

Gevolgen van een publicatieplicht op de benzinemarkt

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Rotterdam, 13 juni 2013



Gevolgen van een publicatieplicht op de benzinemarkt

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Koen Vervoort

Lars Meindert

Marjan van Schijndel

Maarten van der Wagt

Frank van Zutphen (Van Zutphen Economisch Advies)

Rotterdam, 13 juni 2013

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profit sectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100 procent groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80 procent afgenomen.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Achtergrond	9
1.2 Doel van het onderzoek	9
1.3 Onderzoeksaanpak	10
1.4 Gehanteerde uitgangspunten en definities	11
1.5 Leeswijzer	12
2 Referentiesituatie prijstransparantie	13
2.1 Het functioneren van prijsvergelijkingsdiensten	13
2.2 Actualisatie van de analyse uit 2011	14
2.2.1 Bestaande en nieuwe initiatieven	15
2.2.2 Wijzigingen in de manier van datavergaring	17
2.3 Prijstransparantie in de referentiesituatie	17
3 Mogelijke varianten voor een publicatieplicht	19
3.1 Ervaringen in het buitenland	19
3.1.1 Publicatieplicht in Frankrijk	19
3.1.2 Publicatieplicht in Duitsland	20
3.1.3 Publicatieplicht Oostenrijk	21
3.1.4 Prijzenregistratie in Denemarken	22
3.2 Aandachtspunten voor een publicatieplicht bij direct betrokken partijen	23
3.3 Naar twee hoofdvarianten voor een publicatieplicht	24
4 Variant 1: Handmatig invoeren van prijzen	27
4.1 Uitwerking systeem	27
4.2 Regeldrukkosten	28
4.2.1 Administratieve lasten voor pomphouders	28
4.2.2 Uitvoeringskosten voor de overheid	30
4.2.3 Handhavingskosten voor de overheid	31
4.2.4 Regeldrukkosten totaal	32
4.3 Effecten op prijstransparantie en werking benzinemarkt	33
4.3.1 Effecten op de prijstransparantie	33
4.3.2 Effecten hogere prijstransparantie op werking van de benzinemarkt	34
5 Variant 2: Automatisch doorgeven van prijzen	43
5.1 Uitwerking systeem	43
5.2 Regeldrukkosten	44
5.2.1 Administratieve lasten voor pomphouders	44
5.2.2 Uitvoeringskosten voor de overheid	46
5.2.3 Handhavingskosten voor de overheid	46
5.2.4 Regeldrukkosten totaal	47
5.3 Optimalisatie variant 2 via een hybride systeem	47
5.4 Effect op prijstransparantie en werking benzinemarkt	49

6	Draagvlak publicatieplicht en verkenning van alternatieve mogelijkheden	51
6.1	Draagvlak voor een publicatieplicht	51
6.2	Verkenning van alternatieve mogelijkheden	52
	Bijlage 1: Overzicht geïnterviewde personen	55
	Bijlage 2: Ervaringen uit het buitenland	57
	Bijlage 3: Kostenraming publicatieplicht Duitsland	63
	Bijlage 4: Enkele kenmerken van de benzinemarkt	66

Samenvatting

Eén van de voorwaarden voor een goed functionerende benzinemarkt is dat er sprake is van transparante benzineprijzen. Een consument weet dan waar hij het goedkoopst kan tanken. Om de prijs transparantie op de benzinemarkt te bevorderen heeft de Tweede Kamer op 24 januari 2013 de motie-Klever/Vos aangenomen. In deze motie verzoekt de Tweede Kamer *'de regering om te onderzoeken op welke wijze met zo laag mogelijke administratieve lasten voor ondernemers de publicatieplicht valt vorm te geven en pomphouders te verplichten voor 1 januari 2014 informatie over benzineprijzen gratis beschikbaar te stellen.'*

Het Ministerie van Economische Zaken heeft Ecorys, in samenwerking met Van Zutphen Economisch Advies, gevraagd onderzoek te doen naar de gevolgen van een dergelijke publicatieplicht. Ecorys heeft hier als volgt invulling aan gegeven:

1. Een analyse van de belangrijkste kosten van een publicatieplicht, te weten:
 - a. De administratieve lasten en de nalevingskosten voor de pomphouder;
 - b. De uitvoeringskosten en de kosten van handhaving voor de overheid.
2. Een analyse van de gevolgen van een publicatieplicht op de prijs transparantie en op de werking van de benzinemarkt.
3. Een verkenning van andere mogelijkheden dan een publicatieplicht om de prijs transparantie op de benzinemarkt te verbeteren.

Twee varianten voor een publicatieplicht: Handmatige en automatische invoer van prijzen

In Frankrijk en Oostenrijk bestaat momenteel een wettelijke publicatieplicht. Op korte termijn wordt een publicatieplicht in Duitsland van kracht. Uit deze drie landen komen twee hoofdvormen voor een publicatieplicht naar voren die in dit onderzoek gehanteerd zijn:

1. In variant 1 voert de pomphouder handmatig op een website prijsaanpassingen in.
2. Variant 2 is identiek aan variant 1 met dat verschil dat de prijsaanpassingen op automatische wijze via een koppeling met kassa- dan wel softwaresystemen worden doorgegeven.

Voortbouwend op de vormgeving van een publicatieplicht in genoemde landen, alsook op basis van interviews met brancheorganisaties en oliemaatschappijen, zijn in deze analyse de volgende uitgangspunten voor beide varianten van een publicatieplicht gehanteerd:

- Prijsaanpassingen worden real-time doorgegeven.
- De plicht geldt uitsluitend voor reguliere brandstoffen: Euro95, diesel en LPG.
- Er is geen drempelvolumen; de plicht geldt voor alle tankstations.
- De aangeleverde benzineprijzen worden opgenomen in een database die in de vorm van een openbaar toegankelijke website voor consumenten ontsloten wordt.
- De organisatorische en technische uitvoering van de publicatieplicht wordt gedaan door de overheid in de vorm van een beheerorganisatie. Het bedrijfsleven levert de prijsdata aan.

Kosten publicatieplicht: Administratieve lasten en nalevingskosten voor de pomphouder

Beide varianten leiden jaarlijks tot extra administratieve lasten en nalevingskosten voor de pomphouder. In variant 1 moet een pomphouder bij iedere prijsaanpassing inloggen op een website. Dit kost naar schatting in totaal circa €3,3 à €5,4 miljoen per jaar. In variant 2 wordt een koppeling gelegd met bestaande kassa- en/of backofficesystemen zodat prijswijzigingen automatisch worden doorgegeven. Hiervoor moeten bestaande systemen worden aangepast, de eenmalige investeringskosten daarvoor bedragen ongeveer €0,5 miljoen. De jaarlijkse extra kosten

voor beheer en onderhoud van deze koppelingen bedragen circa €0,1 miljoen. Pomphouders die niet beschikken over kassa- en/of backofficesystemen zullen hierin aanvullend moeten investeren om aan de publicatieplicht te kunnen voldoen. Voor deze groep kan het substantiële extra kosten betreffen die geraamd worden op eenmalig €1,3 à €2,5 miljoen en jaarlijks €1,0 à €1,5 miljoen.

Gemeten over een langere periode leidt variant 2 tot lagere extra lasten dan variant 1. Een hybride variant heeft per saldo de laagste extra kosten. Dit komt doordat niet alle tankstations gebruik maken van kassa- en/of backofficesystemen waardoor handmatige invoer voor deze tankstations goedkoper is. Deze variant leidt tot eenmalig investeringskosten van tussen de €0,4 à €0,6 miljoen voor de pomphouders en tot jaarlijkse administratieve lasten van €0,5 à €1,1 miljoen.

Kosten publicatieplicht: De uitvoeringskosten en de kosten van handhaving voor de overheid

Voor de analyse zijn wij ervan uitgegaan dat de organisatorische en technische uitvoering van de publicatieplicht wordt gedaan door de overheid. In variant 1 worden de eenmalige investeringen in het systeem geraamd op circa €1 à €2 miljoen. In variant 2 zijn de kosten naar verwachting circa 10 procent lager omdat er geen *portal* hoeft te worden ontwikkeld om gegevens handmatig in te voeren.

De jaarlijkse kosten voor het technische en organisatorische beheer van de publicatieplicht worden in beide varianten geraamd op €0,5 à €0,8 miljoen.

Naast beheer zal gehandhaafd moeten worden of de website ook daadwerkelijk actuele en correcte prijzen toont. Handhaving kan op verschillende manieren geschieden. Een minimumvariant die als uitgangspunt voor beide varianten is gekozen is dat de handhaving plaatsvindt op basis van:

1. Fysieke bezoeken van tankstations door inspecteurs. Minimaal wenselijk lijkt dat er sprake is van tenminste 2 inspecteurs (2 FTE), en
2. Op basis van waarnemingen van consumenten. Naar schatting vereist dit een additionele inzet van 2 FTE, onder meer om reacties op goede wijze af te handelen.

De totale kosten van handhaving komen naar verwachting uit op een bedrag tussen de €0,3 à €0,4 miljoen op jaarbasis. Dit is niet onderscheidend tussen beide varianten.

Overzicht kosten van een publicatieplicht

Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van alle genoemde eenmalige en structurele (jaarlijkse) kosten van een publicatieplicht voor pomphouders en de overheid.

Tabel 1.1 Overzicht kosten van een publicatieplicht voor pomphouders en de overheid (in €mln.)

	Variant 1	Variant 2	Hybride variant
	Handmatige invoer	Koppeling systemen	Handmatig + Koppeling
Lasten pomphouders:			
- Eenmalige kosten	-	1,7 - 3,0	0,4 - 0,6
- Jaarlijkse kosten	3,3 - 5,4	1,1 - 1,6	0,5 - 1,1
Lasten overheid:			
- Eenmalige kosten	1,0 - 2,0	0,9 - 1,8	1,0 - 2,0
- Jaarlijkse kosten	0,8 - 1,2	0,8 - 1,2	0,8 - 1,2
Totaal eenmalige kosten	1,0 - 2,0	2,6 - 4,8	1,4 - 2,6
Totaal jaarlijkse kosten	4,1 - 6,6	1,8 - 2,7	1,3 - 2,3

Gevolgen van een publicatieplicht op de prijstransparantie...

Doel van een publicatieplicht is om de prijstransparantie op de benzinemarkt te verbeteren. Consumenten kunnen momenteel al gebruik maken van verschillende diensten als websites, navigatiesystemen en apps om brandstofprijzen te vergelijken. Verschillende apps zoals DirectLease en TravelCard, en navigatiesystemen als TomTom, Navigon en Garmin scoren momenteel goed op de indicatoren van prijstransparantie:

- *Betrouwbaarheid van de getoonde prijzen.* In toenemende mate wordt gebruik gemaakt van transactiedata van tankpassen van onafhankelijke partijen. Deze data wordt automatisch geregistreerd en doorgegeven. De kans op niet-correcte prijzen is hierdoor minimaal.
- *Actualiteit van de getoonde prijzen.* Verschillende diensten worden eenmaal per 24 uur 'gevoed' met actuele prijzen, waardoor van 70-80 procent van de tankstations de getoonde prijzen maximaal 24 uur oud zijn. Op korte termijn zullen verschillende apps naar verwachting eens per 30 minuten 'gevoed' worden met transactiegegevens waardoor de actualiteit verder verbetert.
- *Volledigheid van de getoonde prijzen.* Diensten geven regulier zicht op de prijzen van benzine en diesel (samen 95% van het totaalvolume), en in toenemende mate ook op LPG. De diensten op basis van transactiedata bevatten de dagelijkse prijzen van 70-80 procent van de tankstations.

De consument kan derhalve nu al een goed beeld krijgen van benzineprijzen. Een publicatieplicht zal de mate van prijstransparantie beperkt verder verbeteren. De informatie die dat op zal leveren:

1. Omvat alle tankstations, daarbij bevat de website ook LPG-prijzen.
2. Is real-time; de vertraging in de getoonde prijzen neemt af van mogelijk 30 minuten in de nabije toekomst voor 70-80 procent van de stations naar real time voor 100 procent van de tankstations bij een publicatieplicht.
3. Zal qua betrouwbaarheid vergelijkbaar zijn met het huidige gebruik van transactiedata, maar afhankelijk van de vorm van doorgifte (bijvoorbeeld handmatig, met kans op bewuste en onbewuste fouten) kan een publicatieplicht een verslechtering betekenen.

...op de werking van de benzinemarkt en op de markt voor prijsvergelijkingsdiensten

De publicatieplicht en de verbetering van de prijstransparantie kunnen bijdragen aan een verbetering van het functioneren van de benzinemarkt. Deze effecten zijn naar verwachting echter minimaal. De plicht leidt niet tot significant lagere benzineprijzen. Dit heeft meerdere redenen:

- De (prijsbewuste) consument is nu al goed geïnformeerd en handelt overeenkomstig. De consument weet via beschikbare diensten maar ook uit 'mond-op-mondreclame' en uit eigen ervaring veelal goed waar het goedkoopste pompstation is, en handelt hier ook nu al naar.
- Er is sprake van een markt met een hoge concurrentiedruk, mede als gevolg van een teruglopend brandstofvolume, waardoor marges al onder druk staan.
- Prijstransparantie is één van de factoren die de werking van de markt bepalen. Andere factoren veranderen niet of nauwelijks, daarbij liggen knelpunten in de markt op andere terreinen.
- Ervaringen en verwachtingen in het buitenland wijzen op geen of minimale effecten op de prijzen.

Ook is van belang dat een publicatieplicht de bestaande prijsvergelijkingsdiensten op de markt zal bedreigen en de marktverhoudingen verstoren. Het is te verwachten dat een publicatieplicht er toe leidt dat een aantal van de huidige prijsvergelijkende diensten zal wegvallen omdat het voor hun niet meer loont om een website of app te onderhouden. Ook voor bedrijven die transactiedata verzamelen en doorverkopen zal een publicatieplicht een bedreiging voor (een deel van) hun business case vormen. Aan de andere kant kan het vrijgeven van de, op basis van de publicatieplicht, verzamelde data ook weer nieuwe kansen op de markt geven.

Draagvlak voor een publicatieplicht

In gesprekken met sectorvertegenwoordigers en oliemaatschappijen is dieper op de effecten van een publicatieplicht ingegaan. Hieruit kwam naar voren dat de weerstand tegen een plicht groot is:

- De prijstransparantie op de benzinemarkt, in vergelijking met andere markten, is al erg hoog.
- Nut en noodzaak van een publicatieplicht wordt niet gezien. De consument kan zich nu al goed laten informeren. Er is sprake van een goed concurrerende markt.
- Betwijfeld wordt of een goede handhaafbaarheid van de publicatieplicht wel mogelijk is.
- 'De' benzineprijs bestaat niet. Voor veel consumenten gelden kortingen dan wel gelden er loyaliteitsregelingen. Daarbij kan de prijs niet los gezien worden van de service.
- Marges staan door het teruglopend volume al sterk onder de druk.

Verkenning van andere mogelijkheden om de prijstransparantie op de benzinemarkt te verbeteren

Een publicatieplicht is geen doel op zich, maar een instrument om te komen tot betere prijstransparantie en daarmee de consument in staat te stellen om betere afwegingen te kunnen maken. Mede gelet op het lage draagvlak dat uit de gesprekken bleek, is bezien of er mogelijkheden zijn om via een andere wijze dan een publicatieplicht deze doelen te realiseren en tegen lagere lasten dan in dit onderzoek berekend voor zowel bedrijfsleven als overheid.

Op basis van de genoemde gesprekken en de andere onderzoeksresultaten heeft Ecorys hier haar gedachten over laten gaan. Op dit moment zijn er meerdere prijsvergelijkers die goed scoren op de prijstransparantie. Er is daarmee al een goede 'basisinfrastructuur'. Vraag is dan of mogelijk is om de prijstransparantie te verbeteren door gebruik te maken van deze bestaande basisinfrastructuur, waardoor 'dubbel werk' wordt voorkomen. Daarbij kunnen de lasten voor zowel pomphouders als overheid mogelijk worden beperkt.

Ons inziens zijn er drie mogelijke denkrichtingen / enkele gerichte maatregelen om de prijstransparantie te verbeteren door gebruik te maken van deze bestaande basisinfrastructuur:

1. Aanleveren van actuele prijsinformatie door pomphouders op vrijwillige basis. Deze data kunnen vervolgens door prijsvergelijkingsdiensten gebruikt worden om bestaande diensten te verrijken. De kwaliteit van de bestaande diensten wordt hiermee verbeterd.
2. Betere informatievoorziening over prijsvergelijkingsdiensten. Dit komt neer op het beter informeren van consumenten door de overheid over het bestaan van prijsvergelijkingsdiensten. De bekendheid van deze diensten verbetert hiermee en daarmee mogelijk ook het gebruik.
3. Belonen van prijsspotter. Dit is in hoofdlijnen vergelijkbaar met de eerste denkrichting, zij het dat hierbij gebruik wordt gemaakt van waarnemingen door consumenten, en die hiervoor ook worden beloond. Met deze informatie kunnen bestaande diensten worden verrijkt.

Samenvattend is er bij deze denkrichtingen op het eerste gezicht sprake van een mindere verbetering van de prijstransparantie in vergelijking met een publicatieplicht, maar daar staan ook lagere kosten voor overheid en pomphouders tegenover. Wel wordt hierbij zo veel mogelijk voortgebouwd op de bestaande initiatieven in de markt en kan deze ook ondersteunen, terwijl een publicatieplicht de huidige marktverhoudingen zal verstoren.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Prijstransparantie is een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende benzinemarkt en geeft uiting aan het 'gemak' waarmee consumenten brandstofprijzen kunnen vergelijken. Transparantie van benzineprijzen geeft prijsbewuste weggebruikers de mogelijkheid om te bepalen waar zij het goedkoopst kunnen tanken.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft Ecorys in 2011 in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie onderzoek verricht naar de prijstransparantie op de markt voor motorbrandstoffen¹. Hieruit bleek dat weggebruikers via websites, navigatiesystemen en applicaties op smartphones kunnen kiezen uit verschillende mogelijkheden om brandstofprijzen te vergelijken. Uit het onderzoek kwam ook naar voren dat sommige van deze prijsvergelijkers redelijk tot goed scoren op het vlak van actualiteit, betrouwbaarheid en volledigheid.

Om de prijstransparantie op de benzinemarkt te bevorderen heeft de Tweede Kamer op 24 januari 2013 de motie-Klever/Vos aangenomen. In deze motie verzoekt de Tweede Kamer *'de regering om te onderzoeken op welke wijze met zo laag mogelijke administratieve lasten voor ondernemers de publicatieplicht valt vorm te geven en pomphouders te verplichten voor 1 januari 2014 informatie over benzineprijzen gratis beschikbaar te stellen.'*

Het Ministerie van Economische Zaken heeft Ecorys, in samenwerking met Van Zutphen Economisch Advies, gevraagd onderzoek te doen naar de gevolgen van een dergelijke publicatieplicht. Voorliggend rapport vormt hier de weerslag van.

1.2 Doel van het onderzoek

Gevolgen van een publicatieplicht...

Het doel van dit onderzoek is om de gevolgen inzichtelijk te maken van verplichting voor pomphouders om hun actuele pompprijzen gratis beschikbaar te stellen ('hierna publicatieplicht'). Ecorys heeft aan dit doel onderzoeksmatig invulling gegeven door drie typen analyses uit te voeren:

1. Een analyse van de belangrijkste kosten van een publicatieplicht, te weten:
 - a. De administratieve lasten en de nalevingskosten voor de pomphouder;
 - b. De uitvoeringskosten en de kosten van handhaving voor de overheid.
2. Een analyse van de gevolgen van een publicatieplicht op de prijstransparantie en op de werking van de benzinemarkt.
3. Een verkenning van andere mogelijkheden dan een publicatieplicht om de prijstransparantie op de benzinemarkt te verbeteren.

...voor twee mogelijke hoofdvarianten van een publicatieplicht

Er zijn verschillende varianten denkbaar voor een publicatieplicht. In Frankrijk en Oostenrijk bestaat momenteel een wettelijke publicatieplicht. Op korte termijn wordt een publicatieplicht in Duitsland

¹ Ecorys (2011), *Prijstransparantie op de markt voor motorbrandstoffen*.

van kracht. Uit deze drie landen komen twee hoofdvormen voor een publicatieplicht naar voren die in dit onderzoek gehanteerd zijn:

1. In variant 1 voert de pomphouder handmatig op een website prijsaanpassingen in.
2. Variant 2 is identiek aan variant 1 met dat verschil dat de prijsaanpassingen op automatische wijze via een koppeling met kassa- dan wel softwaresystemen worden doorgegeven.

Deze twee varianten dekken ruwweg de 'randen van het speelveld' voor een publicatieplicht en geven daarmee een goed beeld van de invulling van een mogelijke publicatieplicht. Wel zitten hier verschillende vrijheidsgraden in, waardoor hier verschillende subvarianten op mogelijk zijn.

Beide varianten worden afgezet tegenover een referentiesituatie. Dit is de meest waarschijnlijke situatie voor de korte termijn, maar dan zonder de invoering van een publicatieplicht. De referentiesituatie bekijkt de prijstransparantie gegeven de huidige mogelijkheden voor consumenten om over prijsinformatie te beschikken en rekening houdende met de te verwachten ontwikkelingen hierop voor de korte termijn.

De verschillende varianten en de keuzes hierbij worden in het vervolg van het rapport nader toegelicht.

Verkenning van andere mogelijkheden om de prijstransparantie op de benzinemarkt te verbeteren

Een publicatieplicht is geen doel op zich, maar een instrument om te komen tot betere prijstransparantie en daarmee de consument in staat te stellen om betere afwegingen te kunnen maken. Mede gelet op het gebrek aan draagvlak dat uit de gevoerde gesprekken bleek, is de vraag of er geen mogelijkheden zijn om via andere mogelijkheden dan een publicatieplicht deze doelen te realiseren en tegen lagere lasten dan in beide hoofdvarianten.

In aanvulling op de analyse van de gevolgen van de twee varianten voor een publicatieplicht is verkend of er ook andere mogelijkheden zijn om de prijstransparantie op de benzinemarkt te verbeteren. Bijvoorbeeld door verder te bouwen op het huidige fundament van prijsvergelijkingsmogelijkheden, zoals apps, websites, navigatieapparatuur, waarmee consumenten ook momenteel reeds benzineprijzen kunnen vergelijken.

1.3 Onderzoeksaanpak

Dit rapport is opgesteld in het voorjaar van 2013 op basis van drie onderzoekssporen:

- **Deskresearch.** Er zijn de afgelopen jaren verschillende studies rondom prijstransparantie en de werking van de benzinemarkt uitgevoerd. Deze studies zijn geanalyseerd. Daarnaast zijn studies naar kosten en baten en administratieve lasten van vergelijkbare projecten bekeken.
- **Verzamelen van ervaringen in het buitenland.** In verschillende Europese landen zijn de afgelopen jaren stappen gezet om door middel van een publicatieplicht de prijstransparantie in de benzinemarkt te verbeteren. Hieruit kunnen lessen worden getrokken voor de eventuele invoering van een publicatieplicht in Nederland. Uit een korte inventarisatie kwamen Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk naar voren als de meest relevante landen.
- **Interviewen van stakeholders.** Verschillende partijen worden geraakt bij een eventuele invoering van een publicatieplicht. Voor dit onderzoek zijn in totaal 15 interviews gehouden met branchepartijen, oliemaatschappijen, verwerkers van zakelijke transactiedata, leveranciers van

kassa- en softwaresystemen, en een aanbieder van een vergelijkingsdienst (service provider), welke ook consumentenbelangen behartigt. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde stakeholders. De resultaten van de interviews zijn, tenzij anders aangegeven en op verzoek van de gesproken partijen, op geanonimiseerde wijze in dit rapport verwerkt.

1.4 Gehanteerde uitgangspunten en definities

Voor dit onderzoek zijn de volgende uitgangspunten en definities gehanteerd:

- De term 'benzinemarkt' heeft in dit rapport betrekking op de gehele gebruikersmarkt voor brandstoffen motorvoertuigen, waaronder ook diesel en LPG.
- Uitgangspunt is, tenzij anders vermeld, dat:
 - Onder de publicatieplicht de volgende brandstoffen worden meegenomen: benzine (Euro 95), diesel en LPG. Premiums en dergelijke hebben wij buiten de analyse gelaten.
 - De publicatieplicht van toepassing is voor alle tankstations ongeacht het doorzetvolume. Er komt geen drempelvolumen (o.i.d.).
 - De publicatieplicht in principe een 'real-time'-verplichting inhoudt. Wijzigingen in benzineprijzen moeten zo snel mogelijk na aanpassing worden doorgegeven.
- Onder regeldrukkosten worden zowel de administratieve lasten, de inhoudelijke nalevingskosten, de uitvoeringskosten als de kosten voor de handhaving beschouwd.
 - Administratieve lasten zijn de kosten die een pomphouder moet maken om te voldoen aan de verplichting tot het verschaffen van informatie aan de overheid. Het gaat om het verzamelen, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie aan de overheid.
 - Inhoudelijke nalevingskosten zijn de kosten die een pomphouder moet maken om te voldoen aan de inhoudelijke eisen vanuit de publicatieplicht. Hieronder worden ook begrepen de kosten voor verplichte informatievoorziening aan (potentiële) cliënten.
 - Uitvoeringskosten zijn de kosten die de overheid moet maken om de naleving van de wet- en regelgeving te kunnen realiseren. Uitvoeringskosten zijn breder dan alleen de kosten van de handhaafbaarheid. Denk bijvoorbeeld aan de kosten voor het ontvangen, opslaan, bewaren, beheren, beveiligen, beschikbaar stellen, bewerking, toegankelijk maken, enz. van de data voor gebruik door de eindgebruiker. Kosten voor de handhaafbaarheid hebben meer het karakter van controle en handhaving van de naleving van wet- en regelgeving.
- Prijstransparantie houdt verband met de kosten (in tijd en geld) die gemaakt moeten worden om de benzineprijzen van verschillende aanbieders te weten komen². Het gaat hierbij om aspecten als de:
 - Actualiteit van de getoonde prijzen. Zijn gepresenteerde prijzen 'real-time' (daadwerkelijke pompprijs) of is er sprake van bepaalde vertraging?
 - Betrouwbaarheid van de getoonde prijzen. Zijn prijzen correct en onafhankelijk?
 - Volledigheid van de getoonde prijzen. Betreft dit alle tankstations en alle relevante producten?

² Zie Ecorys (2011), *Prijstransparantie op de markt voor motorbrandstoffen*.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de referentiesituatie beschreven en wordt een overzicht gemaakt van de diensten rond prijs transparantie en van de benzinemarkt. In hoofdstuk 3 worden op basis van de ervaringen in het buitenland en de gehouden interviews de varianten voor een publicatieplicht uitgewerkt. De gevolgen van de twee hoofdvarianten staan vervolgens in de hoofdstukken 4 en 5. In hoofdstuk 6 wordt verkend of er ook andere mogelijkheden zijn om de prijs transparantie op de benzinemarkt te verbeteren.

In de bijlagen is onder meer een overzicht van de geïnterviewde stakeholders opgenomen.

2 Referentiesituatie prijstransparantie

Om de impact van een publicatieplicht goed te kunnen duiden is het allereerst van belang na te gaan wat de huidige en meest waarschijnlijke toekomstige situatie is in het aanbod van prijsvergelijkingsdiensten, en daarmee van de transparantie van de benzineprijzen zonder een publicatieplicht. Dit betreft de **referentiesituatie** waar tegenover in het vervolg van dit rapport de effecten van een publicatieplicht worden afgezet.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste vergelijkende diensten waaruit consumenten kunnen kiezen om brandstofprijzen te vergelijken, namelijk smartphone applicaties, websites en navigatieapparatuur. Dit zijn niet de enige bronnen die informatie over prijzen geven. Onder meer ook via prijspalen bij tankstations wordt informatie over benzineprijzen gemeld, maar omdat deze informatie specifiek betrekking heeft op één station blijft dit in dit hoofdstuk buiten beschouwing.

Startpunt voor de analyse zijn de resultaten uit het Ecorys-onderzoek naar de knelpunten voor de ontwikkeling van prijsvergelijkingsdiensten uit mei 2011³. Er is nagegaan of alle diensten in het overzicht uit dat onderzoek nog actief zijn, of er sindsdien nieuwe initiatieven zijn gestart en of zich nog fundamentele wijzigingen hebben voorgedaan in de manier van prijsverzameling en prijsvergelijking. Op basis hiervan worden conclusies getrokken over prijstransparantie in de referentiesituatie.

2.1 Het functioneren van prijsvergelijkingsdiensten

Uit het onderzoek uit 2011 bleek dat er drie typen prijsvergelijkingsdiensten actief zijn in de markt, namelijk: (i) toepassingen op **navigatiesystemen**, (ii) **applicaties** op mobiele telefoons en (iii) **internettoepassingen** (websites). Voor de verschillende prijsvergelijkers is nagegaan hoe zij presteren qua actualiteit, betrouwbaarheid en volledigheid van informatie.

Betrouwbaarheid betekent in dit verband voornamelijk de zekerheid dat de getoonde prijzen van de prijsvergelijkingsdienst ook daadwerkelijk de prijzen zijn die aan de pomp betaald moeten worden. Om de betrouwbaarheid van de prijzen te kunnen waarborgen is ook de actualiteit een issue: als prijzen veranderen moet deze informatie ook meteen beschikbaar komen voor de gebruiker van de prijsvergelijkingsdienst. Volledigheid tenslotte heeft betrekking op het totaal aantal tankstations in Nederland en de prijzen van de verschillende productgroepen die per station worden aangeboden.

Manieren van datavergaring

Een belangrijke constatering uit het onderzoek van 2011 was dat, mede door enkele specifieke aspecten van de benzinemarkt, benzineprijzen niet eenvoudig te vergaren zijn. De belangrijkste belemmeringen betreffen (i) het bestaan van vrij lokale markten met lokale spelers en lokale concurrentie, (ii) het aanbod van verschillende typen brandstof en (iii) de dagelijks wisselende prijzen. Voor de prijsvergelijkers is daarom de methode van datavergaring cruciaal omdat de kwaliteit van de prijsvergelijking staat of valt met de beschikbaarheid van data.

Ruwweg kunnen vier hoofdstromen van datavergaring worden onderscheiden:

- **Transactiedata** - de belangrijkste bron voor het verkrijgen van benzineprijzen zijn zakelijke transactiedata die verkregen worden via leaserijders. In Nederland zijn meer dan 80

³ Ecorys (2011), *Prijstransparantie op de markt voor motorbrandstoffen*

leasemaatschappijen actief, maar vrijwel allemaal maken ze gebruik van de tankpassen van Multi Tank Card of Travelcard.⁴ Deze transactiedata worden doorverkocht via Petrolview (voorheen Catalist) aan bijvoorbeeld de aanbieders van navigatiesystemen. In navolging van Multi Tank Card en Travelcard beschikken ook de leasemaatschappijen over de transactiedata van hun eigen leasevloot. Partijen als Athlon Car Lease en DirectLease gebruiken deze data om prijsvergelijkingsdiensten in de markt te zetten.

- **Waarnemingen door consumenten (prijsspotters):** een tweede bron van datavergaring zijn prijswaarnemingen door consumenten (prijsspotters) die bijvoorbeeld na een tankbeurt de prijsinformatie op een website zetten.
- **Internetbronnen:** sommige brandstofmerken of stations publiceren hun actuele prijsdata op hun website. Voorbeelden hiervan zijn TinQ, Tango, Firezone, maar ook Van Vollenhoven, De Haan en Fieten Olie.
- **Mix van bovenstaande methoden:** een belangrijke bron voor diverse prijsvergelijkers om aan informatie te komen, is om een combinatie van de bovenstaande methoden te gebruiken. Het idee hierachter is dat de nadelen van elke methode deels kunnen worden opgevangen door de sterke kanten van een andere methode. Met name bij de mobiele applicaties en enkele websites hanteert men een mix van methoden, vaak door middel van geautomatiseerde datavergaring; software die andere bronnen scant - het zogenaamde 'scrapen' of 'crawlen' - en de data gebruikt voor de eigen toepassing.

Prestaties van de prijsvergelijkers in 2011

Uit de analyse bleek dat er prijsvergelijkers waren die redelijk tot goed scoren op de criteria actualiteit, betrouwbaarheid en volledigheid. De verschillende typen prijsvergelijkers bleken echter in hun 'prestatie' sterk van elkaar te verschillen. De drie aanbieders van navigatiesystemen (TomTom, Garmin en Navigon) scoorden ten aanzien van actualiteit, betrouwbaarheid en volledigheid van de aangeboden prijsdata goed, wat ook gold voor enkele apps (DirectLease en Travelcard) en een enkele website (Athlon Car Lease en afgeleid daarvan ook Brandstofzoeker.nl). Als een consument bereid was een beperkt bedrag⁵ te betalen, was er prijsdata beschikbaar die actueel (< 24 uur vertraging), in belangrijke mate volledig (80% stations; Euro 95 en diesel, soms LPG) en betrouwbaar was. De kwaliteit van de overige websites (en enkele apps die één of meerdere van deze websites als databronnen gebruikten) was beduidend minder qua actualiteit, betrouwbaarheid en volledigheid, maar kon op zich wel gebruikt worden voor het vergelijken van prijzen als men rekening houdt met deze tekortkomingen.

2.2 Actualisatie van de analyse uit 2011

Voor voorliggend onderzoek is nagegaan of alle diensten uit 2011 nog actief zijn, of er sindsdien nieuwe initiatieven zijn gestart en of zich nog essentiële wijzigingen hebben voorgedaan in de manier van prijsverzameling en prijsvergelijking. Deze actualisatie is onderverdeeld naar de drie typen vergelijkingsdiensten.

⁴ Travelcard is gelieerd aan LeasePlan, één van de grootste leasemaatschappijen in Nederland. Multi Tank Card is eigendom van de oliemaatschappijen Shell, Total, Esso, BP, Q8, Avia en Texaco.

⁵ Voor de 'live service' op de navigatiesystemen moest in 2011 €4 tot €5 per maand worden betaald, wat niet sterk veranderd is. Voor de apps gold in 2011 dat sommigen gratis waren en voor anderen (eenmalig) een beperkt bedrag gevraagd werd (€1,00-3,00). Inmiddels zijn de meeste apps gratis (waaronder Travelcard).

2.2.1 Bestaande en nieuwe initiatieven

Mobiele applicaties / applicaties op smartphones (apps)

Uit het onderzoek in 2011 bleek dat de onderzochte zes mobiele applicaties sterk wisselend scoorden, wat ook gerelateerd was aan de manier van datavergaring (gebruik van transactiedata versus prijsspotters en internetbronnen). Deze zes mobiele applicaties bestaan en functioneren nog steeds. Sinds 2011 zijn er tenminste drie nieuwe apps op de markt gekomen, te weten (i) de MKB brandstof app, (ii) Benzine-Jip en (iii) Onderweg. Dit is ook weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 2.1 Overzicht van mobiele applicaties (inclusief de wijze van datavergaring)

Toepassingen:	Transactiedata	Prijsspotters	Internetbronnen	Toelichting:
Brandstofprijs (Athlon Car Lease)	■			Ten opzichte van het onderzoek in 2011 zijn er (tenminste) drie nieuwe apps op de markt gekomen, namelijk de MKB brandstof app, Benzine-Jip en Onderweg. Deze nieuwe apps maken min of meer gebruik van dezelfde databronnen als de reeds bestaande apps. De meeste apps zijn (inmiddels) gratis of kosten € 0,79 - € 0,89.
DirectLease Tankservice	■		■	
FuelNode (brandstof-zoeker.nl)			■	
Fuel Cost Saving / station locator pro (Travelcard)	■			
Tanken (i.c.m goedkoop tanksen.nl)		■		
TankZe			■	
MKB brandstof	■			
Benzine-Jip	■			
Onderweg (ANWB)			■	

Noot: dit is geen uitputtende lijst.

Zowel de **MKB brandstof** app als **Benzine-Jip** maken gebruik van transactiegegevens van Travelcard. Beide apps bieden prijsvergelijkingen aan voor vrijwel alle gangbare brandstoffen. Ook zit er een navigatiefunctie op waarmee de snelste route van de huidige locatie naar het tankstation gevonden wordt. Het verschil tussen de twee apps is dat Jip het prijsverschil geeft op basis van een gemiddelde tankbeurt, terwijl de MKB brandstofapp de literprijs geeft. Beide apps zijn gratis te downloaden voor Android en iOS telefoons. De app **Onderweg** wordt beschikbaar gesteld door de ANWB en biedt verschillende functies aan, waaronder verkeersinformatie, OV en carpool alternatieven en parkeerlocaties. De functie voor tankmogelijkheden geeft de prijzen en locaties van verschillende tankstations. Daarbij maakt deze app gebruik van data van Athlon voor de brandstofprijzen, en koopt extra data in voor de prijzen van LPG van Directlease. De prijzen op de app zijn, vanwege deze databronnen, gemiddeld drie dagen oud. Ook deze app is gratis te downloaden.

Prijsvergelijkende websites

In het onderzoek van Ecorys uit 2011 zijn tien websites met brandstofprijzen met elkaar vergeleken, welke ook staan weergegeven in de onderstaande tabel. De tabel laat zien of deze websites in begin mei 2013 nog actief waren en wat de belangrijkste databronnen zijn.

Tabel 2.2 Overzicht van huidige websites (inclusief de wijze van datavergaring)

Toepassingen:	Eigen transactiedata	Prijsspotters	Internetbronnen	Opmerkingen
Athlon Car Lease	■			De meeste websites zijn nog actief, maar lijken nog steeds dezelfde databronnen te gebruiken (prijsspotters en andere internetbronnen, zoals data Athlon Car Lease). Brandstofplanner.nl is een nieuwe website, maar lijkt ook gebruik te maken van andere internetbronnen. Niet meer actief is tankwijzer.com. Andere websites (Brandstofprijz.nl, Brandstofprijz.com, Fftanken.nl) zijn nog wel bereikbaar, maar lijken geen (recente) waarnemingen meer te bevatten.
Brandstofprijz.nl ⁶		■		
Brandstofprijz.com ⁷		■		
Brandstofprijzen.info			■	
Brandstofprijzen.nl		■		
Brandstof-zoeker.nl			■	
Fftanken.nl ⁸			■	
Goedkoopstanken.nu		■		
Tankwijzer.nl		■	■	
Tankwijzer.com	Niet meer actief			
Brandstofplanner.nl			■	

De tabel laat zien dat van de sites die in 2011 onderzocht zijn momenteel één website niet meer beschikbaar is (tankwijzer.com). Er zijn ook een aantal websites die nog wel te benaderen zijn, maar weinig tot geen informatie meer geven. Hierbij gaat het om twee websites die afhankelijk zijn van prijsspotters (brandstofprijz.com en brandstofprijz.info) en één website die internetbronnen gebruikt (Fftanken.nl). Daarnaast is de informatie op website brandstofprijz.com veelal niet actueel.

Voor zover kon worden nagegaan is sinds 2011 één nieuwe site gestart, te weten Brandstofplanner.nl. Deze website betrof tijdens dit onderzoek nog een testversie. Gedurende de looptijd van het onderzoek hebben verschillende veranderingen aan de website plaatsgevonden waarmee de dekking en actualiteit verbeterd is. Behalve prijzen van individuele stations, biedt de website ook de mogelijkheid om langs een route de goedkoopste stations uit te zoeken waarvoor niet meer dan 5 kilometer wordt omgereden. Het is Ecorys niet bekend hoe de data verzameld wordt. Er is veelal sprake van niet-actuele data (twee à vier dagen oud) en de dekking is niet volledig. Daarbij zijn er geen mogelijkheden is om prijzen door te geven.

Navigatiesystemen

In het Ecorys-onderzoek uit 2011 werden drie aanbieders van navigatiesystemen onderzocht, die ook prijsvergelijkingsdiensten voor autobrandstoffen aanbieden. Dit waren TomTom, Navigon en Garmin. Deze aanbieders bieden nog steeds een prijsvergelijkingsdienst aan, nog steeds op een beperkt aantal typen navigatiesystemen (voornamelijk in het hogere prijssegment). Deze aanbieders gebruiken hiervoor nog steeds data van Petrolview (voorheen Catalist). Petrolview verzamelt de gegevens via de aanbieders van tankpassen (Travelcard, MultiTankCard). Sinds 2011 zijn er volgens onze gegevens geen andere aanbieders bijgekomen.

⁶ Actief, maar info is niet actueel. De laatste waarneming in regio Rotterdam is bijvoorbeeld meer dan een maand oud.

⁷ Status onduidelijk. De site is bereikbaar, maar lijkt geen waarnemingen (meer) te bevatten.

⁸ Status onduidelijk. De site is wel bereikbaar, maar het aantal waarnemingen is minimaal (geen in regio Rotterdam, 1 in regio Amsterdam).

2.2.2 Wijzigingen in de manier van datavergaring

Zoals blijkt uit de vorige paragraaf hebben zich geen fundamentele wijzigingen voorgedaan in de manier van datavergaring. Met name de websites baseren zich nog steeds op prijsspotter en andere internetbronnen. Voor de aanbieders van navigatiesystemen en de apps zijn zakelijke transactiegegevens de belangrijkste bron.

Ten opzichte van het onderzoek uit 2011 is echter wel van belang dat Travelcard gevorderde plannen heeft om de data die gebruikt wordt in de diverse apps elke 30 minuten te actualiseren. Momenteel beschikt Travelcard wel over 'real-time' prijsinformatie⁹, maar worden de gegevens 'slechts' eenmaal per dag 'vrijgegeven'. Als prijsdata meerdere keren per dag worden geactualiseerd zullen via tenminste de Travelcard app ook prijswijzigingen aan de pomp gedurende de dag sneller publiek worden. Het is hierbij niet duidelijk of ook andere gebruikers van de Travelcard-data deze verhoogde frequentie zullen volgen.

In het onderzoek uit 2011 is aangegeven dat de gebruikte Travelcard data dagelijks meer dan 80 procent van de ruim 4.200 stations in Nederland omvat (één of meerdere waarnemingen) en binnen een week circa 100 procent. Travelcard heeft voor dit onderzoek een (beperkte) steekproef uitgevoerd en het blijkt dat op een bepaalde dag circa 88 procent van de stations in Nederland minimaal een keer 'geraakt' werd door een gebruiker van Travelcard (diesel).

TravelCard heeft voor dit onderzoek twee kleine steekproeven uitgevoerd in hun data (dieselprijzen). Voor donderdag 14 maart 2013 bleek dat 88 procent van de Nederlandse stations minimaal een keer 'geraakt' was door een tankpas van Travelcard. 78 procent werd minimaal twee keer geraakt en 31 procent tien keer of meer. In aanvulling daarop is ook vastgesteld dat circa 98 procent van de Nederlandse stations in een week tijd minimaal één keer is geraakt. 82 procent van de stations wordt in een week tijd minimaal tien keer geraakt. Een handvol pompstation accepteert overigens geen Travelcard. Dit zijn veelal specialistische tankstations, voornamelijk voor truckers.

2.3 Prijstransparantie in de referentiesituatie

Ontwikkelingen in vergelijkingdiensten sinds 2011

Ten opzichte van het onderzoek uit 2011 lijkt er weinig veranderd in het aanbod van diensten voor prijsvergelijkers. Er is een aantal websites en applicaties die aan belang en gebruik lijken te hebben ingeboet, maar daar staan ook een aantal nieuwe websites en applicaties tegenover. Het totale aanbod lijkt ongeveer vergelijkbaar te zijn gebleven (of licht verbeterd). Zowel websites, applicaties en navigatiesystemen zijn daarbij naast elkaar blijven bestaan. Belangrijk is in dit kader ook dat er geen fundamentele wijzigingen zijn in de manier van datavergaring.

Wel is waar te nemen dat bij nieuwe diensten in toenemende mate wordt ingezet op applicaties en minder op websites. Gelet op de populariteit en het gebruiksgemak van smartphones zal deze trend zich naar verwachting doorzetten in de nabije toekomst. Opvallend daarbij is dat geen van de nieuwe apps ervoor gekozen heeft om (ook) prijsvergelijking via een website mogelijk te maken. Naar verwachting leidt dit er ook toe dat applicaties in toenemende mate een beter beeld geven van de brandstofprijzen dan websites. Recent vergelijkingsonderzoek door de Consumentenbond naar een aantal apps lijkt dit te bevestigen.¹⁰

⁹ Bij elke transactie wordt de aankoop eerst 'geautoriseerd' (is het bijvoorbeeld toegestaan om bij dat merk te tanken?), Hierna worden de betalingen ook direct verwerkt.

¹⁰ Consumentengids juli/augustus 2012, *Autobrandstofprijzen – Bespaar een tientje per tank*

In de analyse valt verder ook op dat vergelijkingsdiensten in toenemende mate (Benzine-Jip, MKB brandstof) gebruik maken van gegevens van actuele transactiedata om hun dataset te vullen. Bij de nieuwe apps wordt er geen gebruik gemaakt van prijsspotter. Tegelijkertijd is een aantal websites die zich baseerden op prijsspotter niet meer actief.

Prijstransparantie in de referentiesituatie

De conclusie uit het onderzoek van 2011 was dat een aantal van de prijsvergelijkers redelijk tot goed scoren op het vlak van actualiteit, betrouwbaarheid en volledigheid. Dit lijkt nu te gelden voor een iets groter aantal diensten en in het bijzonder voor de beschikbare apps. Dit laat overigens onverlet dat de kwaliteit van de apps verschilt en afhankelijk is van de manier van dataverwerking.¹¹

Voor de nabije toekomst is daarbij relevant dat in ieder geval Travelcard op korte termijn voor haar app de prijsinformatie iedere 30 minuten gaat actualiseren in plaats van eenmaal per dag. Prijsveranderingen zullen hierdoor nog sneller getoond worden, enigszins afhankelijk van het aantal keer dat een tankstation op een dag bezocht wordt.

Conclusie

Uit voorgaande kan geconcludeerd worden dat in de referentiesituatie (zonder publicatieplicht) er een relatief hoge mate van prijstransparantie is:

- *Betrouwbaarheid van de getoonde prijzen.* In toenemende mate wordt gebruik gemaakt van transactiedata van tankpassen van onafhankelijke partijen. Deze data wordt automatisch geregistreerd en doorgegeven. De kans op niet-correcte prijzen is hierdoor minimaal.
- *Actualiteit van de getoonde prijzen.* Verschillende diensten worden eenmaal per 24 uur 'gevoed' met actuele prijzen, waardoor van 70-80 procent van de tankstations de getoonde prijzen maximaal 24 uur oud zijn. Op korte termijn zullen verschillende apps naar verwachting eens per 30 minuten 'gevoed' worden met transactiegegevens waardoor de actualiteit verder verbetert.
- *Volledigheid van de getoonde prijzen.* Diensten geven regulier zicht op de prijzen van benzine en diesel (samen 95 procent van het totaalvolume), en in toenemende mate ook op LPG. De diensten op basis van transactiedata bevatten de dagelijkse prijzen van 70-80 procent van de tankstations.

De (prijsbewuste) consument heeft op dit moment dus goede mogelijkheden om de prijzen van reguliere brandstoffen te vergelijken. Naar verwachting geldt deze conclusie ook voor de nabije toekomst en daarmee voor de referentiesituatie. Zoals aangegeven zijn bijvoorbeeld recent enkele nieuwe applicaties ontwikkeld. Redelijkerwijs mag derhalve verwacht worden dat er voldoende aanbod in prijsvergelijkingsdiensten zal blijven.

¹¹ De Consumentenbond komt in haar eerdergenoemde onderzoek tot de conclusie dat Directlease, Benzine-Jip en Athlon een zeer accuraat en volledig overzicht geven van de benzineprijzen. Ecorys constateerde eerder dat Athlon data vrijwel altijd een vertraging van drie dagen heeft.

3 Mogelijke varianten voor een publicatieplicht

Verschillende varianten van een publicatieplicht zijn denkbaar. In dit hoofdstuk komen mogelijke varianten voor een publicatieplicht aan bod. Hierbij wordt voortgebouwd op de ervaringen in Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk met een publicatieplicht en Denemarken met een prijzenregistratiesysteem (paragraaf 3.1), alsook de aandachtspunten van de geïnterviewde partijen hierbij (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 worden op basis hiervan de varianten afgeleid die in het vervolg van dit rapport centraal staan.

3.1 Ervaringen in het buitenland

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de publicatieplicht zoals deze in Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk. Daarnaast wordt stilgestaan bij het prijzenregistratiesysteem in Denemarken. De beschrijving concentreert zich op opzet, doel en effecten van het systeem. Voor een uitgebreidere toelichting van een aantal andere aspecten wordt verwezen naar de bijlagen bij dit rapport.

3.1.1 Publicatieplicht in Frankrijk

Opzet en doel¹²

Frankrijk heeft in 2007 een publicatieplicht voor brandstofprijzen ingevoerd. Doel hiervan is het bevorderen van de concurrentie. De publicatieplicht geldt alleen voor tankstations die meer dan 500 m³ brandstof per jaar verkopen¹³. Dit komt neer op ca. 80 procent van alle tankstations. Prijsveranderingen dienen onmiddellijk¹⁴ door tankstations te worden aangeleverd via een internet applicatie of via de telefoon. In de praktijk gebeurt dit voor het overgrote deel, ruim 90 procent, via het internet. Ieder tankstation beschikt daarvoor over een ID-nummer en een wachtwoord. Gekozen is voor een verplichting tot het onmiddellijk doorgeven van prijsveranderingen omdat de overheid de consument 'real time' prijzen wil laten zien.

Afhankelijk van de typen brandstof die worden verkocht, moeten tankstations van zes brandstof-typen de prijzen doorgeven, te weten diesel, Euro95, E10, E85 en LPG. Daarnaast wordt het binnenkort ook verplicht om de prijzen van super plus 98 door te geven¹⁵. De consumenten kunnen de brandstofprijzen inzien op de door de overheid beheerde website <http://www.prix-carburants.gouv.fr/> en via een overheids-app.

Effecten

In Frankrijk heeft geen officiële evaluatie van het prijsregistratiesysteem en zijn effecten plaatsgevonden. Wel wordt gesteld dat er niet of nauwelijks effect op de prijzen is waargenomen. Dit wordt volgens de overheid veroorzaakt door het feit dat er reeds sprake was van sterke concurrentie tussen tankstations bij invoering van de publicatieplicht met als gevolg lage marges.

¹² De informatie over Frankrijk is afkomstig van het DGCCRF - Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, onderdeel van het Ministère de l'Economie et des Finances.

¹³ De tankstations die minder dan 500 m³/jaar verkopen zijn voornamelijk onafhankelijke stations, gelegen op het platteland, met relatief hoge prijzen en gerund door relatief 'oude' personen. Bij de opzet van het systeem is ervoor gekozen deze ondernemers niet te belasten met een verplichte prijsregistratie.

¹⁴ Het is onbekend wat precies onder 'onmiddellijk' wordt verstaan. Gesteld wordt dat onmiddellijk nadat de prijzen zijn aangepast deze dienen te worden doorgegeven.

¹⁵ In 2007 werd aangenomen dat dit type brandstof op de korte termijn zou verdwijnen. Dit is echter niet het geval en daarom wordt de verplichting tot prijsregistratie ook voor super plus 98 binnenkort ingevoerd.

Ook op basis van kenmerken van de brandstofmarkt kan het minimale effect op de prijzen worden verklaard. Uit eerder door Ecorys verricht onderzoek¹⁶ blijkt dat er in Frankrijk in feite sprake van gescheiden deelmarkten binnen de brandstofmarkt. Hypermarchés (met een marktaandeel van circa 57 procent) zorgen voor relatief lage gemiddelde prijzen op het onderliggende wegennet. De prijzen langs de snelweg liggen verhoudingsgewijs veel hoger. Invoering van de prijsregistratie heeft dit beeld niet veranderd. Kennelijk is er sprake van een effectieve segmentatie onder meer veroorzaakt door de tolwegen waar weggebruikers niet gemakkelijk af kunnen of willen.

De (overheids) website wordt per dag door circa 22.000 consumenten bezocht (650.000 per maand). Volgens de overheid is 99 procent van alle prijsvermeldingen op de website betrouwbaar.

3.1.2 Publicatieplicht in Duitsland

Opzet en doel¹⁷

In Duitsland is men momenteel bezig met het invoeren van een publicatieplicht. De precieze invoerdatum is nog onbekend, maar zal niet voor oktober 2013 plaatsvinden. Doel van de publicatieplicht is het bevorderen van concurrentie en het bewerkstelligen van een goed werkende markt voor motorbrandstoffen. Dit kan volgens de overheid beter bereikt worden via consumentengedrag op basis van prijsinformatie dan via prijsregulering door de staat. Daarbij zal de overheid de prijsdata gebruiken voor het vervullen van internationale (melding)verplichtingen.

De publicatieplicht betreft de prijzen voor Euro95, E10 en diesel. Tankstations die minder dan 750 m³ brandstof per jaar verkopen zijn van de publicatieplicht uitgezonderd¹⁸. Naar verwachting komen hiervoor 100 tankstations in aanmerking (minder dan 1 procent van het totaal aantal tankstations). Prijsveranderingen dienen onmiddellijk, dat wil zeggen binnen vijf minuten nadat de prijsverandering is doorgevoerd, door tankstations te worden aangeleverd aan de 'Markttransparenzstelle'. Deze Markttransparenzstelle stelt binnen één minuut deze informatie weer beschikbaar aan de verschillende aanbieders van 'Verbraucher-Informationsdiensten'. Deze 'Verbraucher-Informationsdiensten' stellen de actuele brandstofprijzen via een website of op andere wijze aan de consument ter beschikking. Dit betekent dat de overheid niet verantwoordelijk wordt voor het publiceren van de prijzen maar dat dit aan de markt (via de Verbraucher-Informationsdiensten) wordt overgelaten. Tevens dienen deze diensten een klachtenregistratie op te zetten waarbij de klachten worden doorgestuurd naar de 'Markttransparenzstelle'. Het is onbekend hoeveel van dit soort Informationsdiensten er zullen worden opgericht maar men rekent op minimaal drie aanbieders.

De ruim 14.600 Duitse tankstations die hun prijzen moeten aanleveren gaan dat naar verwachting als volgt doen:

- De data van 13.400 tankstations worden via 165 centrale organisaties (zoals de Shell, ARAL, etc.) aangeleverd.
- 400 tankstations gebruiken een transponder (een apparaat dat aan de prijspaal wordt bevestigd en prijsveranderingen automatisch doorgeeft).
- 300 tankstations gebruiken een geautomatiseerd kassasysteem.
- 500 tankstations leveren de data aan een externe 'Preismelder'. Dit betreft tankstations die niet over de benodigde technische netwerken beschikken. Er wordt vanuit gegaan dat de externe Preismelder technische middelen beschikbaar stelt aan de betreffende tankstations waardoor

¹⁶ Ecorys, Hoogte en totstandkoming benzineprijzen, juni 2009.

¹⁷ De informatie over Duitsland is gebaseerd op de 'Verordnung zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-Kraftstoff-Verordnung), Deutscher Bundestag-17. Wahlperiode, Drucksache 17/12390, 20-02-2013

¹⁸ Daarnaast is er een ontheffing mogelijk als de verplichting als onredelijk zwaar wordt gezien. Een verzoek tot vrijstelling op basis van deze voorwaarde moet wel onderbouwd worden.

deze de prijsveranderingen handmatig kunnen doorgeven aan de Preismelder. De Preismelder geeft deze vervolgens door aan de Markttransparenzstelle.

Effecten

In Duitsland wordt een licht lager effect op de prijzen verwacht. Deze verwachting valt te verklaren uit de kenmerken van de brandstofmarkt in Duitsland. In Duitsland wordt veel gewerkt volgens een agentstructuur. Hierbij blijven de oliemaatschappijen eigenaar van de brandstof en dus ook verantwoordelijk voor de prijszetting. Daardoor wordt in Duitsland het grootste deel van de pompprijzen (soms meermalen per dag) vastgesteld door de oliemaatschappijen zelf. Het Bundeskartellamt (BKA) beoordeelde echter de transparantie voor consumenten als laag en voor de maatschappijen (oligopolie) als zeer hoog, wat in het verleden ook heeft geleid tot bepaalde prijspatronen, zoals hogere prijzen aan het begin van de week.¹⁹

In april 2009 benoemde het BKA expliciet dat de zeer hoge concentratie (oligopolie), de hoge prijs transparantie (voor oliemaatschappijen) en bepaalde prijspatronen een dempend effect op de concurrentie hadden.²⁰ In haar eindoordeel (mei 2011) gaf de BKA aan dat er weliswaar geen bewijs was dat de (grote) oliemaatschappijen (verboden) prijsafspraken maken, maar dat door de zeer hoge prijs transparantie (voor oliemaatschappijen) in de markt (prijspublicatieborden, centrale aansturing, etc.) de bedrijven zulke afspraken ook niet hoeven te maken omdat zij via hun prijszetting met elkaar 'communiceren'.²¹

Drie jaar na invoering van de prijsregistratie is er een evaluatie voorzien die onder andere zal ingaan op de prijsontwikkelingen in de praktijk.

3.1.3 Publicatieplicht Oostenrijk

Opzet en doel

In Oostenrijk bestaat sinds 2011 een door de overheid ingestelde publicatieplicht voor brandstofprijzen: in augustus 2011 is de website van de zogenaamde Spritpreisdatenbank in Oostenrijk operationeel geworden (www.spritpreisrechner.at). Het doel van de Spritpreisdatenbank is het verhogen van het prijs transparantieniveau om daarmee de concurrentie te bevorderen. Omdat niet alleen de prijzen op de website zijn terug te vinden maar ook andere kenmerken van de tankstations (openingstijden, betaalwijzen, aanwezigheid shop, etc.) wordt door de overheid gesteld dat de consument op basis van brede kenmerken kan beslissen en niet uitsluitend op basis van de prijs.

De databank registreert de prijzen van diesel en Euro95. De eigenaar van een tankstation is verplicht prijsveranderingen onmiddellijk te geven aan de databank. Het is Ecorys niet bekend wat onder 'onmiddellijk' wordt verstaan en of er ook tankstations uitgezonderd zijn van deze verplichting. De verwachting is echter dat het aantal tankstations dat uitgezonderd is van deze verplichting beperkt is: van de ruim 2.900 tankstations²² in Oostenrijk in 2012 zijn er 2.850 tankstations die in het laatste kwartaal van 2012 prijzen hebben aangeleverd.

¹⁹ Ecorys, 'Hoogte en totstandkoming van de benzineprijzen' juni 2009, zie ondermeer p. 126.,

²⁰ BKA (2009), http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Presse/090429_Total-OMV_final.pdf.

²¹ BKA (2011), http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Stellungnahmen/2011-05-26_Abschlussbericht_final2.pdf.

²² Bron: CBRE, European Petroleum Retail Sector, MarketView, September 2012

Eigenaren van tankstations kunnen op drie manieren prijs veranderingen doorgeven:

1. Per SMS. Het tankstation krijgt bericht van ontvangst.
2. Via het internet. Er wordt ingelogd met gebruikersnaam en paswoord waarna de nieuwe prijs wordt ingevoerd.
3. Via een Fileservice. Grotere oliemaatschappijen waar de prijsstelling centraal gebeurt maken hier gebruik van en leveren op deze wijze de prijzen van alle betrokken tankstations in één keer aan.

Eind 2012 werd circa 78 procent van de prijsveranderingen per Fileservice aangeleverd, minder dan 3 procent per sms en circa 19 procent via internet²³.

Effecten

De website kent op een werkdag gemiddeld tussen de 15.000 tot 20.000 bezoekers, in het weekend tussen de 10.000 en 14.000 bezoekers. Bij de start van de website lag dit aantal overigens veel hoger (200.000 bezoekers per werkdag).

Energie-Control Austria (E-Control), een overheidsdienst, is verplicht om elk kwartaal verslag te doen over de prijsontwikkelingen zoals deze zijn af te leiden uit de databank. Deze verslagen zijn terug te vinden op de website van Control Austria (<http://www.e-control.at/de/publikationen/preistransparenz-datenbank>). Uit deze verslagen kan worden afgeleid dat sinds de invoering van de Spritpreisendatenbank het aantal prijsaanpassingen per dag niet veranderd is. Het is onbekend of invoering van de prijsregistratie heeft geleid tot lagere brandstofprijzen. Wel is gesignaleerd dat brandstofprijzen rond feestdagen/vakantieperioden relatief sterk stijgen. Daarom is recent de Spritpreiskorridor ingevoerd om (te) sterke brandstofprijzschommelingen te voorkomen. Op overtreding staat een boete van maximaal 2.180 euro. De Spritpreiskorridor moet voorkomen dat in tijden dat er veel gereisd wordt (rond feestdagen en vakantieperioden) de brandstofprijzen (te) sterk stijgen. In 2013 gaat de Spritpreiskorridor gedurende circa 30 dagen gelden²⁴. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat op de woensdag voor Pasen om 12 uur uiterlijk de prijs voor de laatste maal verhoogd mag worden. Vervolgens mogen de prijzen pas weer na Pasen (zondag vanaf 24.00 uur) verhoogd worden²⁵. In de tussentijdse periode mag de prijs alleen verlaagd worden.

3.1.4 Prijzenregistratie in Denemarken

Opzet en doel

Denemarken is in de interviews als potentieel interessant land genoemd. In Denemarken bestaat geen formele publicatieplicht. Wel bestaat er een door de Federation of Danish Motorists (FDM)²⁶ opgezette website die brandstofprijzen van Euro 95, euro 92 en diesel publiceert (zie <http://www.fdmbezinpriser.dk/>). De prijzen die worden weergegeven zijn een nationale prijslijst (Listepriser) en door consumenten ingevoerde regionale prijzen. De nationale prijslijst is te vergelijken met de adviesprijzen zoals deze in Nederland worden gepubliceerd. De regionale prijsdata wordt aangeleverd door consumenten. Dit kan zowel via de telefoon (iPhone en Android) als via de website. Men kan daarvoor een gebruikersaccount aanmaken bij de FDM. Consumenten worden aangemoedigd om prijzen door te geven door onder andere iedere maand prijzen uit te

²³ Bron: BERICHT 1. Oktober 2012 – 31. Dezember 2012 Preistransparenzdatenbank der E – Control Spritpreisrechner [http://www.e-control.at/portal/page/portal/medienbibliothek/publikationen/dokumente/pdfs/Bericht_BMWJF_Q4_2012_komplett.pdf]

²⁴ Olindustrie warnt vor Tankstellenschliessungen, in Der Standard, 15 maart 2013

²⁵ Verordnung betr. Standesregeln für Tankstellenbetreiber über den Zeitpunkt der Preisauszeichnung für Treibstoffe bei Tankstellen; Spritpreiskorridore; Novelle 2013, BMWFJ, 2013

²⁶ De FDM is een organisatie die vergelijkbaar is met de ANWB

loven. Om hiervoor in aanmerking te komen dient er minimaal elke week een prijs te worden doorgegeven.

Omdat het prijsregistratiesysteem in Denemarken geen wettelijke basis kent is het systeem niet volledig: niet alle prijzen zijn bekend. Het is Ecorys onbekend hoe het systeem 'scoort' op volledigheid en betrouwbaarheid van de prijzen. Ingevoerde prijzen staan in principe 24 uur op de site. Daarna worden de prijzen van de site verwijderd. Dit betekent overigens niet dat de getoonde prijzen altijd up-to-date zijn omdat de eigenaar van het tankstation de prijs binnen deze 24 uur kan veranderen²⁷.

Effecten

Het FDM heeft geen onderzoek verricht naar de effecten van hun website op de hoogte van de brandstofprijzen.

Momenteel wordt de website van de FDM circa 1.500 keer per dag geraadpleegd. Tot oktober 2012 bedroeg dit aantal nog 2.500 tot 3.000 bezoekers. Deze daling is veroorzaakt door het feit dat prijsverschillen tussen tankstations sinds die tijd sterk zijn afgenomen omdat op 30 oktober 2012 Statoil heeft besloten een 'indicatieve' pompprijs af te geven die altijd 80 øre (11 eurocent) lager ligt dan de 'Listepriser'. Andere oliemaatschappijen hebben dit gevolgd waardoor prijsverschillen tussen tankstations zijn afgenomen. Als gevolg hiervan raadplegen minder consumenten de website van het FDM dan voorheen.

3.2 Aandachtspunten voor een publicatieplicht bij direct betrokken partijen

Voor dit rapport is gesproken met de direct betrokken branchevertegenwoordigers (BOVAG, NOVE en BETA) en een aantal oliemaatschappijen (Shell, BP en Q8/Tango). Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met service providers (Travelcard, Petrolview en ANWB) en leveranciers van kassa- en backofficesystemen (Tokheim, Lodder Applicaties en Extendas).

In het bijzonder in de gesprekken met de direct betrokken branchevertegenwoordigers en de genoemde oliemaatschappijen is de vormgeving van een publicatieplicht verkend. Vertrekpunt voor het gesprek vormde een publicatieplicht waarbij handmatig dan wel automatisch prijzen worden doorgegeven. Uit de gesprekken bleek dat er weinig draagvlak is voor een publicatieplicht. Hierop voortbouwend is er gevraagd en gezocht naar alternatieven. Dit is in meer detail uitgewerkt in hoofdstuk 6.

Mocht een publicatieplicht toch worden ingevoerd zijn hier vanuit veel gesprekken de volgende aandachtspunten naar voren gekomen:

- De publicatieplicht moet zo min mogelijk tot extra lasten voor de pomphouders leiden. Er moet 'gezocht' worden naar mogelijkheden deze last tot een minimum te beperken.
- 'Als je een publicatieplicht invoert, doe het dan goed'). De publicatieplicht moet een 'real-time' verplichting inhouden en goed gehandhaafd worden.
- De publicatieplicht moet in principe voor alle tankstations gelden. Een drempelvolumen, zoals dat bijvoorbeeld in Frankrijk bestaat is en waardoor een aantal tankstation is vrijgesteld van een verplichting, is niet goed uitlegbaar en daardoor niet wenselijk.

²⁷ Bron: FDM, dhr. Allan Skytte Christensen.

- Niet alle tankstations beschikken over kassasystemen. Naast een koppeling met kassasystemen is ook een koppeling met backoffice-systemen mogelijk.
- Overweeg om de markt, en niet de overheid, de gegevens inzichtelijk te maken. Denkbaar is dat de overheid de gegevens verzamelt en deze weer doorverkoopt aan serviceproviders. Mogelijk kunnen hier ook een deel van de handhavingskosten mee gedekt worden.

3.3 Naar twee hoofdvarianten voor een publicatieplicht

Handmatige en automatische doorgifte van benzineprijzen

Op basis van de ervaringen in het buitenland en de resultaten van de interviews zijn twee hoofdvarianten voor een publicatieplicht uitgewerkt.

In deze motie-Klever/Vos verzoekt de Tweede Kamer *'de regering om te onderzoeken op welke wijze met zo laag mogelijke administratieve lasten voor ondernemers de publicatieplicht valt vorm te geven en pomphouders te verplichten voor 1 januari 2014 informatie over benzineprijzen gratis beschikbaar te stellen.'*

In de motie wordt daarmee feitelijk ingezet op een actieve registratieplicht; de pomphouder dan wel de eigenaar van het tankstation ('de oliemaatschappij') geeft zelf de prijzen door. Mede gelet op de vormgeving van een publicatieplicht in het buitenland kan dit op twee manieren: handmatig en geautomatiseerd.

- Handmatige doorgifte van prijzen betekent dat de pomphouder / eigenaar van het tankstation bij iedere prijswijziging de wijziging doorgeeft via het internet, per SMS of via de telefoon. Deze mogelijkheden zijn (deels) van toepassing in Frankrijk en Oostenrijk.
- Automatische doorgifte van prijzen betekent dat gebruik wordt gemaakt van bestaande informatie, die beschikbaar is in de kassasystemen en/of backoffice-systemen van de tankstations. Met behulp van een ICT oplossing wordt dan een koppeling gelegd zodat prijswijzigingen die in de kassasystemen / backoffice-systemen automatisch worden doorgestuurd naar een centrale database, waar alle prijsinformatie zal worden opgeslagen. Deze mogelijkheden zijn of worden (deels) van toepassing in Duitsland en Oostenrijk.

Voor voorliggend onderzoek zijn beide hoofdvarianten gehanteerd. Deze geven ons inziens het scala aan hoofdmogelijkheden voor een publicatieplicht goed weer. Dit is ook in de interviews bevestigd. Voor wat betreft handmatige doorgifte is gekozen voor het internet als enige mogelijkheid. Reden hiervoor is dat nagenoeg 100 procent van de tankstations de beschikking heeft over een internetverbinding. Als er ook wordt gekozen voor andere alternatieve manieren voor doorgifte zoals sms en telefoon, dan moeten daarvoor ook een apart kanaal worden onderhouden. Dit leidt tot additionele kosten en is vanwege deze reden niet meegenomen.

Dit betekent dat **variant 1 en 2** er als volgt uitzien:

1. In variant 1 voert de pomphouder handmatig op een website prijsaanpassingen in.
2. Variant 2 is identiek aan variant 1 met dat verschil dat de prijsaanpassingen op automatische wijze via een koppeling met kassa- dan wel softwaresystemen worden doorgegeven.

Uitgangspunten bij de invulling van beide varianten

Voorgaande betreft de invulling van de varianten op hoofdlijnen. Voor de precieze invulling van beide varianten bestaan veel vrijheidsgraden. Hier is ook in de interviews veelvuldig aandacht voor

gevraagd. Op allerlei terreinen moeten keuzes worden gemaakt hoe de publicatieplicht ingericht kan worden. Deels zijn deze keuzes technisch van karakter. Komt er bijvoorbeeld een aparte website voor de ontsluiting van de prijsinformatie of wordt vergelijkbaar met Duitsland de database met prijsinformatie beschikbaar gesteld aan derden die deze informatie publiceren? Maar deels zijn deze keuzes ook organisatorisch en meer politiek van karakter. Komt er een beheerorganisatie? Welke informatie moet beschikbaar worden gesteld? Komen er uitzonderingen? Wat zijn de sancties bij overtreding?

Er zijn dus verschillende mogelijkheden om een publicatieplicht precies vorm te geven. Daarbij hangen deze keuzes met elkaar samen en hebben ze ook consequenties voor de te maken kosten door zowel de pomphouders als de overheid. Gelet op het verkennende karakter van dit rapport was het niet mogelijk om al deze keuzes en de consequenties hiervan in detail kaart te brengen. Op basis van de verzamelde informatie zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd, waarin is getracht zo goed mogelijk de aangedragen aandachtspunten in de interviews mee te nemen:

- Onder een publicatieplicht wordt het reguliere aanbod aan brandstoffen bij een pomp verstaan: benzine (Euro 95, diesel en LPG). Andere brandstoffen vallen gelet op het beperkte gebruik buiten de publicatieplicht.
- De publicatieplicht is van toepassing voor alle tankstations ongeacht het doorzetvolume. Er komt geen drempelvolumen. In de interviews is dit als onwenselijk beschouwd.
- De publicatieplicht wordt een 'real-time'-verplichting. Wijzigingen in prijzen moeten zo snel mogelijk (bijvoorbeeld binnen 5 minuten vergelijkbaar met Duitsland) na de feitelijke aanpassing worden doorgegeven.
- De organisatorische en technische uitvoering van de publicatieplicht wordt gedaan door de overheid in de vorm van een beheerorganisatie. De overheid zorgt ook voor de handhaving. Het bedrijfsleven levert sec de prijsdata aan, ook om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven tot een minimum te beperken.
- De aangeleverde benzineprijzen worden opgenomen in een database die in de vorm van een openbaar toegankelijke website voor consumenten ontsloten wordt. De informatie wordt hiermee zo laagdrempelig mogelijk en voor iedereen toegankelijk gemaakt. We zijn hierbij uitgegaan van eisen die in het algemeen door de Nederlandse overheid aan de kwaliteit, betrouwbaarheid, bereikbaarheid en zekerheid van dergelijke systemen worden gesteld.
- Consumenten kunnen op de website klachten en aandachtspunten doorgeven.
- Uitgangspunt is dat er in ieder geval een basisfunctionaliteit komt in de vorm van een door de overheid beheerde website met benzineprijzen. De database kan in principe ook aan derden, zoals serviceproviders, al dan niet tegen een vergoeding, beschikbaar worden gesteld om deze informatie te publiceren. In het vervolg wordt hier niet van uitgegaan. Deze optie is echter wel mogelijk in beide varianten. In andere landen zoals Duitsland gebeurt dit bovendien ook. Er kan daarbij optimaal gebruik worden gemaakt van de creativiteit in de markt. Daarbij zou de overheid een deel van de handhaving aan de markt kunnen 'uitbesteden' of de kosten voor handhaving kunnen compenseren uit de verkoop van de prijsgegevens.

Tenslotte is gemakshalve verondersteld dat beide varianten juridisch haalbaar zijn. Mocht worden besloten tot de invoering van een publicatieplicht zou nader onderzoek dit ook moeten uitwijzen.

Op basis van deze invulling van de varianten worden in de volgende hoofdstukken de effecten uitgewerkt.

4 Variant 1: Handmatig invoeren van prijzen

Dit hoofdstuk gaat in op de regeldrukkosten en de effecten van het handmatig invoeren van de benzineprijzen. In paragraaf 4.1 gaan wij in op de verdere uitwerking van de publicatieplicht en het type kosten dat hiermee gepaard gaat. In paragraaf 4.2 maken wij een schatting van de hoogte van de regeldrukkosten, zijnde administratieve lasten / inhoudelijke nalevingskosten, uitvoeringskosten en handhavingskosten. In paragraaf 4.3 wordt tot slot ingegaan op de effecten op de prijs transparantie en op de werking van de benzinemarkt.

Uitgangspunt hierbij is de beschrijving van de variant 1 in het vorige hoofdstuk. Nogmaals wordt hier benadrukt dat een **publicatieplicht verschillende vrijheidsgraden kent en dat hierin keuzes zijn gemaakt**. Deze keuzes hangen met elkaar samen en hebben ook consequenties voor de te maken kosten door zowel de pomphouders als de overheid. Het is belangrijk om de uitkomsten in dit hoofdstuk in deze context te bezien. Dit in combinatie met de onzekerheid over de omvang van specifieke kosten betekent dat de navolgende bedragen met onzekerheid omgeven zijn en een **bandbreedte** kennen. Waar van toepassing is deze bandbreedte ook weergegeven.

4.1 Uitwerking systeem

In deze paragraaf is een nadere uitwerking gemaakt van de wijze waarop de publicatieplicht vorm kan worden gegeven bij het handmatig doorgeven van benzineprijzen.

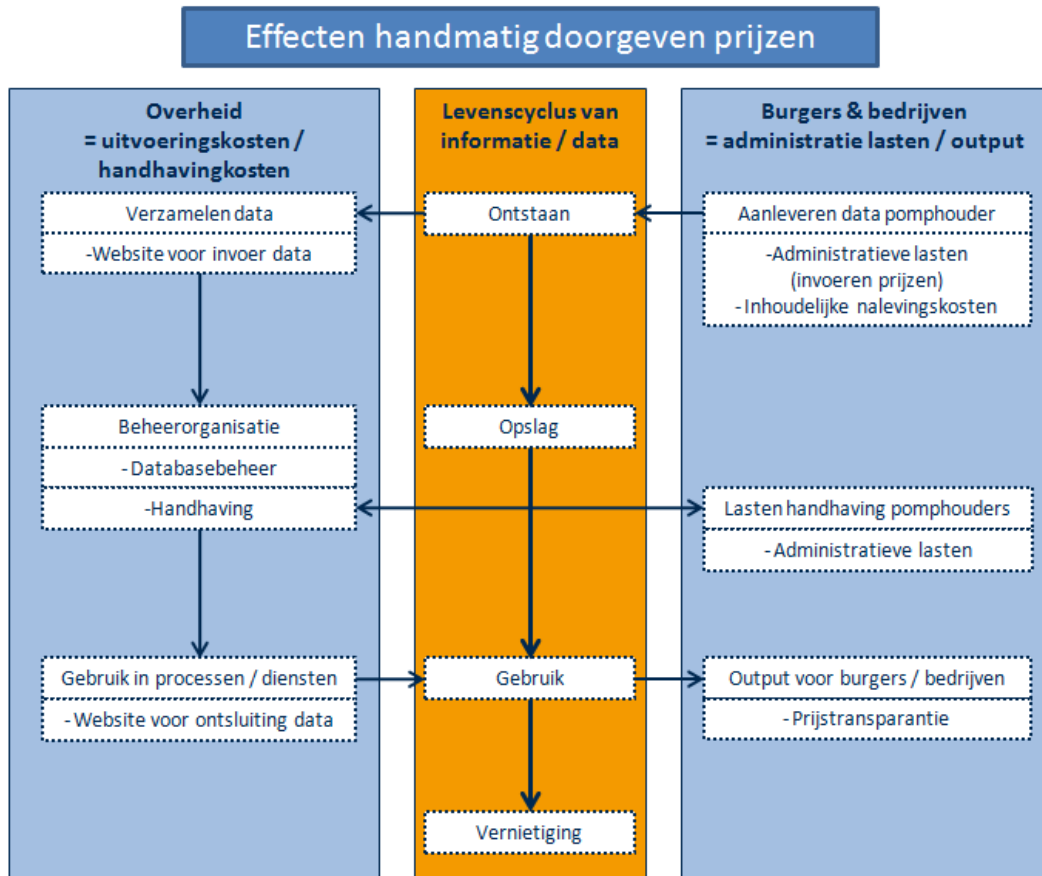
In de figuur op de volgende pagina is schetsmatig de veronderstelde uitwerking van deze variant weergegeven. Tevens vormt deze figuur ons analysekader. Wij kijken naar de levenscyclus van data en kijken welke regeldrukkosten er gemaakt moeten worden op welke momenten in deze levenscyclus. In essentie zijn er in deze variant verschillende stappen te onderscheiden:

- Er moet een website worden ontwikkeld, waarop de prijzen kunnen worden ingevoerd.
- De pomphouder voert op deze website handmatig de prijswijzigingen in.
- Deze data wordt opgeslagen en beheerd.
- Deze data wordt gecontroleerd (= handhaving).
- Deze data wordt toegankelijk gemaakt via een website voor consumenten.

Om dit mogelijk te maken moeten door verschillende actoren kosten worden gemaakt. Allereerst kost het pomphouders tijd om iedere keer zijn prijswijzigingen door te geven. Daarnaast moeten er kosten gemaakt worden om een ICT-systeem te ontwikkelen en om dit ICT-systeem te beheren en onderhouden. Wij zijn er in de analyse vanuit gegaan, dat de overheid dit systeem zal ontwikkelen en beheren. Dit heeft gevolgen voor de technische en functionele vereisten aan het systeem en daarmee ook voor de hoogte van de kosten. Denk bijvoorbeeld aan zaken als authenticatie, betrouwbaarheid, zekerheid, voldoen aan webrichtlijnen en dergelijke.

Bij de bespreking van de regeldrukkosten gaan wij eerst in op de administratieve lasten en nalevingskosten voor de pomphouder. Vervolgens gaan wij in op de uitvoeringskosten en de handhavingskosten voor de overheid.

Figuur 4.1 Analyse kader variant handmatig invoeren van prijzen



4.2 Regeldrukkosten

4.2.1 Administratieve lasten voor pomphouders

In deze variant moet de pomphouder iedere prijswijziging invoeren op een speciaal daarvoor ontwikkelde website. Dit leidt tot een extra tijdsbesteding voor de pomphouder. Het invoeren van deze informatie kan zowel op het tankstation zelf als op een andere locatie worden gedaan. Dit laatste is bijvoorbeeld relevant voor onbemande stations.

Voor de authenticatie van de pomphouder op deze website ligt het voor de hand dat er gebruik gemaakt wordt van eHerkenning. Dit systeem regelt dat bedrijven zich digitaal kunnen identificeren wanneer ze online zaken regelen met de overheid of andere bedrijven. Mits ze hier nog niet over beschikken moeten pomphouders een eHerkenningmiddel aanschaffen.

Deze variant vereist daarnaast dat alle pomphouders over een internetverbinding beschikken. Uit de interviews voor dit onderzoek is naar voren gekomen, dat nagenoeg alle pomphouders een internetverbinding hebben die ook gebruikt kan worden voor het doorgeven van prijzen. Hiervoor hoeven dus in de regel geen extra kosten te worden gemaakt.

In het navolgende wordt eerst ingegaan op de extra tijdsbesteding die het handmatig doorgeven van de prijzen veroorzaakt. Vervolgens wordt ingegaan op de extra kosten die pomphouders moeten maken voor de eHerkenningmiddelen.

Tijdsbesteding invoeren prijswijzigingen

Gemiddeld voert een pomphouder 2,4 verschillende benzineproducten²⁸ (nagenoeg alle pomphouders verkopen benzine en diesel en een deel van de pomphouders verkoopt ook LPG). De landelijke adviesprijzen worden gemiddeld 2 tot 3 keer in de week aangepast. Daarnaast worden prijzen aangepast op grond van prijsveranderingen bij concurrenten en is er sprake van prijsacties. Beide aanpassingen zijn sterk afhankelijk van de locatie en de specifieke concurrentie van een pompstation en verschilt derhalve sterk van pompstation tot pompstation. Een eenduidig beeld hiervan ontbreekt. Voor onze analyse hebben wij op grond hiervan gerekend met gemiddeld 3 (minimumvariant) tot 5 (maximumvariant) prijswijzigingen per week om de administratieve lasten te bepalen.

Schattingen van de gemiddelde tijdsbesteding²⁹ lopen uiteen van 2 minuten tot 5 minuten voor het doorvoeren van een wijziging. Dit sluit ook redelijk aan bij bijvoorbeeld standaardtijdsbestedingen, die veel gebruikt worden om de administratieve lasten te bepalen³⁰. Bij het handmatig invoeren van de prijswijziging moet in ieder geval een extra check (validatie) ingebouwd worden om er zeker van te zijn dat het juiste bedrag is ingevoerd (een typefout is snel gemaakt) en mogelijk ook nog enkele systeemchecks. Het ligt dan ook voor de hand dat de tijdsbesteding meer aan de bovenkant van de bandbreedte zal liggen, dan aan de onderkant van de bandbreedte. Vanwege deze reden hebben wij met een tijdsbesteding van 4 minuten per wijziging gewerkt³¹.

Dit betekent dat de publicatieplicht leidt tot een extra tijdsbesteding van ongeveer 25 tot 41 uur per pompstation per jaar. Uitgaande van een uurtarief³² van € 30,85 leidt dit tot extra administratieve lasten van € 760 tot € 1.270 per jaar per pomphouder. Voor de gehele sector (circa 4.200 tankstations) betekent dit een stijging van de administratieve lasten van € 3,2 tot € 5,3 miljoen per jaar.

Gebruik eHerkenningmiddel

De pomphouder moet zich op de website identificeren zodat de ontvanger van de gegevens er zeker van is, dat zij met het juiste bedrijf communiceert. Deze identificatie kan met behulp van een eHerkenningmiddel. Voor dit type transacties is tenminste een eHerkenningmiddel op niveau II vereist³³. eHerkenning op niveau II betekent dat er bij de verstrekking een bevoegdheidscontrole plaatsvindt aan de hand van de Kamer van Koophandel registratie, vervolgens worden een user id en wachtwoord verstrekt, waarmee de gebruiker in kan loggen op de website.

Pomphouders moeten hiervoor een eHerkenningmiddel aanschaffen. De jaarlijkse kosten hiervan³⁴ liggen tussen de € 17,50 en € 18,50. Voor de gehele sector betekent dat een extra kostenpost van € 0,1 miljoen per jaar. Deze kosten zijn als een integraal onderdeel van deze variant beschouwd. Hierbij moet wel worden opgemerkt, dat eHerkenning ook voor andere communicatie met de overheid gebruikt kan worden, zodat deze kosten niet uitsluitend aan een publicatieplicht gerelateerd kunnen worden.

Totaal

Per saldo nemen de lasten voor de pomphouder in variant 1 toe met € 3,3 tot € 5,4 miljoen per jaar.

²⁸ Zie Bovag (2011), *Tankstations in cijfers 2011*.

²⁹ Dit zijn verwachtingen uit de interviews en schattingen vanuit Duitsland en Frankrijk.

³⁰ Zie bijvoorbeeld Ecorys & Conict (2007), *Handleiding voor kosten-batenanalyse voor ICT projecten*.

³¹ Dit is ook de tijdsbesteding die is gebruikt in de Duitse casus voor het handmatig invoeren van prijswijzigingen. Zie Deutscher Bundestag (2013), *Verordnung zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe. Drucksache 17/12390*.

³² Dit is het uurtarief van administratief personeel rekening houdend met een inflatiecorrectie. Zie Regiegroep Regeldruk (2008), *Meten is weten II. Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*.

³³ Zie de concept Handreiking betrouwbaarheidsniveaus.

³⁴ Zie bijvoorbeeld de *Keuzematrix aanbieders eHerkenning*.

Tegenover de extra administratieve lasten voor pomphouders staan mogelijk ook besparingen in de bedrijfsvoering. Veel pomphouders maken momenteel dagelijks een ronde langs concurrerende pompen om daar de prijzen te noteren. Dit als basis voor hun prijsstelling. Deze manier van informatievergaring wordt als gevolg van een publicatieplicht eenvoudiger van karakter; de website biedt hiervoor alle informatie. Dit kan leiden tot een efficiëntere bedrijfsvoering. Tegenover extra lasten kunnen derhalve ook besparingen staan. De omvang van deze besparingen van een publicatieplicht is niet nader bepaald.

4.2.2 *Uitvoeringskosten voor de overheid*

Om de publicatieplicht mogelijk te maken moet er een ICT-systeem gebouwd worden, zodat de prijsdata van de pomphouder omgezet kan worden naar een website voor de consument.

Hiervoor zijn drie typen kosten relevant. Allereerst moet er een systeem worden ontwikkeld (*investeringskosten*), dit systeem moet in de lucht gehouden worden (*beheer en onderhoud*) en er moet een (kleine) *beheerorganisatie* komen die gaat toezien op de werking van het systeem. Achtereenvolgens lopen wij deze kosten na in deze paragraaf. Daarnaast moeten ook kosten worden gemaakt in het kader van de handhaving. Deze kosten bespreken wij separaat in paragraaf 4.2.3.

Investeringskosten ICT-systeem

Allereerst moeten er kosten gemaakt worden voor een ICT-systeem. Deze bestaan uit drie elementen:

- Er moet een website worden ontwikkeld, waarop de prijzen kunnen worden ingevoerd.
- Deze data wordt opgeslagen en beheerd;
- Deze data wordt toegankelijk gemaakt via een website voor consumenten.

Uitgangspunt is dat er een nieuwe, eenvoudige website wordt ontwikkeld door de overheid, waarop de prijsinformatie gratis te vinden is voor de consument. Op deze manier is geborgd dat de consument zich de informatie toe kan eigenen. In aanvulling daarop is het denkbaar dat deze informatie ook beschikbaar wordt gesteld aan andere partijen (prijsvergelijkingsdiensten), die deze informatie voor hun eigen dienstverlening kunnen gebruiken of zelfs dat er voor wordt gekozen dat de overheid zelf geen website voor de ontsluiting van de informatie opzet. Dat laatste heeft zijn voordelen (lagere kosten voor de overheid), maar brengt ook een aantal nieuwe variabelen met zich mee (Prijsvergelijkers moeten extra kosten om informatie te kunnen gebruiken. Hoe is de kwaliteit gewaarborgd? Is de informatie gratis beschikbaar voor consumenten?). Voor de analyse zijn wij er daarom van uitgegaan, dat er een eenvoudige website komt, waarop de prijsinformatie gratis te vinden is voor de consument.

Er bestaat op dit moment geen functioneel ontwerp voor het te ontwikkelen ICT-systeem. De kosten van een ICT-systeem hangen echter sterk af van het precieze functionele en technische ontwerp. Daarom is het op dit moment lastig om een goede inschatting te maken van de kosten, die er nodig zouden zijn om een dergelijk ICT-systeem te ontwikkelen. Om een indicatie te krijgen van de orde van grootte van de investeringskosten hebben wij gekeken naar een aantal projecten met min of meer vergelijkbare functionaliteiten³⁵ en naar de kosten voor het Duitse systeem voor de publicatieplicht³⁶. Op grond daarvan is het onze verwachting dat de eenmalige investeringskosten tussen de € 1,0 en € 2,0 miljoen zullen liggen.

³⁵ Wij hebben hierbij gekeken naar de projecten Antwoord voor Bedrijven, Online registeren handelsregister, www.crisis.nl en Inspire.

³⁶ Zie Deutscher Bundestag (2013), *Verordnung zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe. Drucksache 17/12390*.

Beheer & onderhoud ICT-systeem

Nadat het ICT-systeem is ontwikkeld moeten jaarlijks kosten worden gemaakt voor de hosting, het applicatiebeheer en het onderhoud van de database en de websites. Het is gebruikelijk om hiervoor een percentage van 20 procent van de investeringskosten te nemen³⁷. De jaarlijkse kosten voor het beheer en onderhoud komen dan uit op een bedrag van € 0,2 tot € 0,4 miljoen.

Dit bedrag is exclusief de functie van de helpdesk. Deze kosten zijn hierna opgenomen onder de beheerorganisatie.

Beheerorganisatie (FTE)

Naast het technische ICT beheer moet er ook een centrale beheerorganisatie komen, die verantwoordelijk wordt voor het feitelijke en organisatorische beheer van de publicatieplicht. Wij hebben op grond van de te verwachten taken een schatting gemaakt van de benodigde aantallen FTE's en op grond hiervan ook een inschatting van de te maken kosten. In de onderstaande tabel is de opbouw van de beheerorganisatie weergegeven.

Tabel 4.1 Centrale beheerorganisatie

Functie	Schaal	FTE	Kosten totaal ³⁸
Projectmanager / projectleider	12	1	€ 115.000
Helpdesk	8	2	€ 166.000
Ondersteuning	6	1	€ 73.000
Totaal *			€ 354.000

Naar verwachting zijn hiervoor 4 FTE benodigd. De totale kosten voor de centrale beheerorganisatie liggen daarmee tussen de € 0,3 en € 0,4 miljoen per jaar.

4.2.3 Handhavingskosten voor de overheid

Naast de uitvoeringskosten moet de publicatieplicht ook door de overheid gehandhaafd worden. De prijzen, die op de website voor de consument staan, moeten ook overeen komen met de prijzen aan de pomp. Dit betekent dat er een vorm van handhaving moet komen. De benodigde inspanningen voor de handhaving hangen daarbij sterk af van de sanctie bij overtredingen. Als deze sanctie hele grote consequenties heeft, dan ligt het in de lijn der verwachting dat er minder overtredingen zullen zijn en dat er dus ook minder handhaving nodig is.

Voor de inrichting van de handhaving van de publicatieplicht bestaan in grote lijnen drie methoden:

- Handhaving op basis van fysieke bezoeken. Inspecteurs bezoeken tankstations om daar te kijken of de feitelijke prijzen overeen komen met de prijzen in de centrale database. Kosten voor een fysiek bezoek van een tankstation liggen tussen de € 10 en € 20 per bezoek³⁹.
- Handhaving op basis van waarnemingen van consumenten. Als consumenten merken dat prijzen niet overeen komen, dan kunnen zij dat op de website melden. Inspecteurs kunnen dan heel gericht tankstations bezoeken, waarvan consumenten hebben aangegeven dat prijzen niet kloppen.
- Handhaving op basis van bestandsvergelijking. In dat geval wordt prijsdata aangekocht van bestaande leveranciers van prijsdata (bijvoorbeeld Travelcard). Op basis van bestandsvergelijking wordt dan gekeken of prijzen overeenkomen met de informatie in de eigen

³⁷ Zie bijvoorbeeld Ecorys & Conict (2007), *Handleiding voor kosten-batenanalyse voor ICT projecten*.

³⁸ Het gaat hier om de totale kosten per FTE (salariskosten + overhead (zijnde huisvesting, kantoorautomatisering en overige overhead)) zoals opgenomen in Ministerie van Financiën (2012), *Handleiding overheidsstarieven 2013*.

³⁹ Informatie uit de interviews.

database. Hiervoor moet data worden aangeschaft en moet een ICT programma worden geschreven om deze vergelijking automatisch te kunnen doen.

Handhaving kan derhalve op verschillende manieren geschieden. Een minimumvariant die als uitgangspunt voor beide varianten is gekozen is dat de handhaving plaatsvindt op basis van:

1. Fysieke bezoeken van tankstations door inspecteurs. Eén inspecteur kan op jaarbasis naar schatting alle tankstations in Nederland tenminste eenmaal controleren⁴⁰. Minimaal wenselijk lijkt dat er sprake is van tenminste 2 inspecteurs (2 FTE). Ieder pompstation wordt dan tweemaal per jaar bezocht.
2. Op basis van waarnemingen van consumenten. Als consumenten merken dat prijzen niet overeenkomen, dan kunnen zij dat op de website melden. Inspecteurs kunnen dan gericht actie ondernemen. Naar schatting vereist dit een additionele inzet van 2 FTE, onder meer om reacties op goede wijze af te handelen.

In de onderstaande tabel is een inschatting gemaakt van de personeelsbehoefte, wanneer voor deze gecombineerde vorm van handhaving wordt gekozen. In totaal zal daarvoor 4 FTE nodig zijn. De totale kosten hiervoor liggen tussen de € 0,3 en € 0,4 miljoen per jaar.

Tabel 4.2 Handhavingskosten overheid

Functie	Schaal	FTE	Kosten totaal ⁴¹
Inspecteur – fysieke bezoeken	9	2	€ 178.000
Inspecteur – consumentenwaarnemingen	9	2	€ 178.000
Totaal *			€ 356.000

Dit betreft dus een minimumschatting. Bij een toename van de controle-inspanningen (bijvoorbeeld extra inspecteurs) stijgen de kosten hiervan evenredig. In aanvulling hierop kan handhaving plaatsvinden op basis van bestandsvergelijking. In dit geval worden transactiegegevens van tankkaartmaatschappijen aangekocht, waarmee vergelijkingen kunnen worden gemaakt. De kosten hiervan zijn niet bekend maar vermoedelijk substantieel op jaarbasis.

4.2.4 Regeldrukkosten totaal

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de totale regeldrukkosten van het handmatig doorgeven van prijswijzigingen. De eenmalige investeringskosten bedragen € 1,0 tot € 2,0 miljoen en de jaarlijkse kosten bedragen € 4,1 tot € 6,4 miljoen. Het merendeel van de kosten komt in deze variant terecht bij de pomphouders in de vorm van administratieve lasten als gevolg van het doorgeven van de prijzen.

Tabel 4.3 Regeldrukkosten handmatig invoeren van prijzen (in € mln.)

Regeldrukkosten	Eenmalige kosten		Structurele kosten	
	Min.	Max.	Min.	Max.
Administratieve lasten pomphouders	-	-	3,3	5,4
Uitvoeringskosten overheid	1,0	2,0	0,5	0,8
Handhavingskosten overheid	-	-	0,3	0,4
Totaal	1,0	2,0	4,1	6,6

⁴⁰ Uitgaande van 4.206 pompstations bezoeken in 1.372 uur (het aantal direct productieve uren per FTE)⁴⁰ betekent dat er circa 10-20 minuten beschikbaar is per pompstation afhankelijk van de reistijd tussen de pompstations.

⁴¹ Het gaat hier om de totale kosten per FTE (salariskosten + overhead) zoals opgenomen in Ministerie van Financiën (2012), *Handleiding overheidsstarieven 2013*. Enerzijds kunnen de kosten voor fysieke controles van de inspecteurs hoger zijn (vanwege vervoerskosten), maar anderzijds kunnen overheadkosten (onder meer huisvestingskosten) ook weer lager uitvallen dan de hier gebruikte gemiddelden. Per saldo lijkt het reëel om met deze bedragen te rekenen.

4.3 Effecten op prijstransparantie en werking benzinemarkt

In aanvulling op de analyse van de regeldruk en handhaafbaarheid zal in deze paragraaf gekeken worden naar de gevolgen (positief danwel negatief) van een publicatieplicht voor de prijstransparantie en daaraan gerelateerd de werking van de benzinemarkt. Dit geeft de mogelijkheid om de kosten en de baten van een publicatieplicht tot op zekere hoogte tegen elkaar af te wegen.

4.3.1 Effecten op de prijstransparantie

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat bij prijstransparantie wordt gekeken naar (i) de actualiteit, (ii) de betrouwbaarheid (correctheid en onafhankelijkheid van de prijzen) en (iii) de volledigheid (stations en producten) van benzineprijzen.

Het referentiealternatief

In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat in de referentiesituatie, dus in een situatie zonder publicatieplicht, aan veel elementen van prijstransparantie voldaan wordt. De prijsbewuste consument kan met name via een aantal beschikbare applicaties en navigatiesystemen:

- Een actueel beeld van de benzineprijzen krijgen van het merendeel van de tankstations. Verschillende applicaties en websites worden eenmaal per 24 uur 'gevoed' met actuele prijzen, waardoor van circa 70 procent van de tankstations de getoonde prijzen maximaal 24 uur oud zijn. Op korte termijn zullen verschillende apps naar verwachting eens per 30 minuten 'gevoed' worden met transactiegegevens waardoor de actualiteit verder verbetert.
- Een betrouwbaar beeld van de benzineprijzen krijgen. De beschreven applicaties en applicaties worden in toenemende mate gevoed door transactiedata van tankpassen van onafhankelijke partijen. Deze transactiedata worden automatisch geregistreerd en doorgegeven aan de applicaties. De kans op niet-correcte prijzen is hierdoor minimaal.
- Een vrij volledig beeld krijgen van de getoonde prijzen. Diensten geven regulier zicht op de prijzen van benzine en diesel (samen 95% van het totaalvolume), en in toenemende mate ook op LPG. De diensten op basis van transactiedata bevatten de dagelijkse prijzen van 70-80 procent van de tankstations.

De conclusies lijkt daarmee gerechtvaardigd dat de prijsbewuste consument op het moment verschillende goede mogelijkheden heeft om de prijzen van reguliere brandstoffen te vergelijken. Naar verwachting geldt deze conclusie ook voor de nabije toekomst, en daarmee voor de referentiesituatie.

Effecten van een publicatieplicht op prijstransparantie

Het is te verwachten dat een publicatieplicht met het handmatig invoeren van benzineprijzen, ten opzichte van de best presterende vergelijkingsdiensten in de referentiesituatie, zal leiden tot een beperkte verbetering van de prijstransparantie. Deze verbetering heeft vooral effect op de actualiteit en de volledigheid van de stations. Ten aanzien van de betrouwbaarheid is een mogelijk beperkte verslechtering van de situatie te verwachten, omdat pomphouders zelf een grotere rol krijgen. De handhaving is hierbij cruciaal.

De te verwachten (deel)effecten voor deze variant zijn samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 4.4 Te verwachten effecten publicatieplicht (ten opzichte van de referentiesituatie)

Indicatoren	Variant 1
Actualiteit	Verbetering - Een publicatieplicht omvat in principe een 'real-time'-verplichting. Ten opzichte van het referentiealternatief betekent dit een verbetering daar de meeste prijsdata nu veelal eenmaal per 24 uur beschikbaar komt. Op korte termijn zullen enkele apps naar verwachting eens per 30 minuten 'gevoed' worden met transactiegegevens waardoor de vertraging wordt beperkt maar niet

Indicatoren	Variant 1
	geheel verdwijnt. Bij een real-time verplichting verdwijnt deze vertraging wel.
Betrouwbaarheid	
- Correctheid prijzen	Neutraal / verslechtering – Prijsvergelijkingsdiensten maken nu veelal al gebruik van zakelijke transactiedata. Deze data is normaliter correct dus een publicatieplicht zal dit niet veel kunnen verbeteren (en). Afhankelijk van de handhaving zal handmatige doorgifte, met kans op bewuste en onbewuste fouten in de invoer, mogelijk zelfs een verslechtering betekenen.
- Onafhankelijke bron	Neutraal/ verslechtering - Zakelijke transactiedata kan als onafhankelijk worden beschouwd. Invoering door pomphouders zelf kan dan als een 'verslechtering' worden beschouwd.
Volledigheid	
- Stations	Sterke verbetering - Onder de publicatieplicht vallen alle stations. Dit betekent dat de volledigheid qua stations (sterk) verbetert, namelijk van circa 70-80 procent van de stations per dag naar 100 procent. Het verschil zal met name stations betreffen die weinig door leaserijders worden aangedaan.
- Producten	(Zeer) beperkte verbetering - Onder een publicatieplicht vallen Euro95, diesel en LPG. Bestaande prijsvergelijkers bieden in (zeer) beperkte mate LPG-prijzen, wat ook samenhangt met het beperkte LPG-volume (ca. 4 procent van totale volume). Een publicatieplicht betekent, vergeleken met het referentiealternatief, een (zeer) beperkte verbetering.

Effect op markt voor prijsvergelijkingsdiensten

Naast het effect op prijstransparantie is het ook belangrijk om te vermelden dat het te verwachten is dat een publicatieplicht er toe leidt dat een aantal van de huidige prijsvergelijkende diensten zal wegvallen. Voor hen zal het in geval van een publicatieplicht niet meer lonen om een website of app te onderhouden. Voor bedrijven die transactiedata verzamelen en doorverkopen zal een publicatieplicht derhalve een bedreiging voor (een deel van) hun business case vormen.

Aan de andere kant kan het vrijgeven van de, op basis van de publicatieplicht, verzamelde data ook weer nieuwe kansen op de markt geven. De Duitse overheid laat bijvoorbeeld de publicatie van de prijzen aan markt zelf (via de Verbraucher-Informationsdiensten). De publicatieplicht betreft echter wel een duidelijke verstoring van de huidige marktverhoudingen.

4.3.2 Effecten hogere prijstransparantie op werking van de benzinemarkt

Voorgaande laat zien dat een publicatieplicht tot een beperkte verhoging van de prijstransparantie leidt. Dit zal de positie van de prijsbewuste consumenten versterken, maar de verwachting is niet dat dit leidt tot noemenswaardig ander gedrag. Consumenten zullen daarmee niet of nauwelijks hun disciplinerende werking op de markt verbeteren. De effecten op de werking op de benzinemarkt zijn daarmee naar verwachting marginaal; een publicatieplicht leidt niet of nauwelijks tot lagere benzineprijzen. De belangrijkste argumenten voor deze conclusie worden hierna verder toegelicht, maar komen samengevat op het volgende neer:

- 1. Werking benzinemarkt hangt ook nauw samen met diverse andere marktfactoren -**
Prijstransparantie is een belangrijke factor die de werking van de benzinemarkt beïnvloedt, maar deze marktwerking hangt ook samen met diverse andere marktfactoren. Deze andere elementen worden door de publicatieplicht niet of nauwelijks beïnvloed. Daarbij laat eerder onderzoek ook zien dat knelpunten in de benzinemarkt vooral elders liggen.
- 2. Consument is al goed geïnformeerd over benzineprijzen en handelt overeenkomstig De**

consument weet, via beschikbare vergelijkingsdiensten maar ook uit 'mond-op-mondreclame' en uit eigen ervaring, nu veelal reeds waar hij goedkoop kan tanken (hoofwegennet versus onderliggend wegennet, maar ook bemand en onbemand) en handelt daar ook veel naar. De relatieve prijsverschillen tussen tankstations zijn daarbij veelal constant door de tijd. Een publicatieplicht zal, ten opzichte van het referentiealternatief, een beperkt effect hebben op het gedrag van prijsbewuste consumenten.

3. **Concurrentiedruk is over het algemeen hoog waardoor marges al onder druk staan** In aanvulling op bovenstaande argumenten kan worden gesteld dat de concurrentiedruk in de benzinemarkt in het algemeen al hoog is, met name op lokaal niveau. De sector heeft te maken met teruglopende doorzet en daardoor met marges die onder druk staan.

Daarbij wijzen de beschrijvingen van de buitenlandse situaties ook niet op substantiële verbeteringen van de benzinemarkt. In de ervaringen met een publicatieplicht in het buitenland of de verwachtingen hieromtrent, worden maximaal lichte effecten op de benzineprijzen verwacht.

Ad 1 Werking benzinemarkt hangt ook nauw samen met diverse andere marktfactoren

Prijstransparantie is één van de diverse factoren die bijdraagt aan een goede werking van de markt. Het onderliggende algemene uitgangspunt is dat een hoge prijstransparantie consumenten helpt in het nemen van de beste aankoopbeslissing. Als prijzen niet transparant zijn, verhoogt dit voor consumenten de 'zoekkosten' naar het gewenste product en kan het er voor zorgen dat een consument een 'suboptimale' aankoopbeslissing neemt. Een hoge prijstransparantie verhoogt derhalve de druk op aanbieders met 'te hoge' prijzen doordat zij klanten kunnen verliezen. Echter, naast prijstransparantie zijn er ook diverse andere factoren van invloed op het functioneren van een markt. Dit betekent dat een verhoging van de prijstransparantie in beginsel bijdraagt aan het goed functioneren van een markt, maar ook nauw samenhangt met diverse andere marktfactoren.

In het Ecorys-onderzoek naar de hoogte en totstandkoming van benzineprijzen (2009) is het functioneren van de benzinemarkt beschreven aan de hand van het Structuur-Gedrag-Resultaat model. Dit model geeft een raamwerk om verbanden tussen omgevingsfactoren (zoals overheidsbeleid), de structuur van de markt, het gedrag van marktpartijen en het resultaat van de markt te analyseren. Vanuit dit model en het onderzoek is duidelijk geworden dat het functioneren van de benzinemarkt beïnvloed wordt door veel verschillende factoren, waarvan prijstransparantie er één is. Andere belangrijke factoren betreffen bijvoorbeeld de structuurkenmerken (aantal stations, doorzet, concentratie), verticale integratie, toetredingsbelemmeringen, kruissubsidiering, overheidsregulering, etc. Deze andere factoren worden door de publicatieplicht echter niet of nauwelijks beïnvloed.

Knelpunten in markt liggen elders

In aanvulling hierop is het belangrijk vast te stellen dat eerder onderzoek vaststelde dat de belangrijkste knelpunten voor het functioneren van de benzinemarkt elders liggen en niet op het gebied van prijstransparantie. Ecorys constateerde eerder dat het belangrijkste knelpunt rond het functioneren van de benzinemarkt gerelateerd was aan de beperkte concurrentiedruk op het hoofdwegennet, wat met name samenhangt met het toelatingsbeleid (ruimtelijke ordening) en consumentengedrag (minder prijsbewust gedrag, keuze voor dienstverlening en snelheid).⁴² Deze analyse is later ook bevestigd door EIM.

Ten aanzien van de werking van de benzinemarkt doet EIM een aantal constatering: (i) er zijn drie verschillende markten met eigen dynamiek (ruwe olie, raffinage, eindproduct), (ii) De verschillende markten blijken grotendeels goed te werken, zij het dat de macht van de olieproducerende landen een belangrijk knelpunt vormt, (iii) effectieve concurrentie met alternatieven ontbreekt op de drie markten vooralsnog, (iv)

⁴² Ecorys, 'Hoogte en totstandkoming van de benzineprijzen' juni 2009, zie ondermeer p. 70-71.

in de markt voor eindproducten zijn de beperkingen in de beschikbaarheid van locaties (onder andere door bestemmingsplannen) en de benodigde investeringen de belangrijkste belemmeringen voor de toetreding van nieuwe tankstations, en (v) er zijn verschillen in de aard van de concurrentie op het hoofdwegennet en het onderliggende wegennet: *“op het HWN komt de concurrentiedruk vooral van de zakelijke rijders (vrachtrijders en leaserijders), die vaak een zeer beperkte prijsprikkel hebben. (...)De facto lijkt dus sprake van een aparte markt ten opzichte van het onderliggende wegennet”*.⁴³

Ad 2 - Consument is al goed geïnformeerd over benzineprijzen en handelt overeenkomstig

Gegeven het bovenstaande uitgangspunt dat een verhoogde prijstransparantie consumenten helpt in hun aankoopbeslissing, zal ook een publicatieplicht hieraan een positieve bijdrage geven. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf zijn er met name op het vlak van actualiteit en volledigheid verbeteringen van een publicatieplicht te verwachten. Dit sluit ook aan bij de constatering van EIM in 2011 dat effectieve concurrentie, met name op het onderliggend wegennet, vooral tot stand komt door kritische consumenten die prijsbewust zijn, bereid zijn om te rijden en zich bewust zijn van de prijsverschillen. Een verhoogde prijstransparantie zal vooral de positie van deze groep versterken.⁴⁴

Echter, het ligt ook in de verwachting dat een verhoogde prijstransparantie slechts een zeer beperkt effect zal hebben op het gedrag van prijsbewuste consumenten en hun disciplinerende werking op de markt. De consument weet nu veelal reeds waar hij goedkoop kan tanken en handelt daar ook naar. Dit blijkt ook uit het onderzoek van EIM (zie hierna): consumenten tanken weinig langs de snelweg en tanken veelal bij één of enkele vaste stations. Opvallend is dat ondanks de hoge prijsbewustheid en belang van de prijs in de keuze voor een station, een groot deel van de consumenten ‘nooit’ of slechts ‘af en toe’ tankt bij een (goedkope) onbemande pomp.

Doelgroep publicatieplicht is relatief beperkt van omvang en reeds goed geïnformeerd

Zoals eerder aangegeven zijn de prijsvergelijkingsdiensten en de publicatieplicht met name relevant voor prijsbewuste consumenten (‘prijsrijders’). In eerder onderzoek is geschat dat de groep prijsbewuste automobilisten die in meer of mindere mate bewust goedkoop tanken circa twee miljoen personen is. Dit komt neer op circa 20-25 procent van het aantal consumenten (afgezet tegen het totaal aantal personenauto’s in Nederland en het totaal aantal rijbewijsbezitters in Nederland).⁴⁵ Ook uit onze interviews komt naar voren dat slechts 15-20 procent van de automobilisten ‘echte prijsrijders’ zou zijn. Dit type automobilisten is actief op zoek naar de goedkoopste benzine en bereid daar significant tijd en moeite in te steken. Dit wil niet zeggen dat andere consumenten niet prijsbewust zijn, maar veelal in mindere mate. Veruit de meeste consumenten zoeken een pomp waarbij ze voor het gevoel goedkoop tanken, en blijven daar dan vaak ook langere tijd klant en zonder zich continue af te vragen of dit financieel perspectief de meest gunstige beslissing is. Wel bestaat het beeld dat dit ‘gewoontegedrag’ vermindert; uit de interviews volgt een beeld dat het percentage prijsrijders toeneemt en dat ook auto van de zaakrijders in toenemende mate prijsrijden.

Prijsbewuste consumenten zijn bovendien lokaal vaak zeer goed bekend waardoor zij de goedkopere pompstations goed weten te liggen. Consumenten tanken in de regel bovendien bij een beperkt aantal tankstations. In de interviews is door verschillende personen aangegeven dat consumenten veelal maximaal drie vaste tankstations hebben waar zij tanken (zie ook het EIM onderzoek hierna). De consument is derhalve veelal goed op de hoogte van de verschillen in prijzen bij de tankstations in zijn/haar omgeving.

⁴³ EIM, ‘De werking van de benzinemarkt en de opbouw van de brandstofprijzen’, oktober 2011, p. 8-9.

⁴⁴ EIM, ‘De werking van de benzinemarkt en de opbouw van de brandstofprijzen’, oktober 2011, p. 8.

⁴⁵ Bovag, ‘Tankstations in cijfers 2009-2010’; hiernaar wordt ook gerefereerd in Ecorys (2011), ‘Prijstransparantie op de markt voor motorbrandstoffen’, 2011.

Daarbij is er in Nederland een duidelijk onderscheid in prijzen tussen benzinepompen langs de autosnelweg, bemande pompen aan het onderliggend wegennet en onbemande pompen aan het onderliggend wegennet. Onderstaande tabel laat dit zien voor april 2013. Tankstations langs de autosnelweg zijn het duurst, terwijl (onbemande) pompen aan het onderliggend wegennet het goedkoopst zijn. Hoewel hard cijfermatig bewijs hierover ontbreekt is algemeen het gevoel dat deze prijsverschillen bij de consument goed bekend zijn.

Tabel 4.5 Gemiddelde prijzen benzine en diesel naar locatie (april 2013)

Brandstofsoort	Euro95	Diesel
Locatie pomp		
Autosnelweg	1.806	1.469
Onderliggend wegennet bemand	1.736	1.411
Onderliggend wegennet onbemand	1.702	1.379

Bron: Travelcard.

Wel is er een duidelijk verschil tussen tanken op het onderliggend versus tanken op het hoofdwegen/autosnelwegennet. Op de tankstations op het hoofdwegennet zijn met name de zakelijke rijders oververtegenwoordigd, waardoor hier de prijsprikkels anders liggen. Ook spelen op het hoofdwegennet naast de brandstofprijs andere factoren een rol zoals snelheid en de aanwezigheid van andere voorzieningen, alsmede de aanwezigheid van specifieke *captive consumers* (toeristen, kaartgebruikers, etc.). In de BenzineScans van 2003 (niet gepubliceerd) en 2005/2006 concludeerde de NMa dat de automobilisten langs de snelweg kennelijk minder prijsgevoelig zijn dan degenen die op het onderliggende wegennet tanken.

Dit laat onverlet dat ook de consument op de autosnelweg in toenemende prijsgevoelig is. Travelcard heeft hiertoe voor dit onderzoek een aantal gegevens ter beschikking gesteld. Momenteel (2013) wordt ongeveer 17 procent van alle brandstof wordt verkocht via stations langs de snelweg, 62 procent via bemande stations op het onderliggend wegennet en 20 procent bij onbemande tankstations op het onderliggend wegennet. In 2010 bedroegen deze percentages nog respectievelijk 23 procent, 64 procent en 13 procent. Het laat zien dat er een duidelijk dalende trend te zien is in het marktaandeel van stations langs de snelweg⁴⁶. Dit komt vooral ten goede aan de onbemande stations op het onderliggende wegennet. Recent onderzoek door Foodstep bevestigt deze trend⁴⁷.

⁴⁶ Mogelijk geven deze cijfers een te positief beeld voor snelwegstations en misschien ook bemande stations buiten de snelweg, omdat de bron van de gegevens tankpashouders zijn. Deze weggebruikers worden over het algemeen minder geprikkeld door prijsverschillen tussen stations, en zijn daarom minder geneigd om buiten de snelweg te tanken. De laatste jaren neemt prijsbewustzijn bij deze groep echter wel toe.

⁴⁷ Zie ook het onderzoek van Foodstep: <http://nos.nl/artikel/512270-tanken-langs-snelweg-uit-de-gratie.html>

Inzichten in het tankgedrag (EIM 2011)

Voorgaande beelden over tanken en de rol van de benzineprijs hierbij, wordt grotendeels bevestigd door de enquête naar tankgedrag met circa 1.000 respondenten door EIM in 2011. Hierin komt duidelijk naar voren dat prijs voor de meeste typen consumenten de meest belangrijke factor is voor de keuze voor een tankstation, gevolgd door de locatie. EIM onderscheidt vier typen rijders:

- (i) de leaserijder: rijders met een auto van de zaak, veelal lease en veelal nog een eigen auto daarnaast. Het gaat hier om 11 procent van het totaal aantal rijders;
- (ii) de zakelijke privérijder: rijders met een eigen auto die naast woonwerk en/of privé ook voor zakelijke kilometers wordt gebruikt (20% van het aantal rijders);
- (iii) de woon-werkrijder: rijder met een eigen auto die naast privé ook voor woon-werkverkeer wordt gebruikt (41% van het aantal rijders)
- (iv) de privérijder: rijder met een eigen auto die alleen privé wordt gebruikt (28% procent van het aantal rijders).

De belangrijkste observaties / uitkomsten van de EIM enquête rondom het tankgedrag zijn:⁴⁸

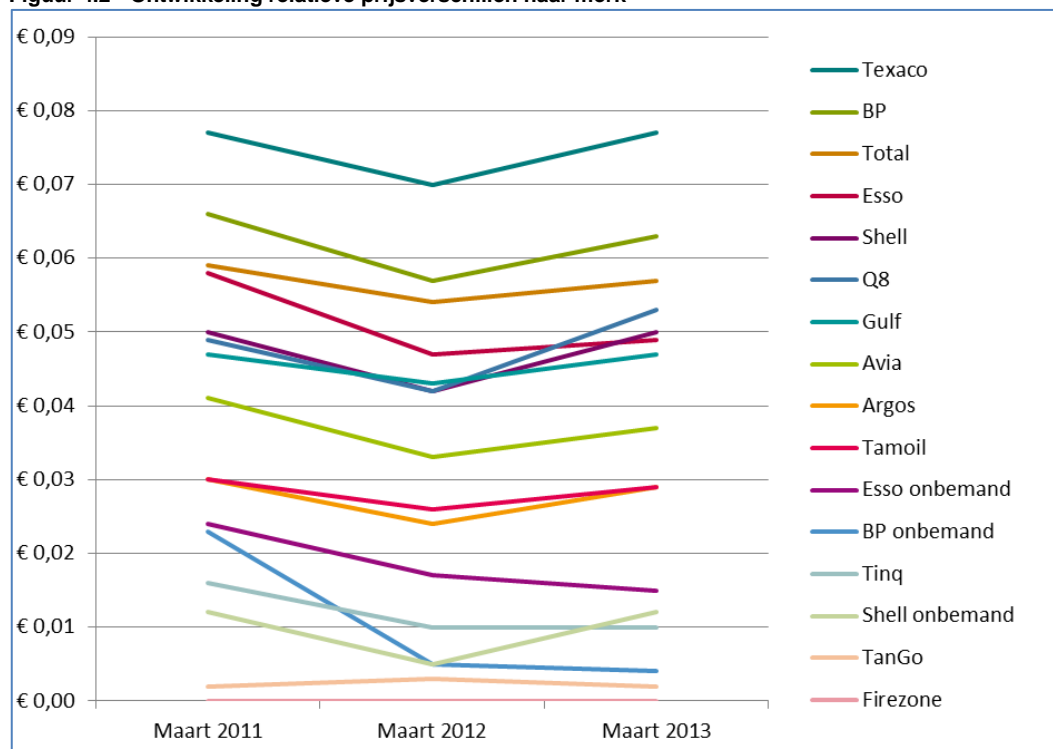
- **Gereden kilometers en gebruik tankpas** – De verschillen in gereden kilometers zijn groot. Leaserijders rijden gemiddeld meer dan 31.000 km op jaarbasis, terwijl de privérijder circa 11.000 km rijdt per jaar. 74 procent van de leaserijders heeft een tankpas (voor een of meerdere merken) tegen 4 procent voor de zakelijke privérijder en 0-1 procent voor de woon-werkrijder en de priverijder.
- **Tankgedrag: frequentie en locatie** - Gemiddeld tankt de consument drie keer per maand. Voor leaserijders ligt dit hoger (4,7x per maand) en voor de privérijder veel lager (2,3x per maand). Het overgrote deel van de rijders tankt bij een vast station (52%) of bij enkele vaste stations (39%). Privérijders hebben vaker een vast station (57%), leaserijders minder vaak (47%).
- **Tankgedrag: type stations** - Consumenten tanken weinig langs de snelweg: 44 procent tankt nooit langs de snelweg en 51 procent doet dat af en toe. Van de leaserijders tankt 25 procent nooit langs de snelweg en 56 procent af en toe. Opvallend is verder dat 25-30 procent van de privérijders en de woon-werkrijders 'nooit' tankt bij een onbemande pomp en ook 25-30 procent maar 'af en toe';.
- **Keuzeaspecten** - De te betalen prijs is het meest van belang bij de keuze van een tankstation, gevolgd door de locatie. Ten opzichte van de andere groepen consumenten vindt de leaserijder de prijs minder van belang, maar de aanwezigheid van een shop, de aanwezigheid personeel en het spaarsysteem juist meer van belang. Het overgrote deel van de consumenten koopt slechts af en toe (60%) of nooit (31%) iets bij de shop.
- **Stimulans leaserijders goedkoper tanken** - Van de leaserijders onder de respondenten gaf 63 procent aan niet te worden gestimuleerd door hun bedrijf of leasemaatschappij om goedkoop te tanken. 27 procent van de leaserijders gaf aan enigszins en 10 procent van de leaserijders zelfs in sterke mate te worden gestimuleerd om te tanken bij een goedkope pomp.
- **Bereidheid omrijden** - Consumenten zijn bereid om verder om te rijden naarmate de prijsverschillen groter worden. Bij 10 cent prijsverschil is dit gemiddeld voor alle typen rijders circa 8 km. Bij 2 cent prijsverschil is dit 3 km.
- **Prijsbewustzijn** – 64 procent van de consumenten kent de prijs van de te tanken brandstof voordat hij/zij bij de pomp komt (leaserijders: 52%), wat duidt op prijsbewustzijn (N.B. de prijspaal is de belangrijkste bron van informatie). 13 procent van de respondenten heeft aangegeven in 2011 wel eens doorgereden te zijn zonder te tanken, omdat men bij nader inzien de prijs te hoog vond (bij leaserijders 8%). Schattingen van het prijsverschil tussen het goedkoopste en het duurste tankstation kwamen uit op 11 cent voor benzinerijders, 8 cent bij dieselrijders en 7 cent bij LPG-rijders.

⁴⁸ EIM, 'De werking van de benzinemarkt en de opbouw van de brandstofprijs', oktober 2011, p. 71-78.

Prijverschillen zijn over lange tijd hetzelfde

In de praktijk is er niet alleen een duidelijk onderscheid in benzineprijzen naar gelang de locatie van een tankstation, maar ook tussen de verschillende maatschappijen. In de onderstaande figuur wordt op basis van Travelcard-gegevens weergegeven wat de extra kosten per oliemaatschappij zijn per getankte liter benzine ten opzichte van de goedkoopste keten (Firezone). Hierbij wordt naar drie momenten gekeken: de gemiddelde benzineprijs in maart van de jaren 2011, 2012 en 2013. De figuur laat zien dat stations nauwelijks van prijssegment wisselen; goedkope stations blijven goedkoop, de duurdere blijven duurder. Bij Firezone (weergegeven op de horizontale as) is op alle momenten de benzine het goedkoopst. Tegelijkertijd is bij Texaco de prijs op alle momenten het hoogst. Daarbij valt op dat de rangorde van de andere oliemaatschappijen op de drie momenten nagenoeg onveranderd blijft.

Figuur 4.2 - Ontwikkeling relatieve prijsverschillen naar merk



Bron: Travelcard.

Noot: dit betreffen relatieve prijsverschillen ten opzichte van het goedkoopste merk, namelijk Firezone. Firezone is daarom weergegeven op de horizontale as.

Resume

Een publicatieplicht voegt aan het kennisniveau van consument over benzineprijzen nauwelijks wat toe. Van de benzineprijzen in zijn omgeving is de consument goed op de hoogte. Dit maakt dat een publicatieplicht vooral van meerwaarde kan zijn voor de momenten dat een consument op 'onbekende' locaties tankt, maar hierbij is belangrijk dat consumenten desgewenst ook nu al prijzen kunnen vergelijken met de beschikbare prijsvergelijkingsdiensten (zie de referentiesituatie). Ook hier is de meerwaarde van een publicatieplicht beperkt.

In het algemeen lijkt het gebruik van een website bij een publicatieplicht ook niet te moeten worden overschat. Onderstaande tabel laat zien dat consumenten zich nog vooral baseren op prijspalen bij tankstations als ze benzineprijzen willen vergelijken. Het gebruik van prijsvergelijkingsdiensten is relatief beperkt. Hoewel informatie hierover schaars is, lijkt dit ook te stroken met de beelden hieromtrent uit de interviews. Prijsvergelijkingsdiensten worden 'na aanschaf' in het begin frequent gebruikt, maar daarna lijkt het gebruik sterk af te nemen.

Tabel 4.6 Gebruik vergelijkingsmogelijkheden

Vergelijkingsmogelijkheden	Niet	Af en toe	Mate van gebruik			Totaal
			Regelmatig	Vaak	Zeer vaak	
Borden bij tankstations	17%	8%	24%	26%	25%	100%
Websites	68%	11%	13%	5%	3%	100%
Applicaties	85%	6%	6%	2%	1%	100%
Navigatiesysteem	81%	7%	9%	2%	1%	100%
Informatie van leasemaatschappij	88%	5%	6%	1%	0%	100%

Bron: EIM, 'De werking van de benzinemarkt en de opbouw van de brandstofprijzen', oktober 2011, p. 78.

Ad 3 Concurrentiedruk is over het algemeen hoog waardoor marges al onder druk staan

Als derde punt kan worden opgemerkt dat de concurrentiedruk in de benzinemarkt in het algemeen al vrij hoog is. Ecorys (2009) constateerde eerder dat het niveau van concurrentie op het onderliggende wegennet in Nederland tamelijk hoog is, maar wel varieert van regio tot regio. Daarnaast is geconstateerd dat het niveau van concurrentie op het onderliggende wegennet de afgelopen jaren toegenomen, met name door de opkomst van de onbemande stations (zie bijvoorbeeld NMa BenzineScan 2006). Voor sommige locaties aan het hoofdwegennet geldt wel dat de concurrentiedruk versterkt zou kunnen worden, bijvoorbeeld door op strategische locaties concurrentie op het OWN toe te laten.⁴⁹

Ook EIM constateerde dat de eindgebruikersmarkt grotendeels goed functioneert. Concurrentie op het onderliggend wegennet vindt vooral plaats op lokaal/ regionaal niveau, waarbij de concurrentiesituatie per regio verschilt. Plaatselijk kan het aantal tankstations en het gedrag van tankstations verschillen, waardoor ook de pomprijzen per regio kunnen verschillen. De concurrentie op het hoofdwegennet vindt vooral plaats op de markt voor (merkgebonden) tankpassen en in mindere mate aan de pomp.⁵⁰

Dalende afzet

De markt voor motorbrandstoffen staat sinds 2008 onder druk door een gemiddelde afname in de volumes uitgeslagen brandstof. Dit heeft ook zijn weerslag op de concurrentiedruk en de marges. Lag in 2008 het totale brandstofgebruik (benzine, diesel, LPG) nog op 14,1 miljard liter, in 2012 was dat 13,5 miljard liter (zelfde niveau als in 2003). Hiervan is circa 56 procent diesel, 40 procent benzine (Euro 95) en 4 procent LPG. Met name het gebruik van diesel en LPG nemen sinds 2008 af. Belangrijkste oorzaken voor deze daling zijn de steeds zuiniger wordende auto's en de economische crisis. Ook in 2012 is beduidend minder brandstof verbruikt dan het jaar ervoor. In totaal werd er circa 3,5 procent minder benzine en diesel getankt, terwijl het gebruik van LPG stabiel bleef (na eerdere grote schommelingen).

Naar verwachting zal het volume de komende jaren verder teruglopen. Bovag verwachtte in 2012 dat het brandstofvolume van personenauto's in 2020 met minstens 14 procent zal zijn gedaald. Als belangrijkste redenen voor deze krimp worden genoemd: het zuiniger worden van het wagenpark, de afnemende groei ervan en een dalend kilometrage. Deze afname zal de markt de komende jaren verder onder druk zetten en tot een toename in de concurrentie leiden en marges (blijvend) onder druk zetten.

⁴⁹ Ecorys, 'Hoogte en totstandkoming van de benzineprijzen' juni 2009, zie ondermeer p. 70-71.

⁵⁰ EIM, 'De werking van de benzinemarkt en de opbouw van de brandstofprijzen', oktober 2011, p. 9.

Overige verwachte effecten op de markt

Naast deze 'marktbrede' effecten zijn er een aantal andere observaties te maken die gerelateerd zijn aan de publicatieplicht en de werking van de markt.

Risico's voor mededinging - Het is belangrijk hier ook te benoemen dat aan een (zeer) hoge prijs transparantie niet alleen voordelen maar ook nadelen kunnen kleven. Ten eerste geeft een hoge prijs transparantie aanbieders de mogelijkheid om een van de belangrijkste instrumenten van hun concurrent (de prijs) continue in de gaten te houden. Dit gebeurt nu ook al, maar zal eenvoudiger worden. Hoewel dit gegeven concurrentie verhogend kan werken, kan het ook resulteren in (prijs-) gedrag dat zonder expliciet overleg op elkaar wordt afgestemd (de Mededingingswet spreekt hier over: "onderling afgestemde feitelijke gedragingen"). Daarnaast kan een zeer hoge volatiliteit van de prijzen (in combinatie met een hoge transparantie) ook verwarrend werken voor de consument, daar deze niet meer weet waar hij aan toe is. Voor de benzinemarkt speelde dit alles onder meer in Duitsland.

In Duitsland wordt veel gewerkt volgens een agentstructuur. Hierbij blijven de oliemaatschappijen eigenaar van de brandstof en dus ook verantwoordelijk voor de prijszetting. Daardoor wordt in Duitsland het grootste deel van pompprijzen (soms meermalen per dag) vastgesteld door de oliemaatschappijen zelf. Het Bundeskartellamt (BKA) beoordeelde echter de transparantie voor consumenten als laag en voor de maatschappijen (oligopolie) als zeer hoog, wat in het verleden ook heeft geleid tot bepaalde prijspatronen, zoals hogere prijzen aan het begin van de week.⁵¹ In april 2009 benoemde het BKA expliciet dat de zeer hoge concentratie (oligopolie), de hoge prijs transparantie en bepaalde prijspatronen een dempend effect op de concurrentie hadden.⁵² In haar eindoordeel (mei 2011) gaf de BKA aan dat er weliswaar geen bewijs was dat de (grote) oliemaatschappijen (verboden) prijsafspraken maken, maar dat door de zeer hoge prijs transparantie in de markt (prijspublicatieborden, centrale aansturing, etc.) de bedrijven zulke afspraken ook niet hoeven te maken. De oliemaatschappijen hebben, aldus het BKA, een uitgebreid en continue actueel overzicht van de prijszetting van concurrenten en de mogelijkheid om hun eigen prijsstrategie te 'openbaren' aan de concurrenten.⁵³

Kans op wijzigende concurrentiemodus. Zoals eerder aangegeven zal een publicatieplicht er in resulteren dat er meer nadruk komt te liggen op de prijs van benzine, terwijl overige concurrentie onderscheidende factoren (service, breed assortiment, etc.) minder aandacht krijgen. In dit licht lijkt een publicatieplicht vooral de concurrentiekracht van onbemande stations te versterken, terwijl de concurrentiemodus van bemande stations bij een publicatieplicht minder aan bod komt. Dit kan er toe leiden dat pomphouders hun prijszetting en business model gaan wijzigen, hoewel de kans hierop beperkt lijkt.

Kans op hogere volatiliteit. Hieraan gerelateerd is de observatie dat door de publicatieplicht pomphouders zich meer gaan richten op de prijszetting en meerdere malen per dag hun prijzen wijzigen. Dat hoeft in beginsel geen belemmering voor de marktwerking te zijn, maar kan wel tot gevolg hebben dat de prijs transparantie de facto verslechterd (zie situatie in Duitsland).

⁵¹ Ecorys, 'Hoogte en totstandkoming van de benzineprijzen' juni 2009, zie ondermeer p. 126.,

⁵² BKA (2009), http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Presse/090429_Total-OMV_final.pdf.

⁵³ BKA (2011), http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Stellungnahmen/2011-05-26_Abschlussbericht_final2.pdf.

5 Variant 2: Automatisch doorgeven van prijzen

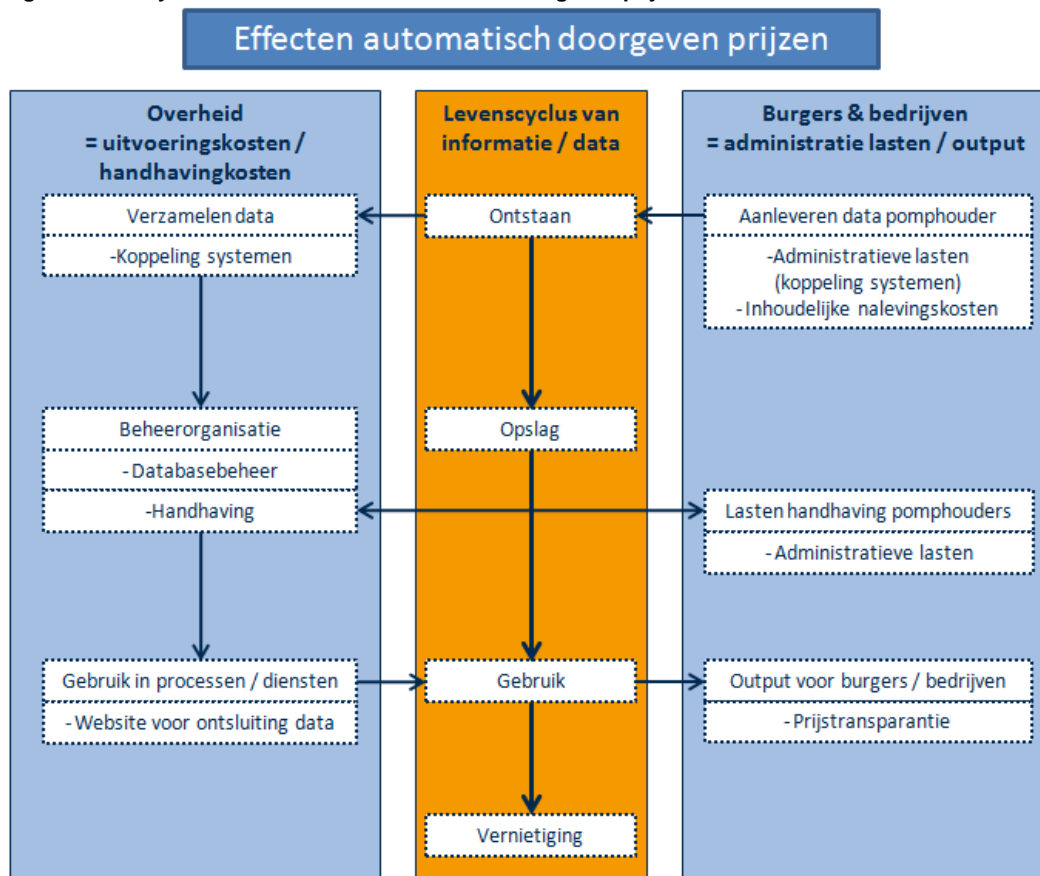
Dit hoofdstuk beschrijft de regeldrukkosten en de effecten van variant 2: het automatisch doorgeven van de prijzen. In paragraaf 5.1 gaan wij in op de verdere uitwerking van het systeem en het type kosten dat hiermee gepaard gaat. In paragraaf 5.2 maken wij een schatting van de hoogte van de regeldrukkosten (zijnde administratieve lasten/inhoudelijke nalevingskosten, uitvoeringskosten en handhavingskosten). Paragraaf 5.3 gaat in op de kosten van een hybride variant: een combinatie van handmatig en automatisch doorgeven van benzineprijzen. In paragraaf 5.4 wordt tot slot ingegaan op de effecten op de prijstransparantie en op de werking van de benzinemarkt.

Vergelijkbaar met variant 1 geldt ook hier dat een **publicatieplicht verschillende vrijheidsgraden kent en dat hierin keuzes zijn gemaakt**. Het is belangrijk om de uitkomsten in dit hoofdstuk in deze context te bezien.

5.1 Uitwerking systeem

In de figuur op de volgende pagina is schetsmatig de veronderstelde uitwerking van het automatisch doorgeven van prijswijzigingen weergegeven. Tevens vormt deze figuur ons analysekader. Wij kijken naar de levenscyclus van data en kijken welke regeldrukkosten er gemaakt moeten worden op welke momenten in deze levenscyclus.

Figuur 5.1 Analyse kader alternatief automatische doorgeven prijzen



In essentie zijn er in deze variant verschillende stappen te onderscheiden:

- Er moet een koppeling worden gelegd tussen de kassa- en/of backofficesystemen van de pomphouders en de database van de centrale beheerorganisatie.
- Als er prijswijzigingen zijn, dan worden deze automatisch doorgestuurd naar de centrale database.
- Deze data wordt opgeslagen en beheerd.
- Deze data wordt gecontroleerd (= handhaving).
- Deze data wordt toegankelijk gemaakt via een website voor consumenten.

Om dit mogelijk te maken moeten door verschillende actoren kosten worden gemaakt. Allereerst moet er een koppeling worden gelegd tussen de kassa- en/of backoffice systemen van de pomphouder en de database van de centrale beheerorganisaties. Een deel van de pomphouders werkt nog niet met kassa- en/of backofficesystemen en zullen deze aan moeten schaffen. Daarnaast moeten kosten gemaakt worden om een ICT-systeem te ontwikkelen en om dit ICT-systeem te beheren en onderhouden. Wij zijn er in de analyse vanuit gegaan dat de overheid dit systeem zal ontwikkelen en beheren.

Bij de bespreking van de regeldrukkosten gaan wij eerst in op de administratieve lasten en nalevingskosten voor de pomphouder. Vervolgens gaan wij in op de uitvoeringskosten en de handhavingskosten voor de overheid.

5.2 Regeldrukkosten

5.2.1 Administratieve lasten voor pomphouders

Het is mogelijk om koppelingen te leggen tussen de bestaande kassa- en/of backofficesystemen van pompstations en de centrale database, zodat prijswijzigingen automatisch worden doorgegeven. Hiervoor moeten kosten gemaakt worden voor de aanpassingen van de huidige kassa- en/of backofficesystemen. Een deel van de pompstations werkt echter zonder kassa- en/of backofficesystemen, zij zullen een dergelijk systeem moeten aanschaffen.

Aanpassen systemen

Alle relevante prijsinformatie voor pomphouders zit reeds in de kassa- en backofficesystemen, waarmee de pomphouders werken. Door slimme ICT oplossingen is het mogelijk om koppelingen te leggen tussen deze systemen en de centrale database waarin alle relevante prijsinformatie wordt verzameld. Iedere keer als prijzen wijzigen wordt dit dan automatisch doorgegeven aan de centrale database.

Hierbij ligt het voor de hand om de koppelingen te leggen met de backofficesystemen en niet met de kassasystemen. Kassasystemen worden namelijk 'gevoed' door prijsinformatie uit de backofficesystemen. En dan is het goedkoper en efficiënter om deze informatie uit de basisbron (backofficesystemen) te halen. Merk op: in deze backofficesystemen zitten ook nu al functionaliteiten om informatie door te sturen naar andere systemen.

De kosten voor het maken van deze koppeling hangen heel sterk af van de onderliggende systemen, waarmee deze koppeling wordt gemaakt. Uit interviews zijn ICT investeringen naar voren gekomen van € 20.000 tot € 50.000 per koppeling. Voor de Duitse casus is voor de grote bedrijven gerekend met bedragen van tussen € 24.000 en € 36.000 per bedrijf om hun eigen systemen te koppelen aan de centrale database. Ervaringscijfers met vergelijkbare koppelingen⁵⁴

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld PriceWaterhouseCoopers (2010), *Verfijning en herijking kostenbatenanalyse voor investeringen in gemeenschappelijke voorzieningen in het stelsel van basisregistraties Grip op centrale en decentrale investeringen*

bij eerdere ICT investeringen bij de overheid laten bedragen zien tussen de € 10.000 en € 40.000. Aangezien het voor dit project om zogenaamde push koppelvlakken gaat (informatie moet worden doorgestuurd als er iets wijzigt) die relatief duurder zijn dan pull koppelvlakken, (informatie wordt eens in de zoveel tijd opgehaald), zijn wij uitgegaan van een schatting van € 40.000 tot € 50.000 per koppelvlak.

Dit betreft de ICT kosten, daarbovenop komen nog zogenaamde organisatorische kosten (managementkosten, reorganisatiekosten en R&D kosten). Het is bijvoorbeeld de verwachting dat een dergelijk proces minimaal een half jaar doorlooptijd zal kennen ook omdat er op dit moment nog geen vastomlijnde ideeën zijn over hoe een en ander er precies uit komt te zien. Ervaringscijfers⁵⁵ laten zien dat ongeveer 45 procent van de totale kosten pure ICT kosten zijn. Per saldo bedragen de totale investeringen (ICT en organisatorisch) per aanbieder tussen de € 90.000 en € 110.000.

Uitgaande van vijf aanbieders van backofficesystemen op de markt komen daarmee de totale investeringskosten voor de hele sector uit op een bedrag van tussen de € 0,4 en € 0,6 miljoen. Per tankstation is dit gelijk aan een investeringsbedrag van ongeveer € 100 tot € 130. Dit laatste bedrag kan nog wel sterk variëren per pomphouder. Grote leveranciers van backofficesystemen kunnen deze investeringen over een grotere groep klanten afwentelen dan leveranciers die minder klanten hebben.

De jaarlijkse kosten voor het beheer en onderhoud van deze koppelingen bedragen ongeveer 20 procent van de investeringskosten, zijnde circa € 0,1 miljoen per jaar.

Aanschaf kassa- en/of backofficesystemen

Een deel van de pomphouders beschikt (nog) niet over een kassasysteem of over backofficesystemen. Om gegevens automatisch aan te kunnen leveren, zullen zij dus over moeten gaan op het gebruik van kassa- en/of backofficesystemen⁵⁶. De kosten, die hiermee gepaard gaan zijn een direct gevolg van de publicatieplicht en vormen vanuit die hoedanigheid inhoudelijke nalevingskosten voor de pomphouder. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de aanschaf van kassa- en/of backofficesystemen ook leidt tot de nodige baten van het gebruik van deze systemen. Hiermee kan ook de bedrijfsvoering verder worden verbeterd.

Uit interviews zijn schattingen naar voren gekomen dat van de circa 4.200 pomphouders er maximaal 50 tot 100 niet beschikken over een kassasysteem en dat 10 procent tot 15 procent van de pomphouders niet werkt met een backofficesysteem. Deze groep, van veelal kleinere, pomphouders zullen hier dan in moeten investeren om aan de publicatieplicht te voldoen. Grofweg liggen de investeringskosten voor een kassasysteem tussen de € 12.000 en € 15.000. De investeringskosten voor een backofficesysteem liggen rond de € 1.500. Dit betekent dat de eenmalige investeringskosten in kassa- en backofficesystemen € 1,3 tot € 2,5 miljoen bedragen.

Daarbovenop komen ook de jaarlijkse extra kosten voor gebruikslicenties. De jaarlijkse kosten voor kassasystemen liggen tussen de € 300 en € 450 per systeem⁵⁷. De jaarlijkse kosten voor backofficesystemen bedragen ongeveer € 2.250 per systeem⁵⁸. Per saldo betekent dit jaarlijks extra lasten van € 1,0 tot € 1,5 miljoen per jaar.

kosten maximaliseert de businesscase of Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2013), *Business Case berichtenbox voor bedrijven*.

⁵⁵ European Commission DG Information Society and Media (2006), *eGovernment Economics Project (eGEP). Expenditure Study*.

⁵⁶ In een hybride variant waarbij gekozen kan worden voor handmatig doorgeven of voor automatisch doorgeven van een wijziging zouden deze kosten komen te vervallen.

⁵⁷ Informatie uit interviews en casus Duitsland.

⁵⁸ Informatie uit interviews.

Administratieve lasten / inhoudelijke nalevingskosten totaal

In de onderstaande tabel staan de totale administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten voor de pomphouders opgenomen.

Tabel 5.1 Administratieve lasten / inhoudelijke nalevingskosten pomphouders (in € mln.)

	Enmalige kosten		Structurele kosten	
	Min.	Max.	Min.	Max.
Aanpassen systemen	0,4	0,6	0,1	0,1
Aanschaf kassa- en/of backofficesystemen	1,3	2,5	1,0	1,5
Totaal	1,7	3,0	1,1	1,6

* Door afrondingsverschillen lijken bedragen niet bij elkaar op te tellen.

Vergelijkbaar met variant 1 geldt ook bij deze variant dat tegenover de extra lasten ook besparingen kunnen staan door een efficiëntere wijze van informatievergaring.

5.2.2 Uitvoeringskosten voor de overheid

De uitvoeringskosten voor de overheid voor deze variant zijn vergelijkbaar met de kosten voor de overheid bij het handmatig doorgeven van prijzen. Het belangrijkste verschil is dat er bij de variant waarbij prijswijzigingen automatisch worden doorgegeven geen website hoeft te worden gebouwd waar pomphouders prijzen door kunnen geven. Hierdoor vallen de investeringskosten en dus ook kosten voor beheer en onderhoud wat lager uit.

De investeringskosten voor variant 1 zijn in het vorige hoofdstuk ingeschat op een bedrag tussen de € 1,0 en € 2,0 miljoen. Het niet hoeven te bouwen van een portal om gegevens handmatig in te dienen levert naar verwachting een besparing op van ongeveer € 0,1 tot € 0,2 miljoen op de totale investeringskosten. De totale investeringskosten voor deze variant komen dan ongeveer uit op een bedrag van tussen de € 0,9 en € 1,8 miljoen.

De hiermee gepaard gaande jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud liggen uitgaande⁵⁹ van een percentage van 20 procent tussen de € 0,2 en € 0,4 miljoen.

De kosten voor de centrale beheerorganisatie (FTE) zijn gelijk aan de kosten voor de centrale beheerorganisatie voor variant 1, te weten tussen de € 0,3 en € 0,4 miljoen per jaar.

In de onderstaande tabel staan alle door de overheid te maken uitvoeringskosten opgenomen.

Tabel 5.2 Uitvoeringskosten overheid (in € mln.)

	Enmalige kosten		Structurele kosten	
	Min.	Max.	Min.	Max.
ICT-systeem	0,9	1,8	0,2	0,4
Beheerorganisatie (FTE)	-	-	0,3	0,4
Totaal	0,9	1,8	0,5	0,8

5.2.3 Handhavingskosten voor de overheid

Ook in het geval prijzen automatisch worden doorgegeven moet er gehandhaafd worden. Naar verwachting⁶⁰ zal het handmatig doorgeven van prijswijzigingen tot meer onjuistheden leiden dan

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld Ecorys & Conict (2007), *Handleiding voor kosten-batenanalyse voor ICT projecten*.

⁶⁰ Dit is ook regelmatig teruggekomen in de interviews.

het automatisch doorgeven van prijswijzigingen. Bij het handmatig doorgeven van prijswijzigingen zal het eerder voorkomen dat er fouten worden gemaakt. Mogelijk zijn de kosten voor handhaving in deze handmatige variant dan ook iets hoger zijn dan bij deze variant. In de berekeningen is hier echter gemakshalve van afgezien en is gerekend met een vergelijkbare personele bezetting voor de handhaving als in de eerste variant, te weten 4 FTE. De totale kosten hiervoor liggen tussen de €0,3 en €0,4 miljoen per jaar.

5.2.4 Regeldrukkosten totaal

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de totale regeldrukkosten van het automatisch doorgeven van prijswijzigingen. De eenmalige investeringskosten zijn gelijk aan €2,6 tot €4,8 miljoen en de jaarlijkse kosten zijn gelijk aan €1,8 tot €2,5 miljoen. Grootste lasten van dit alternatief liggen bij de pomphouders in de vorm van de hiervoor benodigde aanschaf van kassa- en backofficesystemen. Lasten die ook nog gedragen moeten worden door een kleine groep pomphouders (ongeveer 10% tot 15% van de pomphouders).

Tabel 5.3 Regeldrukkosten automatisch invoeren van prijzen (in € mln.)

Regeldrukkosten	Eenmalige kosten		Structurele kosten	
	Min.	Max.	Min.	Max.
Administratieve lasten pomphouders	1,7	3,0	1,1	1,6
Uitvoeringskosten overheid	0,9	1,8	0,5	0,8
Handhavingskosten overheid	-	-	0,3	0,4
Totaal	2,6	4,8	1,8	2,7

* Door afrondingsverschillen lijken bedragen niet bij elkaar op te tellen.

5.3 Optimalisatie variant 2 via een hybride systeem

In de voorgaande paragraaf en in paragraaf 4.2 zijn de regeldrukkosten voor een publicatieplicht berekend. Beide varianten verschillen in de opbouw van de regeldrukkosten:

- Bij handmatige invoer komt naar voren dat het merendeel van de regeldrukkosten samenhangen met het handmatig doorgeven van prijzen via een website. En dit zijn jaarlijkse terugkerende kosten. Dergelijke kosten komen niet terug in de variant van de automatische doorgifte van prijzen, maar daarvan is het grote nadeel dat een kleine groep op dit moment nog niet over kassa- en/of backofficesystemen beschikken, waardoor zij met relatief hoge extra kosten te maken krijgen.
- Voor pomphouders die al werken met kassa- en/of backofficesystemen zijn de administratieve lasten in de tweede variant het laagst, voor pomphouders die nog niet werken met kassa- en/of backofficesystemen is dit juist het geval in de eerste variant.

Op grond hiervan en het doel van de motie-Klever/Vos 'om te onderzoeken op welke wijze met zo laag mogelijke administratieve lasten voor ondernemers de publicatieplicht valt vorm te geven' hebben wij gekeken naar een hybride variant. In deze variant kunnen pomphouders zelf kiezen of zij prijzen handmatig of automatisch doorgeven. In het vervolg van de paragraaf worden de regeldrukkosten hiervan nader uitgewerkt.

De berekeningen hiervoor laten zien dat de totale administratieve lasten sterk beïnvloed worden door de groep van pomphouders die niet over kassa- en backofficesystemen beschikken. De eenmalige investeringskosten worden hiervoor geraamd op € 1,3 tot € 2,5 miljoen bedragen op een totaal van € 1,7 tot € 3,0. Deze groep van pomphouders moeten significante uitgaven doen om aan deze variant van een publicatieplicht te voldoen. In sommige interviews is gesuggereerd deze groep vrij te stellen dan wel (deels hiervoor) te compenseren. Deze (sub)variant op variant 2 is niet nader onderzocht.

Administratieve lasten voor pomphouders

In de hybride variant moeten dezelfde kosten voor de aanpassingen van de kassa- en/of backofficesystemen worden gemaakt als bij het automatische doorgeven van prijzen. De totale investeringskosten bedragen hiervoor eenmalig tussen de € 0,4 en € 0,6 miljoen en de jaarlijkse kosten ongeveer € 0,1 miljoen.

In de hybride variant hoeven pomphouders geen kassa- en/of backofficesystemen aan te passen, het is voor hen goedkoper om de pompprijzen via een website door te geven. Dit betekent dat afgerond een groep van tussen de 450 tot 750 pomphouders ervoor zal kiezen om prijzen via een website door te geven. Uitgaande van dezelfde uitgangspunten als in variant 1 betekent dit dat de jaarlijkse administratieve lasten voor pomphouders gelijk zijn aan een bedrag tussen € 0,4 en € 0,9 miljoen⁶¹.

De totale administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten van de hybride variant zijn weergegeven in de onderstaande tabel. De eenmalige investeringskosten liggen tussen de € 0,4 en € 0,6 miljoen. De jaarlijks terugkerende lasten liggen tussen de € 0,4 en € 1,1 miljoen.

Tabel 5.4 Administratieve lasten / inhoudelijke nalevingskosten pomphouders (in € mln.)

	Eenmalige kosten		Structurele kosten	
	Min.	Max.	Min.	Max.
Aanpassen systemen	0,4	0,6	0,1	0,1
Handmatig invoeren prijzen	-	-	0,4	0,9
Totaal	0,4	0,6	0,5	1,1

* Door afrondingsverschillen lijken bedragen niet bij elkaar op te tellen.

Uitvoeringskosten voor de overheid

De uitvoeringskosten in de hybride variant zijn vergelijkbaar met de uitvoeringskosten, die gemaakt moeten worden in de variant met handmatige invoer. Hetzelfde ICT systeem (met website voor invoer, database en website voor consumenten) moet gebouwd worden. Enige verschil is dat er twee verschillende kanalen zijn waarlangs de data binnenkomen: via de website en via de automatische koppelingen. De extra kosten hiervoor zijn naar verwachting beperkt. Daarom is voor de hybride variant met dezelfde investeringskosten gerekend als voor variant 1, zijnde een bedrag tussen de € 1,0 en € 2,0 miljoen. De jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud bedragen € 0,2 à € 0,4 miljoen.

De kosten voor de centrale beheerorganisatie zijn hetzelfde als in beide andere varianten, namelijk tussen de € 0,3 en € 0,4 miljoen per jaar.

⁶¹ Dit is inclusief de extra jaarlijkse kosten voor eHerkenning, deze bedragen per jaar ongeveer € 10.000.

Handhavingskosten voor de overheid

Ook de kosten voor handhaving door de overheid zijn in de hybride variant naar verwachting vergelijkbaar met de handhavingskosten voor de andere twee varianten. Het is denkbaar dat er iets meer nadruk wordt gelegd op de controle van de handmatig ingevoerde prijzen, maar dat is naar verwachting ook goed te realiseren binnen de bandbreedtes van de schattingen van de benodigde personeelsomvang voor handhaving. De kosten voor handhaving liggen op een bedrag tussen de €0,3 en €0,4 miljoen per jaar.

Regeldrukkosten totaal

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de totale regeldrukkosten van de hybride variant. Te zien is dat de eenmalige investeringskosten gelijk zijn aan € 1,4 tot € 2,6 miljoen en de jaarlijks terugkerende kosten liggen tussen de € 1,3 en € 2,3 miljoen.

Tabel 5.5 Regeldrukkosten automatisch invoeren van prijzen (in € mln.)

Regeldrukkosten	Eenmalige kosten		Structurele kosten	
	Min.	Max.	Min.	Max.
Administratieve lasten pomphouders	0,4	0,6	0,5	1,1
Uitvoeringskosten overheid	1,0	2,0	0,5	0,8
Handhavingskosten overheid	-	-	0,3	0,4
Totaal	1,4	2,6	1,3	2,3

5.4 Effect op prijstransparantie en werking benzinemarkt

Net als voor variant 1 is het van belang na te gaan wat de effecten zijn van een publicatieplicht op de prijstransparantie en daar aan gerelateerd de werking van de benzinemarkt. Door de beperkte verschillen tussen variant 1 en 2 (grotendeels dezelfde uitgangspunten) is de analyse van deze tweede variant (inclusief de hybride variant) grotendeels gelijk aan de eerste variant.

Te verwachten effecten op prijstransparantie

Het is te verwachten dat ook deze variant van de publicatieplicht, ten opzichte van de best presterende vergelijkingsdiensten in de referentiesituatie, zal leiden tot een (beperkte) verbetering van de prijstransparantie. Daarbij heeft automatische doorgifte naar verwachting ook een positiever effect op de prijstransparantie dan handmatige doorgifte, vooral omdat de kans op fouten kleiner is. De te verwachten (deel)effecten voor deze variant zijn samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 5.6 Te verwachten effecten publicatieplicht (ten opzichte van de referentiesituatie)

Indicatoren	Variant 2 (+ hybride variant)
Actualiteit	Verbetering –Een publicatieplicht omvat in principe een ‘real-time’- verplichting. Ten opzichte van het referentiealternatief betekent dit een verbetering daar de meeste prijsdata nu veelal eenmaal per 24 uur beschikbaar komt. Op korte termijn zullen enkele apps naar verwachting eens per 30 minuten ‘gevoed’ worden met transactiegegevens waardoor de vertraging wordt beperkt maar niet geheel verdwijnt. Bij een real-time verplichting verdwijnt deze vertraging wel.. Effect is iets beter dan variant 1: bij automatische koppeling is de directe doorgifte gewaarborgd, wat de actualiteit versterkt.
Betrouwbaarheid	
- Correctheid prijzen	Neutraal –Prijzvergelijkingsdiensten maken nu al veel gebruik van zakelijke transactiedata. Automatische doorgifte is qua correctheid hiermee vergelijkbaar en heeft een hogere betrouwbaarheid dan variant 1. Effect dus iets positiever dan variant 1. Dit geldt ook voor de hybride variant.

Indicatoren	Variant 2 (+ hybride variant)
- Onafhankelijke bron	Neutraal - Zakelijke transactiegegevens kunnen als onafhankelijk worden beschouwd. Automatische doorgifte is weliswaar geen onafhankelijke bron, maar risico lijkt zeer beperkt te zijn.
Volledigheid	
- Stations	Sterke verbetering - Effect gelijk aan variant 1. Onder de publicatieplicht vallen alle stations. Dit betekent dat de volledigheid qua stations (sterk) verbetert, namelijk van circa 70-80 procent van de stations (per dag) naar 100 procent. Het verschil zal met name stations betreffen die weinig door leaserijders worden aangedaan.
- Producten	(Zeer) beperkte verbetering - Effect gelijk aan variant 1. Onder een publicatieplicht valt Euro95, diesel en ook LPG. Bestaande prijsvergelijkers bieden in (zeer) beperkte mate LPG-prijzen, wat ook samenhangt met het beperkte LPG-volume (ca. 4% van totale volume). Een publicatieplicht betekent, vergeleken met het referentiealternatief, dus een (zeer) beperkte verbetering.

Effecten hogere prijstransparantie op werking van de benzinemarkt

Net als voor variant 1 geldt hier dat een publicatieplicht weliswaar de positie van de prijsbewuste consumenten zal versterken, maar dat dit, in vergelijking met het referentiealternatief, geen significant effect zal hebben op het gedrag van prijsbewuste consumenten en daarmee hun disciplinerende werking op de markt niet sterk zal verbeteren. De plicht leidt naar verwachting niet tot substantieel lagere benzineprijzen, wat ook de ervaringen in het buitenland niet laten zien. De argumenten voor deze conclusie zijn in meer detail uitgewerkt in het vorige hoofdstuk.

6 Draagvlak publicatieplicht en verkenning van alternatieve mogelijkheden

Een publicatieplicht zoals neergelegd in de motie Klever/Vos is een instrument om tot een betere prijs transparantie te komen. Uit de verschillende gesprekken met marktpartijen is gebleken dat er weinig draagvlak bestaat voor een publicatieplicht. Paragraaf 6.1 gaat hier dieper op in.

Binnen de scope van deze studie heeft Ecorys verkend of er ook andere (eventueel goedkopere) mogelijkheden dan een publicatieplicht zijn om het doel van betere prijs transparantie te bereiken. In gesprekken met de verschillende stakeholders is gezocht naar een variant die ook resulteert in een verbetering van de prijs transparantie (ten opzichte van het huidige referentiealternatief), maar tegen lagere kosten en zonder dat er expliciet sprake is van een plicht. Paragraaf 6.2 beschrijft dit.

6.1 Draagvlak voor een publicatieplicht

Uit de gevoerde gesprekken kwam vooral naar voren dat de weerstand tegen een publicatieplicht erg groot is. De geïnterviewde stelden onder meer:

- De prijs transparantie op de benzinemarkt wordt, in vergelijking met andere markten, al als erg hoog beschouwd. Een publicatieplicht voegt hier weinig of niets aan toe. De consument kan via diverse vergelijkingsdiensten (zie ook hoofdstuk 2) al verschillende tankstations met elkaar vergelijken. Daarnaast laten pomphouders, in tegenstelling tot andere markten en producten, ook via prijspalen de benzineprijzen al zien.
- Nut en noodzaak van een publicatieplicht wordt niet gezien. Zie ook deels het vorige punt, maar de consument kan zich nu aldus veel geïnterviewden al goed laten informeren en handelt hier ook al naar. Er is daardoor al sprake van een goed concurrerende markt. Vraag is daarnaast welk probleem met een publicatieplicht moet worden opgelost. Opgemerkt is dat de benzineprijzen voor een significant deel ook uit accijnzen en belastingen zijn opgebouwd.
- Als er een publicatieplicht komt, dan moet deze wel goed gehandhaafd worden. Hierbij moeten handhavingsinspanningen, administratieve lasten voor de pomphouder en dergelijke in samenhang worden beschouwd. Gevreesd wordt dat pomphouders wel een verplichting krijgen opgelegd, wat tot extra kosten leidt, maar dat een systeem resulteert dat niet goed gehandhaafd wordt en daardoor 'haar doel voorbijschiet'.
- 'De' benzineprijs bestaat niet. De 'prijs aan de pomp' is niet altijd eenduidig, omdat er veel onderliggende afspraken en acties bestaan die uiteindelijk resulteren in een andere prijs. Voor veel consumenten gelden kortingen dan wel gelden er loyaliteitsregelingen.. Voorbeelden hiervan zijn kortingsacties met eigen (lokale) tankpassen, cash-back acties, oplopende kortingen bij meerdere tankbeurten, etc. Daarbij kan de prijs niet los gezien worden van de service. De aan- of afwezigheid van een winkel, een wasstraat of persoonlijk contact zijn ook aspecten die een consument meeneemt in zijn overwegingen om ergens te tanken.
- Marges staan door het teruglopend volume al sterk onder de druk. Zie ook het volgende hoofdstuk maar het brandstofvolume neemt af onder meer door de economische situatie en het zuiniger worden van auto's. Deze trend zal naar verwachting doorgaan. Veel pomphouders (en

in het bijzonder dodo's⁶² / familiebedrijven) hebben het hierdoor al erg lastig op dit moment om voldoende omzet te genereren. Via allerlei acties (zie ook vorig punt) wordt geprobeerd consumenten te 'binden' maar deze gaan ten koste van de marges.

- Tankstations kennen al een (te) grote regeldruk. Pompen moeten aan tal van regels voldoen variërend van de kwaliteit van de installaties tot de kwaliteit van de producten in winkels. Een publicatieplicht betekent dat deze regeldruk nog verder toeneemt.
- In algemene zin wordt ook sterk getwijfeld aan de juridische haalbaarheid van een plicht. Kan hier niet met succes bezwaar tegen worden gemaakt?

In het algemeen is in de gesprekken door Ecorys gevraagd of er geen alternatieve mogelijkheden zijn om via een andere manier dan een publicatieplicht de prijstransparantie te verbeteren. De volgende paragraaf gaat hier dieper op in.

6.2 Verkenning van alternatieve mogelijkheden

Voortbouwen op prijsvergelijkingsdiensten

In hoofdstuk 2 bij de beschrijving van de referentiesituatie is beschreven dat er op dit moment al meerdere prijsvergelijkers zijn die goed scoren op de prijstransparantie. Er is daarmee al een goede 'basisinfrastructuur' voor het vergelijken en verzamelen van prijsinformatie voorhanden, en waarbij op meerdere bronnen (transactiedata, waarnemingen door consumenten / prijsspotters en internetbronnen) wordt voortgebouwd.

In de verschillende onderzochte varianten van de publicatieplicht in de voorgaande hoofdstukken wordt naast deze basisinfrastructuur een nieuwe infrastructuur voor de verzameling van benzineprijzen opgezet. Met oog op de beschikbare basisinfrastructuur oogt dit op het eerste gezicht weinig efficiënt.

Vraag is dan of het mogelijk is om de prijstransparantie te verbeteren door gebruik te maken van deze bestaande basisinfrastructuur. 'Dubbel werk' wordt voorkomen, daarbij kunnen de lasten voor zowel pomphouders als overheid hiermee mogelijk worden beperkt.

Verschillende van de huidige prijsvergelijkingsdiensten scoren momenteel goed op de aspecten van prijstransparantie, al zijn er op het gebied van de actualiteit en volledigheid nog wel verbeteringen mogelijk. Tegelijkertijd mag verwacht worden dat de actualiteit de komende tijd verder verbetert door het vaker dan eenmaal per 24 uur aanleveren van transactiedata (zie ook hoofdstuk 2). Hiermee worden stappen gezet maar er blijven verbeteringen mogelijk.

Drie mogelijke denkrichtingen

Ons inziens zijn er drie mogelijke denkrichtingen / met enkele gerichte maatregelen om de prijstransparantie te verbeteren door gebruik te maken van deze bestaande basisinfrastructuur:

1. Aanleveren van actuele prijsinformatie op vrijwillige basis

Verschillende prijsvergelijkingsdiensten werken op basis van transactiedata. Sommige tankstations worden echter minder vaak 'geraakt' door tankkaarten waardoor de getoonde data op prijsvergelijkingsdiensten beperkingen kent. Maar het is ook denkbaar dat sommige tankstations graag zien dat doorgevoerde prijswijzigingen zo snel mogelijk 'breed' bekend worden.

⁶² Dodo staat voor 'Dealer Owned, Dealer Operated'

Het zou een idee kunnen zijn dat er door de overheid een eenvoudige website wordt gebouwd / database wordt ontwikkeld, waarin pomphouders op vrijwillige basis hun prijzen kunnen invoeren. De pomphouder kan er dan zelf voor kiezen om al dan niet prijzen door te geven. De juistheid van de prijzen kan door de overheid worden gecontroleerd op basis van feitelijke transactiedata (die de overheid dan wel moet aanschaffen). In geval van misbruik wordt de pomphouder de mogelijkheid ontnomen om vrijwillig prijzen door te geven.

De overheid kan de gegevens, al dan niet tegen een vergoeding, vervolgens ter beschikking stellen aan bestaande service providers die daarmee de kwaliteit van hun eigen prijsvergelijkingsdienst kunnen verrijken. Prijsvergelijkers hebben dan zelf de keuze om al dan niet gebruik van deze informatie te maken.

Dit betekent dat de substantiële 'meerkosten' voor service providers om tot een volledig(er) en actueel(er) overzicht van benzineprijzen te komen voor een deel door de overheid worden gefinancierd en dat service providers dit niet ieder voor zich hoeven te realiseren.

Naar verwachting wordt hiermee een barrière om tot verbeterde prijsvergelijkingsdiensten weggenomen. De kwaliteit van de informatie van prijsvergelijkers is namelijk een cruciale factor in hun business model, maar blijkbaar wegen de kosten om dit als service provider momenteel zelf te faciliteren niet op tegen de extra (af te romen) meerwaarde die hiermee gecreëerd wordt voor de consument. Door het 'gezamenlijk' te organiseren nemen de kosten hiervoor echter significant af.

2. *Betere informatievoorziening over prijsvergelijkingsdiensten*

In een interview is het bezwaar genoemd dat er bij consumenten twijfels zijn over de betrouwbaarheid van prijsvergelijkers. Er is niet bekend waar de data vandaan komen, welke bedrijven erachter zitten en dergelijke. Daarnaast blijkt ook dat er relatief weinig gebruik wordt gemaakt van prijsvergelijkers (zie tabel 4.6 - gebruik vergelijkingsmogelijkheden), deels ook omdat niet iedereen bekend is met de bestaande prijsvergelijkingsdiensten.

Om twijfels en onbekendheid bij consumenten weg te nemen zijn er verschillende mogelijkheden. Een daarvan betreft het beter informeren van consumenten over het bestaan van de prijsvergelijkingsdiensten en de voor- en nadelen daarvan. Denk bijvoorbeeld aan het artikel over prijsvergelijkingsdiensten in de Consumentengids van de Consumentenbond⁶³. Maar ook een campagne via Postbus 51 zou hiervoor mogelijk een interessant medium kunnen zijn om ervoor te zorgen dat consumenten beter op de hoogte zijn van prijsvergelijkers. In de meest verregaande variant zelfs een keurmerk of certificaat van een consumentenorganisatie of de overheid denkbaar, al brengt dat weer nieuwe administratieve lasten en uitvoeringskosten voor prijsvergelijkers met zich mee.

3. *Belonen van prijsspotters*

In Denemarken bestaat geen formele publicatieplicht, maar wordt prijsinformatie verzameld met de hulp van prijsspotters. Consumenten geven prijzen door (via telefoon of website) en zij worden hiervoor beloond door iedere maand prijzen uit te loven aan de prijsspotters. Het is ook denkbaar om een dergelijk systeem in Nederland op te zetten naast de bestaande systemen. Er zijn verschillende nadelen aan een systeem met prijsspotters (zoals betrouwbaarheid), maar in combinatie met de huidige bestaande systemen zou dit wel degelijk een toegevoegde waarde kunnen bieden.

⁶³ Consumentengids juli/augustus 2012, *Autobrandstofprijzen – Bespaar een tientje per tank*

In dit geval volstaat het wanneer de overheid een relatief eenvoudige website in combinatie met een beloningsstructuur voor consumenten opzet. De kosten hiervoor zijn op het eerste gezicht een fractie van de totale kosten voor beide varianten van de publicatieplicht.

Denkbaar is om vergelijkbaar met de eerste denkrichting vervolgens de door prijsspotters verzamelde informatie aan prijsvergelijkers ter beschikking te stellen. Zij kunnen deze informatie samen met de door henzelf verzamelde informatie gebruiken en hun diensten hiermee verbeteren. Ook in deze variant kunnen prijsvergelijkers zelf kiezen of zij gebruik willen maken van deze verzamelde informatie.

Beoordeling denkrichtingen

Voordeel van de drie denkrichtingen is dat ze niet leiden tot administratieve lasten voor de pomphouders. Bij denkrichting 2 (betere informatievoorziening) en 3 (belonen van prijsspotters) zijn er in zijn geheel geen extra lasten voor pomphouders. Bij denkrichting 1 (aanleveren van actuele prijsinformatie) worden er weliswaar handelingen uitgevoerd voor het doorgeven van prijzen, maar dit is alleen het geval op het moment dat de pomphouder daar zelf voor kiest (dus op het moment dat de kosten voor de pomphouder van het doorgeven opwegen tegen de baten voor de pomphouder). Een pomphouder hoeft deze kosten derhalve niet te maken. Vanwege het vrijwillige karakter is er dan ook geen sprake van administratieve lasten (merk op: administratieve lasten komen voort uit informatie*verplichtingen*).

De uitvoerings- en handavingskosten voor de overheid zijn naar verwachting lager dan de kosten van de onderzochte varianten voor een publicatieplicht. Omdat er gebruik wordt gemaakt van de bestaande infrastructuur van marktpartijen, hoeft de overheid zelf geen nieuwe ICT-infrastructuur voor de dataverzameling op te zetten. Handavingskosten kunnen lager uitvallen omdat fysieke inspectie geen vereiste is, wel kunnen er kosten voor de aanschaf van transactiedata nodig zijn.

Uitvoering van één of meer van de genoemde denkrichting leiden naar verwachting tot een verdere verbetering van de prijstransparantie ten opzichte van het referentiealternatief, wat ook het doel hiervan is. Als gevolg van het vrijwillige (denkrichting 1 en 3) en mogelijks tijdelijke karakter (denkrichting 2) zijn de effecten op de prijstransparantie normaliter echter minder groot dan bij een publicatieplicht.

Samenvattend is er bij de denkrichtingen op het eerste gezicht sprake van lagere kosten voor overheid en pomphouders in vergelijking met de kosten bij een publicatieplicht, maar staan daar ook lagere baten (i.e. een mindere verbetering van de prijstransparantie) tegenover. Ook voor deze denkrichtingen geldt dat er naar verwachting minimale effecten zijn op de werking van de markt.

Deze denkrichtingen zijn in hoofdlijnen en in meer en mindere mate ook voorgelegd aan de direct betrokken stakeholders. Op voorhand konden geen van deze denkrichtingen op een groot draagvlak rekenen. Meest gehoorde argument tegen de voorgelegde suggesties was, net als bij de publicatieplicht, de beperkte toegevoegde waarde voor de consument ten opzichte van de huidige situatie. In het algemeen lijkt het desalniettemin zinvol mocht afgezien worden van een publicatieplicht, maar toch de wens bestaat de prijstransparantie te verbeteren, deze denkrichtingen opnieuw te toetsen.

Bijlage 1: Overzicht geïnterviewde personen

	Organisatie	Persoon/personen
1	AFM+E Aussenhandelsverband für Mineralöl und Energie e.V.	Rainer Winzenried Axel Graf Bülow
2	ANWB	Arjen de Bakker Chris Hottentot
3	BETA	Martijn van der Poel Erik Lagendijk
4	BOVAG	Jan Bessembinders Rogier Kuin
5	BP	Hans Herngreen Michiel Arendse
6	DGCCRF (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes)	Emma Delfau
7	Extendas Petrol Informatica	Marcel Gauli
8	FDM (Federation of Danish Motorists)	Allan Skytte Christensen
9	Lodder applicaties	Klaas Weeda
10	NOVE	Erik de Vries
11	Petrolview (voorheen Experian Catalist)	Erik de Kok
12	Shell	Steven Moerman Friso van Harinxma
13	Tokheim	Frans Somers
14	TravelCard	Jan-Reint Vink
15	Q8/Tango	Martijn Hazebroek Anthony Vandenhecke

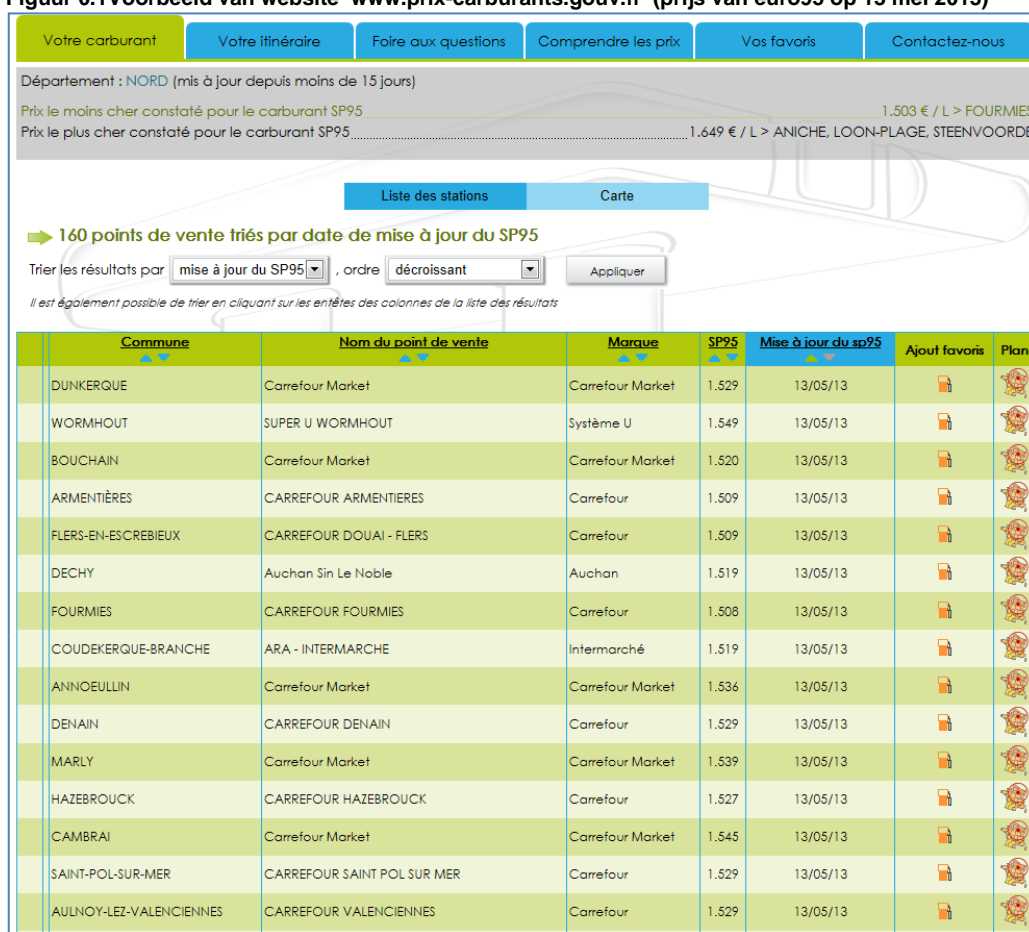
Bijlage 2: Ervaringen uit het buitenland

Publicatieplicht in Frankrijk

Werking⁶⁴

De consumenten kunnen de brandstofprijzen inzien op de site <http://www.prix-carburants.gouv.fr/> en via een overheids-app. De volgende figuur geeft een voorbeeld van een zoekresultaat op de website. Daarnaast zijn er private websites en apps die, op basis van een vergunning (zie verderop), de prijzen eveneens publiceren.

Figuur 0.1 Voorbeeld van website 'www.prix-carburants.gouv.fr' (prijs van euro95 op 13 mei 2013)



Votre carburant Votre itinéraire Foire aux questions Comprendre les prix Vos favoris Contactez-nous

Département : NORD (mis à jour depuis moins de 15 jours)

Prix le moins cher constaté pour le carburant SP95 1.503 € / L > FOURMIES
Prix le plus cher constaté pour le carburant SP95 1.649 € / L > ANICHE, LOON-PLAGE, STEENVOORDE

Liste des stations Carte

➔ 160 points de vente triés par date de mise à jour du SP95

Trier les résultats par , ordre Appliquer

Il est également possible de trier en cliquant sur les entêtes des colonnes de la liste des résultats

Commune	Nom du point de vente	Marque	SP95	Mise à jour du SP95	Ajout favoris	Plan
DUNKERQUE	Carrefour Market	Carrefour Market	1.529	13/05/13		
WORMHOUT	SUPER U WORMHOUT	Système U	1.549	13/05/13		
BOUCHAIN	Carrefour Market	Carrefour Market	1.520	13/05/13		
ARMENTIÈRES	CARREFOUR ARMENTIERES	Carrefour	1.509	13/05/13		
FLERS-EN-ESCREBIEUX	CARREFOUR DOUAI - FLERS	Carrefour	1.509	13/05/13		
DECHY	Auchan Sin Le Noble	Auchan	1.519	13/05/13		
FOURMIES	CARREFOUR FOURMIES	Carrefour	1.508	13/05/13		
COUDEKERQUE-BRANCHE	ARA - INTERMARCHÉ	Intermarché	1.519	13/05/13		
ANNOEULLIN	Carrefour Market	Carrefour Market	1.536	13/05/13		
DENAIN	CARREFOUR DENAIN	Carrefour	1.529	13/05/13		
MARLY	Carrefour Market	Carrefour Market	1.539	13/05/13		
HAZEBROUCK	CARREFOUR HAZEBROUCK	Carrefour	1.527	13/05/13		
CAMBRAI	Carrefour Market	Carrefour Market	1.545	13/05/13		
SAINT-POL-SUR-MER	CARREFOUR SAINT POL SUR MER	Carrefour	1.529	13/05/13		
AULNOY-LEZ-VALENCIENNES	CARREFOUR VALENCIENNES	Carrefour	1.529	13/05/13		

Handhaving

Controle van de prijzen vindt plaats door in totaal 7 FTE. In 2012 werden ruim 12.000 controles uitgevoerd bij 6.300 tankstations. Controle gebeurt op basis van afwijkende/abnormale prijzen (te hoog of te laag). De overheid stelt elke week 'gemiddelde' prijzen vast op basis waarvan wordt vastgesteld welke stations afwijkende prijzen vertonen. Deze gegevens worden doorgestuurd naar de controleurs die op basis hiervan prijscontroles uitvoeren. Indien blijkt dat de prijzen inderdaad niet correct zijn doorgegeven volgt meestal een waarschuwing. De officiële boete bedraagt 1.500 euro. In 2012 zijn 85 boetes uitgedeeld (ofwel in minder dan 1% van het totaal aantal controles).

⁶⁴ De informatie over Frankrijk is afkomstig van het DGCCRF - Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, onderdeel van het Ministère de l'Economie et des Finances.

Kosten

De kosten voor de houders van tankstations samenhangend met de prijsregistratie zijn door de overheid niet vastgesteld. Gesteld wordt dat deze praktisch nul zijn omdat het alleen gaat om de verbindingskosten (telefoonkosten of verbinding met het internet) en het slechts twee minuten duurt om prijsveranderingen door te geven.

De investeringskosten voor overheid in de benodigde software bij de start van de prijsregistratie bedroegen aldus de DGCCRF € 127.000 (in 2006, prijzen in euro's van 2006). De jaarlijkse onderhoudskosten bedragen € 155.000. Hiervan is € 130.000 bestemd voor onderhoud van de software en € 25.000 voor nieuwe ontwikkelingen. De overheid verkoopt de prijsdata aan derden zodat zij deze informatie kunnen gebruiken in navigatiesystemen en andere prijsvergelijkingssites of apps. De opbrengst hiervan dekt de jaarlijkse onderhoudskosten van € 155.000. Dit is exclusief de personele kosten van handhaving (circa 7 FTE). *Nota bene: Ecorys heeft deze kosten niet kunnen controleren. Op grond van eigen analyses voor de Nederlandse situatie lijken deze kosten een significante onderschatting te zijn.*

Samenvatting

Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van het prijsregistratie systeem in Frankrijk

Tabel 0.1 Samenvattend overzicht prijsregistratiesysteem Frankrijk

	Frankrijk
Verplichte prijsregistratie ingevoerd in:	2007
Verplichte prijsregistratie geldt niet voor tankstations met een doorzet van:	< 500 m3/jaar (ca.19% van alle tankstations)
Prijsregistratie verplicht voor	Gazole (=diesel), SP95 (=Euro 95), SP95-10 (=E10), E85, GPL (LPG). Daarnaast wordt het binnenkort ook verplicht om de prijzen van SP98 (= super plus 98) te publiceren
Reden invoering prijsregistratiesysteem	Bevorderen concurrentie
Wanneer dienen prijzen te worden aangeleverd	Onmiddellijk na elke prijsverandering
Hoe kunnen prijzen worden aangeleverd	Via de telefoon (minder dan 10%) en internet
Kosten voor de tankstations	Investeringskosten: geen Kosten van het doorgeven van de prijzen zijn niet bepaald. Voor de tankstations die dit via de telefoon doen bedragen dit de kosten van het telefoongesprek zelf plus de tijd die hiermee gemoeid is. Deze laatste is geschat op 2 minuten. Dit laatste geldt ook voor de tankstations die de prijzen via internet aanleveren plus eventuele internet kosten.
Kosten voor de overheid	Onduidelijk. De door DGCCRF ontvangen kosten lijken een significante onderschatting van de kosten te zijn en derhalve hier niet opgenomen.
Totaal aantal tankstations	12.000, waarvan 9.700 onder de verplichte prijsregistratie vallen

Publicatieplicht in Duitsland

Werking⁶⁵

De publicatieplicht is nog niet ingevoerd in Duitsland. Daarom is er nog geen website beschikbaar die laat zien hoe de site straks gaat werken voor de consument.

Handhaving

Een beeld over de wijze van handhaving ontbreekt. Duidelijk is wel dat er sprake is van een boetesysteem.

Kosten

De Duitse 'Nationale Normenkontrollrates'⁶⁶ heeft een raming gemaakt van de kosten samenhangend met de invoering van de publicatieplicht. De eenmalige kosten worden geraamd op € 7,1 miljoen voor het bedrijfsleven (tankstations en de Verbraucherinformationsdienste) en € 2,2 miljoen voor de overheid. De jaarlijkse kosten worden geraamd op € 2,8 miljoen voor het bedrijfsleven en € 1,3 miljoen voor de overheid. De kostenraming houdt geen rekening met eventuele handhavingskosten. Bijlage 3 geeft een nadere uitsplitsing van de geraamde kosten.

Samenvatting

Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van het prijsregistratie systeem in Duitsland.

Tabel 0.2 Samenvattend overzicht prijsregistratiesysteem Duitsland

	Duitsland
Verplichte prijsregistratie ingevoerd in:	Nog onbekend
Verplichte prijsregistratie geldt niet voor tankstations met een doorzet van:	< 750 m3/jaar
Prijsregistratie verplicht voor	Super E5 (=Euro 95), Super E10 (=E10), diesel
Reden invoering prijsregistratiesysteem	Bevorderen concurrentie en een goed werkende markt voor brandstoffen
Wanneer dienen prijzen te worden aangeleverd	Onmiddellijk (binnen 5 minuten) na elke prijsverandering
Hoe kunnen prijzen worden aangeleverd	Via het kassasysteem, een automatische transponder, een 'externe Preismelder' of het hoofdkantoor levert centraal aan
Kosten voor bedrijfsleven	Enmalige kosten: € 7,1 miljoen Jaarlijkse kosten: € 2,8 miljoen
Kosten voor de overheid	Enmalige kosten: € 2,2 miljoen Jaarlijkse kosten € 1,3 miljoen
Totaal aantal tankstations	14.678 waarvan 350 langs de Autobahn (1/1/2013)

⁶⁵ De informatie over Duitsland is gebaseerd op de 'Verordnung zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-Kraftstoff-Verordnung), Deutscher Bundestag-17.Wahlperiode, Drucksache 17/12390, 20-02-2013

⁶⁶ Vergelijkbaar met het Nederlandse Adviescollege toetsing administratieve Lasten (Actal)

Publicatieplicht in Oostenrijk

Werking

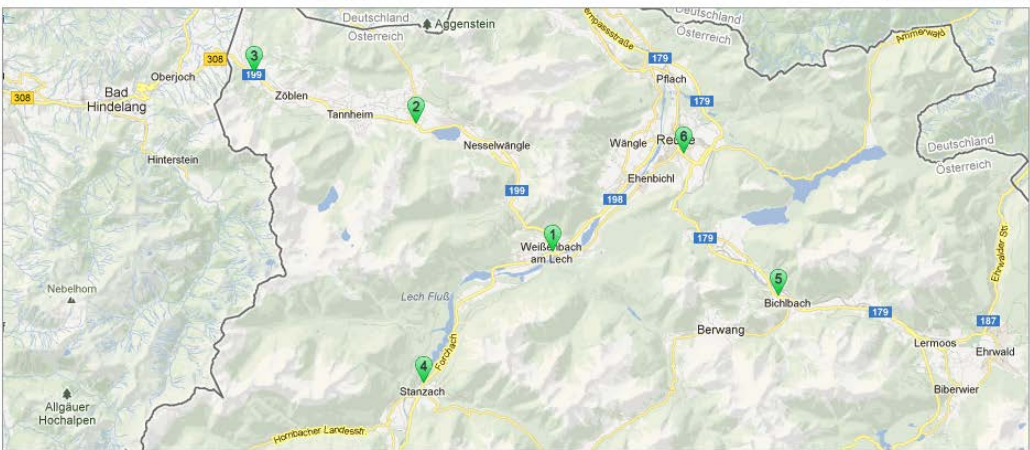
De Spritpreisdatenbank kan geraadpleegd worden via een computer of via een App. Eind 2011 werd de databank in 6 procent van de gevallen via de App geraadpleegd, eind 2012 is dit aandeel gestegen tot 16 procent⁶⁷. De gebruiker van de Spritpreisdatenbank kan op twee manieren informatie opvragen: hij kan een adres ingeven (straat en naam gemeente) of een Bundesland (provincie) met een eventuele specificatie van een regio daarbinnen. Wanneer er alleen een Bundesland wordt ingevoerd krijgt men de tien laagste prijzen in het betreffende Bundesland te zien. In de overige gevallen (adres of regio binnen een Bundesland) worden de vijf laagste prijzen getoond. Hieronder een voorbeeld wanneer gekozen is voor Bundesland Tirol met de regio Reutte en de prijzen voor euro95.

Figuur 0.2 Voorbeeld Spritpreisdatenbank (prijs van euro95 op 7 mei 2013)

Bundesland **Tirol**

Bezirk **Reutte**

auch geschlossene anzeigen Treibstoff **Super 95** Tankstellen finden



Tankstellen in Ihrer Nähe		Super 95
1. Avanti - Weißenbach am Lech 46	46 6671 Weißenbach am Lech	€ 1,379
2. Avanti - Haldensee Seestraße 5	Seestraße 5 6673 Haldensee	€ 1,379
3. Gutmann ENI Tankstelle	Schattwald 29 6677 Schattwald	€ 1,389
4. Avia	Bundesstr. 6642 Stanzach	€ 1,394
5. OIL! Tankstelle	An der B 179 6621 Bichlbach	€ 1,394
6. JET Tankstelle	Innsbrucker Str. 6 6600 Reutte	€ 1,394

Handhaving

Controle op naleving vindt plaats door Energie-Control Austria (E-Control), een overheidsdienst. Deze dienst is verplicht om elk kwartaal verslag te doen over de prijsontwikkelingen zoals af te leiden uit de databank. Deze verslagen zijn terug te vinden op de website van Control Austria (<http://www.e-control.at/de/publikationen/preistransparenz-datenbank>). Het is onbekend wat de kosten zijn verbonden aan de handhaving van de publicatieplicht.

⁶⁷ Bron: BERICHT 1. Oktober 2012 – 31. Dezember 2012 Preistransparenzdatenbank der E – Control Spritpreisrechner [http://www.econtrol.at/portal/page/portal/medienbibliothek/publikationen/dokumente/pdfs/Bericht_BMWJF_Q4_2012_komplett.pdf]

Kosten

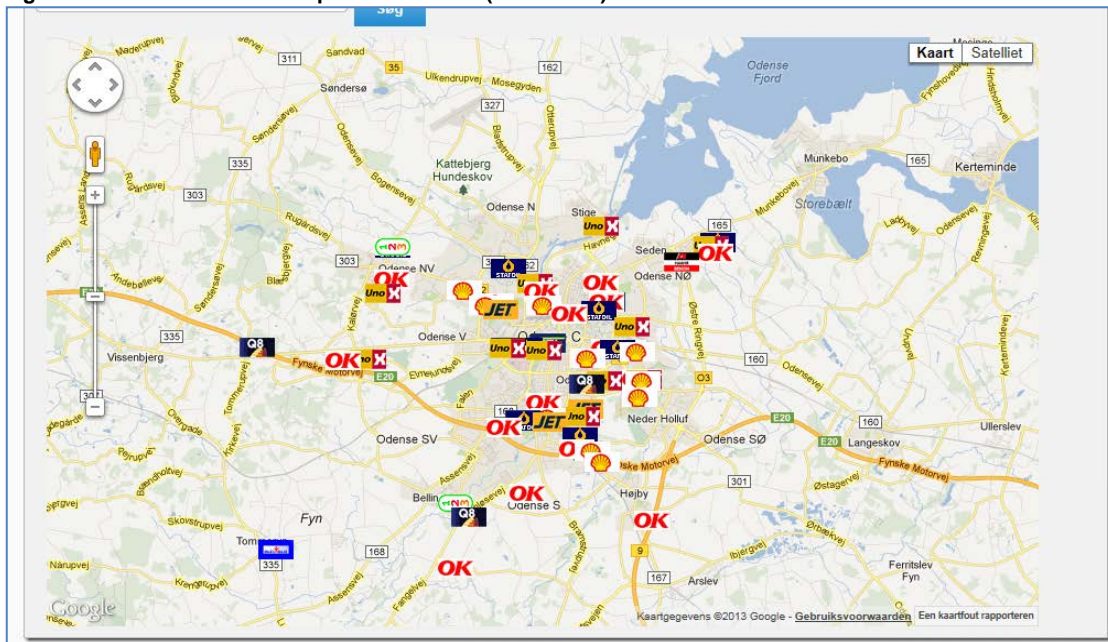
Ecorys heeft geen informatie kunnen vinden over de kosten van het systeem.

Prijzenregistratie in Denemarken

Werking

De consument kan op de genoemde website een postcode, naam van een stad of regio invoeren. Vervolgens verschijnt er een kaart met daarop icoontjes van tankstations. Na het aanklikken van een icoon verschijnt het adres, een overzicht van de prijzen (indien aanwezig) en hoe lang het geleden is dat de prijsregistratie plaats vond. Hieronder staat een voorbeeld van de kaart die verschijnt nadat gezocht is op de plaats Odense.

Figuur 0.3 Resultaat van zoekopdracht Odense (7 mei 2013)



Het prijsregistratiesysteem kan ook worden geraadpleegd via de iPhone of Android telefoon.

Handhaving

Omdat er geen sprake is van een 'officiële' prijsregistratie, vindt er eveneens geen handhaving vanuit de overheid plaats. Consumenten kunnen wel klachten doorgeven maar dit heeft geen (financiële) gevolgen voor de tankstations.

Kosten

Er zijn geen kosten verbonden aan het systeem voor zowel de tankstations als de overheid. De enige kosten (voor de FDM) betreffen de kosten van het opzetten en onderhouden van de website waarop de prijzen vermeld staan. Hoe hoog deze kosten zijn is onbekend.

Bijlage 3: Kostenraming publicatieplicht Duitsland

De 'Nationale Normenkontrollrat' (NKR) heeft een kostenraming gemaakt voor bedrijfsleven en overheid indien de publicatieplicht wordt ingevoerd. In deze bijlage wordt gedetailleerder op deze kostenraming ingegaan. Kosten samenhangend met de handhaving van het systeem zijn door de NKR niet ingeschat.

Kostenraming voor de overheid

De kostenraming voor de overheid betreft een raming van de kosten voor de 'Markttransparanzstelle'. Geschat wordt dat zeven FTE nodig zijn voor het opzetten en 'runnen' van de Markttransparanzstelle. De hiermee gemoeide loonkosten worden op €525.000 per jaar geschat. Daarnaast zijn er jaarlijkse uitgaven aan goederen ter waarde van €400.000 (software, hardware, onderhoud, etc.). Tot slot zijn er jaarlijkse kosten van €400.000 voorzien voor het inhuren van IT dienstverlening. In totaal brengt dit de jaarlijkse kosten op €1,3 miljoen.

De eenmalige kosten betreffen de aankoop van goederen van rond de €1 miljoen en het in dienst nemen van 2 FTE die alleen in de eerste twee jaar bij de inwerkingtreding van het systeem nodig zijn. De kosten hiervan worden op €1,2 miljoen geschat. In totaal brengt dit de eenmalige uitgaven voor de overheid op €2,2 miljoen.

Kostenraming tankstations

De totale eenmalige kosten voor de tankstations worden geraamd op €7,1 miljoen, de jaarlijkse kosten op €2,7 miljoen. Onderstaande tabel geeft een overzicht hoe deze kosten zijn opgebouwd.

Tabel 0.1 Kostenraming voor de tankstations bij invoering vaneen verplichte prijsregistratie in Duitsland

Handeling	Aantal tankstations	Jaarlijkse kosten	Eenmalige kosten
Doorgeven van brandstofprijzen	165 centraal georganiseerde ondernemingen (van 13.400 tankstations)	152.000	3.960.000
	400 tankstations (melding via transponder)	40.000	400.000
	300 tankstations (melding via kassasysteem)	90.000	1.800.000
	500 tankstations (melding via Preismelder)	1.540.000	30.200
	Totale kosten van prijsopgave door tankstations		1.822.000
Doorgeven van algemene informatie	14.700 tankstations	888.000	888.000
Aanvraag tot ontheffing van de publicatieplicht	100 tankstations	5.500	14.500
Totale kosten		2.715.500	7.092.500

Bron: Verordnung zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-Kraftstoff-Verordnung), Deutscher Bundestag-17.Wahlperiode, Drucksache 17/12390, 20-02-2013, blz. 23.

Kosten melding brandstofprijzen voor centraal georganiseerde ondernemingen

Tot deze groep ondernemingen behoren de 9 grote internationale ondernemingen (BP, Shell, Esso, Total, Jet, Orlen, ENI, HEM en OMV) met ca. 9.300 tankstations, 105 grotere ondernemingen met ca. 3.900 tankstations en 51 kleinere bedrijven met in totaal ca. 200 tankstations.

Gesteld wordt dat de eenmalige kosten per onderneming worden veroorzaakt omdat er ICT oplossingen/aanpassingen dienen te worden ontwikkeld. De kosten hiervan worden op € 24.000 per onderneming geraamd. Voor de in totaal 165 ondernemingen betekent dit een eenmalige kostenpost van € 3,96 miljoen.

De jaarlijkse kosten zijn geraamd door ervan uit te gaan dat dit op automatische wijze gebeurt en dat dit per onderneming 5 minuten tijd per dag vergt. Bij een uurloon van € 30,20 komt dit voor de 165 ondernemingen uit op een jaarlijkse kostenpost van € 152.000.

Kosten melding brandstofprijzen via transponder

De aanschafkosten van de transponder worden op € 1.000 geraamd. Voor de gehele groep van 400 tankstations komt dit neer op € 400.000. De jaarlijkse kosten voor het doorgeven van prijsdata wordt geraamd op € 100 per tankstation ofwel € 40.000 voor de gehele groep tankstations die van een transponder gebruik maakt.

Kosten melding brandstofprijzen via kassasysteem

Verondersteld is dat hier gaat om bedrijven die reeds over een modern kassasysteem beschikken (200 tankstations) of om bedrijven die mede vanuit andere overwegingen een modern kassasysteem willen aanschaffen (100 tankstations). Voor de eerste groep is geraamd dat de eenmalige kosten € 2.000 per tankstation bedragen ofwel € 400.000 in totaal. De tweede groep moet een kassasysteem aanschaffen. De eenmalige kosten hiervan worden op € 14.000 per kassasysteem geraamd ofwel € 1,4 miljoen voor de gehele (tweede) groep. Opgemerkt wordt dat deze groep de eenmalige kosten niet alleen maakt omdat men aan de publicatieplicht moet voldoen maar ook omdat het tankstation andere doelen nastreeft (boekhouding, bijhouden van hoeveelheden, etc.). Dit betekent dat deze kosten niet in zijn geheel kunnen worden toegerekend aan de invoering van de publicatieplicht.

De jaarlijkse kosten samenhangend met het (automatisch) doorgeven van prijsveranderingen worden geraamd op € 300 per tankstation ofwel € 90.000 voor de gehele groep van 300 tankstations.

Kosten melding brandstofprijzen via Preismelder

De tankstations die niet over de benodigde technische netwerken beschikken kunnen gebruik maken van een zogenaamde Preismelder. Er wordt vanuit gegaan dat de externe Preismelder technische middelen beschikbaar stelt aan de betreffende tankstations waardoor deze de prijsveranderingen handmatig kunnen doorgeven aan de Preismelder. De Preismelder geeft deze vervolgens door aan de Markttransparanzstelle.

Verondersteld wordt dat de betrokken tankstations (500 in totaal) gemiddeld 4 prijswijzigingen per dag doorgeven voor 3 brandstofsoorten (Super E5, Super E10 en diesel). Het invoeren van deze prijswijzigingen alsmede het doorgeven hiervan aan de Preismelder kost per tankstation 16 minuten per dag. Bij een uurloon van € 30,20 komt dit voor de 500 tankstations neer op een kostenpost van € 1,47 miljoen per jaar (€ 2.940 per tankstation). De kosten voor de tankstations verbonden aan het gebruik van een Preismelder bedragen € 10 per maand wat voor alle betrokken tankstations neerkomt op € 60.000 per jaar. In totaal betekent dit een jaarlijkse kostenpost van € 1,53 miljoen.

De eenmalige kosten hebben betrekking op de tijd die gemoeid is met de voorbereiding en eerste doorgave van de prijzen. Ieder tankstation is hier eenmalig 2 uur mee bezig wat neerkomt op een totale kostenpost van € 30.200 (500 tankstations * 2 uur * € 30,20 uurloon).

Kosten doorgeven van algemene informatie

Naast het doorgeven van prijzen moeten eenmalig de contactgegevens van tankstations worden doorgegeven aan de Markttransparanzstelle (naam, plaats, openingstijden, etc.). Bij een verandering in deze gegevens dienen deze eveneens te worden doorgegeven. Gesteld wordt dat

ieder tankstations eenmalig twee uur nodig heeft om zijn contactgegevens op te leveren. Uitgaande van een uurloon van € 30,20 komt dit voor de 14.700 tankstations neer op € 888.000. Daarnaast wordt verondersteld dat er gemiddeld genomen twee keer per jaar mutaties plaatsvinden in de algemene gegevens. Deze mutaties dienen eveneens te worden doorgegeven. De kosten hiervan worden eveneens op € 888.000 geraamd.

Kosten aanvraag tot ontheffing van publicatieplicht

Verondersteld wordt dat 80 tankstations een aanvraag voor ontheffing zullen indienen omdat hun doorzet minder dan 750 m³/jaar bedraagt. Met het aanvragen van een dergelijke ontheffing is naar schatting 6 uur gemoeid. Bij een uurloon van € 30,20 komt dit neer op een eenmalige kostenpost van € 14.500. Bij deze tankstations zal naar verwachting 5 procent het daaropvolgende jaar niet meer voor een dergelijke ontheffing in aanmerking komen omdat de doorzet is gestegen tot boven de dan 750 m³/jaar. Het betreffende tankstation dient dit door te geven waarmee gemiddeld 4 uur gemoeid is ofwel een jaarlijkse kostenpost van € 480.

Daarnaast zullen naar verwachting 20 tankstations een ontheffing aanvragen omdat men de verplichting als onredelijk zwaar ervaart. Met een dergelijke aanvraag tot ontheffing zijn 8 werkuren gemoeid wat neerkomt op een kostenpost van € 4.800 per jaar (bij een uurloon van € 30,20). Ook hier wordt verondersteld dat jaarlijks 5 procent van deze groep niet meer voor ontheffing in aanmerking komt. Met het doorgeven hiervan aan de Markttransparenzstelle is 6 uur gemoeid wat voor de totale groep neerkomt op € 180 per jaar.

Kostenraming Verbruucher-Informationsdiensten

De Markttransparenzstelle stelt de informatie over de prijzen ter beschikking aan de (toegelaten) Verbruucher-Informationsdiensten. Deze laatste is verplicht de prijzen te publiceren. De kosten die hieraan voor de Verbruucher-Informationsdiensten verbonden zijn worden geschat op € 9.100 eenmalig en € 2.700 aan jaarlijkse kosten.

De Verbruucher-Informationsdiensten zijn tevens verplicht om klachten van consumenten te registreren en deze wekelijks door de te geven aan de Markttransparenzstelle. Klachten kunnen betrekking hebben op de werking van de website zelf of op prijzen die in de praktijk niet kloppen. De hiermee gemoeide tijd en kosten worden geschat op € 47.100 per jaar.

Bijlage 4: Enkele kenmerken van de benzinemarkt

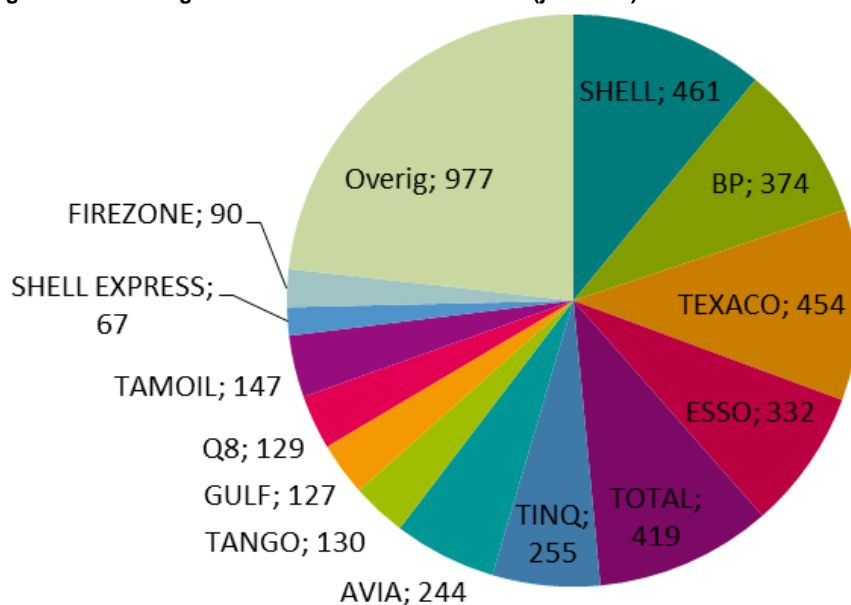
In aanvulling op de opgenomen gegevens in de hoofdtekst worden in deze bijlage enkele kenmerken van de Nederlandse benzinemarkt gepresenteerd. Deze bijlage is voornamelijk gebaseerd op de publicatie *Tankstations in Cijfers* van de Bovag uit 2011.⁶⁸

Aantal tankstations en marktverdeling

Er waren in juni 2011 4.206 tankstations in Nederland. Dat is een licht groeiend/ stabiel aantal in vergelijking met de jaren daarvoor (juni 2009: 4.186; juni 2010: 4207). Nederland kenmerkt zich daarbij door de relatieve hoge dichtheid van tankstations ten opzichte van andere Europese landen zoals bijvoorbeeld Duitsland.

Van deze circa 4.200 stations viel in 2011 iets meer dan 50 procent van het aantal stations onder een van de vijf grote internationale oliemaatschappijen.⁶⁹ Shell is daarvan de marktleider met circa 12,5 procent van het totale aantal stations (inclusief Shell Express). Voor wat betreft de overige 50 procent van de stations, valt 18 procent onder een kleinere individuele pomphouder. De overige stations zijn in handen van de grotere ketens zoals Tinq en Tango.

Figuur 0.1 Verdeling aantal tankstations in Nederland (juni 2011)



Bron: Bovag, 'Tankstations in Cijfers 2011', p. 6.

De afgelopen jaren is een sterke toename van het aantal onbemande tankstations waar te nemen. In 2003 was circa 14 procent van alle stations onbemand (575 stations), tegenover circa 33 procent in 2011 (1.368 stations). Het merendeel van de tankstations is aan het onderliggend wegennet gelegen. Aan autosnelwegen bevindt zich circa 5 procent van de tankstations.

Eigendomsstructuur

In 2011 was circa 62 procent van alle 4.200 station eigendom van de dealer zelf, zogenaamde DoDo's (*Dealer owned, Dealer operated*). De overige 38 procent was eigendom van een

⁶⁸ Deze publicatie verschijnt eens in de twee jaar. De meest recente publicatie is voor dit onderzoek gebruikt.

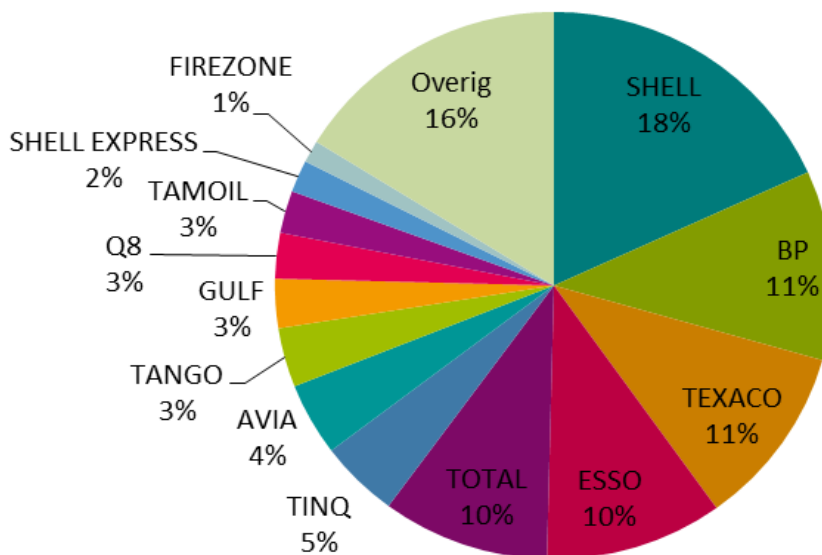
⁶⁹ Hiertoe rekenen we Shell (inclusief Shell Express), BP, Texaco, Esso (inclusief Esso Express) en Total.

oliemaatschappij (*Company owned, Company/Dealer operated*).⁷⁰ Van belang hierbij is dat de eigendomsvormen zeer diverse vormen aan kunnen nemen waarbij sommige dealers een grote autonomie hebben over de bedrijfsvoering en prijsstelling, en andere dealers zich in een meer afhankelijke positie van de oliemaatschappijen bevinden. Bovag geeft hierover het volgende aan: *“In de afgelopen jaren is een veel groter aantal ondernemingsvormen ontstaan, waarbij de meest in het oog springende ontwikkeling de scheiding tussen shop en voorterrein is. De ondernemer houdt zich in zo’n gescheiden constructie bezig met de shop en het personeel, terwijl de leverancier (een oliemaatschappij of oliehandelaar) verantwoordelijk is voor levering en prijsstelling van de brandstoffen (...) In het veld van schuivende definities is één beweging onmiskenbaar aanwezig: leveranciers willen zich meer toeleggen op het voorterrein en de pomprij, wat de toenemende scheiding tussen voorterrein en shop verklaart.”*⁷¹

Ontwikkeling in marktaandeel (volume)

De vijf grote internationale oliemaatschappijen bedienen zo’n 63 procent van de markt.⁷² Dit aandeel is vrij stabiel (2009 en 2010: 64%). Ook hier is Shell de grootste met een marktaandeel van circa 20 procent (inclusief Shell Express). BP is de tweede partij op de markt met een marktaandeel van 11 procent. In de afgelopen jaren is een trend zichtbaar waarbij ketens zoals Tinq, Avia en Tango wat marktaandeel winnen.

Figuur 0.2 Marktaandeel in benzinevolume in 2011



⁷⁰ Bovag, 'Tankstations in Cijfers 2011', p. 7.

⁷¹ Bovag, 'Tankstations in Cijfers 2011', p. 7.

⁷² Het gaat hierbij om volumes uitgeslagen naar personenauto's. Vrachtwagens worden niet meegenomen.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas