

Vergaderjaar 2014–2015

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 411

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2015

Hierbij bied ik u het kabinetsstandpunt aan bij de tweede evaluatie benzineveilingen en het bijbehorend eindrapport¹.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Inleiding

In 1997 is in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) onder meer aandacht besteed aan de benzinemarkt. Na een langdurig traject heeft dit MDW-project bij benzinestations langs rijkswegen 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 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 evaluatieonderzoek 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. In 2008 heeft de eerste evaluatie plaatsgevonden².

De tweede evaluatie heeft medio 2014 plaatsgevonden. Hierbij treft u de kabinetsreactie bij de tweede evaluatie aan. Deze kabinetsreactie is als volgt opgebouwd:

1. geschiedenis en gekozen veilingmethode,
2. opzet van het onderzoek,
3. resultaten van het onderzoek,
4. kabinetsreactie op het onderzoek.

1. Geschiedenis en gekozen veilingmethode

Om goed te kunnen begrijpen in welk kader het eerste en het tweede evaluatieonderzoek naar de veilingmethode heeft plaatsgevonden, is een korte historische schets van belang³.

In het MDW-project Benzinemarkt werd 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. 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 ontwikkeling van nieuwe locaties, en het opheffen van de functiescheiding tussen benzinestations en wegrestaurants.

Het gehele traject omvat een met de betrokken partijen afgesproken geleidelijke omvorming van de marktstructuur. Tevens wordt – in het kader van bevordering van meer concurrentie – toetreding van nieuwe

² Zie de brief van de Minister van Financiën van 19 juni 2008 aan de Tweede Kamer inzake het kabinetstandpunt op het onderzoek Evaluatie benzineveiling (Kamerstuk 24 036, nr. 347).

³ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de totstandkomingsgeschiedenis Kamerstuk 29 951, nr. 3.

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 bieder 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 dertien huurrechten één voor één geveild. Het veilingsschema wordt jaarlijks door de Minister voor Wonen en Rijksdienst vastgesteld. De volgorde waarin de door de concessiehouders aangeboden benzinstationlocaties worden geveild, wordt 14 dagen voor de veiling 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 de concessiehouders, te weten: 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 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 zijn hoogste bod. Deze regel, ook wel topdeelregeling⁴ genoemd, dient te voorkomen dat de zittende huurder onevenredig voordeel haalt uit zijn positie van wederpartij bij die bestaande overeenkomst.

Na de overgangperiode (dus bij de tweede keer dat een huurrecht van een benzinstation wordt geveild), vervallen deze regels en treedt een ander veilingregime 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 Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen (Benzinewet) opgesteld.

⁴ 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 5^e tot en met de 12^e veiling gehouden in de periode 2007–2014) ingeval de zittende concessiehouder wint. Het maximum van 30% is wettelijk vastgelegd.

2. Opzet van het evaluatie-onderzoek

Onderwerp van de evaluatie is de veilingmethode. Om de uitkomsten van de eerste en de tweede evaluatie goed te kunnen vergelijken, sluit de onderzoeksopzet van de tweede evaluatie zoveel mogelijk aan bij de onderzoeksopdracht van de eerste evaluatie. Dit heeft geleid tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

- Welk effect heeft – gelet op de ervaringen bij de elf gehouden veilingen van huurrechten van benzinstations langs rijkswegen – de huidige veilingmethode op de toetredingsmogelijkheden van andere marktpartijen op deze markt, gegeven de beoogde geleidelijke omvorming van de marktstructuur tijdens de overgangsfase tot 2024? Welke factoren bij (of onderdelen/aspecten van) de veilingmethode spelen een rol bij de toetredingsmogelijkheden, waarbij speciale aandacht wordt gegeven aan prijsconcurrentie en aan strategisch gedrag?

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

De 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 de doeleinden moeten de volgende randvoorwaarden in acht worden genomen:

- 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 en 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-discriminatoir), maar voorkomt zoveel mogelijk dat de zittende partij, als deelnemer, een onevenredig voordeel uit zijn positie als houder van de Oude Concessie kan putten;
- De veilingmethode bemoeilijkt samenspanning, beperkt de *winner's curse*⁵ en maakt flexibel biedgedrag mogelijk.

Bij het tweede onderzoek ligt de nadruk op de periode 2008–2013. 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. Daarnaast hebben zij gesproken met diverse relevante betrokkenen, waaronder convenantpartijen.

3. Conclusies en aanbevelingen evaluatie-onderzoek

3.1 Inleiding

Op basis van de centrale onderzoeksvraag, de hoofddoelen van de Benzinewet en de drie doeleinden die centraal stonden bij ontwikkeling van de voorgeschreven veilingmethodiek (de veilingmethode dient

⁵ Winner's curse: de organisatie die op de veiling het huurrecht heeft verkregen, heeft meer geboden voor het huurrecht dan het huurrecht voor die partij waard is.

nieuwe toetreders te stimuleren, de veilingmethode moet voor de verkopende partij een optimale opbrengst opleveren en de kosten van de veiling mogen niet te veel oplopen) hebben de onderzoekers dit uitgewerkt in de volgende vier onderzoeksvragen (in volgorde van belang):

1. Stimuleert de veilingmethode nieuwe toetreders?
2. Stimuleert de veilingmethode prijsconcurrentie tussen benzinestations?
3. Levert de veilingmethode een optimale opbrengst op?
4. Staan de kosten van de veiling in verhouding tot de doelen ervan?

3.2 Conclusies

1. Stimuleert de veilingmethode nieuwe toetreders?

De onderzoekers concluderen dat de veiling een bescheiden positief effect heeft gehad op toetreding door nieuwe partijen sinds 2008. Dit geldt alleen op concessiehouderniveau langs rijkswegen. Langs de rijkswegen zijn er als gevolg van de veilingen geen nieuwe merken bijgekomen. Sinds 2008 zijn 10 van de 48 geveilde tankstations (21%) overgegaan naar een nieuwe huurder. De overige veilingen zijn gewonnen door de zittende partij. De stations die van concessiehouder wisselen bevinden zich met name langs N-rijkswegen (60%), de stations langs A-rijkswegen wisselen relatief minder van concessiehouder (16%). Vergeleken met de onderzoeksperiode van de vorige evaluatie, (2002–2007) is het beeld in beide perioden vergelijkbaar. De wisselingen in concessiehouder en gevoerd merk hebben niet geleid tot grote veranderingen in marktconcentratie, ook niet wanneer rekening wordt gehouden met veranderingen die buiten de veiling om hebben plaatsgevonden.

Uit de cijfermatige analyse komt het beeld naar voren dat de zittende concessiehouder relatief vaak de veiling wint. Verder neemt het aantal deelnemers aan de veiling in de loop van de tijd geleidelijk af. In de interviews is door diverse partijen aangegeven dat de afnemende belangstelling voor de veiling te verklaren is door de perceptie dat zittende partijen een relatief groot voordeel hebben. Hier zijn de volgende verklaringen voor gegeven.

Ten eerste is sprake van asymmetrische informatie tussen de zittende partij en potentiële nieuwkomers. De zittende partij is vanwege zijn ervaring met de locatie goed op de hoogte van alle parameters die nodig zijn om de waarde van een huurrecht te kunnen bepalen, terwijl potentiële nieuwkomers hiervan een inschatting moeten maken. Ten tweede zijn er indicaties dat netwerkeffecten op deze markt een belangrijke rol spelen. Netwerkeffecten doen zich voor als de waarde van een tanklocatie voor een partij mede afhangt van het aantal en de locatie van andere tankstations van deze partij. Volgens diverse geïnterviewde partijen zorgen netwerkeffecten ervoor dat de waarde van een huurrecht voor een gevestigde partij met een bestaand (regionaal, landelijk of zelfs internationaal) netwerk aanzienlijk hoger is dan voor een partij zonder netwerk met vergelijkbare locatie en spreiding. In dat geval zullen zittende partijen bereid zijn om een hoger bod uit te brengen voor een betreffende locatie en dus ook vaker een veiling winnen. Tenslotte zorgt, volgens circa de helft van de geïnterviewden, de topdeelregeling ervoor dat het voor zittende partijen minder kostbaar is om een relatief hoog bod (dichter bij de werkelijke waarde) uit te brengen. Deze regeling, die alleen geldt als een station voor de eerste keer geveild wordt, zorgt ervoor dat een zittende partij niet meer hoeft te betalen dan 30% van het hoogste bod indien deze de veiling wint, waarmee het risico op het bekende euvel in veilingen, de «winner's curse», wordt verminderd.

Uit de analyse blijkt verder dat de gekozen veilingmethode in overwegende mate objectief en transparant is. Potentiële toetreders ondervinden door de gekozen veilingmethode geen nadeel of voordeel. Volgens sommige geïnterviewden maakt de gekozen opzet waarbij jaarlijks «slechts» een tiental geografisch verspreide stations sequentieel worden geveild het moeilijk om snel een behoorlijke schaal te bereiken. Voor partijen die een bepaald netwerk willen opbouwen is het bovendien een probleem dat zij vooraf niet kunnen voorspellen welke stations er «gewonnen» gaan worden. Deze partijen geven er de voorkeur aan om buiten de veiling om een positie op te bouwen. Veel partijen geven daarnaast aan vanaf 2017, als de eerste stations voor de tweede keer worden geveild, gunstigere perspectieven te zien voor deelname aan een veiling omdat diverse overgangsmaatregelen, zoals de topdeelregeling, dan niet meer van toepassing zijn.

2. Stimuleert de veilingmethode prijsconcurrentie tussen benzinestations?

De onderzoekers concluderen dat de benzineveilingen een beperkt positief effect hebben gehad op de prijsconcurrentie. Op korte termijn (direct na de veiling) zijn de effecten positief, maar een jaar na de veiling wijken de prijsniveaus van stations die een andere concessiehouder hebben gekregen statistisch gezien niet meer af van de prijzen van geveilde stations die niet van concessiehouder zijn veranderd. Deze uitkomsten sluiten aan op eerdere studies waarin beperkte effecten worden verwacht of zijn waargenomen.

In de interviews is aangegeven dat de veilingen hoogstens een marginaal effect op de benzineprijzen hebben gehad. In geen enkel interview is aangegeven dat sprake is van structureel lagere brandstofprijzen als gevolg van de veilingen. Veel partijen schrijven dit toe aan het beperkte aantal nieuwe toetreders dat via de veiling op de markt is gekomen en het beperkte aantal benzinestations dat in de veiling van concessiehouder is gewisseld.

De onderzoekers merken daarbij op dat hun analyse naar de gevolgen voor prijsconcurrentie beperkt is omdat zij geen inzicht hebben gekregen in alle door weggebruikers betaalde benzineprijzen. Zo beschikt een significante groep van Nederlandse weggebruikers (met name de leaserijders) over een tankpas, waarbij als gevolg van afspraken tussen leasemaatschappijen en oliemaatschappijen de werkelijk betaalde prijs aan de pomp aanzienlijk lager kan zijn dan de prijs die reguliere weggebruikers betalen. Daarnaast merken de onderzoekers op dat in toenemende mate concurrentie ook plaatsvindt op andere aspecten dan de prijs van brandstof. Daarbij valt te denken aan de sfeer en uitstraling van een tankstation, de reinheid van de toiletten, de kwaliteit en het assortiment van de shop.

3. Levert de veilingmethode een optimale opbrengst op?

De onderzoekers definiëren een optimale opbrengst als een situatie waarin alle partijen volgens hun eigen waardering bieden en er geen sprake is van strategisch gedrag. De onderzoekers hebben geen concrete bewijzen gevonden dat het veilingontwerp zorgt voor een sub-optimale opbrengst. Dit komt door het feit dat de waarde van de huurrechten voor elke partij verschilt en daarom niet objectief vast te stellen is.

Uit de theoretische analyse blijkt dat het aannemelijk is dat partijen gemiddeld lager bieden dan de waarde die zij aan een huurrecht toekennen, maar dit is inherent aan het bestaan van asymmetrische informatie tussen de zittende partij (die inzicht heeft in de karakteristieken van een station) en potentiële nieuwkomers die hier inschattingen over moeten maken. Ook het feit dat partijen verschillende waarderingen kunnen hebben voor hetzelfde station draagt bij aan het bestaan van biedingen die lager zijn dan de waardering van het huurrecht.

Om een beeld te krijgen van de biedingen op huurrechten in relatie tot de marktwaarde van deze rechten is een eenvoudig model gemaakt waarbij de marktwaarde wordt verklaard door de brandstof doorzet, de oppervlakte van het gebouw (als benadering van de potentiële shopomzet), de «aantrekkelijkheid» van de locatie en de passantenstroom. De aldus verkregen marktwaarde kan beschouwd worden als een gemiddelde waarde, exclusief specifieke factoren (zoals netwerkeffecten) die alleen van belang zijn voor specifieke stations en/of voor specifieke bidders. Uit deze analyse blijkt dat op stations die van concessiehouder wisselen relatief laag is geboden. De onderzoekers kunnen niet met zekerheid zeggen wat hier de oorzaak van is. Een mogelijkheid is dat de netwerkeffecten voor dit type stations laag zijn. Als het bijvoorbeeld locaties betreft die niet door bepaalde partijen als belangrijk voor hun netwerk worden geacht, dan leidt dit waarschijnlijk tot lagere biedingen dan wanneer dit wel het geval is. Dit betekent ook dat de waarderingen van de verschillende marktpartijen dichterbij elkaar liggen dan wanneer er wel sprake is van grote netwerkeffecten. Dit wordt ondersteund door de observatie dat bij wisselingen van concessiehouder het eerste en tweede bod relatief dicht bij elkaar liggen.

4. Staan de kosten van de veiling in verhouding tot de doelen ervan?

Op basis van de literatuur, de gehouden interviews en de analyse van de door de overheid gemaakte kosten concluderen de onderzoekers dat de kosten van de veiling beperkt zijn, zeker als deze worden afgezet tegen de verwachte omzet en winst die gedurende de looptijd van de concessie kan worden gemaakt.

Op basis van literatuuronderzoek concluderen de onderzoekers dat de gekozen veilingmethode relatief eenvoudig is omdat slechts één veilingronde wordt gehouden per te veilen huurrecht. Daarnaast draagt het achter elkaar veilen van de huurrechten van meerdere locaties bij aan een efficiënt proces. Uit de interviews blijkt dat partijen van mening zijn dat de kosten voor deelname aan de veiling beperkt zijn en geen reden vormen om niet aan een veiling deel te nemen. Idem geldt voor de kosten die de aanbieder partij moet maken. De grootste kostenpost is de benodigde tijd om een reële biedprijs te bepalen. De totale kosten voor een veilingdeelname komen volgens partijen uit op € 5.000,- à € 30.000,-. Naast de directe kosten voor deelname aan de veiling moeten er ook kosten worden gemaakt om de daadwerkelijke overdracht te realiseren, zoals het afrekenen voor de tanks en het ombouwen en rebranden van het tankstation. Wel zijn de geïnterviewde partijen van mening dat de kosten van de veiling niet te verwaarlozen zijn ten opzichte van de slaagkans, en dat het daarom van belang is om de administratieve lasten van de veiling zo laag mogelijk te houden.

Uit de analyse blijkt dat de door de overheid gemaakte kosten voor het opzetten van de veiling een licht dalende tendens vertonen en jaarlijks zo'n € 200.000,- bedragen. De belangrijkste kostenposten hier zijn de personeelskosten van de overheid, marketingkosten die gemaakt worden om de veiling aan te kondigen, en de kosten van de veilingmeester.

3.3 Aanbevelingen

In hun rapport doen de onderzoekers vier aanbevelingen, die hieronder kort worden toegelicht.

- De onderzoekers adviseren de huidige veilingmethode op hoofdlijnen voort te blijven zetten.
Uit de evaluatie zijn geen grote knelpunten gekomen die aanpassing behoeven. Bij dit advies wegen de onderzoekers mee dat het huidige veilingontwerp (inclusief de overgangsmatregelen zoals de topdeelre-geling) een compromis is tussen de belangen van zittende partijen

(concessiehouders en exploitanten), potentiële nieuwe toetreders en de overheid. Vanuit het perspectief van rechtsgelijkheid is het niet goed mogelijk noch wenselijk om gedurende de overgangperiode tot een andere weging van de verschillende belangen te komen. Van belang is tevens dat vanaf 2017 de eerste stations voor de tweede keer geveild gaan worden. Voor deze stations gelden dan geen overgangsmaatregelen meer zoals de topdeelregeling en (deels) de bescherming van zittende exploitanten. Mede op basis van de input van marktpartijen verwachten de onderzoekers dat dan sprake is van een meer gelijk speelveld waardoor het relatief aantrekkelijker wordt om aan een veiling deel te nemen. Mogelijk zal dit ook leiden tot meer toetreding en prijsconcurrentie. De onderzoekers adviseren om de ervaringen met de veilingssystematiek goed te blijven monitoren, met speciale aandacht voor de analyse van veilingresultaten en prijsconcurrentie van de stations die voor de tweede keer worden geveild. Als blijkt dat na afloop van de overgangperiode onvoldoende nieuwe toetreding en/of onvoldoende prijsconcurrentie plaatsvindt kunnen maatregelen overwogen worden om de positie van toetreders te versterken.

- Uit de analyse blijkt verder dat het van belang is om eventuele asymmetrie in de beschikbare informatie over te veilen stations zoveel mogelijk te verkleinen. Het gaat hier om informatieverschillen tussen zittende partijen en andere partijen; zittende partijen hebben betere informatie en zijn daarom beter in staat om de waarde van een huurrecht te bepalen. Het verkleinen van informatieverschillen kan ervoor zorgen dat de (winnende) biedingen dichter in de buurt komen van de marktwaarde van een huurrecht, wat de verwachte opbrengst kan verhogen. Tevens kan dit de drempel voor partijen verlagen om deel te nemen aan de veiling omdat de gepercipieerde risico's van een «verkeerd» bod worden verlaagd. Naarmate er meer informatie in het biedboek staat is er minder noodzaak voor partijen om deze door middel van eigen (extern) onderzoek in te schatten. Dit drukt de kosten van deelname aan de veiling en werkt drempelverlagend. Het leveren van meer informatie in het biedboek kan er derhalve toe bijdragen dat zowel een hogere opbrengst wordt gerealiseerd als meer partijen deelnemen aan de veiling (en uiteindelijk ook toetreden). Dit vereist geen verandering in het veilingontwerp, maar alleen een verandering in de beschikbare informatie in het biedboek.
- Voorts blijkt uit de analyse dat de huidige vormgeving van de veiling (op een fysieke locatie met een «loopje» naar de notaris) aanleiding kan geven tot enig strategisch gedrag. Partijen kunnen hun biedstrategie aanpassen (ook gedurende de veiling) op basis van informatie over het aantal aanwezigen op een veilingdag, of er door bepaalde partijen op een locatie geboden is en het aantal keren dat door bepaalde partijen gedurende een dag is geboden. Dit kan de veilingopbrengst en het aantal veilingdeelnemers verlagen. Om ervoor te zorgen dat de deelnemers aan de veiling deze informatie niet meer hebben adviseren de onderzoekers de veiling elektronisch te laten plaatsvinden. Een bod zou bijvoorbeeld vóór een bepaald tijdstip per email ingediend moeten worden bij een notaris. Dit zorgt ervoor dat alle partijen beschikken over dezelfde informatie. Voordeel is daarnaast ook dat kosten bespaard kunnen worden. Door het elektronisch laten plaatsvinden van de veiling hoeft de overheid niet langer een fysieke locatie af te huren, en hoeven deelnemers niet langer op de veilingdag aanwezig te zijn. Wel zullen in dat geval eenmalig kosten gemaakt moeten worden om een betrouwbare en zorgvuldige procedure tot stand te brengen. Een alternatief voor een elektronische veiling is dat iedere deelnemende partij aan de veiling verplicht is bij elk te veilen station een biedkaart in te leveren bij de notaris. Alle partijen nemen dan zichtbaar

deel aan de veiling zonder dat dit iets zegt over hun bod. In dat geval kunnen partijen hun bod niet langer afstemmen op het aantal bieders voor een locatie, maar kan men uit de aanwezigheid op de veilingdag nog wel informatie afleiden die ten voordele kan worden benut. Bij een elektronische veiling is dit niet mogelijk.

- Het gebiedscriterium⁶ is thans geformuleerd op basis van het gevoerde merk. De onderzoekers constateren dat als gevolg hiervan het risico bestaat dat één concessiehouder (of één partij met feitelijke zeggenschap over deze stations) meerdere stations uitbaat en daarbij het gebiedscriterium omzeilt door een verschillend merk te voeren. De onderzoekers hebben geen aanwijzingen dat het gebiedscriterium door deze formulering ineffectief is, maar kunnen niet uitsluiten dat dit in de toekomst gaat veranderen. Aangezien in economisch opzicht niet het merk relevant is maar de entiteit die feitelijk beslissende zeggenschap heeft over een benzinstation (in veel gevallen: de concessiehouder), adviseren de onderzoekers om het gebiedscriterium te zijner tijd te herformuleren zodat hier geen mededingingsproblemen uit voort kunnen vloeien.

4. Kabinetsreactie bij de conclusies en aanbevelingen

Algemeen

Het kabinet kan zich vinden in de centrale aanbeveling van de onderzoekers om de huidige veilingmethode op hoofdlijnen voort te zetten. Bij de eerste evaluatie in 2008 kwamen onderzoekers van een ander onderzoeksbureau tot dezelfde conclusie. Via het jaarlijks veilen van de huur rechten van een aantal benzinstations wordt de gesloten marktstructuur als gevolg van de destijds gehanteerde uitgiftesystematiek gaandeweg steeds verder opengebrouwen. Voor het MDW-traject was er geen sprake van een dynamische markt. Door middel van het MDW-traject en de Benzinewet worden nu op een geleidelijke wijze de randvoorwaarden geschapen voor een dynamischere markt.

Hoewel de onderzoekers constateren dat de veiling een bescheiden positief effect heeft gehad op de toetreding door nieuwe partijen sinds 2008 en dat er bij de vorige evaluatie over de periode 2002–2008 een vergelijkbaar beeld is, 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 onvoldoende ruimte om nieuwe radicale veranderingen in gang te zetten.

Het kabinet deelt de opvatting van de onderzoekers dat vanuit het perspectief van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid het niet mogelijk en evenmin wenselijk is om gedurende de overgangperiode tot een andere afweging van de belangen van de betrokken partijen te komen. Het kabinet onderschrijft het advies van de onderzoekers om de ervaringen met de veilingssystematiek goed te blijven monitoren, met speciale aandacht voor de analyse van veilingresultaten en prijsconcurrentie van benzinstations die vanaf 2017 voor de tweede keer worden geveild. Bij de volgende evaluatie in 2019 kunnen de veilingresultaten van die benzinstations in de analyse worden meegenomen. Als blijkt dat na afloop van de overgangperiode onvoldoende nieuwe toetreding en/of

⁶ 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.

prij concurrentie plaatsvindt, kunnen maatregelen worden overwogen om de positie van toetreders te versterken.

Asymmetrie in de beschikbare informatie

Uit het onderzoek blijkt dat het van belang is om eventuele asymmetrie in de beschikbare informatie over te veilen benzinestations zoveel mogelijk te verkleinen. In het Algemeen Overleg op 2 februari 2011 in de Tweede Kamer⁷ is door de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer aangegeven dat hij aanvullende gegevens in de biedboeken ten behoeve van de veiling van benzinestations wil opnemen. Het biedboek zoals omschreven in artikel 5, lid 4, van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen (Benzinewet) bevat voor de veiling relevante informatie over een motorbrandstoffenverkooppunt. Het opnemen van aanvullende informatie beoogt het voor potentiële bieders mogelijk te maken om tijdens de veiling een verantwoord bod uit te kunnen brengen en daarnaast zoveel mogelijk te voorkomen dat de houder van de concessie/het huurrecht/het erfpachtrecht – ten opzichte van de overige deelnemers aan de veiling – onevenredig voordeel uit zijn bestaande positie kan putten. De aanvullende informatie die het kabinet beoogt op te nemen in het biedboek betreft:

1. De doorzetgegevens van het benzinestation en de opbouw hiervan in termen van brandstofsoort;
 2. Het aantal verkochte kaartliters per brandstofsoort;
 3. De bruto shopomzet, exclusief de brandstofverkoppen.
- Het is mededingingsrechtelijk mogelijk om deze gegevens in het biedboek op te nemen⁸. Hiervoor is (aanvullende) wetgeving nodig. Het kabinet streeft er naar deze wetgeving op zo kort mogelijke termijn tot stand te brengen.

Vormgeving van de veiling

De onderzoekers stellen dat de huidige vormgeving van de veiling aanleiding kan geven tot strategisch gedrag. Partijen kunnen hun biedstrategie aanpassen (ook gedurende de veiling) op basis van het aantal aanwezigen op een veilingdag, het feit dat door bepaalde partijen op een locatie geboden is en het aantal keren dat door bepaalde partijen gedurende een dag wordt geboden. De onderzoekers stellen dat dit de veilingopbrengst en het aantal veilingdeelnemers kan verlagen. Om dit te vermijden bevelen de onderzoekers aan de veiling elektronisch te laten plaatsvinden. Het kabinet acht het van belang dat – met het oog op een gelijk speelveld voor marktpartijen – marktpartijen onder dezelfde condities hun bod kunnen of hebben kunnen uitbrengen en dat concessiehouders de concessie op gelijke wijze geveild (hebben) zien worden. Omdat het gesloten karakter van de huidige veilingssystematiek ertoe bijdraagt om onwenselijk gedrag van deelnemers te voorkomen en bij de veilingen tot nu toe geen aanwijzingen zijn aangetroffen van strategisch gedrag door partijen is het kabinet daarom van mening dat de huidige vormgeving van de veiling van benzinestations die voor de eerste keer worden geveild gehandhaafd moet blijven. Omdat na de eerste veiling een aantal overgangsmatregelen, zoals de topdeelregeling, vervalt, waardoor de verhoudingen tussen de marktpartijen, en de marktpartijen en de Staat anders komen te liggen, gaat het kabinet voor de benzinestations die voor de tweede keer worden geveild

⁷ Zie Kamerstuk 24 036, nr. 385.

⁸ L.W. Gormley en H.H.B. Vedder, Meer Marktwerking Benzinemarkt, Een onderzoek naar de juridische randvoorwaarden voor enige voorstellen van de Tweede Kamer teneinde de marktwerking tussen benzinestations langs de snelweg te bevorderen, Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2009, blz. 18–20.

(vanaf 2017) onderzoeken of het mogelijk is om de veiling vanaf 2017 elektronisch te laten plaatsvinden. Hierbij zullen ook de marktpartijen worden betrokken/geconsulteerd.

Het gebiedscriterium

Het gebiedscriterium vloeit voort uit afspraken in de convenanten die zijn gesloten tussen de Staat der Nederlanden en de betrokken marktpartijen. De onderzoekers hebben geen aanwijzingen dat het gebiedscriterium wordt omzeild doordat een concessiehouder verschillende merken voert. Ook het kabinet heeft geen aanwijzingen dat hiervan sprake is. Het kabinet blijft monitoren of de huidige formulering van het gebiedscriterium effectief is en zal als blijkt dat de formulering ineffectief wordt, maatregelen nemen.