

Vergaderjaar 2009–2010

24 036

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 367

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 oktober 2009

1. Inleiding

Hierbij zend ik u, mede namens de minister van Financiën en de minister van Verkeer en Waterstaat, een brief waarin wordt ingegaan op de Nederlandse benzineprijzen. Nadat de benzinemarkt onder de vlag van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) is geherstructureerd, is dit onderwerp op verschillende momenten in uw Kamer aan de orde geweest. De Kamer heeft daarbij zijn zorgen geuit over de vraag of de benzinemarkt wel voldoende functioneert en of de Nederlandse benzineprijzen niet hoger zijn dan in het buitenland. Bij de evaluatie van de benzineveilingen, in de eerste helft van 2008, heeft uw Kamer deze zorgen ook weer geuit. Uw Kamer heeft tevens de motie Ten Hoopen c.s. aangenomen en schriftelijke vragen gesteld over de hoogte van de benzineprijzen.¹

Mede naar aanleiding van deze vragen heb ik besloten om nader onderzoek uit te laten voeren naar de Nederlandse benzineprijzen. Dit onderzoek is aangekondigd in de beantwoording van bovengenoemde kamer-vragen en nadien in de schriftelijke behandeling van het kabinetstandpunt over de veilingevaluatie. Kort voor het zomerreces is het aangekondigde onderzoek naar de hoogte en totstandkoming van de benzineprijzen afgerond en aan uw Kamer gestuurd.² In deze brief formuleer ik mijn conclusies en vervolgacties op basis van het onderzoek. Tevens kan deze brief worden beschouwd als een reactie op het rapport «Meer marktwerking Benzinemarkt» van prof. dr. L. W. Gormley en dr. mr. H. H. B. Vedder.³

2. Onderzoek

De vraag die ik aan de onderzoekers heb gesteld is of er in Nederland sprake is van structureel hogere kale benzineprijzen dan in ons omringende landen, en waar eventueel waargenomen verschillen in prijs door worden veroorzaakt. De onderzoekers hebben daartoe de kale prijzen van Euro95 in Nederland, Duitsland, Frankrijk en België gemeten en de gemid-

¹ Motie Ten Hoopen c.s. inzake suggesties voor verlaging van de benzineprijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XIII, nr. 21 en brief d.d. 17-12-2008 inzake «Vragen over hoge benzineprijzen», Tweede Kamer vergaderjaar 2008–2009, 31 700 XIII, nr. 49.

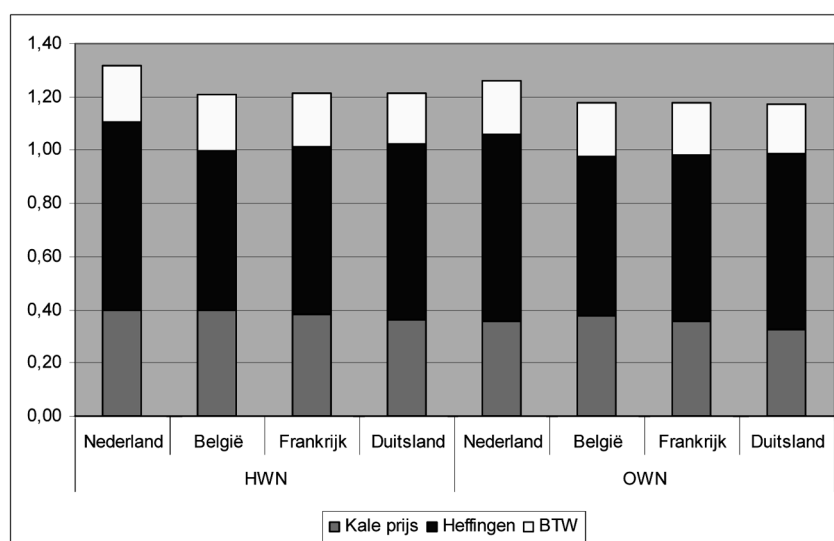
² Brief van de minister van Economische Zaken over afronding onderzoek «hoogte en totstandkoming benzineprijzen», Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 XIII, nr. 62.

³ «Rapport Meer Marktwerking Benzine-markt», brief van de vaste commissie voor Economische Zaken, 15 oktober 2009 (2009D50175).

delden met elkaar vergeleken. De onderzoekers hebben de kosten en marktstructuren in verschillende landen geanalyseerd om zo de gemeten prijsverschillen tussen landen te kunnen verklaren. Vanwege de vergelijkbaarheid van de onderliggende kosten, hebben de onderzoekers zich beperkt tot die (regio's binnen) landen die gebruik maken van dezelfde inkoopmarkt voor benzine en hebben zij uitsluitend prijzen van bemande tankstations gemeten.

Uit het onderzoek blijkt dat de kale benzineprijs in Nederland niet substantieel afwijkt van de prijzen in België en Frankrijk, terwijl Duitsland gemiddeld (zo'n 4 cent per liter) goedkoper is. Deze bevindingen bevestigen dat eerdere cijfers uit het Oil Bulletin van de Europese Commissie de kale benzineprijs in Nederland hebben overschat.¹ Voorts is in alle landen benzine op het onderliggende wegennet goedkoper dan op het hoofdwegennet. In Nederland is het verschil tussen onderliggend wegennet en hoofdwegennet met 4,6 cent per liter het grootst. Figuur 1 brengt deze resultaten in beeld.

Figuur 1: benzineprijzen per land op het hoofdwegennet (HWN) en onderliggend wegennet (OWN)



De onderzoekers concluderen dat de waargenomen verschillen in benzineprijzen tussen landen voor een groot deel zijn te verklaren door kostenverschillen. Zo kennen tankstations in Duitsland en Frankrijk gemiddeld een hogere doorzet dan stations in Nederland. Door de kostendrukkende werking die hier vanuit gaat (schaalvoordelen) kan een groot deel van het prijsverschil met Duitsland worden verklaard. Ook verschillen in marktstructuur spelen een rol. De Belgische maximumprijzen lijken een verstoring te hebben; in Frankrijk zorgen de zogeheten hypermarchés voor lagere gemiddelde prijzen op het onderliggend wegennet; en in Duitsland is sprake van een markt die sterke prijsfluctuaties laat zien, hetgeen de transparantie voor de consument niet ten goede komt.

Voor Nederland concluderen de onderzoekers dat het onderliggend wegennet relatief concurrerend is, terwijl er op het hoofdwegennet lokaal nog ruimte lijkt te zijn voor verbetering van de concurrentie. Hogere marges op het hoofdwegennet zijn mede mogelijk vanwege het feit dat weggebruikers er – ondanks hogere prijzen – de voorkeur aan geven op het hoofdwegennet te tanken, bijvoorbeeld omdat zij niet willen omrijden, de benzineprijs niet zelf betalen (lease- of bedrijfsauto's), een korting

¹ Brief van de minister van Economische Zaken over hoge benzineprijzen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 XIII, nr. 49. Het Oil Bulletin is ook herzien en rapporteert inmiddels prijzen die in lijn zijn met deze bevindingen.

krijgen op de pompprijs (kaarthouders) of waarde toekennen aan het winkelassortiment. Niettemin lijkt er volgens de onderzoekers op een aantal plekken nog enige margeruimte te bestaan. Het gaat hierbij vooral om stations op locaties op het hoofdwegennet waar slechts beperkt concurrentie is omdat er weinig concurrenten (een volgend station op het hoofdwegennet of alternatief op het onderliggend wegennet) in de buurt zitten of omdat alternatieven onvoldoende zichtbaar zijn.

De resultaten van het onderzoek hebben mij tevens aanleiding gegeven om partijen uit de sector te vragen of zij zich in de uitkomsten herkennen. In diverse gesprekken die de afgelopen tijd zijn gevoerd met belangenorganisaties, oliemaatschappijen, exploitanten en afnemers, is mij gebleken dat deze organisaties de resultaten van het onderzoek op hoofdlijnen onderschrijven.

3. Conclusies en beleidsmaatregelen

In de resultaten van het onderzoek zie ik een tweeledige boodschap. Aan de ene kant laat het onderzoek zien dat de Nederlandse benzinemarkt op de meeste plaatsen goed functioneert en dat de Nederlandse benzineprijzen niet substantieel afwijken van die in het buitenland. Hierin zie ik een bevestiging van het door het kabinet gevoerde beleid, dat al sinds de MDW operatie benzinemarkt is gericht op het mogelijk maken van toetreding en het vergroten van de markttransparantie. Ook de gesprekken die in de afgelopen maanden zijn gevoerd met partijen uit de sector (waaronder ook nieuwkomers op de benzinemarkt en vertegenwoordigers van afnemers) bevestigen het beeld dat de Nederlandse benzinemarkt op de meeste plaatsen goed functioneert.

Aan de andere kant maakt het onderzoek duidelijk dat er op sommige plaatsen op het hoofdwegennet nog ruimte lijkt te bestaan voor verbetering van de concurrentie. Blijvende aandacht en waar mogelijk aanvullend beleid gericht op het verbeteren van de concurrentie, is dan ook wenselijk. Daarbij is de uiteindelijke keuze voor een bepaald beleidsinstrument vanzelfsprekend de resultante van een bredere afweging van belangen. Het kabinet dient zich, om redenen van een betrouwbare overheid (en het voorkomen van juridische procedures), bewust te zijn van de afspraken die gemaakt zijn met de sector en zijn vastgelegd in de Benzinewet en de onderliggende convenanten. Het kabinet neemt met instemming kennis van de bevindingen van heren Gormley en Vedder, die in opdracht van de Tweede Kamer de juridische randvoorwaarden voor enkele maatregelen op de benzinemarkt hebben onderzocht. Gormley en Vedder concluderen dat elke maatregel die in strijd is met de convenanten een serieus risico op juridische procedures met zich brengt. Het kabinet ziet de bevindingen als ondersteuning van de argumentatie in de stukken die het kabinet eerder over dit onderwerp aan uw Kamer heeft gezonden.¹ Binnen de geschetste grenzen wil ik mij, via de sporen toetreding en transparantie, blijven inspannen en naast reeds aangekondigde en in gang gezette maatregelen komen tot enkele aanvullende maatregelen.

Toetreding

Op het gebied van toetreding voor marktpartijen op het hoofdwegennet is het vooral de veilingssystematiek die moet zorgen voor een gezondere, meer dynamische marktstructuur. Daarbij zijn zowel het aantal locaties als de voornaamste randvoorwaarden bij de veilingen in de benzinewet vastgelegd op basis van de gesloten convenanten met de sector. In dit kader heeft het kabinet in 2007 de topdeelregeling maximaal verhoogd binnen de marge die de benzinewet daarvoor bood. Ook is het kabinet momenteel bezig om ervoor te zorgen dat bij volgende veilingen aanvullende

¹ Kabinetsreactie rapport Evaluatie Benzineveiling en verslag schriftelijk overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 24 036, nr. 347 en 362.

informatie in het biedboek wordt opgenomen (te weten doorzet in liters per station, kaartliters en shopomzet), om zo potentiële bidders/nieuwe toetreders meer informatie te verschaffen waarop zij een bod kunnen baseren. De informatievoorsprong van de zittende concessiehouder/huurder ten opzichte van de overige deelnemers aan de veiling wordt daarmee verminderd. Op het onderliggend wegennet is de toetreding niet wettelijk gelimiteerd, maar vooral afhankelijk van vergunningverlening van gemeenten. Toetreding van nieuwe partijen geschiedt voornamelijk door het overnemen van bestaande locaties, in tegenstelling tot het openen van geheel nieuwe stations. Gezien de hoge dichtheid van stations in Nederland in vergelijking met omliggende landen is dat ook goed verklaarbaar. De relatief snelle opkomst van onbemande stations en prijsvechters op het onderliggend wegennet bevestigen wel dat het ook voor nieuwkomers op de markt mogelijk is om marktaandeel op te bouwen. Uit onderzoek en gesprekken met de sector maak ik op dat er geen fundamentele problemen zijn met toetreding tot het onderliggend wegennet, hoewel de gemeentelijke vergunningverlening in voorkomende gevallen traag kan zijn. Het kabinet probeert deze lange vergunningsprocedures zoveel mogelijk in te korten en te vereenvoudigen. Een belangrijk initiatief in dit verband is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO), waarmee diverse vergunningsaanvragen (bouw, milieu, natuur) worden teruggebracht tot één omgevingsvergunning die kan worden aangevraagd bij één loket.

Transparantie

Een tweede spoor dat het kabinet volgt is het vergroten van de transparantie op de markt voor consumenten. Transparantie, bijvoorbeeld van prijzen, is een essentiële randvoorwaarde voor een goed functionerende markt. Om deze reden wordt in overleg met de sector gewerkt aan de plaatsing van prijspalen bij elk station, waarop duidelijk de benzineprijzen op die locatie staan vermeld. Ook is recent besloten om in de Kennisgeving Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen de verplichting tot het plaatsen van een prijspaal op te nemen.¹

Met het plaatsen van de bovengenoemde prijspalen is de transparantie op de benzinemarkt echter nog niet voldoende zeker gesteld. In het bijzonder ben ik van mening dat de prijsinformatie, zoals bijvoorbeeld te vinden op internet en in nieuwe mobiele applicaties, beter kan en moet. In tegenstelling tot producten als elektriciteit of mobiele telefonie, waarvoor prijsvergelijkinginformatie in ruime mate voorhanden is, ontbreekt er op internet betrouwbare en complete informatie over actuele benzineprijzen aan de pomp. Ik wil deze informatievoorziening structureel verbeteren, zodat de prijsbewuste weggebruiker over voldoende informatie beschikt om weloverwogen te kunnen besluiten waar hij gaat tanken. Daartoe doe ik in eerste instantie een beroep op de individuele oliemaatschappijen en pomphouders tot meer transparantie over hun actuele prijzen te komen. Op korte termijn zal ik in overleg treden met de brancheverenigingen uit de sector over de mogelijkheden hiertoe. Uiteraard zullen bij stappen in de richting van meer transparantie en het overleg daarover de door het EG-verdrag en de Mededingingswet gestelde voorwaarden in acht moeten worden genomen, zowel door de overheid als door de betrokken marktpartijen. Vervolgens zal ik op 1 juli 2010 bezien of deze route heeft geleid tot voldoende resultaat. Indien op dat moment blijkt dat prijzen nog steeds onvoldoende transparant zijn, of er geen concrete afspraken over

¹ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over benzineprijspalen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 XII, nr. 62.

een verbeteringspad zijn gemaakt (al dan niet vastgelegd in de vorm van bijvoorbeeld een convenant), dan zal ik bezien of alternatieve maatregelen wenselijk zijn.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven