

Vergaderjaar 2008–2009

24 036

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 364

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2009

Het Presidium legt hierbij aan u voor een voorstel van de vaste commissie voor Economische Zaken bij brief van 27 mei 2009, om een extern onderzoek te laten uitvoeren naar juridisch houdbare maatregelen ter bevordering van de marktwerking tussen benzinestations langs de snelweg.

Het Presidium stelt u voor om in te stemmen met dit voorstel van de vaste commissie voor Economische Zaken, en om de kosten ad € 14 400,- (exclusief btw) ten laste te laten komen van het onderzoeksbudget van de Kamer.

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
G. A. Verbeet

De griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

1 Bijlage

Aan het Presidium
Den Haag, 27 mei 2009

De vaste commissie voor Economische Zaken wil aan de Kamer voorstellen een onderzoek te laten verrichten naar juridisch houdbare maatregelen ter bevordering van de marktwerking tussen benzinestations langs de snelweg.

Namens de commissie verzoek ik u het onderzoeksvoorstel dat hiertoe is opgesteld ter besluitvorming door te geleiden aan de Kamer (zie bijlage).

Om er voor te zorgen dat er meer concurrentie komt tussen benzinestations langs de snelweg, is een aantal jaren geleden begonnen met het veilen van deze locaties voor benzinestations. Nieuwe toetreders zouden zo meer kans krijgen een locatie te verwerven waarmee de dominantie van grote oliemaatschappijen doorbroken zou worden. Als gevolg daarvan zou de consument kunnen profiteren van lagere prijzen, innovatie en een betere dienstverlening.

Onlangs heeft het kabinet de veiling van locaties voor benzinestations langs de snelweg laten evalueren. Het resultaat daarvan is teleurstellend. Uit de evaluatie blijkt onder andere dat de invloed van de veiling op de prijsconcurrentie, een van de hoofddoelen, niet bewezen is. Dat betekent dat de consument mogelijk teveel blijft betalen voor benzine.

Het kabinet acht het treffen van aanvullende maatregelen juridisch echter niet mogelijk omdat ze een schending zouden inhouden van de afspraken die de Staat met de oliemaatschappijen heeft gemaakt.

Het doel van het voorliggende onderzoeksvoorstel is dan ook om de juridische aspecten waaraan het kabinet refereert te laten analyseren en tevens na te gaan in hoeverre aanvullende maatregelen die de Kamer heeft voorgesteld ter verbetering van de marktwerking tussen benzinestations, juridisch houdbaar zijn.

Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) beschikt echter niet over de vereiste juridische expertise, waardoor het noodzakelijk is het onderzoek uit te besteden. Het BOR heeft daarvoor in eerste instantie de parlementair advocaat benaderd. Deze heeft echter laten weten niet geheel vrij te staan in deze kwestie, omdat één van de benzinemaatschappijen een belangrijke klant van zijn advocatenkantoor is. Op advies van het BOR stelt de commissie u voor een aantal hoogleraren in te schakelen die deskundig zijn op dit onderwerp en in voldoende mate onafhankelijk zijn. Het betreft de heren Prof. Dr. L. W. Gormley, hoogleraar Europees Recht en Mr. Dr. H. H. B. Vedder van de sectie Europees en Economisch Recht, beide van de Rijksuniversiteit Groningen.

De totale kosten voor het verrichten van het onderzoek zijn geraamd op € 14 400 (excl.btw). Dat bedrag is tot stand gekomen door de raming van 80 uren voor het uitvoeren van het onderzoek en het opstellen van de rapportage, tegen een uurtarief van € 180. De financiële ruimte hiervoor is beschikbaar binnen het onderzoeksbudget.

De stafdienst FEZ heeft positief geadviseerd over de begroting.

Graag uw instemming.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Franke

BOR-Notitie

Onderzoeksvoorstel juridische maatregelen marktwerking benzinestations

1. Inleiding

Tijdens de procedurevergadering van 12 mei 2009 heeft de vaste commissie voor Economische Zaken besloten met tussenkomst van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) nader onderzoek te laten verrichten naar juridische maatregelen om marktwerking tussen benzinestations langs de snelweg te bevorderen.

2. Aanleiding

Om te zorgen dat er meer concurrentie komt tussen benzinestations langs de snelweg, is een aantal jaren geleden besloten om de locaties voor benzinestations langs de snelweg te veilen. Daardoor moesten nieuwe toetreders een grotere kans krijgen om een locatie te verwerven, zodat de dominantie van grote oliemaatschappijen doorbroken zou worden en de consument kan profiteren van lagere prijzen, innovatie en betere dienstverlening.

Het kabinet heeft onlangs de veiling van benzinestations langs de snelweg laten evalueren. Het resultaat van de veilingen is teleurstellend. Uit de evaluatie blijkt dat de invloed van de veiling op de prijsconcurrentie niet bewezen is, terwijl dat een van de hoofddoelen was. Dat betekent dat de consument teveel blijft betalen voor benzine. Daarnaast heeft het kabinet vrijwel alle wensen van de Kamer naast zich neergelegd. Zo zijn vijf van de zeven verzoeken van de motie Ten Hoopen – Smeets – Ortega-Martijn (31 200, 21) niet uitgevoerd. Ook de motie Hofstra (30 300, 24) uit 2005 is niet uitgevoerd.

Het kabinet komt niet veel verder dan de stelling dat bepaalde maatregelen juridisch niet mogelijk zijn, omdat ze een schending zouden inhouden van de convenanten die de Staat met de oliemaatschappijen heeft gesloten. Het doel van die afspraken was de beëindiging van de eeuwigdurende rechten van de oliemaatschappijen op locaties voor benzinestations langs de snelweg. De vaste commissie voor Economische Zaken vindt het teleurstellend dat het kabinet in de schriftelijke beantwoording van de vragen van de Kamer onvoldoende antwoord geeft op de vraag om een «uitvoerige juridische analyse te geven van de juridische (on)mogelijkheden».

Het kabinet verschuift zich achter juridische bezwaren, terwijl de Kamer over onvoldoende juridische informatie beschikt om de bezwaren van het kabinet te kunnen toetsen. De vaste commissie voor Economische Zaken wil graag juridische expertise inschakelen om de juridische aspecten waaraan het Kabinet in haar antwoorden refereert te analyseren en tevens nagaat in hoeverre de overige genoemde maatregelen om de marktwerking tussen benzinestations te verbeteren juridisch mogelijk zijn.

3. Doel en vraagstelling van het onderzoek

Doel

Het doel van het onderzoek is om de Kamer informatie te verstrekken waarmee zij de bezwaren van het kabinet kan toetsen. Tevens dient het onderzoek informatie op te leveren over de juridische houdbaarheid van verschillende maatregelen¹ om marktwerking tussen benzinestations te verbeteren.

¹ De betreffende maatregelen worden opgesomd bij de vraagstelling (A t/m P).

Uit het juridische onderzoek zal blijken welke maatregelen juridisch mogelijk zijn. Het is vervolgens aan de Kamer om te beslissen welke maatregelen (politiek gezien) wenselijk zijn. Daarbij zal de Kamer normaal gesproken rekening houden met bijvoorbeeld de effectiviteit en de proportionaliteit van de maatregelen.

Vraagstelling

Zijn de maatregelen die genoemd worden in de motie Ten Hoopen c.s., de motie Hofstra c.s., de vragen van de Vaste Kamercommissie Financiën en de evaluatie door het SEOR (zie hieronder lijst A t/m P) juridisch gezien mogelijk binnen de geldende wet- en regelgeving en de overeenkomsten die de Staat met de oliemaatschappijen heeft gesloten?

Wat betreft wet- en regelgeving is vooral de Benzinewet relevant, waarin onder meer het veilingssysteem is vastgelegd. We verwachten niet perse een conclusie in termen van juridische mogelijkheden of onmogelijkheden. Het kan ook dat er wordt geconstateerd dat een maatregel «een beperkt risico op claims van convenantpartijen» oplevert.

Het gaat om de onderstaande specifieke maatregelen:

- A. Aanscherping van het veilingssysteem. Daartoe behoort de «topdeelregeling»: als een oliemaatschappij op een veiling de eigen locatie binnenhaalt, betaalt de maatschappij aan de Staat het verschil tussen het hoogste (eigen) bod en het op een na hoogste bod, maar nooit meer dan 30% van het hoogste bod. Dit percentage kan verhoogd worden naar 100%, zodat de ongelijkheid tussen gevestigde maatschappijen en nieuwkomers verkleind wordt;
- B. Het verkorten van de duur van de nieuwe huurovereenkomsten (is met 15 jaar erg lang);
- C. Het opnemen van zo veel mogelijk relevante informatie in het «biedboek». Het kabinet heeft inmiddels toegezegd een kleine stap te zetten. Interessant daaraan is dat de Benzinewet bepalingen bevat met betrekking tot het biedboek. Het zou interessant zijn om te weten waarom het kabinet wat betreft het biedboek wel een stap wil zetten die mogelijk in strijd is met de Benzinewet, terwijl het kabinet andere maatregelen die evenzeer in strijd kunnen zijn met de Benzinewet en de convenanten niet wil nemen;
- D. Het voor 2024 toevoegen van nieuwe locaties aan bestaande wegen en het terugdringen van de vergunningprocedures voor nieuwe benzinepompen tot maximaal één jaar;
- E. Het invoeren van een nieuwe reductieverplichting (dat is een verplichting voor de grootste oliemaatschappijen om een aantal locaties af te stoten);
- F. Een verbod om de 50 locaties die i.v.m. de oude reductieverplichting door de dominante maatschappijen reeds zijn afgestoten, terug te kopen;
- G. Een groeistop voor de vier grote oliemaatschappijen om andere bedrijven/particulieren meer kans te geven;
- H. Verkorten van de overgangperiode;

- I. Het verplicht vermelden van informatie over benzineprijzen op navigatiesystemen;
- J. Het oprekken van het gebiedscriterium bij veilingen (een maatschappij mag nu niet bieden op een station als hij binnen een bepaalde afstand een soortgelijk station heeft);
- K. Een verbod op loyaliteitsprogramma's, zoals spaarzegels, kortingskaarten en tankpassen (die de netwerkeffecten verder versterken);
- L. Een verbod op adviesprijzen;
- M. Neerzetten van prijsvergelijkingpalen (bij alle tankstations, met conform de moties de prijzen van de eerstvolgende vier pompen), zoals de NMa in de benzinescan 2005/2006 geadviseerd heeft;
- N. Het op borden of de prijspalen verwijzen naar de prijzen van benzinstations op het onderliggende wegennet, zodat er meer concurrentie komt tussen stations langs het hoofdwegennet en langs onderliggende wegen;
- O. Een verbod op steunsystemen, zodat oliemaatschappijen pomphouders niet langer financieel kunnen steunen om concurrenten uit de markt te drukken;
- P. Het nemen van alle bovengenoemde maatregelen, maar dan na de overgangperiode (na 2024).

Het kabinet heeft een deel van de bovenstaande maatregelen op grond van juridische argumenten afgewezen. Ook van de maatregelen die het kabinet niet heeft afgewezen, is het voor de Kamer echter van belang om te weten of ze binnen de geldende wet- en regelgeving kaders passen. Het is bijvoorbeeld de vraag of een verbod op adviesprijzen past binnen de Mededingingswet.

4. Werkwijze

Gezien het sterk juridische karakter van de vraagstelling is juridische expertise nodig. Aangezien het BOR hier niet over beschikt, is het noodzakelijk deze expertise in te kopen. Het BOR heeft daarvoor in eerste instantie de parlementair advocaat benaderd. De parlementair advocaat heeft echter laten weten niet geheel vrij te staan in deze kwestie, omdat een benzinemaatschappij een belangrijke klant van zijn advocatenkantoor is. Hoewel dit niet rechtstreeks samenhangt met de vraagstelling, kan het voor de beeldvorming wel een probleem zijn. De commissie stelt, op advies van BOR, voor om een hoogleraar in te schakelen die verstand heeft van dit onderwerp en onafhankelijk genoeg is. Intussen hebben Prof. Dr. L.W. Gormley, hoogleraar Europees Recht en Mr. Dr. H.H.B. Vedder van de sectie Europees en Economisch Recht van de Rijksuniversiteit Groningen zich bereid verklaard dit onderzoek uit te voeren. Zij beschikken over voldoende expertise op dit terrein en zij zijn onafhankelijk genoeg.

5. Looptijd en kosten

De totale kosten voor het verrichten van het juridisch onderzoek zijn geraamd op € 14 400, exclusief BTW. Dat bedrag is tot stand gekomen door de raming van 80 uren voor het uitvoeren van het onderzoek en het opstellen van de rapportage, tegen een uurtarief van € 180. De financiële ruimte hiervoor is beschikbaar binnen het onderzoeksbudget.