om in gebreke blijvende (niet betalen na uitbrengen van het bod) winnaars van de biedingen eventueel uit te sluiten van toekomstige veilingen, past volgens de regering niet in de visie van de regering. Temeer omdat dit volgens de regering nog maar één keer is gebeurd. Wat zijn de achtergronden waaruit de conclusie zou volgen dat het bij dit ene incident zal blijven?

Gelet op het feit dat na 6 veilingen waarbij 58 stations zijn geveild er slechts in één geval sprake is geweest van het niet voldoen aan de betalingsverplichting, zijn geen acties gerechtvaardigd die leiden tot het invoeren van meer regels en voorwaarden. De zekerheid dat wanbetaling niet meer voorkomt is nooit te verkrijgen. De conclusie is dus niet «dat het bij dit ene geval zal blijven», maar meer dat het onwaarschijnlijk is dat het vaak zal voorkomen.

38 (PVV)

Welke benzinstations (een top 10) in Nederland hebben de hoogste/grootste REN-score?

Dit zijn – in volgorde van rijksweg – momenteel de volgende stations:

Shell	A2	Breukelen	locatie Haarrijn
BP	A2	Nieuwegein	locatie De IJssel
Shell	A4	Haarlemmermeer	locatie Den Ruygenhoek oz
Q8	A9	Amstelveen	locatie Amstelveen zz
Shell	A9	Amstelveen	locatie Amstelveen zz
BP	A12	Harmelen	locatie Bijleveld
Shell	A12	Harmelen	locatie Hellevliet
Shell	A12	Gouda	locatie De Andel
Esso	A13	Pijnacker	locatie Ruyven Delft
Texaco	A13	Delft	locatie Vrijenban

49 (PVV)

Hoeveel mensen en om welke bedragen gaat het rijden door zonder te betalen bij de pomp?

In 2004 is de regeling «aanpak van doorrijders na tanken» ingevoerd. Op de website www.tankenzonderbetalen.nl van het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie kan door pomphouders aangifte worden gedaan van een geval van door- of wegrijden na het tanken van een brandstof zonder dat hiervoor werd betaald. Telkens wanneer hiervan sprake is, zal op verzoek van de pomphouder een gerechtsdeurwaarder een incasso-procedure starten om de gederfde inkomsten te verhalen. Tevens zal het openbaar ministerie na driemaal plegen van dit feit opdracht geven een opsporingsonderzoek te starten naar de verantwoordelijke kentekenuhouder of dader. Op jaarbasis worden door de toepassing van de regeling circa 15 000 doorrijders achterhaald. Het daarmee corresponderende bedrag ligt iets beneden de één miljoen euro.

50 (PVV)

Hoe verhoudt zich de shopomzet tot de brandstofomzet zich bij een gemiddeld snelwegstation?

De gegevens over brandstofomzet worden aan Domeinen geleverd door de concessiehouder/huurder om de jaarlijkse vergoeding te kunnen bepalen. De gegevens worden geleverd onder de voorwaarden het alleen te gebruiken voor het bepalen van de jaarlijkse vergoeding. De shopomzet wordt niet betrokken bij de vergoedingsystematiek voor het bepalen van de jaarlijks te betalen vergoeding en gegevens daarover worden ook niet verstrekt aan het Rijk.

51 (PVV)

Welk aandeel hebben de sigarettenverkoop en alcoholverkoop in de shopomzet?

Zoals aangegeven bij het antwoord op vraag 50 is de shopomzet niet bij het Rijk bekend.

XV Reactie van betrokken partijen.

35 (VVD)

De regering geeft aan dat de kabinetsreactie is opgesteld onafhankelijk van de reacties van de betrokken partijen. Kan de regering alsnog een uitgebreide reactie geven op de bijdragen van de betrokken partijen?

Hieronder worden de reacties van de betrokken partijen weergegeven en de reactie van de regering hierop.

Belangenvereniging Tankstations (BETA)

1) BETA vraagt de overheid opnieuw de positie van de tankstationsondernemers te bekijken en de eindigheid te heroverwegen.

Reactie: de regering overweegt de eindigheid niet opnieuw en houdt vast aan het in gang gezette MDW-traject. Zie voor toelichting elders in deze beantwoording.

2) BETA is van mening dat de toolbox van het ministerie van EZ aangepast moet worden.

Reactie: zie antwoord op vraag 15.

3) BETA acht een plicht tot het verstrekken van meer gegevens en openheid met betrekking tot het Netto Winst Aandeel (NWA) niet gewenst. Reden tot het aanpassen van het convenant is er niet.

Reactie: Zie kabinetsstandpunt. Wat betreft het opnemen van kerngegevens uit de opbouw van het Netto Winst aandeel (NWA)¹ in het biedboek wordt door de onderzoekers aanbevolen na te gaan of de kostenallocaties in alle gevallen (dus ook in geval van situaties van exploitanten met meerdere bedrijven) eenduidig geformuleerd zijn. Het kabinet zal helderheid verschaffen over de vraag of toevoegingen bij het Netto Winst aandeel in het biedboek al dan niet zijn toegestaan. Daarbij merkt het kabinet op dat het opnemen van kerngegevens alleen kan plaatsvinden als alle convenantpartijen het met elkaar eens zijn. Op dit moment geeft het convenant aan dat het netto winstaandeel zelf in het biedboek wordt vermeld.

4) BETA is van mening dat de Benzinewet niet in het verlengde ligt van het *Convenant «Onderliggende Rechtsrelaties»* in de zin dat volgens hen in het Convenant werd uitgegaan van het feit dat de concessie pas naar de nieuwe concessiehouder over mag gaan wanneer het bod gestand is gedaan en aan alle overige verplichtingen (zoals het aanbieden van een exploitatiecontract) is voldaan. In de Benzinewet komt de nieuwe huurovereenkomst (tussen de winnaar van de veiling en de Staat) tot stand na betaling van het bod.

Reactie: Zie kabinetsstandpunt. Het kabinet werkt aan het opnemen van de voorwaardelijkheid van de overgang van de concessie naar de nieuwe concessiehouder waarbij – naast de al bestaande voorwaarde van het betalen van het bod – een koppeling komt aan het moment van aanbieden van een nieuwe exploitatieovereenkomst. Het aanbieden van het exploitatie-

¹ Resultante van de resultatenrekening. In het convenant «Onderliggende Rechtsrelaties» is vastgelegd dat alleen het bedrag van het Netto Winst aandeel (en dus niet de onderliggende gegevens) in het biedboek wordt opgenomen. Het opnemen van aanvullende gegevens in het biedboek kan alleen plaatsvinden als alle partijen bij het convenant het met elkaar eens worden dat het convenant op dit onderdeel wordt aangepast.

contract dient – zonodig vergezeld van een deskundigenverklaring – uiterlijk binnen de huidige termijnen die de Benzinewet geeft voor het aanbieden van een nieuwe exploitatieovereenkomst te hebben plaatsgevonden.

Bond van Garagehouders (BOVAG):

1) BOVAG zou de volgende maatregelen graag doorgevoerd zien.

a) Meer informatie in het biedboek (kaartliters, truckdiesel liters en shop-omzet) om nieuwkomers en buitenstaanders in staat te stellen een beter onderbouwd bod op een locatie uit te brengen. Zittende concessiehouders zijn hierdoor minder vanzelfsprekend in het voordeel dan nu het geval is.

Reactie: Zie kabinetsstandpunt. De NMa heeft over het opnemen van meer informatie in het biedboek geadviseerd dat er vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt in principe geen bezwaar bestaat tegen opname van de volgende bedrijfsgegevens in het biedboek. Zie verder de beantwoording in cluster «vragen over de informatie in de biedboeken».

b) BOVAG wil dat een tweede merknaam en pomphouder op dezelfde locatie wordt toegestaan in het kader van de herziening van de algemene groepsvrijstellingsverordening (GVO nr. 2790/99).

Reactie: De groepsvrijstelling waarnaar de BOVAG verwijst, ziet niet specifiek toe op de benzinemarkt. In de convenanten (waarop de Benzinewet is gebaseerd) is met marktpartijen afgesproken dat het aantal locaties gedurende de overgangsperiode niet uitgebreid zal worden.

c) BOVAG raadt aan om zo spoedig mogelijk een nieuwe reductieverplichting in te voeren.

Reactie: Er is op dit moment geen grondslag voor het invoeren van een nieuwe reductieverplichting. Zie voor toelichting elders in deze beantwoording.

d) BOVAG wil een invoering van het gebiedscriterium.

Reactie: Er is al sprake van een gebiedscriterium. Dit criterium schrijft voor dat binnen 25 kilometer op dezelfde weg, in dezelfde rijrichting, niet twee onder dezelfde vlag opererende tankstations geëxploiteerd mogen worden.

2) BOVAG stelt een andere veilingssystematiek voor, waarbij de verstoringe topdeelregeling voorkomen wordt. Voorafgaand aan een veiling wordt via twee onafhankelijke waardebepalingen een afkoopsom vastgesteld waarmee de zittende concessiehouder wordt onteigend en schade-loos gesteld. Daarna kan het station worden geveild.

Reactie: zie het antwoord op vraag 29 (VVD).

3) BOVAG onderschrijft dat de voorwaarden die gesteld worden aan de koper van een concessie met betrekking tot het aanbieden van een contract aan een exploitant, moeten worden verscherpt.

Reactie: Zie kabinetsstandpunt en antwoord bij BETA punt 4.

SHELL

1) Shell onderschrijft de aanbeveling van SEOR om tijdens de overgangsperiode geen majeure ingrepen te verrichten.

Reactie: Het kabinet onderschrijft dit ook.

2) Shell stelt dat de veilingen hebben geleid tot meer marktwerking.

Reactie: Zie kabinetstandpunt en de tabel bij het antwoord op vraag 53.

3) Shell acht het onwenselijk om in de toekomst meer informatie over verkochte brandstofvolume, hoeveelheid liters die kaarthouders tanken en over de shopomzet in het biedboek op te nemen.

Reactie: Zie kabinetsstandpunt en het antwoord bij BOVAG punt 1.

4) Shell bepleit een verlaging van het maximale topdeelpercentage.

Reactie: Zie kabinetsstandpunt. Het onderzoek concludeert dat op dit moment onvoldoende redenen aanwezig zijn om een ander percentage voor te stellen en beveelt daarom aan het topdeelpercentage op 30% te houden om de kans op vlagwisselingen te maximaliseren. Het kabinet deelt de analyse en conclusie van het onderzoek en onderschrijft de beleidsaanbeveling het topdeelpercentage te handhaven op 30%.

5) Shell stelt dat in de afgelopen jaren wel degelijk nieuwe partijen zijn toegetreten tot het hoofdwegennet.

Reactie: Zie kabinetsstandpunt en de tabel bij het antwoord op vraag 53.

6) Shell benadrukt dat de aanbeveling van SEOR aan de overheid om in de toekomst relevante gegevens te verzamelen, moet worden gewaarborgd met de nodige zekerheden en verwijst terzake naar hetgeen de VNPI in haar schriftelijke reactie hierover opmerkt.

Reactie: Zie kabinetsstandpunt. De in het kader van de marktwerking gedane aanbeveling om ten behoeve van een beter inzicht daarin en in de prijsconcurrentie naast het creëren van een goede nulmeting tevens een dataverzameling van benzineprijzen en eventueel kaartliters en -kortingen aan te leggen, neemt het kabinet niet over. Zie ook het antwoord op vraag 33.

7) Shell wijst de vijf, niet onderzochte of nader onderbouwde aanbevelingen voor ná de overgangperiode uitdrukkelijk af.

Reactie: Zie kabinetsstandpunt. Het kabinet gaat, gelet op de verre tijds-horizon (2024) en de in het rapport genoemde onderzoekshorizonten rond de voorgestelde opties, niet nader in op de wenselijkheid ervan. De ingezette fundamentele koerswijziging zal na afloop van de overgangperiode en de daarbij van toepassing zijnde overgangsmaatregelen (en zelfs al eerder bij de gevallen waarbij de huurrechten van locaties voor de tweede keer geveild worden) zorgen voor een situatie waarin het veilinginstrument waarborgt dat de huurrechten van locaties voor de verkoop van motorbrandstoffen langs rijkswegen op een transparante, objectieve en non-discriminatoire wijze verdeeld worden.

Vereniging Nederlandse Petroleumindustrie (VNPI)

1) De VNPI onderstreept de aanbeveling van SEOR om tijdens de overgangperiode geen nieuwe majeure ingrepen te verrichten.

Reactie: Het kabinet onderschrijft dit ook.

2) De VNPI stelt dat sinds de start van het MDW-traject Benzine sprake is van aanzienlijke veranderingen in de markt op het hoofdwegennet.

Reactie: Zie kabinetstandpunt en de tabel bij het antwoord op vraag 53.

3) Het is volgens de VNPI niet nodig om systematisch dagelijkse benzineprijzen van alle rijkswegstations te verzamelen ter beantwoording van de vraag of meer marktwerking langs het hoofdwegennet is ontstaan door het MDW-traject en de veilingsystematiek.

Reactie: Zie kabinetsstandpunt en elders in deze beantwoording. De in het kader van de marktwerking gedane aanbeveling van SEOR om ten behoeve van een beter inzicht daarin en in de prijsconcurrentie naast het creëren van een goede nulmeting tevens een goede dataverzameling van benzineprijzen en eventueel kaartliters en -kortingen aan te leggen, neemt het kabinet niet over.

4) De meeste VNPI leden vinden het onwenselijk dat informatie als brandstofvolume, hoeveelheid liters die kaarthouders tanken en de shop-omzet op te nemen in het biedboek.

Reactie: Zie kabinetsstandpunt en bovenstaande antwoorden (in het cluster «vragen over de informatie in de biedboeken en tevens het antwoord bij BOVAG punt 1).

5) De VNPI merkt op dat iedere verdere verhoging van het topdeel boven 30% geen recht meer doet aan het compensatie element voor de zittende vergunninghouder zoals die is voorzien in de convenanten en de Benzinewet.

Reactie: zie kabinetsstandpunt: Het kabinet deelt de analyse en conclusie van het onderzoek en onderschrijft de beleidsaanbeveling het topdeelpercentage te handhaven op 30%. Een hoger percentage zal niet het mogelijke voordeel van netwerkeffecten voor zittende partijen wegnemen. Wel staat een hoger percentage op gespannen voet met het uitgangspunt dat zittende partijen gecompenseerd moeten worden voor het opgeven van hun eeuwigdurende concessie.

6) De VNPI onderschrijft de standpunten in het SEOR-rapport m.b.t. het Netto Winst Aandeel. Zij hoopt dat er met de andere convenantpartijen overeenstemming kan komen over meer transparante en verifieerbare gegevens over het Netto Winst aandeel.

Reactie: Zie kabinetsstandpunt en de beantwoording van vraag 3 van BETA.

7) De aanbevelingen van SEOR voor na de overgangperiode gaan, naar de mening van de VNPI, voorbij aan de onderzoeksopdracht. Bovendien zijn deze aanbevelingen prematuur en niet onderbouwd. De VNPI ziet er om die reden van af in dit stadium nader in te gaan op de vijf SEOR aanbevelingen voor na de overgangperiode.

Reactie: Zie kabinetsstandpunt en het antwoord bij Shell punt 7.

Vereniging Particuliere Rijkswegvergunningen van Tankstations (VPR)
1) De VPR pleit ervoor het oorspronkelijke topdeelpercentage van 15% wederom in te voeren.

Reactie: Zie kabinetsstandpunt. Het kabinet deelt de analyse en conclusie van het onderzoek en onderschrijft de beleidsaanbeveling het topdeelpercentage te handhaven op 30%.

2) De VPR acht het erg prematuur van SEOR om al in 2008 concrete aanbevelingen te doen voor de jaren na 2024 (na de overgangperiode).

Reactie: Zie kabinetsstandpunt en de antwoorden bij Shell (punt 7) en de VNPI (punt 7).