

Kabinetsstandpunt bij rapport Evaluatie Benzineveiling

Inleiding

In het kader van de operatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) is onder meer aandacht besteed aan de benzinemarkt. Na een langdurig en moeizaam traject heeft dat geresulteerd in langjarige afspraken tussen de Staat der Nederlanden en alle betrokken marktpartijen. Deze afspraken zijn onder meer vastgelegd in het Convenant Alternatief Traject "MDW Benzine Hoofdwegennet" van 13 april 2000. In dit convenant is onder meer vastgelegd dat over een periode van 22 jaar de 15-jarige huurrechten van alle (circa 250) benzinestations langs het rijkswegennet geveild zullen worden. Over de veilingmethode die daarbij gebruikt wordt, zijn nadere afspraken vastgelegd in het Convenant "Veiling en Gebruiksvergoeding" van november 2001. In dat laatste convenant is ook opgenomen dat uiterlijk 5 jaar na de eerste veiling op basis van deze convenanten de toegepaste veilingmethode door de Staat geëvalueerd zal worden. Daarbij is afgesproken dat de relevante partijen, waaronder de convenantpartijen bij het evaluatie-onderzoek zullen worden betrokken. In het addendum bij het Convenant Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegennet is deze afspraak over de evaluatie verbreed naar een evaluatie van de veilingregeling die iedere 5 jaar zal plaatsvinden. Via dit addendum is de kring van te betrekken relevante partijen bovendien uitgebreid met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

De evaluatie heeft nu plaatsgevonden. Hierbij treft u de kabinetsreactie aan. Deze kabinetsreactie is als volgt opgebouwd:

1. korte historische schets en gekozen veilingmethode
2. opzet van het onderzoek
3. resultaten van het onderzoek
4. kabinetsreactie op het onderzoek

1.Korte historische schets en gekozen veilingmethode

Voor een goed begrip van het kader waarin het evaluatieonderzoek naar de veilingmethode heeft plaatsgevonden, is een beknopte historische schets van belang¹.

In het MDW-project Benzinemarkt is onder meer geconstateerd dat de betreffende markt onder invloed van de destijds door de overheid gehanteerde uitgiftesystematiek een gesloten structuur had gekregen. Nieuwkomers hadden bij dit systeem niet of nauwelijks een mogelijkheid om toe te treden tot deze markt. Om aan die structuur een einde te maken, zodat nieuwkomers op de markt een reële kans krijgen, en om prijsconcurrentie te bevorderen is een aantal aanbevelingen gedaan. Die behelsden onder meer de veiling van gebruiksrechten voor de vestiging van een benzinestation, de beëindiging van de bestaande overeenkomsten tussen de Staat en de gebruikers van dergelijke locaties, een marktconforme vergoeding voor de Staat voor het gebruik de grond van de locatie, de

¹ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de totstandkomingsgeschiedenis Kamerstukken II, 2004/05, 29 951, nr. 3

ontwikkeling van nieuwe locaties, en het opheffen van de functiescheiding tussen benzinstations en wegrestaurants.

Het gehele traject omvat een met marktpartijen afgesproken geleidelijke omvorming van de marktstructuur. Tegelijkertijd wordt – in het kader van bevordering van meer concurrentie - toetreding van nieuwe partijen nagestreefd. Centraal instrument hierbij is de veiling van 15-jarige huurrechten van benzinstations.

De methode die voor deze veiling is gekozen is een sequentiële eerste-prijs-gesloten-enveloppe veiling. De huurrechten van een station worden elk afzonderlijk en opeenvolgend geveild. Iedere deelnemende partij kan bij de veiling een bod uitbrengen door aan de aanwezige notaris zijn bod in een gesloten enveloppe te overhandigen. Voor alle (potentiële) bidders is zichtbaar wie een enveloppe aan de notaris overhandigt. De hoogste bidder op de veiling verwerft het huurrecht van de betreffende locatie. Zittende partijen kunnen ook op hun huidige locaties meebieden.

Vanaf 2002 worden jaarlijks op één dag zeven tot twintig huurrechten één voor één geveild. Het veilingsschema wordt jaarlijks door de minister van Financiën vastgesteld (en openbaar gemaakt) voor telkens een periode van zeven en een half jaar. De volgorde waarin de door de licentiehouders aangeboden benzinstationlocaties worden geveild, wordt jaarlijks door een notaris bij loting vastgesteld. Aangezien in 2002 is gestart met het veilen van de 15-jarige huurrechten van benzinstations zullen vanaf 2017 – naast benzinstations die voor de eerste keer worden geveild – ook benzinstations voor de 2^e keer worden geveild. Na de veiling in 2023 zullen alle benzinstations tenminste één keer zijn geveild.

Per benzinstation geldt een overgangperiode tot het moment dat het voor de 2^e keer wordt geveild. Tijdens deze overgangperiode doen oliemaatschappijen, oliehandelaren en particuliere pomphouders - in ruil voor eenmalige compensatie - afstand van bepaalde (eeuwigdurende) rechten. Het totale overgangstraject (dat wil zeggen: de overgangperiodes van alle benzinstations tezamen), beslaat het tijdvak 2002 – 2023.

Voorts geldt tijdens de overgangperiode (de eerste keer dat een huurrecht van een benzinstation wordt geveild), een aantal aparte regels. De belangrijkste regel is dat de opbrengst van de veiling van het station van een zittende partij toevalt aan deze partij. Deze opbrengst kan worden gezien als de eenmalige compensatie voor het afstand doen van de eeuwigdurende rechten. De zittende partij kan ook zelf het hoogste bod uitbrengen (en daarmee het station behouden voor de komende 15 jaar). In dat geval is de prijs voor de zittende huurder bepaald als het verschil tussen het hoogste en het één na hoogste bod, met een maximum van 30% van het hoogste bod. Deze regel, ook wel topdeelregeling² genoemd, dient te voorkomen dat de zittende huurder onevenredig voordeel haalt uit zijn positie van wederpartij bij die bestaande overeenkomst.

² De topdeelregeling wordt hier nader omschreven als: de afdracht aan de Staat (door de zittende concessiehouder) van het verschil tussen het hoogste en het één-na-hoogste bod met een maximum van 15% van het hoogste bod (in de eerste vier veilingen gehouden van 2002-2006) en 30% van het hoogste bod (in de vijfde veiling gehouden in 2007) ingeval de zittende concessiehouder wint.

Na de overgangperiode (de tweede keer dat een huurrecht van een benzinstation wordt geveild), vervallen deze regels en treedt een andere veilingssituatie in werking. De "zittende" huurder moet dan de volledig geboden prijs betalen indien hij het hoogste bod uitbrengt. De hierboven beschreven werkwijzen zijn vastgelegd in convenanten met de marktpartijen. Op basis van deze convenanten is de Benzinewet opgesteld.

2. Opzet van het evaluatie-onderzoek

Onderwerp van de evaluatie is de veilingmethode. Onderzocht is – gelet op de ervaringen bij de vijf tot nu toe gehouden veilingen - welk effect de huidige veilingmethode heeft op de toetredingsmogelijkheden, gegeven de beoogde geleidelijke omvorming van de marktstructuur tijdens de overgangsfase tot 2024. Daarnaast is gevraagd welke factoren (of onderdelen/aspecten) van de veilingmethode een rol spelen bij de toetredingsmogelijkheden. De onderzoekers is ook gevraagd speciale aandacht te geven aan de volgende onderwerpen: prijsconcurrentie in de nieuwe situatie na de veiling (de benzineprijs zelf), strategisch gedrag en de topdeelregeling, inclusief de hoogte van het topdeel.

Tevens is gevraagd welke specifieke aspecten van de veilingregeling van invloed zijn op de toetredingsmogelijkheden. Het gaat hier om: het opnemen van meer kerngegevens in het biedboek, meer transparantie met betrekking tot kerngegevens uit het netto winstaandeel, verlenging termijn van het aanbieden van het exploitatiecontract, mogelijkheden voor sancties als eenieder zijn verplichtingen niet nakomt en zichtbaarheid van biedgedrag tijdens de veiling.

Bij het onderzoek vormen de in het Convenant "Veiling en Gebruiksvergoeding" genoemde doeleinden en randvoorwaarden het afwegingskader voor de evaluatie van de veilingmethode.

De in het Convenant "Veiling en Gebruiksvergoeding" genoemde doeleinden zijn:

- de veilingmethode dient nieuwe toetreders te stimuleren;
- de veilingmethode moet voor de verkopende partij een optimale opbrengst opleveren;
- de kosten van de veiling mogen niet te veel oplopen.

Bij het optimaliseren van deze doeleinden gelden de volgende randvoorwaarden:

- de veiling dient qua organisatie en procedure eenvoudig van opzet te zijn met een snelle doorlooptijd;
- de tijd tussen het moment van aankondigen van de veiling tot het moment van overdracht aan de nieuwe concessiehouder dient vlot en binnen een vaste termijn te verlopen;
- de informatie over een te veilen benzinstation is voor geïnteresseerden eenvoudig beschikbaar;
- de veilingmethode dient objectief en transparant te zijn;

- de veilingvorm behandelt alle gegadigden op gelijke wijze (non-discriminatoire), maar voorkomt zoveel mogelijk dat de deelnemer aan de veiling voor een nieuwe Concessie, die tot de beëindiging van de Oude Concessie de houder daarvan was, als deelnemer onevenredig voordeel uit zijn positie als houder van de Oude Concessie kan putten;
- de veilingmethode bemoeilijkt samenspanning, beperkt de "winner's curse" en maakt flexibel biedgedrag mogelijk.

De tussen de Staat en de marktpartijen gesloten convenanten vormen een vaststaand gegeven voor het evaluatie-onderzoek.

De onderzoekers zijn vrijgelaten in de aanpak van hun onderzoek. Zij hebben bij hun onderzoek toegang gehad tot een grote hoeveelheid gegevens, waaronder ook vertrouwelijke stukken en de volledige uitslagen van alle veilingen die sinds 2002 zijn gehouden. Daarnaast hebben zij gesproken met diverse relevante betrokkenen, waaronder convenantpartijen.

3. Conclusies en aanbevelingen evaluatie-onderzoek

Algemeen

De onderzoekers hebben op diverse deelaspecten van het onderzoek conclusies getrokken: hieronder worden deze deelaspecten afzonderlijk weergegeven, waarbij de volgorde van het evaluatierapport is aangehouden. In algemene zin geven de onderzoekers aan dat het onmogelijk is harde conclusies te trekken over de invloed van de veilingen op de marktwerking en dat het onmogelijk is de indrukken van marktdeelnemers over een toename van de concurrentie te bevestigen of ontkennen. Niettemin bevelen zij aan geen majeure ingrepen in de veilingmethode -die het hoofdonderwerp van het onderzoek vormt- aan te brengen en vast te houden aan de bestaande veilingmethode. Volgens de onderzoekers zijn daarbij wel verbeteringen mogelijk in de informatieverstrekking in het biedboek. Deze aanbevelingen zijn mede ingegeven door de constatering van de onderzoekers dat "de eerder gemaakte afspraken over afkoop van eeuwigdurende concessies gerespecteerd moeten worden" en dat "alle details reeds uitonderhandeld zijn en daardoor elke grote verandering aangevochten zal worden". Tegen de tijd dat alle (juridische) procedures daarover doorlopen zullen zijn, zal de overgangperiode voor een belangrijk deel al voorbij zijn.

Marktwerking langs het hoofdwegennet

Het onderzoek laat zien dat er ten opzichte van 2002 (start van de veilingen) een beperkt aantal nieuwe spelers op het hoofdwegennet bij is gekomen. Het marktaandeel van deze spelers is echter klein. De concentratiegraad op het hoofdwegennet is daarmee iets lager in vergelijking met 2002. Deze trend werd al eerder geconstateerd door de NMa, in de Benzinescan 2005/2006. Uit het 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. Sinds 2005 - nadat aan de reductieverplichting³ voldaan is - staat het de grote maatschappijen weer vrij om ook buiten de veiling om hun aantal stations te laten toenemen. Ook hebben de vier grootste oliemaatschappijen 70% van de reductieverplichting buiten de veiling om gerealiseerd. Voorts wordt door de onderzoekers geconstateerd dat op het hoofdwegennet relatief veel kaarthouders rijden. Deze kaarthouders krijgen kortingen, met als gevolg dat zij relatief ongevoelig zijn voor de hoogte van brandstoffenprijzen. De vraag naar brandstof kan hierdoor worden gekwalificeerd als inelastisch. Daarbovenop komt dat de oliemaatschappijen door middel van loyaliteitsprogramma's consumenten aan zich weten te binden.

Het voeren van een loyaliteitsprogramma is aantrekkelijker als het netwerk van de maatschappij groter is. Dit heeft ook grote effecten op de waarde van een individueel station voor een oliemaatschappij. Een partij hecht bovendien grotere waarde aan een individueel station, wanneer dit onderdeel is of kan worden van een netwerk van stations. De onderzoekers concluderen dat het bestaan van dergelijke netwerkeffecten ertoe leidt dat grote oliemaatschappijen een grotere waarde aan een locatie toekennen, en daarom in een veiling bereid zijn hoger te bieden dan kleine of nieuwe maatschappijen.

In het onderzoek wordt voorts geconcludeerd dat er geen systematische gegevens over de ontwikkelingen van de benzineprijs voorhanden zijn. Tevens ontbreekt een goed inzicht in de ontwikkeling van kaartliters en –kortingen. Het gemis aan deze gegevens maakt volgens de onderzoekers een evaluatie van marktwerking c.q. prijsconcurrentie langs het hoofdwegennet onmogelijk. Een vergelijking van de prijzen langs het hoofdwegennet met de prijzen langs het onderliggende wegennet noemen de onderzoekers overigens niet direct zinvol, omdat de kostenstructuur op het onderliggende wegennet anders is.

Teneinde een beter inzicht in de marktwerking c.q. prijsconcurrentie te krijgen, bevelen de onderzoekers desalniettemin aan - naast het creëren van een goede nulmeting - te beginnen met de aanleg van een goede dataverzameling van benzineprijzen en eventueel kaartliters en –kortingen om te voorkomen dat een volgend onderzoek wederom tot de conclusie leidt dat er te weinig systematische gegevens voorhanden zijn om te bepalen of er meer prijsconcurrentie is.

Evaluatie gehanteerde veilingmethode

In het onderzoek zijn de volgende veilingtypen met elkaar vergeleken: simultane meerrondenveiling, combinatorische veiling en de sequentiële eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling. Geconcludeerd wordt dat in de overgangperiode de huidige sequentiële eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling de voorkeur verdient, omdat dit veilingtype het best scoort met betrekking tot het stimuleren van nieuwe toetreding. Geadviseerd wordt periodiek de veilingvorm te evalueren, aangezien zich in de loop van de tijd veranderingen kunnen voordoen in de marktvraag en in hoe de marktpartijen hun biedgedrag bepalen. Indien hier wijzigingen in optreden kunnen de voor- en nadelen van de verschillende veilingvormen anders komen te liggen.

³ De verplichting die aan de vier grootste oliemaatschappijen (Shell, Esso, BP en Texaco) werd opgelegd om gezamenlijk circa 50 stations langs het hoofdwegennet van de hand te doen vóór 1 januari 2005 (met peildatum 1 januari 1999).

Effecten van gegevens

In het onderzoek wordt uiteengezet dat hoe meer (objectieve) informatie in het biedboek wordt opgenomen, hoe beter alle bieders in staat zijn een goed bod uit te brengen. De zittende partij beschikt immers over alle informatie, maar een nieuwe partij niet. Een nieuwe partij heeft dus minder inzicht in de commerciële mogelijkheden die een locatie biedt en kan dus minder goed een inschatting maken van de waarde van dat station voor die partij. De vraag of het opnemen van informatie in het biedboek over het doorzetvolume van brandstof, de hoeveelheid liters die kaarthouders tanken en over de shopomzet bedrijfsvertrouwelijk is en op mededingingsrechtelijke gronden op bezwaren kan stuiten, dient naar het oordeel van de onderzoekers door de NMa te worden beantwoord.

Wat betreft het opnemen van kerngegevens uit de opbouw van het netto winstaandeel in het biedboek wordt geconstateerd dat dit alleen kan plaatsvinden als alle convenantpartijen het met elkaar eens zijn dat het convenant op dit onderdeel moet worden aangepast.

Als laatste punt bij dit evaluatie-onderdeel zijn de onderzoekers van oordeel dat het openbaar maken van het veilingschema tot en met de het einde van de overgangperiode de efficiëntie van de veiling licht zou verhogen. De verhoogde efficiëntie van de veiling achten de onderzoekers van groter belang dan het potentiële nadeel van efficiëntieverlies als gevolg van het feit dat minder gemakkelijk in het veilingschema met stations geschoven kan worden.

Evaluatie topdeelregeling

De opbrengst van de veiling van een station valt in de overgangsfase toe aan de zittende huurder, omdat deze gecompenseerd moet worden voor het verlies van diens eeuwigdurende concessie. De zittende huurder mag echter ook meebieden op zijn 'eigen' station. In dat geval moet de zittende huurder een prijs betalen aan de staat. Deze prijs is vastgesteld als het verschil tussen het hoogste bod (het eigen bod van de zittende huurder, als deze de veiling wint) en het één-na-hoogste bod, met dien verstande dat de prijs gemaximeerd is op 30% (in 2007) van het hoogste bod. Dit is de topdeelregeling. Het rapport laat door middel van een analyse zien dat rationeel biedende partijen in een eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling (het gehanteerde ontwerp in de benzineveilingen) met topdeelregeling niet zullen bieden boven de waarde die zij aan een concessie toekennen⁴. Dit geldt ook voor de zittende partijen die op hun eigen concessie bieden. Immers, als er een bod wordt gedaan dat hoger is dan de waarde van de concessie voor de zittende partij, dan zal deze de concessie willen verkopen. Hoger bieden dan de eigen waarde leidt dus tot het mislopen van een kans op winst, niettegenstaande dat de zittende partij slechts het verschil tussen hun winnende bod en het tweede bod dan wel 30% van het eigen bod hoeft te betalen. De analyse weerlegt daarmee de indruk van diverse marktpartijen dat zittende partijen boven de feitelijke waarde van het huurrecht van het benzinstation bieden om er zo zeker van te zijn dat zij de locatie zouden behouden.

De onderzoekers laten vervolgens zien dat naarmate het topdeelpercentage lager is, het voor zittende partijen rationeel is om hoger te bieden. Echter, het eerder genoemde principe blijft daarbij opgeld

⁴ Zoals gezegd verschilt de waarde van een locatie per bidder vanwege netwerkeffecten. De analyse toont aan dat geen enkele bidder boven zijn eigen waarde zal bieden.

doen. Dit betekent dat mogelijk wel hoger wordt geboden bij een lager topdeelpercentage, maar *niet* hoger dan de waarde die een zittende partij aan een concessie toekent. Kortom, indien het topdeelpercentage wordt verhoogd, zullen zittende partijen mogelijk wel lager gaan bieden. Dit maakt de veiling in die zin meer symmetrisch tussen zittende en niet-zittende partijen, maar een hoger topdeelpercentage leidt er wel toe dat de compensatie die zittende partijen ontvangen voor het opgeven van hun eeuwigdurende concessie lager wordt. Echter, ook in het geval van een symmetrische veiling blijft het wel zo dat partijen een verschillende waardering voor stations kunnen hebben vanwege de waardering van de locatie in het netwerk. Door deze netwerkeffecten (met name wanneer het een grote partij betreft) zal het bod van een zittende partij doorgaans hoger zijn dan die van niet-zittende partijen. Zelfs bij een topdeelpercentage van 100% zullen zittende partijen nog een voordeel behouden vanwege deze netwerkeffecten. Tot slot concluderen de onderzoekers dat zij niet hebben kunnen vaststellen dat de verandering van het topdeelpercentage in 2007 van 15 naar 30% heeft geleid tot ander biedgedrag. 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.

Evaluatie overige aspecten uit de veilingregeling

De onderzoekers constateren dat de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) de termijn voor het aanbieden van een exploitatiecontract (vier weken) als krap ervaart. Om hieraan tegemoet te komen wordt geadviseerd te bezien of de veiling naar de eerste week van september verschoven kan worden. De Bond Van Automobielhandelaren en Garagehouders (BOVAG) en de Belangenvereniging Tankstations (BETA) geven in het onderzoek aan dat de lengte van de termijn niet zozeer een probleem is, maar dat het veeleer gaat om de verplichtingen die aan de termijn gekoppeld zijn (en vele andere zaken die met het aanbieden van het exploitatiecontract te maken hebben).⁵ Met het oog hierop wordt in het onderzoek geadviseerd te bezien of de verplichtingen die aan de eerste vier weken na gunning gekoppeld zijn, aangescherpt dan wel nader ingevuld kunnen worden.

Wat betreft het niet nakomen van de betalingsverplichtingen (na het uitbrengen van een winnend bod) wordt door de onderzoekers voorgesteld vóór de veiling een bankgarantie (van de niet-zittende partijen) te vereisen voor de taxatiewaarde van de opstallen voor de stations waar men een bod op wil uitbrengen. De kosten hiervan moeten wel opwegen tegen de baten. Als extra sanctiemogelijkheid zou een partij die niet aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan van toekomstige veilingen kunnen worden uitgesloten.

4. Kabinetsreactie bij de conclusies en aanbevelingen

Hieronder geeft het kabinet zijn reactie op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op de

⁵ Zo dient volgens BETA op basis van het convenant “onderliggende rechtsrelaties” de concessie pas over te gaan, wanneer het bod gestand is gedaan én aan alle overige verplichtingen (zoals het aanbieden van een exploitatiecontract) is voldaan. In de huidige Benzinewet komt de nieuwe huurovereenkomst (tussen de winnaar van de veiling en de Staat) tot stand na betaling van het bod.

overgangperiode (tot 2024) en conclusies en aanbevelingen voor na de overgangperiode (vanaf 2024).

Kabinetsreactie bij de conclusies en aanbevelingen tijdens de overgangperiode

Algemeen

Het kabinet kan zich vinden in de centrale aanbeveling van de onderzoekers nu geen majeure ingrepen in de veilingmethode aan te brengen en vast te houden aan de gesloten-enveloppe veiling. Via het jaarlijks veilen van de huurrechten van een aantal benzinstations wordt de gesloten marktstructuur als gevolg van de destijds gehanteerde uitgiftesystematiek gaandeweg steeds verder opengebrouwen. Voor het MDW-traject was geen sprake van marktdynamiek. Door middel van het MDW-traject en de Benzinewet worden nu op een geleidelijke wijze de randvoorwaarden geschapen waardoor marktdynamiek wel op gang kan komen.

Hoewel de onderzoekers constateren dat niet aantoonbaar gemaakt kan worden dat er qua marktwerking sinds 2002 veranderingen zijn opgetreden als gevolg van de nieuwe veilingmethode, benadrukt het kabinet dat de afspraken met de marktpartijen het mogelijk hebben gemaakt deze fundamentele koerswijziging in gang te zetten. De vastgelegde afspraken en de verre horizon dat vanaf 2024 de overgangperiode is beëindigd, bieden nu onvoldoende ruimte om nieuwe radicale veranderingen in gang te zetten. Het kabinet deelt de opvatting van de onderzoekers dat verregaande veranderingen impliceren dat de convenanten moeten worden opengebrouwen, met als gevolg dat langdurige (juridische) procedures moeten worden gevolgd om tot nieuwe afspraken en een aangepaste Benzinewet te komen. Deze procedures kunnen worden verwacht zowel van partijen die op grond van het nieuwe regime hun concessie al hebben ingeleverd als van partijen die nog niet aan de beurt zijn geweest; immers beide groepen zullen nadeel ondervinden indien tussentijds (gedurende de overgangperiode) een wijziging optreedt in langjarige afspraken die moeten leiden tot een nieuwe situatie die op de lange termijn op iedereen gelijkmatig van toepassing is. De kosten (in termen van tijd, energie en financiële middelen) van zo'n langdurig traject wegen niet op tegen de onzekere uitkomst ervan (in termen van nog meer toetreding en meer prijsconcurrentie).

Marktwerking langs het hoofdwegennet

De onderzoekers gaan uitgebreid in op de effecten van de veiling voor de marktwerking langs het hoofdwegennet. Dit aspect is uiteraard belangrijk, maar het vormde niet het hoofdonderwerp van het evaluatieonderzoek. Dat was de veilingmethode zelf en die wordt verderop besproken. 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 goede dataverzameling van benzineprijzen en eventueel kaartliters en –kortingen aan te leggen, neemt het kabinet niet over. Niet duidelijk is immers wat een dergelijke dataverzameling bijdraagt aan de beantwoording van de vraag of de veilingmethode zelf inderdaad effectief is om de beoogde vergroting van de toetredingsmogelijkheden te bewerkstelligen. Een dataverzameling zou wellicht wel inzicht kunnen geven in de effecten die die toetreding heeft voor de prijsconcurrentie, maar dat zou ook kunnen aan de hand van hierna genoemde indicatoren. In dat licht bezien ligt het niet op de weg van de

rijksoverheid zelf de aanleg van zo'n dataverzameling ter hand te nemen. Overigens is bekend dat er door andere onderzoekers op structurele wijze gegevens op het terrein van benzineprijzen verzameld worden en ook dat deze gegevens door commerciële verkopers van marktinformatie worden bijgehouden. Deze gegevensverzamelingen overlappen echter niet met de achterliggende periode van veilingen en zijn derhalve op dit moment niet bruikbaar voor een analyse van de effecten van de veilingen voor de marktwerking langs het hoofdwegennet. Niet ondenkbaar is dat in de toekomst een grotere overlap aanwezig is, alleen al door het tijdsverloop. In combinatie met het grotere aantal veilingen dat dan heeft plaatsgevonden, zijn dan wellicht ook gerichte uitspraken mogelijk over de marktwerking langs het hoofdwegennet. Alsdan kan aan de hand van dan in het openbare domein beschikbare gegevens hiernaar onderzoek gedaan worden. Maar op dit moment weegt de meerwaarde van een dergelijke dataverzameling niet op tegen de langdurige jaarlijkse kosten ten behoeve van het opzetten en onderhouden van zo'n verzameling. Het kabinet is van mening dat op basis van andere gegevens/indicatoren de marktwerking goed 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. Het kabinet wil hierbij aantekenen dat het openbreken van de gesloten marktstructuur en de veiling van huurrechten cruciaal is om te kunnen komen tot randvoorwaarden waaronder marktdynamiek wel op gang kan komen. De huidige veilingmethode biedt hiervoor in voldoende mate een instrument, zoals het vervolg laat zien.

Evaluatie gehanteerde veilingmethode

Het advies om periodiek de huidige sequentiële gesloten-enveloppe veiling te evalueren, aangezien zich in de loop van de tijd veranderingen kunnen voordoen in de marktvraag en marktpartijen hun biedgedrag kunnen veranderen, wordt uitgevoerd. Immers, in het addendum (zie inleiding) is opgenomen dat iedere vijf jaar zal worden geëvalueerd. Zo zal het kabinet na tien veilingen de veilingmethode opnieuw evalueren, onder dezelfde voorwaarden als bij de voorliggende evaluatie. Door middel van een dergelijke gelijke evaluatie-aanpak kan in de tijd goed worden gevolgd welke (markt)ontwikkelingen zich op het hoofdwegennet voordoen en welke maatregelen daarbij passend zijn.

Effecten van gegevens

In het rapport wordt aanbevolen de informatie in het biedboek te verbeteren om partijen in staat te stellen nog beter onderbouwd een bod in de veiling uit te brengen. Geadviseerd wordt dat de NMa hierover een advies uitbrengt aan de minister van Financiën. Inmiddels heeft de NMa hierover desgevraagd een advies uitgebracht. 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. Het opnemen van de hiervoor genoemde informatie in het biedboek voor een tankstation, kan de informatievoorsprong die de zittende concessiehouder bij de veiling van een station heeft, reduceren en daarmee een nog gelijk spelveld creëren. Het kabinet neemt dit advies over. Daarbij wordt opgemerkt dat over praktische kneipunten, waaronder het opnemen van meer informatie in het biedboek, al overleg tussen marktpartijen plaatsvindt. Het kabinet hoopt hiervan spoedig resultaten te vernemen, zodat kan worden nagegaan welke stappen moeten worden ondernomen om het advies ten uitvoer te brengen.

Wat betreft het opnemen van kerngegevens uit de opbouw van het Netto Winsttaandeel (NWA)⁶ 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 neemt deze aanbeveling over en zal helderheid verschaffen over de vraag of toevoegingen bij het Netto Winsttaandeel 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.

Voor de aanbeveling van de onderzoekers om het veilingsschema tot en met het einde van de overgangperiode openbaar te maken (omdat dit de efficiëntie van de veiling licht zou verhogen), is geen ruimte. De Staat heeft met de marktpartijen afzonderlijk afgesproken de benzinstations in het veilingsschema niet openbaar te maken (behoudens de eerstvolgende zeven en een half jaar van de veilingperiode). Op advies van de NMa zijn de onderhandelingen destijds in verschillende onderdelen opgeknipt⁷, waarbij over bepaalde aspecten met elk van de oliemaatschappijen afzonderlijk is onderhandeld, hetgeen in onderscheiden bilaterale overeenkomsten heeft geresulteerd. Op die manier hebben de betrokken oliemaatschappijen geen zicht op het volledige veilingsschema, maar uitsluitend op hun eigen aandeel. Vanuit mededingingsoogpunt is dat ook begrijpelijk. De onderscheiden bilaterale afspraken hierover zouden zonder uitzondering allen moeten worden opgebroken om de aanbeveling uit te voeren. Daarnaast zou de wettelijke verankering ervan in de Benzinewet gewijzigd moeten worden. De (juridische) kosten hiervan wegen niet op tegen de door de onderzoekers veronderstelde lichte verhoging van de efficiëntie van de veiling.

⁶ Resultante van de resultatenrekening. In het convenant "Onderliggende Rechtsrelaties" is vastgelegd dat alleen het bedrag van het Netto Winsttaandeel (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.

⁷ Zie onder meer Kamerstukken II, 1999/00, 24 036, nr. 156, p.7.

Evaluatie topdeelregeling

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%. 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. Het kabinet zal daarom niet inzetten op een wetswijziging, die nodig zou zijn om een hoger percentage (dan 30%) mogelijk te maken.

Evaluatie overige aspecten uit de veilingregeling

Ten aanzien van het aanbieden van het exploitatiecontract wordt aanbevolen de veiling naar de eerste week van september te verschuiven en te bezien of de verplichtingen die aan de eerste vier weken na gunning gekoppeld zijn aangescherpt dan wel nader ingevuld kunnen worden. Het kabinet onderkent de gesignaleerde krappe termijnen. Maar gelet op de beschikbaarheid van meer gegevens voorafgaande aan de veiling, valt niet in te zien waarom de krappe termijnen problematisch zouden zijn. Een van de uitgangspunten die in het Convenant "Veiling en gebruiksvergoeding" is geformuleerd is immers dat er een snelle doorlooptijd dient te zijn, ook na de veiling. De relatief krappe termijnen bevorderen dat en zij beperken de periode van onzekerheid die na de veiling zou kunnen bestaan voor zowel de nieuwe huurder als de bestaande exploitant.

Los daarvan wordt al gewerkt aan 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 exploitatiecontract 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.

In het rapport wordt voorgesteld de geldende regels bij het niet nakomen van de betalingsverplichtingen aan te scherpen. In dit kader wordt voorgesteld vóór de veiling een bankgarantie van niet-zittende bidders te eisen voor de taxatie van de opstallen voor de stations waar men een bod op wil uitbrengen. Het kabinet meent dat het vragen van een bankverklaring niet alleen extra lasten zou opleveren voor niet-zittende bidders, maar ziet ook problemen bij de uitvoering. Niet slechts omdat de niet-zittende bidders onevenredig zouden worden benadeeld ten opzichte van de zittende partijen. De niet-zittende bidders zouden immers hun voorkeuren van te voren kenbaar moeten maken, terwijl zittende bidders dat niet zouden hoeven doen. Daarnaast leidt het voorstel tot extra kosten bij de niet-zittende bidders.

Het voorstel om een in gebreke blijvende "winnaar" uit te sluiten van toekomstige veilingen past niet in de visie van het kabinet. Uitsluiting van komende veilingen is immers een zeer zware sanctie, waarbij de proportionaliteit tussen gedraging en sanctie makkelijk zoekraakt. De proportionaliteit die bij het

opleggen van sancties betracht dient te worden, is volgens het kabinet in voldoende mate aanwezig in de reeds bestaande verplichting voor de hoogste bidder die niet aan zijn betalingsverplichting voldoet de schade te vergoeden die hij daarmee voor de Staat veroorzaakt. Bovendien zouden andere gedupeerden mogelijk op grond van een actie uit onrechtmatige daad richting tekortkomende hoogste bidder kunnen ageren, hetgeen in de visie van het kabinet ook een voldoende stimulans kan zijn de betalingsverplichtingen na te komen.

Bij de twee zojuist genoemde voorstellen speelt bovendien een rol dat er inmiddels 48 locaties zijn geveild, waarbij er slechts één maal een geval is geweest waar deze voorstellen op zien. Zo'n enkel incident rechtvaardigt niet de (zwaarte van de) voorgestelde maatregelen.

Na de overgangperiode

De onderzoekers werpen in het onderzoek nog een blik op de verre toekomst, na 2024. In het onderzoek wordt daarover gesteld dat als op de lange termijn (na de overgangperiode) te weinig prijsconcurrentie tot stand komt, een breed scala van (ingrijpende) maatregelen overwogen moet worden. Deze maatregelen dienen voor een belangrijk deel buiten de veiling om gerealiseerd te worden. Voorstellen worden gedaan voor het verbieden van de publicatie van adviesprijzen, het uitbreiden van het aantal locaties, het opnieuw introduceren van een reductieverplichting, het overwegen van andere veilingvormen en een andere invulling van het gebiedscriterium. In het onderzoek wordt door de onderzoekers zelf al aangegeven dat een belangrijk deel van de voorstellen niet uitvoerig is bestudeerd en dat de effecten eerst goed onderzocht moeten worden.

Het kabinet neemt met belangstelling kennis van de voorgestelde opties, maar zal gelet op de verre tijdshorizon (2024) en de in het rapport genoemde onzekerheden rond de voorgestelde opties nu niet nader ingaan op de wenselijkheid ervan. De nu ingezette fundamentele koerswijziging zal na afloop van de overgangperiode en de daarbij van toepassing zijnde overgangsmatregelen (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.