



Evaluatie Benzineveiling

Maarten Janssen
Emiel Maasland
Stéphanie van der Geest
Marco Varkevisser

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën (directie Domeinen)

Rotterdam, januari 2008

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

<i>Contactpersoon</i>	Emiel Maasland
<i>Adres</i>	SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam Postbus 1738 3000 DR Rotterdam
<i>Telefoon</i>	010 – 408 1513
<i>Fax</i>	010 – 408 9650
<i>E-mail</i>	emaasland@few.eur.nl
<i>Internet</i>	www.ecri.nl

Inhoudsopgave

Executive Summary	3
Voorwoord	13
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding onderzoek	15
1.2 Onderzoeksopdracht	16
1.3 Leeswijzer	17
2 Een beknopt historisch overzicht	19
2.1 Enkele ontwikkelingen die tot het MDW-traject geleid hebben	19
2.2 MDW-operatie Benzine	20
2.3 Convenant ‘Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegennet’	21
2.4 Additionele regelingen	23
2.5 De eerste veilingen	23
3 Marktwerking langs het hoofdwegennet	25
3.1 Problemen bij meten marktwerking langs het hoofdwegennet	25
3.2 Consequenties structuur benzinemarkt op marktwerking en veiling	28
3.3 Uitkomsten veilingen 2002-2007	30
3.4 Beoordeling huidige marktverhoudingen versus die in 2002	35
3.5 Conclusie	39
4 Evaluatie gehanteerde veilingmethode	41
4.1 Veilingregels	41
4.2 Evaluatie veilingtype	42
4.2.1 Beschrijving twee alternatieve veilingtypes	42
4.2.2 Alternatieve veilingtypes gewogen	43
4.3 Evaluatie zichtbaarheid van biedgedrag tijdens de veiling	47
4.4 Conclusie	48
5 Effecten van gegevens	49
5.1 Kerngegevens in het biedboek	49
5.2 Transparantie kerngegevens uit het netto winstaandeel	52
5.3 Vrijgeven totale veilingschema	55
5.4 Conclusie	56

6	Evaluatie topdeelregeling	57
6.1	Optimaal biedgedrag met topdeelregeling	58
6.2	Biedgedrag tijdens de veilingen van 2002-2007	60
6.3	Nadelen topdeelregeling	65
6.4	Conclusie	65
7	Evaluatie overige aspecten uit de veilingregeling	67
7.1	Termijn van het aanbieden van het exploitatiecontract	67
7.2	Sancties bij niet nakomen betalingsverplichtingen	69
7.3	Conclusie	70
8	Beleidsaanbevelingen	71
8.1	Overgangsperiode	71
8.2	Na de overgangsperiode	72
	Referenties	75
Bijlage A	Deelnemers ronde-tafel bijeenkomst en 1:1-sessies	77
Bijlage B	Begrippenlijst	78
Bijlage C	Veilinguitkomsten (Openbare biedinformatie)	80
Bijlage D	Lijst Kamerstukken MDW Benzine 1997-2007	86

Executive Summary

Sinds 2002 hebben vijf jaarlijkse veilingen van benzinestations langs het rijkswegennet plaatsgevonden. Bij elke veiling werden 7-13 benzinestations één voor één na elkaar geveild. In het *Convenant 'Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegennet'* dat met marktpartijen in 2000 is gesloten is vastgesteld dat over een periode van 22 jaar alle benzinestations langs het rijkswegennet (circa 250) geveild gaan worden. Het doel van deze evaluatie is om uit de resultaten van de afgelopen vijf veilingen lessen te trekken die gebruikt kunnen worden bij het organiseren van toekomstige veilingen. Hierbij moet in het oog gehouden worden dat het hoofddoel van de veilingen, als belangrijk onderdeel van het *MDW-traject Benzine*, het creëren van een voldoende concurrerende markt langs het hoofdwegennet is. Bovendien moet rekening gehouden worden met het feit dat de uitgangspositie een situatie was waarin oliemaatschappijen, oliehandelaren en enkele particuliere pomphouders eeuwigdurende concessies hadden om bepaalde locaties te exploiteren en dat de huidige veiling in één keer een oplossing voor twee vragen probeert te vinden: (i) hoe moet een zittende concessiehouder gecompenseerd worden om afstand te doen van zijn eeuwigdurende concessie en (ii) hoe wordt een locatie aan een potentieel nieuwe concessiehouder toegewezen (tegen nieuwe voorwaarden)?

Voortraject

Tot 1972 werden alle uit te geven Rijkswegverkooppunten voor 50% gegund aan een beperkte groep van benzinemaatschappijen en de overige 50% ging naar de door de aanleg van rijkswegen gedupeerde zelfstandige benzineverkopers. De verkooppunten werden verdeeld naar rato van marktaandelen en werden uitgegeven voor onbepaalde tijd. In 1972 werd een nieuw toewijzingssysteem geïntroduceerd dat het recht om ergens een benzinestation te vestigen en de exploitatie van datzelfde station van elkaar loskoppelde. In de jaren 90 werd door de overheid geconcludeerd dat het uitgiftebeleid op de helling moest: de concurrentie was namelijk gebrekkig en de overheidsbemoeienis met de exploitatie was onnodig.

In 1997 is het *MDW-traject Benzine* opgestart met het doel een nieuwe uitgiftesystematiek te ontwikkelen. De MDW-werkgroep kwam met verschillende aanbevelingen welke door het toenmalige kabinet werden onderschreven. Zo moesten onder andere de bestaande concessies eindig worden gemaakt, de benzinestationlocaties op een asymmetrische manier geveild gaan worden, nieuwe locaties worden ontwikkeld, en de functiescheiding tussen benzinestations en wegrestaurants worden opgeheven. De Tweede Kamer drong echter aan op bespreking van de voorstellen met de sector. De MDW-voorstellen bleken bij de zittende partijen op aanzienlijke weerstand te stuiten. Om talrijke juridische

procedures te voorkomen heeft de overheid voor een alternatief traject gekozen waar de zittende partijen wel mee in konden stemmen.

In dit alternatief traject werden volgens de oorspronkelijke plannen de bestaande concessies eindig gemaakt. Ook zouden de vier grote oliemaatschappijen circa 50 stations langs de hoofdwegen afstoten en zou er een gebiedscriterium gaan gelden. Daarentegen werd de asymmetrische veiling ingeruild voor een symmetrische veiling, waarin de bestaande partijen de eerste keer dat de locatie geveild zou worden de opbrengst mochten houden (ter compensatie van het eindig maken van de eeuwigdurende concessies) en werd de ontwikkeling van nieuwe locaties geschrapt. Deze afspraken werden neergelegd in het *Convenant 'Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegenet'*. In *bilaterale overeenkomsten* werden de afspraken vervolgens met verschillende ondernemingen geconcretiseerd. In het *Convenant 'Veiling en Gebruiksvergoeding'* werd afgesproken dat het precieze veilingontwerp door een MDW-werkgroep uitgewerkt zou worden. Om de positie van de exploitanten te waarborgen werd het *Convenant 'Onderliggende Rechtsrelaties'* gesloten.

Meer Marktwerking?

Eén van de hoofddoelstellingen van het MDW-traject en de veilingssystematiek waarvoor gekozen is, is dat er meer marktwerking langs het hoofdwegenet zou moeten ontstaan. Vanwege het feit dat de overheid heeft nagelaten op een systematische wijze gegevens te verzamelen over benzineprijzen over de jaren heen en het feit dat een goede nulmeting ontbreekt, is het onmogelijk harde conclusies te trekken of deze doelstelling wel of niet gerealiseerd is. Marktpartijen hebben aangegeven dat er indicaties zijn dat de laatste jaren op delen van het hoofdwegenet wel degelijk prijsconcurrentie plaatsvindt tussen stations onderling en met stations op het onderliggende wegennet. Vanwege het ontbreken van systematische gegevens kunnen wij deze indruk bevestigen noch ontkennen. Wel kunnen wij constateren dat geen branchevreemde partij (zoals een grote supermarktketen) of een grote buitenlandse partij toetreden is. Dergelijke toetreding wordt vaak als noodzakelijke voorwaarde gezien om prijsconcurrentie op gang te brengen.

Een tweede factor die het moeilijk maakt een duidelijke uitspraak te doen over de vraag of er nu voldoende marktwerking langs het hoofdwegenet is, is gelegen in het feit dat de kostenstructuur van een benzinstation langs de snelweg anders is dan die op het onderliggende wegennet, en ook over de jaren veranderd is. Zo is de gebruiksvergoeding die pomphouders aan de overheid moeten betalen in de eerste jaren van het nieuwe millennium (mede vanwege het feit dat, door de extra activiteiten die pomphouders en exploitanten hebben ondernomen, de waarde van de stations relatief sterk was gestegen) verdrievoudigd.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat vanwege de toegenomen activiteiten rond de benzinestations (vooral rondom de “shop”, maar ook restauratieve voorzieningen of ontmoetingsfaciliteiten) een steeds belangrijker deel van de inkomsten die op een locatie gegenereerd worden, niet direct gerelateerd is aan de verkoop van benzine. Consumenten (die hun eigen benzine moeten betalen) lijken redelijk prijsbewust te zijn ten aanzien van de benzineprijs, maar geven tegelijkertijd relatief veel geld uit aan luxe broodjes, koffie-producten, tabak, etc. Hierdoor wordt een *business model* waarin relatief sterk op brandstofprijzen wordt geconcurrereerd en de lagere marges op de verkoop van brandstof worden gecompenseerd met de verkoop van producten waarop hoge marges worden gemaakt steeds aantrekkelijker.

Tegelijkertijd is het zo dat een relatief groot deel van de autorijders die van het hoofdwegennet gebruik maken, vanwege afspraken met leasemaatschappijen en/of vanwege klantenkaarten niet zelf voor hun brandstofconsumptie hoeft te betalen. Hierdoor is een belangrijk deel van de brandstofgebruikers langs het hoofdwegennet ongevoelig voor de brandstofprijs. De hogere brandstofprijs langs het hoofdwegennet is een logisch gevolg van deze lagere gevoeligheid voor de brandstofprijs bij een aanzienlijk deel van de weggebruikers en de relatief hogere kosten die pomphouders ondervinden. Aangezien dit vanuit het perspectief van de veiling van benzinestations gegeven factoren zijn die niet beïnvloed worden door het veilen van stations, moet van de invloed van een veiling op het bereiken van meer prijsconcurrentie langs het hoofdwegennet niet te veel verwacht worden.

De reductieverplichting van 48 stations langs het hoofdwegennet die aan de vier grootste oliemaatschappijen is opgelegd, heeft er in geresulteerd dat er nu een meer evenwichtige verdeling van locaties over oliemaatschappijen bestaat dan eind jaren negentig. Onder andere Gulf is in staat gebleken over de laatste jaren heen een grotere zichtbaarheid langs het hoofdwegennet te creëren.

Deze reductieverplichting is echter voornamelijk buiten de veiling om gerealiseerd. Het staat partijen altijd vrij om buiten de veiling om stations (onderhands) te kopen en te verkopen. Vanwege het feit dat partijen het schema van de te veilen stations zeven en een half jaar van te voren weten, konden oliemaatschappijen voor wie de reductieverplichting gold van te voren bepalen hoe ze aan de reductieverplichting wilden voldoen. Partijen die graag een locatie wilden behouden die vroeg in het veilingschema zou worden geveild, wisten dat ze dit alleen konden realiseren als ze vóór die tijd aan de reductieverplichting zouden voldoen. Dit heeft de oliemaatschappijen in staat gesteld een zo efficiënt mogelijk netwerk te formeren. Nu eenmaal aan de reductieverplichting voldaan is, bestaat deze echter niet meer zodat ook de grotere partijen weer kunnen uitbreiden door meer stations op te kopen dan te verliezen. Wel blijft het gebiedscriterium gelden welke voorschrijft dat binnen 25

kilometer op dezelfde weg, in dezelfde rijrichting, niet twee onder dezelfde vlag opererende tankstations geëxploiteerd mogen worden.

De Veilingen en het Biedgedrag

De veilingssystematiek waarvoor gekozen is, is er één waarbij in elk jaar 7-20 stations geveild worden met een licentieduur van 15 jaar. In de periode tot 2017 geldt het aantal van 7-13 stations, daarna gaat het om ongeveer 20 stations omdat na 2017 ook stations die eerder reeds geveild zijn opnieuw ter veiling komen (vanwege het verlopen van de 15-jarige licentie). Deze 7-20 stations worden in een jaar op één dag één voor één geveild. Voor elk willekeurig station wordt een gesloten-enveloppe veiling gehouden waarbij de hoogste bidder wint. Iedere aanwezige partij kan een bod uitbrengen door aan de aanwezige notaris een bod in een gesloten enveloppe te overhandigen. Totdat alle stations één keer geveild zijn (d.w.z. tot 2024), geldt een zogenaamde overgangperiode. In deze overgangperiode is een specifiek regime van kracht voor stations die voor de eerste keer geveild worden. Dit regime schrijft voor dat als de hoogste bidder niet de zittende concessiehouder is, deze bidder zijn eigen bod aan de zittende concessiehouder betaalt. Als de zittende concessiehouder daarentegen wel de hoogste bidder is, dan betaalt deze het verschil tussen zijn eigen bod en het tweede bod, met een maximum van x% van zijn eigen bod aan de Staat. Dit is de zogeheten topdeelregeling. In de eerste vier veilingjaren was x op 15 bepaald; in de laatste veiling (september 2007) was x gelijk aan 30. Deze regeling is gekozen om een balans te vinden tussen enerzijds het feit dat de zittende partij gecompenseerd moet worden voor het feit dat hij zijn eeuwigdurende concessie opgeeft en anderzijds zoveel mogelijk te voorkomen dat de zittende partij als deelnemer aan de veiling onevenredig voordeel uit zijn positie als houder van de oude concessie kan putten. Op het moment dat een station voor de tweede keer geveild wordt vervalt deze regeling en wordt een normale eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling gehouden: de hoogste bidder wint en betaalt zijn eigen bod (aan de Staat).

Wij hebben toegang gekregen tot alle biedingen die tijdens de veilingen van de afgelopen vijf jaar gedaan zijn. Daar waar vanwege het feit dat een zittende partij zijn locatie heeft behouden het hoogste en tweede bod bekend zijn gemaakt is door diverse commentatoren de indruk gewekt dat het verschil zodanig is dat het wel zo moet zijn dat zittende partijen ver boven de feitelijke waarde van het benzinestation hebben geboden om zo er zeker van te zijn dat zij de locatie zouden behouden. Dit (hoge) biedgedrag zou rationeel zijn gegeven het huidige veilingmodel (met de topdeelregeling), omdat zittende partijen toch slechts het verschil tussen hun winnende bod en het tweede bod hoeven te betalen danwel x% van hun eigen bod als dit lager ligt dan dit verschil. Dit zou in de hand werken dat er vanwege de veiling vrijwel geen stations in andere handen komen.

In ons rapport laten wij zien dat het niet in het belang van rationeel biedende partijen is om een bedrag te bieden dat boven de waarde ligt dat zij aan een station toekennen. Een aantal andere factoren die het verschil tussen het hoogste en tweede bod kunnen verklaren zijn veel waarschijnlijker: (i) aanwezige netwerkeffecten, (ii) informatie-asymmetrie tussen zittende en andere partijen en (iii) het feit dat er geen serieus tweede bod wordt uitgebracht (als verwacht wordt dat de zittende partij toch wel zal winnen) en dat daardoor de biedingen van partijen die gewoon een gokje wagen het tweede bod kunnen worden. Deze drie factoren zullen wij in de volgende alinea's toelichten.

Netwerkeffecten doen zich voor als de waarde van een locatie voor een partij niet alleen van de locatie zelf afhangt, maar ook van het aantal en de locatie van andere stations die in het bezit van deze partij zijn (hoe belangrijk is dit station voor mijn netwerk?). Zittende partijen kunnen vanwege deze netwerkeffecten (zeker na de rationalisatie van hun netwerk die vanwege de reductieverplichting heeft plaatsgevonden) een (veel) hogere waarde aan een locatie toekennen dan andere partijen. Als een locatie van cruciale betekenis is voor het adequaat functioneren van het gehele netwerk van stations, dan kent een oliemaatschappij een grote waarde aan die locatie toe en is het bereid ook een hoog bod uit te brengen. Een laag topdeelpercentage draagt er wel toe bij dat het relatief goedkoop is om inderdaad ook dicht bij de werkelijke waarde te bieden. In de traditionele afweging tussen de winstmarge en de winstkans die biedende partijen bij een veiling maken, domineert vanwege een laag topdeelpercentage de kans om het station ook feitelijk te behouden. Vanwege de topdeelregeling zullen zittende partijen dus inderdaad hoger bieden, maar niet boven de waarde die zij aan het station toekennen.

Vanwege het feit dat zittende partijen door de netwerkeffecten hogere waarderingen hebben en dat de nog te veilen stations onderdeel zijn van een gerationaliseerd netwerk is onze verwachting dat, als de topdeelregeling anders zou worden ingevuld (bijvoorbeeld dat het topdeelpercentage hoger zou worden bijgesteld), zittende partijen (in het verleden en in de nabije toekomst vooral de grotere oliemaatschappijen) wel minder gaan bieden, maar dat ze nog steeds vaak de veiling zullen winnen. Bovendien behouden zij zelfs met een topdeelpercentage van 100% nog een voordeel in de veiling zelf omdat zij dan immers bij winst "slechts" het verschil tussen hun eigen bod en het tweede bod hoeven te betalen.

Een tweede verklaring voor de verschillen in biedingen is te vinden in de informatie-asymmetrie tussen zittende partijen en anderen. Een zittende partij kan een betere inschatting maken van de toekomstige waarde die zij aan een locatie toekent, dan een nieuwe partij. Dit komt omdat zij precies weten wat zijzelf op die locatie hebben gedaan en daardoor een redelijk nauwkeurige inschatting kunnen maken van de

winsten die zij zelf in de toekomst op die locatie kunnen maken. Een nieuwe partij heeft twee nadelen. In de eerste plaats moet zij een meer subjectieve inschatting maken van de mogelijkheden van een nieuw merk op dezelfde locatie. In de tweede plaats heeft zij vanwege de gebrekkige informatie die in het biedboek is opgenomen veel minder informatie over de commerciële mogelijkheden die de locatie biedt dan de zittende partij. In het biedboek zijn geen gegevens opgenomen over de volume doorzet van brandstof, over de hoeveelheid liters die kaarthouders tanken en over de shopomzet.

Vanuit de marktpartijen hebben wij gemengde signalen gekregen over de ernst van deze informatie-asymmetrie. Enkele partijen zijn van mening dat het hier om bedrijfsvertrouwelijke informatie gaat die niet in het biedboek opgenomen mag worden omdat andere bedrijven dan gemakkelijk in staat zouden zijn om de strategie van de desbetreffende partij te achterhalen. Dit zou volgens deze marktpartijen mededingingsrechtelijk ook op grote problemen stuiten. Deze partijen stellen bovendien dat de genoemde informatie slechts in zeer geringe mate andere partijen in staat stelt een betere indicatie te krijgen van de waarde die zijzelf op de locatie kunnen behalen, omdat enerzijds er grote verschillen tussen de verschillende merken bestaan (iedereen moet voor zichzelf bepalen welke waarde een locatie heeft), en anderzijds een professioneel marktonderzoeksbureau voor relatief weinig geld een goede indicatie kan geven van de waarde van een bepaalde locatie voor een zeker merk. Een aantal andere partijen heeft aangegeven dat informatie over volume doorzet van brandstof, over de hoeveelheid liters die kaarthouders tanken en over de shopomzet juist van groot belang is om een goed bod te kunnen uitbrengen.

Wij komen in ons onderzoek tot de conclusie dat de NMa de vraag van de bedrijfsvertrouwelijkheid en de mededingingsrechtelijke problematiek zou moeten beantwoorden. Mocht de NMa tot de conclusie komen dat deze problemen er niet of slechts in zeer beperkte mate zijn, dan adviseren wij in de toekomst meer informatie over de volume doorzet van brandstof, over de hoeveelheid liters die kaarthouders tanken en over de shopomzet in het biedboek op te nemen. Partijen moeten zelf in staat geacht worden te beslissen in welke mate deze informatie gecorrigeerd moet worden om op haar eigen merk van toepassing te laten zijn.

Een derde verklaring voor de verschillen tussen het hoogste en tweede bod wanneer de zittende partij wint kan gelegen zijn in het feit dat een serieus tweede bod ontbreekt. Een relatief groot aantal biedingen lijkt aan de lage kant te zijn. Hier kunnen verschillende oorzaken voor zijn. Eén oorzaak is waarschijnlijk gelegen in het feit dat indien eenmaal besloten wordt aan een veiling deel te nemen er vrijwel geen extra kosten zijn om op een station te bieden, zelfs niet als een partij in principe slechts een zeer beperkte belangstelling voor deze locatie heeft. Partijen kunnen dan

beslissen “een gokje te wagen”: je weet nooit of andere partijen nog lager bieden. Gerelateerd hieraan is het feit dat partijen niet graag willen laten weten in welke locaties ze echt geïnteresseerd zijn en daardoor op elk station formeel een bod uitbrengen. (Andere partijen kunnen dan niet uit het feit dat een partij naar de tafel van de notaris loopt afleiden dat een partij interesse heeft).

Het gesloten bod karakter van de veiling en het feit dat kleine particulieren gemakkelijker op het laatste moment hun biedstrategie kunnen aanpassen (omdat vertegenwoordigers van grote oliemaatschappijen vaak niet het mandaat hebben om van het van te voren bepaalde bod af te wijken) geven kleine partijen meer kans een locatie te verwerven. Dit werkt marktwerking op het hoofdwegennet in de hand.

Overgangperiode

Zoals hierboven al gememoreerd, is er op dit moment sprake van een overgangperiode. Vanwege de maximering van de topdeelbetaling is het minder kostbaar voor zittende partijen een station te behouden, dan zonder de maximering. Echter, ook zonder de maximering zullen veel stations in handen van grote oliemaatschappijen blijven als die een locatie van cruciaal belang vinden voor hun netwerk. De hoogte van het topdeelpercentage moet daarom vooral gezien worden in de context van de compensatie voor het feit dat partijen afstand hebben gedaan van hun eeuwigdurende concessie. Dit geldt ook voor de kleine particulieren wier stations vanaf 2017 geveild gaan worden. Voor veel van hen geldt ook dat een verhoging van het topdeelpercentage het onaantrekkelijker maakt een bedrag te bieden dat dicht bij de waarde van hun locatie ligt. Dit zou kunnen betekenen dat bij een verhoging van het topdeelpercentage zij het station niet winnen en genoeg moeten nemen met een compensatie die lager uitpakt dan de waarde van hun eigen locatie.

Gezien het grote voordeel van zittende partijen ten opzichte van nieuwkomers en het feit dat door de grote vier oliemaatschappijen aan de reductieverplichting is voldaan (en deze maatschappijen weer vrij zijn stations bij te kopen met in achtneming van het gebiedscriterium) zijn in de komende jaren geen nieuwe toetreders te verwachten bij ongewijzigd beleid. De komende jaren zullen de gevestigde partijen in staat zijn hun netwerk verder te optimaliseren door strategisch stations bij te kopen. Daarom zullen er in onze visie slechts een beperkt aantal vlagwisselingen plaatsvinden. Het betreft dan met name stations die voor een gevestigde partij als ontbrekende schakel in haar netwerk aangemerkt moeten worden.

De vraag is of in deze transitieperiode relatief majeure ingrepen overwogen moeten worden. Wij menen van niet. Het heeft veel tijd en overleg gekost om tot de huidige systematiek te komen. Het nu invoeren van grote veranderingen kost waarschijnlijk

net zo veel jaren als het heeft gekost om tot het huidige systeem te komen. Bovendien zullen marktpartijen in juridische procedures gaan beargumenteren dat er sprake is van rechtsongelijkheid tussen stations die nu al geveild zijn met de huidige systematiek en stations die in een nieuwe systematiek geveild zullen worden. Daarnaast moet in ogenschouw genomen worden dat van de veilingssystematiek op zich ook niet te veel verwacht moet worden in termen van meer marktwerking. Er zijn veel structurele factoren die niets met de veiling te maken hebben die er voor zorgen dat er niet veel marktwerking is. Daarnaast is het altijd mogelijk een station over te nemen (buiten de veiling om): een veiling is slechts een moment waarop een station in andere handen over kan gaan.

Wel bevelen wij aan dat de informatie in het biedboek verbeterd wordt, zoals boven beschreven. Het topdeelpercentage zouden wij op 30% houden om de kans op vlagwisselingen groter te maken. Meer dynamiek in de markt kan de marktwerking namelijk stimuleren.

Na de Overgangperiode

Ook na de overgangperiode (waarin de zittende partijen net zoals de potentiële kopers hun eigen bod zullen moeten gaan betalen) ziet het er niet veel rooskleuriger uit: partijen met een optimaal netwerk zullen in een veiling moeilijk te verslaan blijken. Bovendien is de kans dat nieuwe partijen toetreden niet groot: grotere partijen zullen altijd meer geld overhebben om een potentiële concurrent buiten de markt te houden dan dat een nieuwkomer bereid is te betalen om tegen de grotere partijen op te boksen. Via de uitkomsten van de veilingen hoeft dus niet op veel meer marktwerking gerekend te worden. Wel is het mogelijk dat prijsconcurrentie (zo deze er nu niet voldoende is) via competitie vanuit het onderliggende netwerk van de grond komt. Ook is het mogelijk dat prijscompetitie toeneemt wanneer een grote buitenlandse partij tot de Nederlandse markt toetreedt door een bestaande partij over te nemen.

Om te voorkomen dat een volgend onderzoek ook tot de conclusie komt dat er te weinig systematische gegevens voorhanden zijn om te concluderen dat er al dan niet sprake is van voldoende prijsconcurrentie op de benzinemarkt langs het hoofdwegennet (en dat de benzineveiling al dan niet voldoende bijdraagt aan het creëren van prijsconcurrentie), bevelen wij sterk aan op korte termijn te starten met het creëren van een gegevensbestand van dagelijkse (of wekelijkse) benzineprijzen van alle stations en van een nulmeting voor de nog te veilen stations. Voor een goed onderzoek naar de mate van prijsconcurrentie en naar de invloed van een veiling op de prijsconcurrentie zijn prijsgegevens over een lange reeks van jaren c.q. een behoorlijk aantal jaren voor en na een veiling noodzakelijk. Als in de komende jaren op basis van een voldoende groot gegevensbestand zou blijken dat er inderdaad

onvoldoende prijsconcurrentie is en dat de benzineveiling onvoldoende bijdraagt aan het creëren van prijsconcurrentie, dan zouden na de overgangperiode de volgende opties overwogen moeten worden:

- a. het op mededingingsrechtelijke gronden verbieden van het dagelijks publiceren van adviesprijzen;
- b. het creëren van meer benzinestations langs het hoofdwegennet, bijv. op nu al bestaande overige verzorgingsplaatsen (wellicht speciaal gereserveerd voor nieuwkomers);
- c. het herintroduceren van een reductieverplichting dan wel het op lange termijn vasthouden aan de aantallen benzinestations die ten grondslag lagen aan de oude reductieverplichting;
- d. alternatieve veilingssystemen, zoals asymmetrische veilingen, blok- of combinatorische veilingen.

Conclusies

Het is onze inschatting dat de huidige veiling in de overgangperiode niet tot veel meer prijsconcurrentie langs het hoofdwegennet zal leiden, maar ook niet in de periode erna. Dit komt vooral door het bestaan van netwerkeffecten (de waarde van een benzinestation voor een grote partij is groter dan voor een kleine partij) en het feit dat het percentage weggebruikers dat niet zelf de brandstof hoeft te betalen relatief groot is.

Omdat de overheid heeft nagelaten een goed gegevensbestand met betrekking tot benzineprijzen te verzamelen en een nulmeting ontbreekt, is het onmogelijk hardere uitspraken te doen over de vraag of er nu meer of minder prijsconcurrentie langs het hoofdwegennet is in vergelijking met vijf jaar geleden toen de eerste veiling gehouden werd. Aanpalend aan dit onderzoek bevelen wij daarom aan dat er op korte termijn begonnen wordt met het systematisch verzamelen van dagelijkse benzineprijzen van alle rijkswegstations, zodat over enkele jaren een duidelijke uitspraak gedaan kan worden over de vraag of er sprake is van meer of minder prijsconcurrentie langs het hoofdwegennet (en over het effect van de veiling op de prijsstelling van nog te veilen stations). Indien de conclusie is dat op het hoofdwegennet onvoldoende prijsconcurrentie van de grond komt (ook niet door druk vanuit het onderliggende wegennet), dan moet naar alternatieven gezocht worden die sterk afwijken van de huidige veilingopzet. Enkele van die alternatieven zijn hierboven al genoemd. Kleine aanpassingen binnen de huidige veilingssystematiek zullen niet leiden tot significant grotere prijsconcurrentie.

Op korte termijn bevelen wij wel aan dat meer relevante informatie in het biedboek wordt opgenomen (voor zover dat niet in strijd is met de mededingingswet) en dat het

topdeelpercentage gehandhaafd blijft op 30%. Dit percentage doet meer recht (dan het eerder vastgestelde percentage van 15%) aan de balans die noodgedwongen gevonden moet worden tussen het compenseren van zittende partijen voor het opgeven van hun eeuwigdurende concessies en de wens van de overheid meer dynamiek langs het hoofdwegennet te creëren. Gegeven het feit dat het voor de overheid geen reële mogelijkheid was alle stations eerst op te kopen voor ze weer aan marktpartijen te veilen, moest de veiling meerdere doelstellingen in één keer realiseren. Dit betekent noodzakelijkerwijs dat geen optimale oplossingen verwacht mochten worden.

Wij adviseren ook vast te houden aan de gesloten-enveloppe veiling (waarbij iedereen kan zien wie meedoet), omdat dit de kans op een verrassing vergroot, iets dat over het algemeen in het voordeel van kleinere partijen is.

Voorwoord

Het voorliggende onderzoeksrapport is door SEOR-ECRi in opdracht van het Ministerie van Financiën opgesteld.¹ De benzineveiling is beoordeeld in het kader van de afspraken die de overheid en marktpartijen in convenanten hebben gemaakt en de doelstellingen van het *MDW-project Benzine*. Het onderzoek is gebaseerd op een veelheid van informatie die verkregen is door bestudering van de relevante documenten en data, door middel van interviews met belanghebbenden (waaronder de convenantpartijen) en een korte schriftelijke enquête onder alle partijen die in de afgelopen vijf veilingen hebben meegeboden dan wel in de pers uitdrukking hebben gegeven van hun interesse in een benzinestationlocatie. Naast de openbare stukken die aan het eind van dit rapport opgesomd worden, heeft het onderzoeksteam in het kader van deze evaluatie ook inzicht gekregen in een aantal vertrouwelijke stukken zoals de bilaterale overeenkomsten tussen de overheid en de oliemaatschappijen en in alle bieddata.²

Het onderzoeksteam heeft de door Financiën voorgelegde onderzoeksvragen vanuit een onafhankelijk perspectief beantwoord. Vanzelfsprekend berust de verantwoordelijkheid voor de conclusies en beleidsaanbevelingen die in dit rapport worden gepresenteerd volledig bij SEOR-ECRi.

Het contract voor dit onderzoek ging per 30 augustus 2007 in en volgens de aanvankelijke planning zou het team de resultaten van het onderzoek per 16 november daaropvolgend presenteren. De rapportage is echter vertraagd omdat de convenantpartijen naast de geplande ronde-tafel bijeenkomst ook individueel gehoord wensten te worden, een wens die door Financiën gehonoreerd werd.³ Deze individuele gesprekken hebben het mogelijk gemaakt bij de evaluatie meer rekening te houden met argumenten die door partijen naar voren zijn gebracht.

Het onderzoeksteam spreekt haar dank uit voor de medewerking van alle personen die tijd hebben uitgetrokken voor interviews en enquêtes (hoewel velen dit natuurlijk ook uit eigen belang deden). Dit geldt in de eerste plaats de brancheorganisaties, vertegenwoordigers van de oliemaatschappijen, oliehandelaren, particuliere pomphouders, exploitanten en branchevreemde partijen. Het betreft verder ander direct betrokkenen die op één of andere wijze bij de veiling betrokken zijn geweest, zoals de veilingmeester. Tenslotte geldt dit de ambtenaren van het ministerie van

¹ ECRi, het Erasmus Competition and Regulation institute, bundelt de expertise die op het gebied van regulering en mededingingsbeleid binnen de Erasmus Universiteit Rotterdam aanwezig is.

² De openbare biedinformatie is opgenomen in bijlage C en een lijst met Kamerstukken MDW Benzine 1997-2007 in bijlage D.

³ Zie bijlage A voor een lijst met deelnemers aan de ronde-tafel bijeenkomst en de 1:1-sessies.

Financiën (en met name Domeinen West welke verantwoordelijk was voor de uitvoering van de veiling), die moeite hebben gedaan alle gevraagde informatie snel en overzichtelijk aan te leveren.

Rotterdam, januari 2008

Maarten Janssen
Emiel Maasland
Stéphanie van der Geest
Marco Varkevisser

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Sinds 2002 hebben vijf jaarlijkse veilingen van benzinestations langs het rijkswegennet plaatsgevonden. Bij elke veiling werden 7-20 benzinestations één voor één na elkaar geveild. In het *Convenant 'Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegennet'* dat met marktpartijen in 2000 is gesloten is vastgesteld dat over een periode van 22 jaar alle benzinestations langs het rijkswegennet (circa 250) geveild gaan worden. In het *Convenant 'Veiling en Gebruiksvergoeding'* van november 2001 (getekend op 8 november 2001) is opgenomen dat uiterlijk vijf jaar na de eerste veiling de Staat de toegepaste veilingmethode(n) zal evalueren.⁴ Voorts vermeldt dit convenant dat hierbij de relevante partijen, waaronder de convenantpartijen⁵, zullen worden betrokken. In het convenant is een aantal doeleinden en randvoorwaarden beschreven die destijds het afwegingskader vormden om te kunnen bepalen welke veilingmethoden in aanmerking zouden komen voor de uitgifte van concessies. In onderdeel 2.2 sub g. (Evaluatie) van het convenant wordt vermeld dat bij de evaluatie niet van de gedefinieerde doeleinden en randvoorwaarden mag worden afgeweken.

Het doel van deze evaluatie is om uit de resultaten van de afgelopen vijf veilingen lessen te trekken die gebruikt kunnen worden voor de wijze waarop toekomstige veilingen gehouden worden. Hierbij moet in het oog gehouden worden dat het hoofddoel van de veilingen, als belangrijk onderdeel van het *MDW-traject Benzine*, het creëren van een voldoende concurrerende markt langs het hoofdwegennet is. Bovendien moet rekening gehouden worden met het feit dat de uitgangspositie een situatie was waarin oliemaatschappijen, oliehandelaren en enkele particuliere pomphouders eeuwigdurende concessies hadden om bepaalde locaties te exploiteren en dat de huidige veiling in één keer een oplossing voor twee vragen probeert te vinden: (i) hoe moet een zittende concessiehouder gecompenseerd worden om afstand te doen van zijn eeuwigdurende concessie en (ii) hoe wordt een locatie aan een potentieel nieuwe concessiehouder toegewezen (tegen nieuwe voorwaarden)?

De Dienst Domeinen van het Ministerie van Financiën welke onder meer belast is met de organisatie en uitvoering van de veiling van huurrechten van benzinestations langs de Nederlandse rijkswegen, heeft besloten het evaluatie-onderzoek uit te besteden aan een extern onderzoeksbureau. Per brief van 30 augustus 2007 heeft Domeinen SEOR-ECRi opdracht gegeven een evaluatieonderzoek uit te voeren betreffende de veiling

⁴ Deze evaluatie is ook beloofd aan de Tweede Kamer.

⁵ Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI), Vereniging Particuliere Rijkswegvergunningen Tankstations (VPR), Belangenvereniging Tankstations (BETA) en de BOVAG, afdeling Branche Behartiging Tankstations (BBT).

van huurrechten van benzinestations langs de Nederlandse rijkswegen. Het onderhavige rapport is het resultaat van dit onderzoek.

1.2 Onderzoeksopdracht

In het “Programma van Eisen Evaluatieonderzoek Benzineveilingen” (welke is meegestuurd met de offerte-aanvraag voor onderhavig onderzoek) heeft de Dienst Domeinen twee centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

1) Welk effect heeft – gelet op de ervaringen bij de vijf gehouden veilingen - de huidige veilingmethode op de toetredingsmogelijkheden, gegeven de beoogde geleidelijke omvorming van de marktstructuur tijdens de overgangperiode tot 2024? Welke factoren bij (of onderdelen/aspecten van) de veilingmethode spelen een rol bij de toetredingsmogelijkheden?

Bij deze onderzoeksvraag moet speciale aandacht worden gegeven aan de volgende onderwerpen: prijsconcurrentie in de nieuwe situatie na de veiling, strategisch gedrag en de topdeelregeling⁶, inclusief de hoogte van het topdeelpercentage.⁷

*2) In hoeverre zijn de volgende aspecten van de veilingregeling van invloed op de toetredingsmogelijkheden?*⁸

- *het opnemen van meer kerngegevens in het biedboek,*
- *meer transparantie met betrekking tot kerngegevens uit het netto winstaandeel,*
- *verlenging termijn van het aanbieden van het exploitatiecontract,*
- *mogelijkheden voor sancties als een bidder zijn betalingsverplichtingen niet nakomt,*
- *zichtbaarheid van biedgedrag tijdens de veiling (het feit of er wel of niet geboden wordt op een locatie is zichtbaar voor alle aanwezigen).*

Zoals reeds in de vorige subparagraaf opgemerkt moet bij de beantwoording van bovenstaande twee onderzoeksvragen de in het *Convenant ‘Veiling en Gebruiksvergoeding’* genoemde doeleinden en randvoorwaarden het afwegingskader voor de evaluatie van de (tot en met de vijfde ronde) gehanteerde veilingmethode vormen.

⁶ Een begrippenlijst is opgenomen in bijlage B.

⁷ Deze selectie is mede gebaseerd op de brief van de Minister van Financiën aan de TK van 18 februari 2003 (TK II, 2002/03, 24036, nr. 278) waarin een aantal van de onderwerpen voor de evaluatie worden genoemd.

⁸ In de brieven van de Minister van Financiën aan de VNPI/BETA/BOVAG van juli 2006 is toegezegd dat deze aspecten zouden worden meegenomen bij de evaluatie.

De genoemde doeleinden zijn:

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

De genoemde randvoorwaarden zijn:

- de veiling dient qua organisatie en procedure eenvoudig van opzet te zijn met een snelle doorlooptijd;
- de tijd tussen het moment van aankondigen van de veiling tot het moment van overdracht aan de nieuwe concessiehouder dient vlot en binnen een vaste termijn te verlopen;
- de informatie over een te veilen motorbrandstofverkooppunt (MBVP) is voor geïnteresseerden eenvoudig beschikbaar;
- de veilingmethode dient objectief en transparant te zijn;
- de veilingvorm behandelt alle gegadigden op gelijke wijze (non-discriminatoire), maar voorkomt zoveel mogelijk dat de deelnemer aan de veiling voor een nieuwe concessie, die tot de beëindiging van de oude concessie de houder daarvan was, als deelnemer onevenredig voordeel uit zijn positie als houder van de oude concessie kan putten;
- de veilingmethode bemoeilijkt samenspanning, beperkt de *winner's curse* en maakt flexibel biedgedrag mogelijk.

De kern van het onderzoek is dus de evaluatie van de veilingmethode. De gebruiksvergoeding (hoogte en systematiek) maakt nadrukkelijk geen onderdeel uit van de evaluatie. Wel mag de gebruiksvergoeding in het rapport ter sprake komen als deze invloed zou (kunnen) hebben op de prijsconcurrentie langs het hoofdwegennet. Ook het onderwerp “onderliggende rechtsrelaties” vormt – afgezien van een onderdeel uit de tweede onderzoeksvraag “het verlengen van de termijn voor het aanbieden van het exploitatiecontract” – geen onderdeel van het onderzoek.

1.3 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een historisch overzicht opdat bij de evaluatie de uitgangssituatie niet uit het oog wordt verloren. Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag of er naar aanleiding van de veiling (en gekoppeld daaraan de gemaakte afspraken in de verschillende convenanten) meer marktwerking/prijsconcurrentie tot stand gekomen is. Hoofdstuk 4 beoordeelt de gehanteerde veilingmethode door deze methode af te zetten tegen verschillende andere veilingmethodes. Ook zal in dit hoofdstuk de “zichtbaarheid van het biedgedrag tijdens de veiling” aan de orde komen. Hoofdstuk 5 gaat in op de effecten

van het verstrekken van verschillende gegevens vóór de veiling. Hoofdstuk 6 geeft een evaluatie van de topdeelregeling. Hoofdstuk 7 gaat tenslotte kort in op twee andere aspecten uit de veilingregeling, namelijk op de termijn van het aanbieden van het exploitatiecontract en op de sancties bij het niet nakomen van betalingsverplichtingen. Beleidsaanbevelingen volgen in hoofdstuk 8.

2 Een beknopt historisch overzicht

Om het huidige evaluatie-onderzoek in de juiste context te kunnen plaatsen, hebben wij gemeend dat het goed is een kort historisch overzicht te geven van de belangrijkste ontwikkelingen die uiteindelijk tot de huidige regeling geleid hebben. Dit is onder andere nodig omdat één van de belangrijkste redenen voor het bestaan van de huidige topdeelregeling is dat de zittende partijen gecompenseerd moesten worden voor het opgeven van hun eeuwigdurende concessies. Een andere belangrijke overweging voor dit historisch overzicht is de achtergronden te begrijpen waarom de overheid tot het huidige systeem besloten heeft.

Paragraaf 2.1 gaat hiertoe kort in op de ontwikkelingen op hoofdlijnen die geleid hebben tot het MDW-traject van eind jaren negentig. Paragraaf 2.2 gaat verder in op de kern van de *MDW-operatie Benzine* en de reden waarom de oorspronkelijke plannen niet zijn ingevoerd. Paragraaf 2.3 gaat vervolgens nader in op de convenanten die tot stand zijn gekomen als alternatief traject voor de MDW-operatie. Paragrafen 2.4 en 2.5 sluiten af met het bespreken van enkele additionele regelingen en wetten en met een korte bespreking van de eerste veilingen.

2.1 Enkele ontwikkelingen die tot het MDW-traject geleid hebben⁹

Tot 1972 werden benzinestations langs de rijkswegen door de Minister van Verkeer en Waterstaat evenredig verdeeld (op basis van marktaandeel) tussen de door de aanleg van rijkswegen gedupeerde zelfstandige benzineverkopers en de in het gehele land werkende benzinemaatschappijen. In 1972 werd een nieuw toewijzingssysteem geïntroduceerd vanwege toetreding van nieuwe benzinemaatschappijen op de Nederlandse markt en het grote aantal gedupeerde zelfstandige benzineverkopers enerzijds en het beperkt aantal nieuwe locaties langs rijkswegen anderzijds. Het nieuwe systeem, waar de Minister van Economische Zaken verantwoordelijk voor werd, koppelde het recht om ergens een benzinestation te vestigen en de exploitatie van datzelfde station van elkaar los. Zo werd het aantal toewijzingsmogelijkheden verdubbeld. Via het zogenaamde *Standaard Exploitatiecontract* werd een overeenkomst gesloten tussen benzinemaatschappij en gedupeerde zelfstandige benzineverkoper. Het uitgiftebeleid is in de jaren 1992-1994 geëvalueerd.¹⁰ Uitkomst hiervan was dat het bestaande beleid om tal van redenen, waaronder gebrekkige concurrentie en onnodige overheidsbemoeienis met de exploitatie, op de helling moest en dat een nieuwe regeling ingevoerd moest worden. In 1995 is een nieuwe regeling ontworpen.¹¹ Deze regeling is uiteindelijk niet vastgesteld omdat het slechts

⁹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2004/05, 29 951, nr. 3.

¹⁰ Kamerstukken II 1994/95, 23 900 XIII, nr. 26.

¹¹ Kamerstukken II 1994/95, 22 004, nr. 8.

betrekking had op nieuwe en eventueel vrijkomende locaties en niets aan de bestaande situatie veranderde.

2.2 MDW-operatie Benzine

In 1997 is vervolgens de *MDW-operatie (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) Benzine* opgestart waarin ook het uitgiftebeleid onder de loep werd genomen. In het kader van die operatie is in 1998 geconstateerd dat de benzinemarkt onder invloed van de door de overheid gehanteerde uitgiftesystematiek een gesloten structuur heeft gekregen.¹² Nieuwkomers hadden bij dit systeem niet of nauwelijks een mogelijkheid om toe te treden. In 1998-1999 zijn door de MDW-werkgroep aanbevelingen gedaan om prijsconcurrentie op de benzinemarkt langs het hoofdwegennet te vergroten en de toetredingsbarrières tot die markt weg te nemen. Het toenmalige kabinet heeft de MDW-aanbevelingen onderschreven en heeft begin 1999 aan de Tweede Kamer verslag gedaan van de voorgenomen uitvoering van die aanbevelingen.¹³ Het voorstel behelsde onder meer

- de veiling van benzinelocaties (waarin partijen asymmetrisch behandeld zouden worden),
- het eindig maken van de bestaande concessies,
- een marktconforme vergoeding voor de Staat voor het gebruik van de grond van de benzinelocaties,
- de ontwikkeling van nieuwe locaties,
- het verruimen van de mogelijkheden wat betreft het geboden voorzieningenniveau, en
- het opheffen van de functiescheiding tussen benzinestations en wegrestaurants.

Op verzoek van de Tweede Kamer zijn vervolgens, in mei en juni 1999, consultatiebijeenkomsten georganiseerd waarbij zowel de huidige vergunninghouders als potentiële toetreders tot de benzinemarkt in de gelegenheid zijn gesteld hun opvatting over het voorgestelde implementatietraject kenbaar te maken. Tijdens deze bijeenkomsten bleken de MDW-voorstellen bij de zittende marktpartijen, en in het bijzonder het asymmetrisch veilen, op aanzienlijke weerstand te stuiten. Duidelijk was dat bij uitvoering van de voorstellen waarschijnlijk talrijke juridische procedures zouden worden aangespannen. Aangezien de zittende marktpartijen wel bereid waren mee te werken aan een alternatief traject om de MDW-doelstellingen te realiseren heeft de overheid alternatieve plannen ontwikkeld. De gesprekken over die alternatieven met de zittende concessiehouders, verenigd in de *Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI)* en de *Vereniging Particuliere*

¹² Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 85.

¹³ Kamerstukken II 1998/99, 24 036, nr. 117.

Rijkswegvergunningen van Tankstations (VPR), zijn uiteindelijk in april 2000 uitgemond in twee, zo goed als gelijklopende convenanten, genaamd *Convenant 'Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegenet'*.

2.3 Convenant 'Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegenet'

In het *Convenant 'Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegenet'* is afgesproken dat de bestaande toekenningsregeling van eeuwigdurende concessies vervangen wordt door een regeling op grond waarvan nieuwe concessies voor een periode van 15 jaar via een veiling verdeeld worden. Oude concessies worden ook eindig gemaakt overeenkomstig een veilingschema. Verspreid over een periode van 21 jaar worden de oude concessies openbaar geveild (met dien verstande dat de particuliere concessiehouders hun locaties in de laatste vijf jaar inleveren) en voor een periode van 15 jaar in gebruik gegeven. Ter compensatie van deze vrijwillige beëindiging ontvangt de oude concessiehouder de opbrengst van de veiling. De opbrengsten van de volgende veilingen zijn voor de Staat. Ook zal er een gebiedscriterium gaan gelden. Dit criterium houdt in dat binnen 25 kilometer op dezelfde weg, in dezelfde rijrichting, niet twee onder dezelfde vlag opererende tankstations geëxploiteerd mogen worden.¹⁴ Het Rijk zal, behoudens reeds gemaakte afspraken, langs de bestaande rijkswegen geen nieuwe locaties aanleggen.¹⁵ Overeengekomen is ook de gebruiksvergoeding voor de benzinelocaties marktconform aan te passen. Naar de praktische consequenties van het opheffen van de functiescheiding tussen benzinestations en wegrestartants zal een studie worden gedaan.¹⁶

Ter concretisering van wat in het *Convenant 'Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegenet'* is afgesproken zijn er vervolgens door de overheid met verschillende betrokken ondernemingen rechtstreeks overeenkomsten gesloten, de zogenaamde *bilaterale overeenkomsten*. In deze overeenkomsten zijn afspraken gemaakt over de specifieke indeling van het veilingschema (welke stations in welk jaar geveild gaan worden).¹⁷ Met de vier grootste benzinemaatschappijen (Shell, Esso, BP en Texaco) is afgesproken dat zij het aantal benzinestations langs de rijkswegen dat hun merk voert (met peildatum 1 januari 1999) met zo'n vijftig verminderen.¹⁸ De precieze aantallen per maatschappij zijn ook vastgelegd. Deze zogenoemde reductieverplichting zou

¹⁴ Dit criterium geldt per merk. Twee stations van dezelfde onderneming maar met een verschillend merk is wel toegestaan.

¹⁵ In de oorspronkelijke MDW-voorstellen werd gedacht aan 50 tot 150 locaties.

¹⁶ Inmiddels (per 1 januari 2004) is de functiescheiding opgeheven. Zie de brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën van 23 maart 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 294).

¹⁷ Deze indeling geeft (volgens het Ministerie van Financiën) een gelijkmatige spreiding naar doorzetvolume en geografische ligging te zien.

¹⁸ Dit zijn er uiteindelijk 48 geworden.

gerealiseerd moeten zijn op 1 januari 2005.¹⁹ Ook is afgesproken dat, als deze grote maatschappijen aan hun verplichtingen hebben voldaan, zij vrij zijn in toekomstige veilingen weer stations bij te kopen, behoudens voor zover dit in strijd zou zijn met nationale of Europese regelgeving.

Ook zijn er in november 2001 met de VNPI en VPR afspraken gemaakt over de te gebruiken veilingssystematiek en de wijze waarop de vergoedingen zullen worden bepaald, die voor het gebruik van een locatie in rekening zullen worden gebracht. Deze afspraken zijn vastgelegd in het *Convenant 'Veiling en Gebruiksvergoeding'*. In dit convenant is afgesproken dat het precieze veilingontwerp door een MDW-werkgroep zal worden uitgewerkt. Het uiteindelijke veilingontwerp moet openbaar, objectief, transparant en niet-discriminair zijn, en voldoen aan de eisen van nationaal en Europees recht. De doeleinden waar de werkgroep mee moest gaan werken waren drieledig:

- 1) veilingmethode dient nieuwe toetreders te stimuleren²⁰,
- 2) de veilingmethode moet voor de verkoper een optimale opbrengst opleveren,²¹ en
- 3) de kosten van de veiling mogen voor de Staat niet te veel oplopen.

Om te voorkomen dat de huidige concessiehouder in de veiling een onevenredig voordeel uit zijn positie van 'zittende partij' kan halen, is in het convenant ook afgesproken in de veilingregeling een maatregel op te nemen die hierin voorziet. Een evaluatie van de veilingmethode moet na de vijfde veiling plaatsvinden, dat wil zeggen eind 2007. Met betrekking tot de gebruiksvergoeding is overeengekomen deze uit twee componenten op te bouwen, een vast en een variabel deel. Het vaste deel is gebaseerd op de objectieve locatiewaarde (passantenstroom, voorzieningen en kavelgrootte). Het variabele deel is gebaseerd op de actueel verkochte liters brandstof. De totale verhoging van de gebruiksvergoeding zal een factor 3 belopen (bij gelijkblijvende brandstofdoorzet), waarbij het systeem een zekere mate van progressie zal kennen. De nieuwe regeling geldt met ingang van 1 januari 2002. Factoren die de objectieve locatiewaarde bepalen, kunnen eenmaal per 5 jaar worden herijkt. De totale vergoeding wordt eens per vijf jaar geïndexeerd.

¹⁹ Vanwege het verschuiven van de voor 2004 geplande veiling is de deadline van de realisering van de reductieverplichting iets in de tijd opgeschoven (naar vier maanden na de uitgestelde veiling van 2004).

²⁰ Onder nieuwe toetreders werden andere (buitenlandse) oliemaatschappijen, bedrijven uit horeca- en supermarktkringen en bedrijven in de onafhankelijke oliehandel verstaan (zie het eindrapport van de 'Werkgroep Veilen' van juni 2000).

²¹ De verkoper is in de eerste ronde de zittende partij (oliemaatschappijen en particulieren) en in de tweede ronde de overheid.

2.4 Additionele regelingen

In aansluiting op het *Convenant 'Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegenet'* is in november 2001 ook een convenant gesloten tussen overheid, VNPI(-leden), VPR, de *Vereniging BOVAG* en de *Belangenvereniging Tankstations* (BETA). BOVAG en BETA vertegenwoordigen ondernemingen die een benzinestation exploiteren in opdracht van een concessiehouder. Een exploitatie is gebaseerd op een rechtsverhouding tussen de concessiehouder en de exploitant, een rechtsverhouding die wordt aangeduid als 'onderliggende rechtsrelatie'. Het betreffende convenant met BOVAG en BETA wordt daarom het *Convenant 'Onderliggende Rechtsrelaties'* genoemd. Het regelt de gevolgen die het *Convenant 'Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegenet'* voor die onderliggende rechtsrelaties zal hebben. Onder meer is afgesproken dat de exploitant tijdens de overgangperiode (de eerste veiling van alle bestaande stations) ongeveer hetzelfde inkomen kunnen verdienen.²² De (nieuwe) huurder is verplicht de (gewone) exploitant een overeenkomst aan te bieden die hem in staat stelt gedurende de resterende termijn van de overgangperiode een bepaald netto winstaandeel te behalen.

De '*wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen*' (Benzinewet; ingegaan op 31 juli 2005) vormt het sluitstuk van de MDW-operatie en vormt het wettelijk kader voor de veilingen. In deze wet is ook de voorziening nader ingevuld die moet voorkomen dat de huidige concessiehouder een onevenredig voordeel uit zijn positie van verkoper kan halen. Er is voor een topdeelregeling gekozen die inhoudt dat, indien de zittende concessiehouder in de veiling het hoogste bod heeft uitgebracht, hij aan de Staat een topdeel betaalt. Als topdeelbepaling wordt een afdracht van het verschil tussen het hoogste en één-na-hoogste bod met een maximum van 15% tot 30% van het hoogste bod gehanteerd.

2.5 De eerste veilingen

In 2002 is met het veilen van benzinestations gestart.²³ Elk jaar wordt een aantal stations geveild. Het veilingschema wordt jaarlijks door de Minister van Financiën definitief vastgesteld (en openbaar gemaakt) voor telkens een komende periode van zeven en een half jaar. De overheid heeft gekozen voor een sequentiële gesloten bod veiling.²⁴ De volgorde waarin de door de licentiehouders aangeboden benzinestationlocaties worden geveild, wordt jaarlijks door een notaris bij loting

²² De betreffende overgangperiode die voor de gewone exploitanten geldt, eindigt na 2017 (zie artikel 11, eerste lid, Benzinewet). Voor de aangewezen exploitanten eindigt de overgangperiode na 2020.

²³ Zie <http://domeinen-oz.nl/>.

²⁴ De deelnemers aan de veiling zijn gerechtigd per huurrecht één bod in een gesloten envelop uit te brengen.

vastgesteld. De stations die vanaf 2002 worden geveild worden gegund voor een periode van 15 jaar. Vanaf 2017 zullen – naast benzinestations die voor de eerste keer worden geveild – ook benzinestations voor de tweede keer worden geveild. Na de veiling in 2023 zullen alle benzinestations tenminste één keer zijn geveild. Het veilingreglement van de stations die voor de eerste keer worden geveild verschilt van die van stations die voor de tweede keer worden geveild. Elementen die alleen tijdens de overgangperiode gelden, zoals het topdeel en het netto winstaandeel (vergoeding van de nieuwe huurder aan de bestaande exploitant), komen na de overgangperiode te vervallen.

3 Marktwerking langs het hoofdwegennet

Eén van de hoofddoelstellingen van het MDW-traject en de veilingsystematiek waarvoor gekozen is, is dat er meer marktwerking langs het hoofdwegennet zou moeten ontstaan. Wij hebben dit geïnterpreteerd als dat meer concurrentie tussen benzinestations langs het hoofdwegennet gewenst is. Vaak kan concurrentie verschillende vormen aannemen waarbij zowel op prijs als op kwaliteit geconcurrereerd wordt. Aangezien de verschillende soorten brandstof (Euro, diesel en LPG) in principe homogene goederen zijn waarbij niet op kwaliteit geconcurrereerd kan worden, zou meer marktwerking vooral meer prijsconcurrentie moeten betekenen.²⁵ Prijsconcurrentie impliceert dat marktprijzen dichtbij het kostenniveau van bedrijven zullen liggen.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of er naar aanleiding van de veiling (en gekoppeld daaraan de gemaakte afspraken in de verschillende convenanten) meer marktwerking i.c. meer prijsconcurrentie op het hoofdwegennet tot stand is gekomen. In paragraaf 3.1 zullen we aangeven waarom het (op dit moment) zeer lastig is definitieve uitspraken te doen over de vraag of er al dan niet voldoende marktwerking langs het hoofdwegennet is. In paragraaf 3.2 zullen we de structuur van de benzinemarkt en recente ontwikkelingen in deze markt beschouwen en vervolgens aangeven of deze de marktwerking bevorderen danwel belemmeren. Ook zullen wij in deze paragraaf aangeven hoe de structurele aspecten van de benzinemarkt hun invloed hebben op (de uitkomsten van) de veiling. In paragraaf 3.3 bekijken wij de uitkomsten van de afgelopen vijf veilingen en beoordelen deze in het licht van het effect op de marktwerking langs het hoofdwegennet. In paragraaf 3.4 zullen we tenslotte op grond van BOVAG/Catalist-data naar verschillende concentratiemaatstafscores voor het hoofdwegennet in 2002 en 2006/2007 kijken.²⁶ Deze (relatieve) scores geven aanwijzingen of de marktwerking langs het hoofdwegennet sinds 2002 (toen de benzineveiling begon) verbeterd is en zo ja of die nu voldoende zijn. Paragraaf 3.5 concludeert.

3.1 Problemen bij meten marktwerking langs het hoofdwegennet

Er zijn verschillende factoren die het moeilijk maken een duidelijke uitspraak te doen over de vraag of er nu voldoende marktwerking langs het hoofdwegennet is. De

²⁵ Natuurlijk bestaat er Euro 95 en Euro 98, maar de meeste mensen tanken Euro 95. Wij zullen later ook aandacht besteden aan het feit dat oliemaatschappijen veel in het werk stellen om van het homogene product brandstof een heterogeen product te maken waarbij service en loyaliteitsprogramma's een grote rol spelen. Zo kunnen pompstations ook concurreren op de moderniteit van de pompinstallaties, het assortiment aan goederen en diensten bij de pomp, het aantal toiletten, etc.

²⁶ Catalist is een professioneel marktonderzoeksbureau, zie Catalist.com.

belangrijkste factor is het feit dat de overheid heeft nagelaten op een systematische wijze gegevens te verzamelen over benzineprijzen over de jaren heen en een nulmeting te creëren (ondanks het feit dat het voormalige onderzoeksinstituut OCFEB hiervoor een onderzoeksvoorstel had ingediend).²⁷ De NMa heeft in haar Benzinescan 2005/2006 weliswaar aandacht besteed aan de ontwikkeling van de benzineprijzen in Nederland, maar heeft hierbij alleen gebruik gemaakt van de gemiddelde pompprijs in Nederland. Deze informatie is echter volstrekt onvoldoende om te beoordelen of er sprake is van voldoende concurrentie. In de eerste plaats vindt concurrentie in de benzinemarkt vooral lokaal of regionaal plaats: een benzinestation in Groningen concurreert niet met een ander station in Limburg. In de tweede plaats zijn de kosten voor het verkopen van brandstof aan de pomp sterk gestegen vanwege enerzijds de sterk gestegen olieprijs op de wereldmarkt en anderzijds de van overheidswege opgelegde gebruiksvergoeding. Voor het antwoord op de vraag of er meer marktwerking is ontstaan langs het hoofdwegennet, moet beoordeeld worden of de marktprijzen dichterbij het totale kostenniveau zijn komen te liggen.

Marktpartijen hebben aangegeven dat er indicaties zijn dat de laatste jaren op delen van het hoofdwegennet, met name in het noorden en oosten van het land, wel degelijk prijsconcurrentie plaatsvindt tussen stations onderling en met stations op het onderliggende wegennet. Vanwege het ontbreken van systematische gegevens kunnen wij deze indruk bevestigen noch ontkennen. Voor een goede evaluatie zouden naast benzineprijzen ook gegevens over kaartliters/-kortingen en over de lokale/regionale marktomstandigheden die voor het prijszettingsgedrag van (individuele) benzinestations van belang zijn idealiter beschikbaar moeten zijn. Inzicht in het percentage kaartliters op het geheel van verkochte liters en in de hoogte van de kortingen die aan kaarthouders gegeven worden is noodzakelijk om te bepalen welk percentage klanten feitelijk de pompprijs betaalt en welke “netto” prijs de kaarthouders betalen.²⁸ Prijsconcurrentie zou mogelijk niet via de pompprijs kunnen plaatsvinden maar via de kortingen die aan de kaarthouders gegeven worden. In principe zou “hoge pompprijs minus kaartkorting” langs het hoofdwegennet feitelijk neer kunnen komen op bijvoorbeeld een prijs die gelijk is aan de dorpspomp welke adverteert met kortingen. Vanuit de marktpartijen is aangegeven dat truckers door hun grote afname nagenoeg altijd hoge kortingen op “pasjes” hebben.

²⁷ Zie Onderzoeksvoorstel OCFEB / NIPO *Consult*, Prijsverschillen tussen Nederlandse pompstations verklaard, 27 mei 2003.

²⁸ In haar brief met kenmerk 2790/3.B97 aan het Ministerie van Financiën stelt de NMa dat het aandeel van de hoeveelheden brandstoffen die op basis van kortingscontracten worden verkocht in de totale verkopen van de oliemaatschappijen in Nederland tussen circa 40-70% bij diesel varieert en tot 15% bij Euro 95. Op het hoofdwegennet is het aandeel van grootverbruikers in de brandstofdoorzet van een pompstation in de regel nog groter dan op andere wegen.

Bij elk evaluatie-onderzoek is een goede nulmeting onontbeerlijk. In dit kader is het relevant te bekijken in hoeverre het prijszettingsgedrag in een regio waar door de veiling een station in andere handen is overgegaan, beïnvloed is. Om dit soort onderzoek goed te doen zijn prijsgegevens ruim voor- en na een veiling noodzakelijk. Recentelijk hebben tenminste twee onderzoekers²⁹ tijd gestoken in het systematisch verzamelen van benzineprijsgegevens door gebruik te maken van gegevens die een grote leasemaatschappij op het internet beschikbaar stelt.³⁰ Deze gegevens beslaan echter slechts een paar jaar.

Een factor die ook van belang is voor de vraag of er voldoende marktwerking is, is dat de kostenstructuur van een benzinstation langs de snelweg anders is dan die op het onderliggende wegennet waardoor pompprijsverschillen tussen stations langs de snelweg en die op het onderliggende wegennet niet noodzakelijkerwijs een indicatie hoeven te zijn voor een verschil in prijscompetitie. Bovendien moet rekening gehouden worden met het feit dat de kostenstructuur van snelwegstations over de jaren veranderd is. Zo is de gebruiksvergoeding die pomphouders langs de snelweg aan de overheid moeten betalen in de eerste jaren van het nieuwe millennium verdrievoudigd, mede vanwege het feit dat, door de extra activiteiten die pomphouders en exploitanten hebben ondernomen, de waarde van de stations relatief sterk was gestegen.³¹ Ook zijn de kosten van het personeel op het onderliggende wegennet anders.

In de Benzinescan 2005/2006 concludeert de NMa dat prijsconcurrentie tussen benzinstations aan de snelwegen bij die tussen tankstations aan het onderliggende wegennet achterblijft. De NMa trekt deze conclusie op grond van het feit dat benzinstations aan de snelwegen over het algemeen de adviesprijzen hanteren, terwijl stations langs het onderliggende wegennet kortingen op de adviesprijzen geven die kunnen oplopen tot circa 10 eurocent per liter. Afgezien van het feit dat adviesprijzen per merk verschillend kunnen zijn (en daarom een korting op de adviesprijs niets zegt) stellen wij vanwege het hierboven door ons geopperde punt (dat vergelijkingen tussen het boven- en onderliggende net lastig zijn) vraagtekens bij de onderbouwing van de conclusie van de NMa.

²⁹ Drs. Riemer Faber van de Erasmus Universiteit Rotterdam en dr. Adriaan Soetevent van de Universiteit van Amsterdam.

³⁰ Athlon car lease, www.athloncarlease.nl.

³¹ Het gaat hier om de uitkomsten van een afspraak tussen de sector en de Staat, die met elkaar een nieuwe vergoedingssystematiek zijn overeengekomen.

3.2 Consequenties structuur benzinemarkt op marktwerking en veiling

In deze paragraaf zullen we voor een aantal kenmerkende structurelementen van de benzinemarkt een aantal recente ontwikkelingen bespreken en aangeven of deze marktwerkingbevorderend danwel belemmerend werken en – indien van toepassing – wat de consequenties voor de veiling zijn.

Benzine is een homogeen product; de ene liter benzine is ongeveer net zo goed of slecht als de andere. Kenmerkend voor de homogeniteit van het product is dat maatschappijen de motorbrandstof niet per definitie van de raffinaderij van de moedermaatschappij betrekken (om transportkosten uit te sparen). De maatschappijen bevoorraden pompen vaak vanuit de raffinaderij die het dichtst in de buurt ligt, van welke oliemaatschappij de brandstof ook afkomstig is.³² De homogeniteit is op zich een goede voorwaarde voor prijsconcurrentie. Om de prijsconcurrentie gedeeltelijk teniet te doen hebben de oliemaatschappijen het product met loyaliteitsprogramma's (zoals spaaracties, airmiles en tankpasjes) "geheterogeniseerd". Loyaliteitsprogramma's binden consumenten namelijk aan een bepaald merk. Immers, hoe vaker zij bij een bepaald merk tanken, hoe meer voordelen zij via het door dit merk gehanteerde loyaliteitsprogramma verwerven.

Grote oliemaatschappijen hebben via de loyaliteitsprogramma's een groot voordeel op kleine partijen c.q. nieuwkomers. Het voeren van een loyaliteitsprogramma is namelijk aantrekkelijker als het netwerk waarover de maatschappij beschikt groter is. Immers, hoe groter het netwerk, hoe eenvoudiger het voor automobilisten is bij het merk van de betreffende maatschappij te tanken.

In 1998 heeft CentER van de Universiteit van Tilburg een econometrische analyse naar de grootte van het netwerkeffect uitgevoerd. Er blijkt een sterk netwerkeffect te bestaan.³³ Ceteris paribus leidt een station extra in een netwerk tot een jaarlijkse afzetstijging per auto van 3,61 liter voor elk station van het betreffende merk. Dat deze parameter erg hoog is blijkt uit het volgende. Een witte/merkloze pomp (1 station) zet bij een verkeersintensiteit van 10.000 auto's per etmaal naar verwachting ongeveer 2.050.000 liter per jaar om.³⁴ Een maatschappij met 84 stations langs het hoofdwegennet, kan rekenen op een jaaromzet van ongeveer 3.000.000 liter meer voor elk der 84 stations, namelijk $(84-1)*3,61 = 300$ liter meer per passant.

³² Zie KPMG (1997).

³³ Zie Eindrapport van de Werkgroep Veilen, Ministerie van Financiën (1999).

³⁴ Dit zijn cijfers uit de analyse van 1998. Aangezien wij geen nieuwe data tot onze beschikking hebben rapporteren wij hier de cijfers van 1998.

Uit CentER's analyse blijkt ook dat de kracht van het netwerkeffect in het aantal stations langs het hoofdwegennet schuilt en niet in het aantal stations op het onderliggende net. Er bestaat namelijk een sterk positief verband tussen de hoogte van de afzet op een gegeven locatie langs het hoofdwegennet en het aantal stations van het betreffende merk gevestigd op het hoofdwegennet. Er is geen sterk verband tussen zo'n hoofdwegelocatie en het landelijk marktaandeel van een bepaald merk. Verder is de grensinvloed van belang: het hebben van een station vlak voor de grens levert een groot voordeel op (mogelijk omdat vele autorijders in het buitenland wel zelf voor hun brandstofconsumptie moeten betalen). De eigendomsstructuur heeft geen invloed op de omvang van de afzet.

Naast deze netwerkvoordelen hebben grote oliemaatschappijen ook via schaalvoordelen aan de kostenkant een voordeel op andere partijen. De toevoer van brandstof aan de verkooppunten kan namelijk met een groter netwerk efficiënter plaatsvinden.

Deze netwerk-/schaalvoordelen impliceren dat hoe groter het netwerk waarover een maatschappij beschikt, hoe groter de verdien capaciteit (en daarmee de waarde van een bepaalde locatie voor een station dat een gevestigd merk voert) is. Dit heeft belangrijke consequenties voor een te houden veiling. Immers, grote oliemaatschappijen zullen, vanwege de grotere waarde die zij aan een locatie kunnen toekennen, in de veiling bereid zijn hoger te bieden dan kleine of nieuwe maatschappijen.

Ook vanwege de mindere merkbekendheid zullen kleine of nieuwe maatschappijen mogelijk een lagere waarde aan een station toekennen dan een grote oliemaatschappij. Kleinere, individuele ondernemers zien zich mogelijk met grotere kapitaalkosten geconfronteerd dan grote internationale oliemaatschappijen omdat zij mogelijk een hogere risico-opslag kennen.

Een ander kenmerk van de benzinemarkt is de inelastische vraag in het algemeen en de relatieve ongevoeligheid voor prijsverschillen tussen stations langs het hoofdwegennet. Een belangrijk deel van de brandstofgebruikers langs het hoofdwegennet is ongevoelig voor de brandstofprijs, omdat zij vanwege afspraken met leasemaatschappijen en/of vanwege klantenkaarten niet zelf voor hun brandstofconsumptie hoeven te betalen. Dit aspect werkt dus niet concurrentiebevorderend. Aangezien dit aspect vanuit het perspectief van de veiling van benzinestations een gegeven is dat niet beïnvloed wordt door het veilen van stations, moet van de invloed van een veiling op het bereiken van meer prijsconcurrentie langs het hoofdwegennet niet te veel verwacht worden.

Ook het feit dat de bedrijfskolom karakteristieken van verticale integratie heeft, komt de marktwerking niet ten goede. De (olie)maatschappijen opereren als verkoopmaatschappij en zijn ook betrokken bij de exploitatie van de pompstations. Daarnaast hebben pomphouders van zogeheten “codo-stations” binding met de verkoopmaatschappij. Door een langdurig contract over de levering van brandstof kan de invloed van de oliemaatschappij op de bedrijfsvoering van het tankstation groter worden omdat de financiering van het station deel kan uitmaken van de leveringsovereenkomst.

De huidige ontwikkeling dat vanwege de toegenomen activiteiten rond de benzinestations (vooral rondom de “shop”, maar ook restauratieve voorzieningen of ontmoetingsfaciliteiten) een steeds belangrijker deel van de inkomsten die op een locatie gegenereerd worden, niet direct gerelateerd is aan de verkoop van benzine, kan mogelijk wel marktwerkingbevorderend werken. Consumenten (die hun eigen benzine moeten betalen) lijken namelijk redelijk prijsbewust te zijn ten aanzien van de benzineprijs, maar geven tegelijkertijd relatief veel geld uit aan luxe broodjes, koffieproducten en tabak. Hierdoor wordt een *business model* waarin relatief sterk op brandstofprijzen wordt geconcentreerd en de lagere marges op de verkoop van brandstof worden gecompenseerd met de verkoop van producten waarop hoge marges worden gemaakt steeds aantrekkelijker. Deze tendens kan zich in de toekomst verder versterken.

Tenslotte een opmerking over de gevolgen van de “Franse” prijspalen (prijspalen bij pompstations met prijsaanduiding van de eerst volgende stations langs de snelweg) die in verschillende moties zijn voorgesteld.³⁵ Het effect van deze prijspalen op de concurrentie is niet eenduidig. Aan de ene kant geeft het de consument inzicht in de verschillende pompprijzen. Dit kan de prijsconcurrentie vergroten. Aan de andere kant biedt deze transparantie elke aanbieder langs de weg ook de mogelijkheid te zien wat zijn concurrent doet. Dit kan prijsafstemming tot gevolg hebben en daarmee de marktwerking belemmeren.

3.3 Uitkomsten veilingen 2002-2007

We hebben geen directe gegevens (over prijzen en onderliggende kosten) kunnen krijgen die de vraag of er voldoende marktwerking is ontstaan kunnen helpen beantwoorden. In de vorige paragraaf hebben we aangegeven waarom de verwachtingen rondom de effecten die de veiling heeft gehad op de marktwerking van benzinestations niet te hoog gespannen moeten zijn. In deze paragraaf gaan we na in hoeverre er toch wel indirecte indicatoren te vinden zijn die een blik moeten kunnen

³⁵ Zie Handelingen 2007/08, 31 200 XIII, nr. 21.

werpen op de vraag of er meer concurrentie is ontstaan. Deze indirecte indicatoren hebben dan vooral betrekking op het aantal stations dat in handen is van de grote oliemaatschappijen. In een geconcentreerde markt waarbij veel stations in handen van een relatief klein aantal spelers is, is er over het algemeen niet veel (prijs)concurrentie. Met andere woorden, de vraag die we hier centraal stellen is of de veiling er voor gezorgd heeft dat grote spelers kleiner zijn geworden en dat nieuwkomers zich een plek op de markt hebben weten te veroveren.

In deze paragraaf gaan we in op de uitkomsten van de veilingen die in 2002 tot en met 2007 gehouden zijn. De openbare biedinformatie is terug te vinden in bijlage C. Tabel 3.1 geeft ter aanvulling hierop een overzicht van de mutaties in aantallen tankstations van de verschillende licentiehouders waartoe de veilingen hebben geleid.

Tabel 3.1: Mutatieoverzicht benzineveiling 2002-2007, geconstrueerd op basis van gegevens van Domeinen

	2002		2003		2005		2006		2007		Totaal
	Geveild	Gekocht	Geveild	Gekocht	Geveild	Gekocht	Geveild	Gekocht	Geveild	Gekocht	
Argos						2					+2
Avia				1							+1
BP			1	1		1	1	1	1	1	+1
Brand Oil				1		1					+2
Esso	2	2	3	1	4	1	1	1	1		-6
FuelPlaza						1		1			+2
Gulf		2		2	1	2			1	1	+5
Samba Oil				1							+1
Shell	4	2	4	1	4	2	3	2	4	4	-8
Texaco	1		1		1	1	1	1	1	1	-2
Total	1		1	2	1	1	1	1	1	2	+1
Q8	1	3			1						+1
Particulier						1					+1
Witte pomp					1						-1
Totaal	9	9	10	10	13	13	7	7	9	9	

Uit tabel 3.1 volgt dat met name Shell en Esso stations hebben ingeleverd (naar aanleiding van de reductieverplichting) en dat met name Gulf in de veiling veel stations heeft weten te vergaren. De vijf veilingen hebben uiteindelijk slechts twee echte nieuwe toetreders op de benzinemarkt opgeleverd (partijen die voor de start van de veiling in 2002 noch op het hoofdwegennet noch op het onderliggende wegennet vertegenwoordigd waren): Samba Oil kocht één station in 2003 en Fuel Plaza (OK) één station in 2005 en één station in 2006. De particulier die in 2005 ook een station in de veiling heeft gewonnen heeft zijn station direct doorverkocht aan Gulf en kan dus niet als een nieuwe toetredere gerekend worden. Brand Oil was reeds een partij op het onderliggende wegennet en heeft nu ook via de veiling twee stations langs het hoofdwegennet weten te verwerven. Eén station (witte pomp) in particuliere handen ging over naar een kleine oliemaatschappij (Argos). Van de 48 geveilde stations zijn 21 stations (oftewel 44%) van vlag gewisseld. Hoewel er van deze 21 stations een aantal waren met een behoorlijke doorzet, zijn er gemiddeld gezien meer stations met een kleinere doorzet dan met een grotere doorzet van vlag gewisseld.³⁶

In tabel 3.2 hebben we aangegeven in welk jaar de stations van de hand zijn gegaan.³⁷ Hieruit valt af te lezen dat de vlagwisselingen voornamelijk in 2002-2005 hebben plaatsgevonden.³⁸ Dit is het moment waarop de reductieverplichting gerealiseerd moest zijn en waarna oliemaatschappijen weer vrijelijk meer stations kunnen bemachtigen. Deze tabel geeft dus een indicatie dat de reductieverplichting zelf, en niet zo zeer de veilingen op zich, een invloed hebben gehad.

Tabel 3.2: Vlagwisselingen tijdens de afgelopen vijf veilingen

	In andere handen overgegaan	Nieuwkomers op het hoofdwegennet³⁹	Zittende partij overboden⁴⁰
2002	4 van de 9 stations	0	3
2003	7 van de 10 stations (2x gebiedscriterium)	2	4
2005	7 van de 13 stations (2x gebiedscriterium)	5	1
2006	1 van de 7 stations (1x gebiedscriterium)	1	1
2007	2 van de 9 stations (1x gebiedscriterium)	0	1

³⁶ Dit blijkt uit onze eigen berekeningen op basis van door Domeinen aangedragen cijfermateriaal.

³⁷ Voor de volledigheid hebben we in deze tabel ook aangegeven in welk jaar de nieuwkomers op het hoofdwegennet zijn toegetreden en in welk jaar de zittende partijen zijn overboden.

³⁸ Ook voor de nieuwkomers op het hoofdwegennet en de zittende partijen geldt dat zij voornamelijk in de periode 2002-2005 toegetreden, respectievelijk, overboden zijn.

³⁹ Argos, Brand Oil, Fuel Plaza (OK), Samba Oil, particulier.

⁴⁰ Hier worden alleen die gevallen geteld waarbij de zittende partij zelf meebod in de veiling. De zittende partij kan er namelijk ook voor gekozen hebben niet mee te bieden om bijvoorbeeld aan de reductieverplichting te voldoen.

Deze indruk wordt versterkt als we de vraag beantwoorden hoe de grote oliemaatschappijen aan hun reductieverplichting hebben voldaan. Zoals eerder aangegeven staat het partijen altijd vrij buiten de veiling om stations te verkopen of op te kopen. In tabel 3.3 is te zien dat het merendeel van de vlagwisselingen buiten de veiling om gerealiseerd is.

Tabel 3.3: Hoe is de reductieverplichting gerealiseerd?

	Te reduceren	Via de veiling gereduceerd	Buiten de veiling om gereduceerd	% Buiten de veiling om gereduceerd
Shell	25	7	18	72%
Esso	10	5	5	50%
Texaco	8	2	6	75%
BP	5	0	5	100%

Shell, Esso en Texaco hebben wel een aantal stations via de veilingen verkocht, namelijk per saldo respectievelijk 7, 5 en 2 stations.⁴¹ Voor BP geldt dat zij volledig aan hun reductieverplichting hebben voldaan door middel van onderhandse verkopen. Dit ondersteunt onze hypothese dat oliemaatschappijen de reductieverplichting hebben aangegrepen om, gegeven de opgelegde hoeveelheidsbeperking, hun eigen netwerk te optimaliseren. Om stations die geveild zouden worden te kunnen behouden omdat die goed in het netwerk pasten, zijn andere stations buiten de veiling om van de hand gedaan.

In tabel 3.4 is nog weergegeven hoe de partijen over de jaren heen aan hun reductieverplichting voldaan hebben.

Tabel 3.4: Realisatie van de reductieverplichting over de jaren heen

	Shell	Esso	Texaco	BP
Beginstand 1-1-1999	88	49	47	43
te reduceren	25	10	8	5
aantal zonder uitstel Benzinewet	63	39	39	38
vermindering i.v.m. uitstel veiling 2004	4	4	1	2
plicht 1-1-2005	67	43	40	40
stand januari 2005	66	42	39	32
nog te reduceren in 2005	3	3	0	0
overgegaan bij veiling 2005	2	3		
andere wijze gereduceerd in 2005	1			
nog te reduceren	0	0	0	0

⁴¹ Deze getallen zijn uit tabel 3.1 te destilleren (kolommen 2002-2005).

Vanwege het feit dat partijen het schema van de te veilen stations zeven en een half jaar van te voren weten, konden oliemaatschappijen voor wie de reductieverplichting gold van te voren bepalen hoe ze aan de reductieverplichting wilden voldoen. Partijen die graag een locatie wilden behouden die vroeg in het veilingschema zou worden geveild, wisten dat ze dit alleen konden realiseren als ze vóór die tijd aan de reductieverplichting zouden voldoen. Dit heeft de oliemaatschappijen in staat gesteld een zo efficiënt mogelijk netwerk te formeren. Nu eenmaal aan de reductieverplichting voldaan is, bestaat deze verplichting echter niet meer. Ook de grotere partijen kunnen weer uitbreiden door meer stations op te kopen dan te verliezen. Wel blijft het gebiedscriterium gelden welke voorschrijft dat binnen 25 kilometer op dezelfde weg, in dezelfde rijrichting, niet twee onder dezelfde vlag opererende tankstations geëxploiteerd mogen worden.

Uit het bovenstaande volgt dat de (nationale) markt iets symmetrischer is geworden, vooral door de opgelegde reductieverplichting, die min of meer los van de veilingsystematiek staat. Het is lastig te zeggen of op basis van deze veranderingen er meer grond is voor prijsconcurrentie. Wel kunnen wij constateren dat geen branchevreemde partij (zoals een grote supermarktketen of een horecaonderneming) of een grote buitenlandse partij toegetreden is. Dergelijke toetreding wordt in het MDW-rapport *Benzinemarkt* als een belangrijke voorwaarde gezien om prijsconcurrentie op gang te brengen.⁴²

3.4 Beoordeling huidige marktverhoudingen versus die in 2002

In de vorige paragraaf hebben we laten zien dat een groot deel van de te reduceren stations buiten de veiling om van eigenaar gewisseld is. Een beoordeling van de veiling alleen is dus niet voldoende om een goede indruk te hebben van het totaal-effect van de veilingregeling. Daarom zullen we in deze paragraaf op grond van BOVAG/Catalist-data naar de huidige marktstructuur kijken in relatie tot die in 2002, het jaar van de eerste veiling.

In tabel 3.5 is de marktstructuur van het hoofdwegennet met peildatum maart 2006 weergegeven. Deze data zijn de recentste die wij hebben kunnen vinden van het gehele hoofdwegennet (A- en N-wegen).⁴³ Belangrijk om op te merken is dat in maart 2006 de vier grote oliemaatschappijen aan hun reductieverplichtingen hadden voldaan zodat de belangrijkste vlagwisselingen reeds plaatsgevonden hadden.

⁴² Het idee hierachter was dat supermarkten en restaurants bereid zijn met een lage marge op benzine genoeg te nemen, in de hoop zo meer klandizie voor hun 'core business' te trekken. Een regulier benzinestation in de buurt van zo'n prijsvechter moet dan met zijn prijs mee omlaag.

⁴³ Locaties aan de A-wegen zijn in het algemeen beter dan aan de N-wegen.

Tabel 3.5: Aantal stations per oliemaatschappij langs het hoofdwegenet in maart 2006

	Maart 2006 A-wegen	Maart 2006 N-wegen	Maart 2006 Totaal
Argos	1	1	2
BP	28	5	33
Brand Oil	0	4	4
Esso	38	7	45
Firezone	1	0	1
Gulf	6	6	12
Q8	9	4	13
Samba Oil	1	0	1
Shell	63	4	67
Tamoil	3	0	3
Texaco	35	7	42
Total	22	5	27
Witte pompen	0	6	6
Totaal	207	49	256

bron: NMa Benzinescan 2005/2006 op basis van Catalist-data

Op grond van tabel 3.5 is een tabel met concentratiemaatstafscores te construeren. Deze is hieronder weergegeven. CR4 [CR5] staat voor het gezamenlijke marktaandeel van de vier [vijf] grootste bedrijven. HHI staat voor de Herfindahl-Hirschmann Index. Deze geeft de som weer van de gekwadrateerde marktaandelen van de in de markt aanwezige bedrijven, waarbij voor de leesbaarheid vaak met een factor 10.000 vermenigvuldigd wordt. Deze maatstaf voor concentratie ligt tussen de 0 (heel veel, hele kleine bedrijven) en 10.000 (monopolie). Naarmate er minder bedrijven op de markt zijn en naarmate de verdeling in marktaandelen schever is, wordt de HHI groter.

Tabel 3.6: Concentratie maatstaven voor het hoofdwegennet

Statistics	Totaal ⁴⁴	Alleen company owned ⁴⁵
CR4	73%	54%
CR5	84%	63%
CR4 A-wegen	79%	62%
CR5 A-wegen	90%	72%
CR4 N-wegen	47%	18%
CR5 N-wegen	57%	24%
HHI	1599	
HHI A-wegen	1875	
HHI N-wegen	1120	

bron: NMa Benzinescan 2005/2006

Uit tabel 3.6 valt af te lezen dat ondanks de reductieverplichting de vijf grootste bedrijven toch nog 84% van de stations langs het hoofdwegennet in handen hebben. Kijken we naar de HHI voor alleen de A-wegen, dan ligt deze score boven de 1800, hetgeen betekent dat deze markt redelijk sterk geconcentreerd is.⁴⁶ Vraag is wel hoe relevant dit cijfer is, aangezien de A-wegen mogelijk geen aparte markt vormen. De HHI voor het gehele hoofdwegennet ligt ruim onder de 1800 punten. Hieruit mag overigens niet de conclusie getrokken worden dat bedrijven geen marktmacht zouden hebben. De HHI – en de concentratiemaatstaven in het algemeen – heeft namelijk als parameter voor concurrentie zijn beperkingen. Ook andere factoren zoals het ‘contestable’ zijn van de markt en transparantie met betrekking tot prijsverschillen zijn van belang.⁴⁷

In de derde kolom staan de marktaandelen weergegeven in geval alleen ‘coco’ en ‘codo’ stations aan de oliemaatschappijen worden toegerekend.⁴⁸ De percentages vallen dan lager uit. De vijf grootste bedrijven hebben dan 63% van de stations langs het hoofdwegennet in handen in plaats van 84%. Opvallend is dat de coco-stations langs de N-wegen sterk ondervertegenwoordigd zijn (slechts 24% voor de vijf grootste bedrijven).

Om enig zicht te krijgen in de ontwikkelingen in marktaandelen over de laatste vijf jaar hebben wij op grond van BOVAG/Catalist-data van 18 oktober 2007 een tabel

⁴⁴ De uitkomsten van onze berekeningen wijken iets af van die van de NMa.

⁴⁵ Het onderscheid tussen ‘company owned’ en ‘dealer owned’ is in de eerste tabel door de NMa weggelaten vanwege vertrouwelijkheid. Aangezien de NMa de HHI-scores voor alleen ‘company owned’ bedrijven in haar scan niet heeft opgenomen, ontbreken deze scores in deze kolom.

⁴⁶ De 1800-grens wordt gehanteerd door de ‘Antitrust Division’ van het ‘Department of Justice’ in de Verenigde Staten.

⁴⁷ De relevante markt zou bijvoorbeeld ook regionaal gedefinieerd kunnen worden.

⁴⁸ Dit zijn stations waarvan de oliemaatschappij zelf de concessiehouder is.

geconstrueerd waarin de ontwikkeling van het aantal stations in eigendom langs de A-wegen per oliemaatschappij is weergegeven over de tijd.

Tabel 3.7: Ontwikkeling in de tijd van het aantal stations per oliemaatschappij langs de A-wegen

	2002 (A-wegen)	Maart 2006 (A-wegen)	Oktober 2007 (A-wegen)
Argos	---	1	1
Avia	1	---	1
BP	24	28	26
Esso	37	38	36
Firezone	---	1	---
Gulf	---	6	5
Q8	5	9	10
Samba Oil	---	1	1
Shell	70	63	65
Tamoil	1	3	2
Texaco	39	35	36
Tinq	---	---	1
Total	24	22	24
Totaal	201	207	208

bron: BOVAG/Catalist 18 oktober 2007 en NMa Benzinescan 2005/2006

Uit tabel 3.7 blijkt dat er niet zo veel veranderd is ten opzichte van 2002. De drie grootste oliemaatschappijen Esso, Shell en Texaco hebben langs de A-wegen enkele stations verloren. De nummer vier, BP, heeft een tweetal stations gewonnen en de nummer 5, Total, is op hetzelfde aantal uitgekomen. Q8 heeft zijn aantal verdubbeld. Ten opzichte van 2002 zijn er wel een aantal partijen bijgekomen. Beste nieuwkomer langs de A-wegen is Gulf met 5 stations. De andere partijen hebben slechts 1 of 2 stations langs de A-wegen weten te bemachtigen.⁴⁹ Als we de marktaandelen van 2006 en 2007 vergelijken dan zien we dat Shell, Texaco en Total hun aantallen weer uitgebreid hebben.

Op basis van tabel 3.7 kunnen de concentratiemaatstaven langs de A-wegen geconstrueerd worden. De ontwikkeling over de jaren 2002-2007 is dan als weergegeven in tabel 3.8.

⁴⁹ Merk op dat het resultaat van de reductieverplichting in bovenstaande tabel niet tot uitdrukking komt omdat de tabel enerzijds slechts naar A-wegen kijkt en anderzijds de peildatum van de reductieverplichting 1 januari 1999 was en niet de start van de eerste veiling in 2002.

Tabel 3.8: Ontwikkeling in de tijd van concentratiemaatstaven van benzinstations langs de A-wegen

Statistics	Totaal 2002	Totaal 2006	Totaal 2007
CR4 A-wegen	85%	79%	78%
CR5 A-wegen	97%	90%	90%
HHI A-wegen	2220	1875	1896

bron: BOVAG/Catalist 18 oktober 2007 en NMa Benzinescan 2005/2006

Ten opzichte van 2002 is de benzinemarkt langs het hoofdwegennet minder geconcentreerd: De HHI (A-wegen) is gedaald van 2220 naar 1896.⁵⁰ Opvallend is dat de HHI (A-wegen) ten opzichte van 2006 weer licht gestegen is. De grote oliemaatschappijen staat het namelijk weer vrij, nu zij aan hun reductieverplichting hebben voldaan, stations bij te kopen.

3.5 Conclusie

Het feit dat er geen systematische gegevens over de ontwikkelingen van de benzineprijs voorhanden zijn en een goed inzicht in de ontwikkeling van kaartliters en -kortingen ontbreekt, maakt elke serieuze evaluatie van marktwerking c.q. prijsconcurrentie langs het hoofdwegennet onmogelijk. Een vergelijking van de prijzen langs het hoofdwegennet met de prijzen langs het onderliggende wegennet is ook niet direct zinvol, omdat de kostenstructuur op het onderliggende wegennet anders is. Er zijn namelijk verschillen onder meer met betrekking tot de gebruiksvergoeding en de kosten van het personeel. Wel is het zo dat langs het hoofdwegennet relatief meer kaarthouders rijden die ongevoelig zijn voor de prijs aan de pomp, waardoor het voor de oliemaatschappijen aantrekkelijker wordt hogere prijzen te vragen. Dit zegt echter niet zo veel over de mate van concurrentie aangezien kaarthouders kortingen krijgen.

De aanwijzingen voor extra concurrentie langs het hoofdwegennet (naar aanleiding van de veiling) zijn niet erg positief. Ten eerste zijn er niet veel echte nieuwkomers langs het hoofdwegennet gekomen. Alleen Samba Oil en FuelPlaza (OK) zijn echte nieuwkomers. Brand Oil en Argos hebben naast hun aanwezigheid op het onderliggende wegennet nu ook stations langs het hoofdwegennet weten te verwerven. Dit zijn er echter betrekkelijk weinig. Beste nieuwkomer langs het hoofdwegennet is Gulf die nu meer dan 10 stations langs het hoofdwegennet heeft. De reductieverplichting van 48 stations voor Shell, Esso, Texaco en BP heeft effect gehad, maar na 2005 zijn deze maatschappijen weer vrij stations bij te kopen.

⁵⁰ Het lijkt gerechtvaardigd deze conclusie op grond van A-wegcijfers te trekken omdat de N-wegen vanwege de reductieverplichting relatief meer van de hand zijn gedaan dan de A-wegen. Dit geldt tenminste zo voor de stations in de veiling.

Vanwege het feit dat deze vier oliemaatschappijen zo'n 70% van hun verplichte reductie buiten de veiling om hebben gerealiseerd moet het effect van de veiling op de marktwerking niet te hoog worden ingeschat. Ook voor de toekomst geldt dat niet alleen de veiling zelf aandacht verdient: marktpartijen kunnen namelijk ook buiten de veiling om stations (ver)kopen. Een laatste negatieve aanwijzing zijn de structurele aspecten van de benzinemarkt. Het relatief grote aantal kaarthouders (die niet zelf voor de brandstof hoeven te betalen) maakt de vraag naar benzine inelastisch. Het feit dat de grote maatschappijen het op zich homogene product benzine met hun loyaliteitsprogramma's geheterogeniseerd hebben, zorgt er voor dat consumenten het liefst bij één en dezelfde maatschappij tanken. De schaal- en netwerkvoordelen van de grotere partijen en de mogelijk hogere kapitaalkosten voor de kleinere partijen maakt het winnen van een station op de veiling door kleinere partijen schier onmogelijk, vooral als een station voor een grote partij van strategisch belang is.

4 Evaluatie gehanteerde veilingmethode

Hoofdstuk 4 beoordeelt de gehanteerde veilingmethode op twee manieren. Eerst, in paragraaf 4.2, zetten wij de huidige methode af tegen twee andere standaard veilingmethodes die binnen de randvoorwaarden die in paragraaf 1.2 genoemd zijn, passen (namelijk de simultane meerrondenveiling en de combinatorische veiling). Daarna, in paragraaf 4.3, evalueren wij een specifiek ontwerpdetail van de huidige veilingmethode (namelijk de zichtbaarheid van het biedgedrag tijdens de veiling). Een ander onderdeel van de veilingmethode, de topdeelregeling, wordt in hoofdstuk 6 apart geëvalueerd. Allereerst zal kort een beschrijving van de veilingregels gegeven worden.

4.1 Veilingregels

De veilingssystematiek waarvoor gekozen is een variant van de zogenaamde sequentiële eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling. 7-20 concessies (met een duur van 15 jaar) worden in een jaar op één dag één voor één geveild.⁵¹ Voor elk willekeurig station wordt een gesloten-enveloppe veiling gehouden waarbij de hoogste bidder wint. Iedere aanwezige partij (die zich voor de veiling heeft ingeschreven en een eenmalig bedrag van 1500 euro heeft betaald)⁵² kan een bod uitbrengen door aan de aanwezige notaris een bod in een gesloten enveloppe te overhandigen;⁵³ voor alle (potentiële) bidders is het zichtbaar wie een enveloppe aan de notaris overhandigt. Totdat alle stations één keer geveild zijn (d.w.z. tot 2024), geldt een zogenaamde overgangperiode. In deze overgangperiode is een specifiek regime van kracht voor stations die voor de eerste keer geveild worden.⁵⁴ Dit regime schrijft voor dat als de hoogste bidder niet de zittende concessiehouder is, deze bidder zijn eigen bod aan de zittende concessiehouder betaalt. Als de zittende concessiehouder daarentegen wel de hoogste bidder is, dan betaalt deze het verschil tussen zijn eigen bod en het tweede bod, met een maximum van x% van zijn eigen bod aan de Staat. Dit is de zogeheten topdeelregeling. Deze topdeelregeling wordt in hoofdstuk 6 geëvalueerd.⁵⁵ In de huidige veilingssystematiek wordt na iedere ronde het hoogste bod bekendgemaakt en de identiteit van de hoogste bidder. Als de hoogste bidder de zittende concessiehouder is dan wordt vanwege de berekening van de topdeelafdracht ook het één-na-hoogste

⁵¹ In de periode tot 2017 geldt het aantal van 7-13 stations, daarna gaat het om ongeveer 20 stations per veilingdag.

⁵² In de veiling van 2002 moest nog per bieding worden betaald. Dit is in de veiling van 2003 aangepast.

⁵³ Deelnemers aan de veiling hebben telkens een circa vijftal minuten de gelegenheid om de enveloppe met de biedkaart in te leveren.

⁵⁴ Na 2017 worden er namelijk ook reeds stations voor de tweede keer geveild.

⁵⁵ Na lezing van hoofdstuk 4 en 6 zal duidelijk zijn dat de hoogte van “x” geen invloed heeft op de kwalitatieve conclusies in dit hoofdstuk. Wij hebben gemeend dat een aparte behandeling van de topdeelregeling de leesbaarheid van het rapport ten goede komt.

bod publiekelijk bekend gemaakt, echter de identiteit van de bidder die dit bod heeft uitgebracht blijft geheim. Als een station voor de tweede keer geveild wordt, wordt een normale sequentiële eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling gehouden: de hoogste bidder wint en betaalt zijn eigen bod (aan de Staat).

4.2 Evaluatie veilingtype

In deze paragraaf beoordelen we het gekozen veilingtype (de sequentiële eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling) tegen de achtergrond van twee andere mogelijke veilingtypes, namelijk de simultane meerrondenveiling en de combinatorische veiling. In paragraaf 4.2.1 beschrijven we kort deze twee alternatieven. In paragraaf 4.2.2 wegen we de voor- en nadelen van de verschillende type veilingen tegen elkaar af.

4.2.1 Beschrijving twee alternatieve veilingtypes

Twee alternatieven voor de sequentiële eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling zijn de simultane meerrondenveiling en de combinatorische veiling. De veilingregels voor deze twee alternatieven zien er als volgt uit.

Simultane meerrondenveiling

Bij een simultane meerrondenveiling worden alle kavels behorend tot een jaarcohort tegelijk geveild. De veiling start met een minimumprijs (dan wel een prijs van nul) voor elk van de kavels. In de eerste ronde brengen alle bidders gelijktijdig hun biedingen uit; de veilingmeester bepaalt vervolgens voor elk kavel het hoogste bod en welke bidder dat kavel op dat moment in handen heeft. Deze informatie wordt al dan niet aan alle bidders verstrekt. Voor elk kavel stelt de veilingmeester een minimum bod vast welke de bidders in de volgende ronde tenminste moeten uitbrengen teneinde een staande hoogste bidder te overbieden. Vaak wordt ter bepaling van het minimum bod het hoogste bod in de vorige ronde met een percentage of een vast bedrag verhoogd. Bidders kunnen in de volgende ronde al naar gelang de relatieve prijzen nieuwe biedingen doen die boven het vereiste minimum bod per kavel liggen. Bidders staat het in een volgende ronde vrij op kavels te bieden waarop zij in een vorige ronde niet geboden hebben. Vaak wordt wel een activiteitregel geïntroduceerd die stelt dat als een bidder in een bepaalde ronde actief is geweest op k kavels hij in een latere ronde niet op meer dan k kavels gerechtigd is te bieden. De procedure zoals hierboven beschreven herhaalt zich totdat in een ronde op geen der kavels meer geboden is. Op dat moment eindigt de veiling en de bidders met het hoogste bod verkrijgen de kavels voor het dan geldende bod. Binnen deze veilingvorm zou het bidders eventueel toegestaan kunnen worden biedingen terug te trekken, echter wel tegen betaling van een boete indien terugtrekking tot een lagere prijs op een kavel leidt. De simultane

meerrondenveiling is vaak toegepast bij telefoniefrequentieveilingen, zo ook bij de Nederlandse UMTS-veiling die gehouden is in 2000.

Combinatorische veiling

Een combinatorische veiling is een simultane veiling waarbij een bidder als *extra* mogelijkheid heeft om pakketbiedingen uit te brengen. Zo kan een bidder bijvoorbeeld een bod van X euro uitbrengen op een combinatie van kavels zonder het bod per kavel te specificeren. Een pakketbod is een alles-of-niets bod; een bidder kan niet winnaar worden van een deel van de kavels uit het pakket, tenzij deze bidder naast het pakketbod ook biedingen op afzonderlijke kavels in dit pakket uitbrengt. Per ronde wordt die combinatie door de veilingmeester gekozen waarbij de som der biedingen maximaal is. Een vooraf ontworpen wiskundig algoritme is noodzakelijk om per ronde snel te kunnen bepalen wie de winnaar op elk kavel is en wat de minimumprijs per afzonderlijk kavel in de volgende ronde moet zijn. Deze veilingvorm is recent toegepast bij telefoniefrequentieveilingen in de Verenigde Staten.

4.2.2 Alternatieve veilingtypes gewogen

In onze ogen geniet een sequentiële eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling de voorkeur boven de twee andere alternatieven omdat het beter in staat is nieuwe toetreding te stimuleren (de belangrijkste doelstelling van de benzineveiling).⁵⁶ Hiervoor zijn een aantal argumenten aan te dragen.

Ten eerste kan een simultane meerrondenveiling nieuwkomers afschrikken als er ex-ante asymmetrieën tussen bidders bestaan.⁵⁷ Dat deze asymmetrieën in de benzinemarkt bestaan hebben we in het vorige hoofdstuk laten zien. In een simultane veiling kan een zittende concessiehouder (met een ex-ante voordeel) simpelweg afwachten tot nieuwkomers afhaken alvorens het hoogste staande bod (uitgebracht door deze nieuwkomers) minimaal te overbieden. Een nieuwkomer zal zich dit realiseren en daarom kunnen besluiten helemaal niet aan de veiling mee te doen. In een eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling geldt dit niet. Nieuwkomers hebben een positieve kans om te winnen⁵⁸ en zullen daarom eerder aan de veiling deelnemen.

Ten tweede bemoeilijkt een sequentiële gesloten-enveloppe veiling samenspanning tussen de bidders omdat er geen mogelijkheid is te reageren op het biedgedrag van de ander(en). Stel dat de zittende concessiehouders proberen de markt gesloten te houden

⁵⁶ Deze conclusie is in lijn met Goeree et al. (2001).

⁵⁷ Zie Klemperer (2002).

⁵⁸ Zittende partijen zullen namelijk een afweging maken tussen de winstmarge en de kans om te winnen.

door gezamenlijk zo te bieden dat geen nieuwkomer een concessie in de veiling kan winnen. Het buitensluiten van nieuwkomers kan zittende partijen zoveel waard zijn dat zelfs weinig rendabele stations (die bijvoorbeeld door het gebiedscriterium vrijvallen) toch door de zittende partijen opgekocht wensen te worden. Zittende partijen kunnen bijvoorbeeld onderling hun gedrag zodanig afstemmen dat iedere partij eenmaal opdraait om een onrendabel station op te kopen. Dit soort gedrag is in een sequentiële gesloten-enveloppe veiling niet stabiel. Immers, de eerste partij in de rij die een onrendabel station opkoopt kan er niet van op aan dat de volgende partijen in de rij zich ook zo zullen gedragen.⁵⁹ In een simultane meerrondenveiling waarbij informatie na iedere ronde vrijkomt is de afspraak mogelijk wel stabiel. Na iedere ronde kunnen de zittende partijen van elkaar nagaan of zij zich nog steeds aan de gemaakte afspraken houden. Dat de mogelijkheid dat partijen proberen de markt onderling op te delen niet onrealistisch hoeft te zijn, blijkt wel uit de Duitse GSM-veiling waarin T-Mobil en Mannesmann dit niet alleen geprobeerd hebben, maar er ook in geslaagd zijn.⁶⁰

Ten derde leidt het feit dat een zittende partij in de overgangperiode als “verkoper”⁶¹ van zijn concessie optreedt niet tot strategisch biedgedrag in de eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling, maar wel in de meerrondenveiling. In de eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling zal de zittende concessiehouder nooit meer dan zijn waarde bieden, terwijl in de meerrondenveiling de zittende partij een prikkel heeft hoger dan zijn waarde te bieden. Het eerste is eenvoudig in te zien.⁶² Een bod (van een zittende partij) gelijk aan deze bieder’s ware waarde zorgt er namelijk voor dat de concessie nooit verkocht wordt voor een prijs lager dan de waarde van deze bieder, terwijl verkoop gegarandeerd is in het voor deze bieder gunstige geval dat meer voor de concessie betaald wordt dan dat het deze bieder waard is. Dat een zittende partij in hoedanigheid van “verkoper” in een meerrondenveiling wel een prikkel heeft hoger te bieden dan zijn ware waarde heeft te maken met het feit dat in een meerrondenveiling, in tegenstelling tot een eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling, de “verkoper” de verkoopprijs die uiteindelijk tot stand komt kan beïnvloeden. In Box 4.1 illustreren we dit met een hypothetisch getallenvoorbeeld.⁶³

⁵⁹ In de veilingliteratuur wordt dit het ‘free-rider’ probleem genoemd.

⁶⁰ Zie Jehiel en Moldovanu (2003) en Grimm et al. (2005).

⁶¹ Wij hebben “verkoper” tussen aanhalingstekens gezet omdat de zittende partij bij winst in de veiling de concessie behoudt (en nog een topdeel moet afdragen).

⁶² We nemen hier aan dat de zittende partij bij winst in de veiling niets aan de Staat hoeft te betalen. In hoofdstuk 6 laten we zien dat als de zittende partij bij winst wel een topdeel moet afdragen dit een drukkend effect heeft op zijn bod. Dit is ook intuïtief goed aan te voelen.

⁶³ Aangezien in een meerrondenveiling normaalgesproken het topdeel niet groter dan het minimale biedincrement is, zal het bestaan van dit topdeel weinig afdoen aan de strategische motieven van de “verkoper” om eventueel ver boven zijn eigen waarde door te bieden. Voor de eenvoud veronderstellen we daarom in dit voorbeeld de topdeelafracht gelijk aan nul.

Box 4.1: Biedgedrag “verkoper” in meerrondenveiling

Biedgedrag “verkoper” in meerrondenveiling

Stel dat er twee bidders zijn, X en Y, en X is de zittende concessiehouder. De waarde die X aan de concessie toekent is 100. X weet niet wat de waarde voor Y is, maar weet wel dat Y bereid is precies tot deze waarde in de veiling door te bieden (zijn standaard biedstrategie verandert namelijk niet nu er een “verkoper” in het spel is). Wat is het optimale bod (lees: wat is het optimale uitstapmoment) dat X kan uitbrengen, waarbij we voor de eenvoud van drie mogelijkheden uitgaan: $B = 90$ (lager dan zijn waarde), $B = 100$ (gelijk aan zijn waarde) of $B = 110$ (hoger dan zijn waarde).⁶⁴ De volgende tabel geeft de gerealiseerde winst van X, gegeven zijn eigen bod B, en het tegenbod T van Y.

	$T < 90$	$90 < T < 100$	$100 < T < 110$	$T > 110$
B = 90	100	90	90	90
B = 100	100	100	100	100
B = 110	100	100	100	110

Zo vinden we in het hokje bij $B = 90$ en $T > 110$ het cijfer 90. Y overbiedt X met zijn bod van boven de 110 en betaalt het bod van X aan X,⁶⁵ zodat deze precies een winst gelijk aan 90 maakt. In geval van $B = 110$ en $100 < T < 110$ vinden we een winst van X gelijk aan 100, omdat X in dit geval meer geboden heeft, de concessie ter waarde van 100 wint, en X er niet voor hoeft te betalen (immers X krijgt de veilingopbrengst zelf). Uit de tabel concluderen we het volgende. Wat Y ook biedt, X kan er niet bij verliezen, en soms zelfs bij winnen, door 110 te bieden.⁶⁶ X zal dus zijn bod ten opzichte van de situatie dat X de veilingopbrengst niet krijgt verhogen, en daarmee zal X de veiling vaker winnen.

De sequentiële eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling heeft echter ook nadelen ten opzichte van de twee alternatieven. We noemen er drie.

Ten eerste is de eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling minder goed in staat nieuwkomers bij winst in de veiling een M.E.S. (Minimum Efficient Scale) te garanderen. Dit kan toetreding belemmeren. Een combinatorische veiling (dan wel

⁶⁴ Voor de eenvoud definiëren wij hier de maximumprijs tot welke een partij bereid is door te bieden in de veiling als het bod.

⁶⁵ X stapt namelijk bij een bod van 90 uit.

⁶⁶ De winsten in de onderste rij ($B=110$) zijn altijd hoger of gelijk aan de winsten in de rijen erboven.

een simultane meerrondenveiling met de mogelijkheid dat bieders hun biedingen terugtrekken wanneer zij de M.E.S. niet halen) is hiertoe wel in staat.

Ten tweede is in een simultane veiling het gevaar dat partijen ten prooi vallen aan de *winner's curse*⁶⁷ kleiner dan in een sequentiële eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling omdat bieders informatie kunnen halen uit het biedgedrag van anderen (inclusief de zittende concessiehouder).

Ten derde kan het voor een bidder in een sequentiële veiling lastig zijn verschillende biedingen strategisch op elkaar af te stemmen.⁶⁸ Stel dat een bidder het meest geïnteresseerd is in het 7^e kavel en dat voor deze bidder kavel 2 een redelijk alternatief lijkt in het geval dat kavel 7 te duur is. Op het moment van bieden op kavel 2 is echter de prijs voor kavel 7 nog niet bekend, zodat deze bidder moeite heeft een rationele bidstrategie in de veiling voor kavel 2 te bepalen. In het geval er in de te veilen rij kavels direct vergelijkbare stations, zeg kavel 3 en 6, voorkomen, heeft de bidder een tweede probleem. Het bedrag dat de bidder op kavel 3 biedt levert zijn opponenten informatie over wat de bidder mogelijkerwijs op kavel 6 zal bieden. Om zijn intenties en budget te verhullen zal deze bidder “onnatuurlijk” strategisch gedrag gaan vertonen. Als gevolg van beide genoemde nadelen heeft de sequentiële veiling een derde nadeel: er is geen garantie dat identieke stations voor dezelfde prijs verkocht zullen worden, een eigenschap die in een perfecte markt wel zal gelden.

Naar onze mening wegen bovenstaande theoretische nadelen echter niet tegen de eerder genoemde belangrijke voordelen op. Bovendien zijn er relativiserende opmerkingen te maken bij bovenstaande nadelen.

Het eerste nadeel lijkt in de praktijk niet zo te spelen. Grote buitenlandse marktpartijen die mogelijk alleen geïnteresseerd zijn in een cluster van stations hebben zich niet aangediend dan wel hun eventuele interesse in stations kenbaar gemaakt in geval het veilingontwerp zou veranderen. Daarnaast hebben zij altijd de mogelijkheid buiten de veiling om stations op te kopen. Geconstateerd moet worden dat zij tot nu toe niet van deze mogelijkheid gebruikt gemaakt hebben. Ook is niet uit de marktconsultatie gebleken dat dit onder de kleine bieders gespeeld heeft. Daarnaast is een combinatorische veiling lastig te ontwerpen. Bovendien moet de veiling in perspectief geplaatst worden: het is voor marktpartijen en potentiële nieuwkomers altijd mogelijk stations (ook een aantal tegelijkertijd) buiten de veiling om te kopen.

⁶⁷ Het fenomeen dat de winnaar in de veiling meer geboden heeft dan de concessie hem waard is.

⁶⁸ Zie Van Damme et al. (2000).

Het tweede nadeel lijkt minder te spelen in de overgangperiode. Zoals we hierboven hebben aangetoond heeft een zittende partij in een meerrondenveiling een prikkel hoger dan zijn waarde te bieden. Het is dan lastig informatie te onttrekken aan zijn biedgedrag.

Ook het derde nadeel lijkt in de praktijk niet zo te spelen. Partijen hebben in de marktconsultatie voornamelijk aangegeven voor alle kavels behorend tot een jaarcohort afzonderlijk te bepalen of zij geïnteresseerd zijn en zo ja, daarbij budget te zoeken en een bod te bepalen onafhankelijk van of zij een ander kavel reeds gewonnen hadden of niet. Het in het derde nadeel gesignaleerde theoretische probleem dat partijen onnatuurlijk strategisch biedgedrag kunnen gaan vertonen bij het op een sequentiële wijze veilen van vergelijkbare stations lijkt in de praktijk ook niet zo'n groot nadeel gezien het feit dat het afgesproken veilingsschema toch ook al sequentieel is.

4.3 Evaluatie zichtbaarheid van biedgedrag tijdens de veiling

In deze paragraaf zal als antwoord op de tweede onderzoeksvraag (zie paragraaf 1.2) een specifiek ontwerpdetail van de huidige methode geëvalueerd worden namelijk de zichtbaarheid van het biedgedrag tijdens de veiling (“het loopje naar de notaris”). In de gekozen veilingssystematiek is voor alle aanwezigen zichtbaar of er wel of niet op een locatie geboden wordt. Bovendien is in principe ook de identiteit van de bidders bekend; de meeste aanwezigen kennen elkaar reeds, en zou dit nog niet het geval zijn, dan is het voor partijen een koud kunstje om na een veilingronde tijdens de pauze de identiteit van de andere partij te weten te komen (zo zij daar geïnteresseerd in zijn). Een alternatief voor de huidige methode zou kunnen zijn om partijen altijd een (lege) enveloppe te laten indienen of om partijen elektronisch een bod uit te laten brengen. In beide gevallen is het voor (potentiële) bidders niet van elkaar duidelijk of zij een reëel bod hebben uitgebracht of niet. Er wordt met één van deze twee alternatieve methodes “meer mist gecreëerd”, alhoewel ook in de huidige veilingssystematiek onduidelijk blijft of een bidder een serieus bod heeft uitgebracht en niet een symbolisch bod van één euro in de enveloppe heeft gedaan. In onze ogen is er niet zo veel verschil tussen de twee methoden, maar als we een verschil zouden moeten aangeven dan is de huidige methode te prefereren boven de twee alternatieven. De belangrijkste reden is dat de vertegenwoordigers van de grote oliemaatschappijen niet de vrijheid hebben tijdens de veiling hun bod aan te passen naar gelang het aantal bidders en de identiteit van deze bidders. De kleine partijen en de potentiële nieuwkomers hebben die vrijheid wel. Het minder inzichtelijk maken van wie biedt heeft dus alleen nadelige consequenties voor deze laatstgenoemde partijen. Dit verlaagt de kans (hoe klein ook) dat zij een concessie winnen. Aangezien de

doelstelling juist is toetreding van nieuwkomers te stimuleren verkiezen wij de huidige transparante methode.

4.4 Conclusie

In de vergelijking met een simultane meerrondenveiling en een combinatorische veiling heeft in onze ogen in de overgangperiode (waar de zittende concessiehouder als “verkoper” optreedt) de sequentiële eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling de voorkeur. Alle drie de veilingvormen hebben voor- en nadelen. Echter, de sequentiële eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling scoort het best met betrekking tot het stimuleren van nieuwe toetreding. In een simultane meerrondenveiling kan de zittende concessiehouder eenvoudig potentiële nieuwkomers overbieden. Bovendien is het voor een zittende concessiehouder in de overgangperiode zelfs rationeel in een simultane meerrondenveiling boven zijn waarde te bieden. De combinatorische veiling scoort slecht op het criterium eenvoud. Alleen wanneer verwacht wordt dat nieuwe partijen alleen toe willen treden indien zij een cluster van concessies in één keer kunnen verwerven moet een combinatorische veiling overwogen worden. Deze partijen kunnen echter ook altijd buiten de veiling om een aantal stations tegelijkertijd opkopen indien zij dat zouden wensen. Gezien de marktconsultatie die wij gedaan hebben is dit op dit moment niet het geval. Het feit dat voor de meeste partijen in een jaar de keuze wel of niet een bod uit te brengen op een concessie onafhankelijk is van of zij een andere concessie wel of niet winnen, doet het grootste voordeel van de simultane meerrondenveiling, namelijk de mogelijkheid voor partijen tussen concessies te switchen al naar gelang de geldende relatieve prijzen, er minder toe. Wij adviseren wel periodiek de veilingvorm te evalueren, aangezien zich in de loop van de tijd veranderingen kunnen voordoen in de marktvraag en in hoe de marktpartijen hun biedgedrag bepalen. Indien hier wijzigingen in optreden kunnen de voor- en nadelen van de verschillende veilingvormen anders komen te liggen. Na de overgangperiode valt de veilingopbrengst toe aan de Staat. Een belangrijk nadeel van de simultane meerrondenveiling dat de zittende partij een prikkel heeft boven zijn waarde te bieden als hij als “verkoper” optreedt komt hiermee te vervallen. Het zou daarom goed zijn een ruime periode voor afloop van de overgangperiode te bezien of de sequentiële eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling nog steeds de beste veilingvorm is mede gelet op de dan heersende voorwaarden waaronder nieuwkomers wensen toe te treden.

5 Effecten van gegevens

Dit hoofdstuk gaat in op de effecten van het verstrekken van verschillende gegevens vóór de veiling. De belangrijkste vraag die zich hierbij voordoet is of de gegevens die nu in het biedboek opgenomen zijn, alle partijen voldoende in staat stelt om zich een goed oordeel te vormen van de waarde die het te veilen station voor haar zou kunnen hebben. Als dit niet zo is, dan is de aanvullende vraag welke gegevens partijen additioneel nodig hebben om zich wel een goed oordeel te kunnen vormen en of het mededingingsrechtelijk en/of vanuit het vraagstuk van de bedrijfsvertrouwelijkheid van gegevens mogelijk is die gegevens te verstrekken. Paragraaf 5.1 gaat op deze vragen nader in. Paragraaf 5.2 behandelt de vraag of de kerngegevens uit het netto winstaandeel voldoende transparant zijn. Paragraaf 5.3 gaat kort in op het effect van het vrijgeven van het totale veilingschema (in plaats van alleen zeven en een half jaar vooruit). Paragraaf 5.4 concludeert.

5.1 Kerngegevens in het biedboek

In deze paragraaf gaan wij in op de vraag of meer (cruciale) gegevens in het biedboek moeten worden opgenomen. Voor elke locatie is een biedboek opgesteld. Deze wordt aan belangstellenden tegen betaling ter beschikking gesteld. In dit biedboek wordt de betrokken locatie en de daarbij behorende huurovereenkomst beschreven. Meer specifiek bevat het biedboek de volgende informatie:⁶⁹

- algemene veilinginformatie
- de *Regeling veiling benzinestations langs rijkswegen*
- de *Regeling toelating veiling benzinestations langs rijkswegen*
- toelatingsformulier
- modelbiedkaart
- modelakte huurovereenkomst en exemplaar algemene huurvoorwaarden
- exemplaar Algemeen Vergoedingssystematiek Servicestations
- gegevens ten behoeve van de vaststelling van de REN-score⁷⁰
- gegevens over de opheffing van de functiescheiding
- exemplaar huidige Wbr-vergunning
- omschrijving locatie en tekening(en)
- informatie over opstallen, andere werken, tanks, roerende zaken, etc.
- restwaarde opstallen en andere werken
- gegevens over Milieu- en Bouwvergunningen

⁶⁹ Zie Brochure 12 september 2007, Veiling huurrechten benzinestations langs rijkswegen, Domeinen, Ministerie van Financiën.

⁷⁰ De REN-score is een score die volgt uit de zogenaamde REN-methodiek. Deze methodiek, welke gebruikt wordt bij de berekening van de gebruiksvergoeding, stelt de objectieve locatiewaarde vast en is gebaseerd op de passantenstroom, de aanwezige voorzieningen en de grootte van de kavel.

- gegevens over de situatie van de bodem en modelakte
- gegevens vigerende bestemmingsplan
- informatie over eventuele contracten met derden
- algemene gegevens over personeel (indien van toepassing)
- gegevens over netto winstaandeel (indien van toepassing)
- kopie bestaande exploitatieovereenkomst (indien van toepassing)
- informatie over eventuele speciale omstandigheden voor de locatie

In het biedboek zijn geen gegevens opgenomen over de volume doorzet van brandstof, over de hoeveelheid liters die kaarthouders tanken en over de shopomzet. Ten aanzien van deze punten bestaat er dus informatie-asymmetrie tussen de zittende partij op een bepaalde locatie en de andere partijen.

Uit de marktconsultatie is gebleken dat partijen verschillend over de hoeveelheid en kwaliteit van de gegevens denken. Aan de ene kant zijn er partijen die menen dat er veel informatie in het biedboek staat, maar dat de gegevens die er echt toe doen om een goed bod te kunnen uitbrengen, zoals informatie over volume doorzet van brandstof, over de hoeveelheid liters die kaarthouders tanken⁷¹ en over de shopomzet, erin ontbreken. Ook is volgens deze partijen zonder deze cruciale informatie het lastiger bij banken financiering los te krijgen. Aan de andere kant zijn er partijen die van mening zijn dat er in principe voldoende informatie in het biedboek staat en dat de informatie die voorgenoemde partijen van cruciaal belang achten, bedrijfsvertrouwelijk is (en daarom niet in het biedboek behoort te worden opgenomen) en bij openbaarmaking in het biedboek op mededingingsrechtelijke bezwaren kan stuiten.

Deze laatstgenoemde partijen stellen bovendien dat de genoemde informatie slechts in zeer geringe mate andere partijen in staat stelt een betere indicatie te krijgen van de waarde die zijzelf op de locatie kunnen behalen, omdat enerzijds er grote verschillen tussen de verschillende merken bestaan qua netwerkdekking, vaste klanten, productassortiment, e.d., en anderzijds een professioneel marktonderzoeksbureau (zoals Catalist) voor relatief weinig geld een goede indicatie kan geven van de waarde van een bepaalde locatie voor een zeker merk. Tenslotte zou voor grote oliemaatschappijen (waarvan tenminste een aantal stations per jaar geveild worden) gelden dat het biedgedrag en/of het strategisch marktgedrag van deze maatschappijen na een aantal veilingen voorspelbaar en analyseerbaar kan worden, omdat er dan redelijk wat informatie over deze partijen openbaar beschikbaar is, en dat omzetten

⁷¹ Kaartliters zijn merkgebonden liters en zullen door de zittende partij, wanneer deze het benzinstation op de veiling verliest, naar een ander benzinstation in zijn netwerk overgeheveld worden. Overigens zijn er ook onder de niet-gebonden kaartliters merktrouwe klanten, onder meer door loyaliteitsprogramma's.

van andere stations van hetzelfde merk die niet geveild worden door derden eenvoudiger kunnen worden ingeschat.

Over de aangeleverde gegevens in het biedboek zijn ook niet alle partijen tevreden. Vooral de informatie aangaande bodemkwaliteit en vergunningen zou nog wel eens te wensen overlaten. Ook zouden essentiële gegevens regelmatig ontbreken omdat niet iedere aanbieder hier afdoende zorg voor draagt.

Hoe evalueren wij de aangedragen punten? Hieronder concentreren wij ons op de vraag of de informatie over volume doorzet van brandstof, over de hoeveelheid liters die kaarthouders tanken en over de shopomzet, ook in het biedboek moeten worden opgenomen. Met betrekking tot het hierboven genoemde punt dat volgens sommige partijen de informatie niet altijd adequaat is adviseren wij Domeinen (zo de kritiek terecht is) hier beter op toe te zien en eventuele (controle)maatregelen te treffen.

Het is lastig te bepalen hoe cruciaal de brandstof- en shopomzet en de kaartliters zijn. Wel is het zo dat hoe meer (objectieve) informatie beschikbaar is, hoe beter een partij de waarde die de locatie voor hem vertegenwoordigt kan inschatten. Op basis van deze betere inschatting kan een partij ook een beter bod uitbrengen. Een niet-zittende partij hoeft met meer informatie minder voorzichtig te bieden (de *winner's curse* is namelijk kleiner) en zal daardoor eerder de zittende partij kunnen verslaan. Dit pleit ervoor om zo veel mogelijk informatie (voor zover niet in strijd met mededingingsregels)⁷² in het biedboek op te nemen.

Welke informatie ook vrijgegeven wordt, een zekere mate van asymmetrie blijft overigens altijd bestaan: een zittende partij kan altijd een betere inschatting maken van de toekomstige waarde die zij aan een locatie toekent, dan een nieuwe partij. Dit komt omdat de zittende partijen precies weten wat zijzelf op die locatie hebben gedaan en daardoor een redelijk nauwkeurige inschatting kunnen maken van de winsten die zij zelf in de toekomst op die locatie kunnen maken. Een nieuwe partij heeft als nadeel dat zij een meer subjectieve inschatting moet maken van de mogelijkheden van een nieuw merk op dezelfde locatie.

In onze ogen is de NMa de aangewezen partij om de vraag van de bedrijfsvertrouwelijkheid en de mededingingsrechtelijke problematiek te beantwoorden. Mocht de NMa tot de conclusie komen dat deze problemen er niet of slechts in zeer beperkte mate zijn, dan adviseren wij in de toekomst meer informatie over de volume doorzet van brandstof, over de hoeveelheid liters die kaarthouders tanken en over de shopomzet in het biedboek op te nemen. Partijen moeten zelf in

⁷² Transparantie van informatie zou niet 'tacit collusion' in de hand mogen werken.

staat geacht worden te beslissen in welke mate deze informatie gecorrigeerd moet worden om op haar eigen merk van toepassing te laten zijn.

5.2 Transparantie kerngegevens uit het netto winstaandeel

Om een gewone bestaande exploitant van een verkooppunt in staat te stellen zijn onderneming na de veiling zo veel mogelijk op de oude voet voort te kunnen zetten (en dus te voorkomen dat een dergelijke exploitant bij de overgang naar een ander merk c.q. concessiehouder er in inkomen op achteruit zou gaan), is in het *Convenant 'Onderliggende Rechtsrelaties'* (en later ook in de Benzinewet) vastgelegd dat de nieuwe concessiehouder de exploitant een nieuwe exploitatieovereenkomst moet aanbieden, die die exploitant rederlijkerwijs in staat stelt tot het einde van de overgangperiode (31 december 2017) hetzelfde gemiddelde nettowinsttaandeel te verwerven als hij in de drie jaren voorafgaand aan de veiling had. Het gemiddelde netto winstaandeel wordt in het biedboek opgenomen zodat de bieders in de veiling hiervan op de hoogte zijn.

Het gemiddelde netto winstaandeel van de exploitant wordt in opdracht van en tegen betaling door de Staat bepaald door een accountant of een accountant-administratieconsulent.⁷³ De grondslagen van de bepaling van het gemiddelde netto winstaandeel zijn vastgesteld bij ministeriële regeling.⁷⁴ Een rekenmodel en de toelichting op de inhoud ervan is opgenomen in de bijlagen bij de Regeling vaststelling netto winstaandeel exploitant verkooppunt van motorbrandstoffen. Indien het gemiddelde netto winstaandeel significant afwijkt van het gemiddelde van het netto winstaandeel dat de exploitant heeft genoten in de kalenderjaren 1998 tot en met 2000 en die afwijking niet het gevolg is van wijzigingen in marktomstandigheden of in de inspanningen van de exploitant, bepaalt de accountant een gemiddeld netto winstaandeel dat naar zijn oordeel redelijk is.⁷⁵ Daarbij houdt hij rekening met de opvattingen van partijen bij de bestaande exploitatieovereenkomst. Wijzigingen in marktomstandigheden of in de inspanningen van de exploitant worden tot het ondernemersrisico gerekend. Het gemiddelde netto winstaandeel is dus geen inkomensgarantie.

⁷³ De Staat verleent die opdracht in haar hoedanigheid van privaatrechtelijke rechtspersoon door middel van een overeenkomst van opdracht als bedoeld in titel 7 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Van enigerlei 'overheidsaccountant' of iets van dien aard is dus geen sprake en de betrokken accountant of accountant-administratieconsulent oefent geen publiekrechtelijke taak uit.

⁷⁴ Er is een controleprotocol opgesteld, waarin de aandachts- en uitgangspunten voor de opzet en uitvoering van de accountantscontrole zijn vastgelegd.

⁷⁵ Door toetsing aan de periode 1998 tot en met 2000 wordt elke invloed van de benzineveiling teniet gedaan.

Uit de marktconsultatie is gebleken dat voornamelijk de partijen verenigd in de VNPI de transparantie van gegevens en proces voor de bepaling van het netto winstaandeel voor verbetering vatbaar vinden. Deze partijen zouden graag zien dat ook enkele kerngegevens uit de onderbouwing van de hoogte van het netto winstaandeel (zoals loonkosten en overige kosten) in het biedboek worden gepubliceerd. Zo is het in de ogen van deze partijen onterecht dat in het geval van een coco-station deze kosten wel gepubliceerd worden en niet in geval van een codo-station (een station met exploitant). In geval van een vlagwisseling, is het naar het oordeel van de VNPI-leden noodzakelijk dat de nieuwe concessiehouder ook door de accountant in detail moet worden geïnformeerd om in staat te zijn aan de exploitant een passende aanbieding te doen, voor zover juridisch toelaatbaar. Vanuit de exploitanten is over het algemeen geen behoefte aan meer transparantie: het rekenmodel in de bijlage van het *Convenant 'Onderliggende Rechtsrelaties'* is duidelijk en bekendmaking van de (loon)kosten niet nodig.

In het *Convenant 'Onderliggende Rechtsrelaties'* is vastgelegd dat alleen het bedrag van het netto winstaandeel (en dus niet de onderliggende gegevens) in het biedboek wordt opgenomen. De wettekst en de ministeriële regeling over het netto winstaandeel zijn gebaseerd op dit convenant. Het opnemen van aanvullende gegevens in het biedboek kan derhalve alleen plaatsvinden als alle partijen bij het convenant het met elkaar eens worden dat het convenant op dit onderdeel wordt aangepast. Pas daarna kunnen zonodig de wet en de ministeriële regeling worden aangepast.

Welke informatie met betrekking tot (de opbouw van) het netto winstaandeel moet voor de veiling idealiter worden bekendgemaakt? Het antwoord op deze vraag zijn die kerngegevens die van invloed kunnen zijn op het bod van eenieder. Vraag is nu dus of partijen een goed bod kunnen uitbrengen met alleen het gemiddelde netto winstaandeel in het biedboek of dat ook (een deel van) de onderliggende gegevens bekend gemaakt moeten worden. In het algemeen is het zo dat voor een nieuwe concessiehouder de onderbouwing van het netto winstaandeel kan helpen bij het bepalen van hoeveel omzet (en winst) hij/zij op een bepaalde locatie kan behalen en daarmee bij het bepalen van een goed bod tijdens de veiling.

Indien de convenantpartijen geen overeenstemming kunnen bereiken over welke informatie vóór de veiling verschaft moet worden (en dus de bestaande situatie gehandhaafd blijft van publicatie van alleen het gemiddelde netto winstaandeel), kan als terugvalmogelijkheid gedacht worden aan openheid van zaken voor de nieuwe concessiehouder van (delen van) de onderbouwing, die heeft geleid tot de bepaling van de hoogte van het netto winstaandeel. Een en ander bevordert mogelijk de snelheid van het aanbieden van een nieuw exploitatiecontract. Ook hier geldt dat een

dergelijke procedure alleen succesvol kan zijn als de nieuwe concessiehouder en de exploitant hieraan vrijwillig meewerken.

De VNPI-leden zijn ook niet tevreden over de werkwijze en interpretaties van de door de overheid aangestelde accountants:

- (1) toetsing aan de referentieperiode (1998-2000) zou niet gebeuren of zou onvoldoende inzichtelijk zijn,
- (2) hoor- en wederhoor zou niet of onvoldoende toegepast worden waardoor er geen inzicht in het tot stand gekomen cijfer bestaat,
- (3) interpretatie van kostenallocaties door de accountant in geval van situaties van exploitanten met meerdere bedrijven zou discutabel zijn.

Met betrekking tot punt 2 bepleiten VNPI-leden dat de concessiehouder de mogelijkheid krijgt tot commentaar op het vaststellen van het nettowinsttaandeel vóór publicatie in het biedboek. Een aantal VNPI-leden bepleiten ook dat de publicatie van het netto winstaandeel vooraf getoetst dient te worden mede om te voorkomen dat ongewenste toevoegingen in het biedboek terechtkomen. Met betrekking tot punt 3 heeft een aantal VNPI-leden zich in een aantal gevallen niet aan de indruk kunnen onttrekken dat het netto winstaandeel beduidend hoger is vastgesteld dan de werkelijke verdiensten op het desbetreffende verkooppunt.

Ons advies met betrekking tot deze drie punten is het volgende. De rol en de verantwoordelijkheid van de accountant alsmede de uitgangspunten waarmee de accountant rekening moet houden is in de wet- en regelgeving vastgelegd. Omdat bij de feitelijke bepaling van het netto winstaandeel in concrete gevallen bij marktpartijen toch nog irritaties bestaan, adviseren wij het Ministerie van Financiën nog eens te bekijken of de kostenallocaties in alle gevallen (dus ook in geval van situaties van exploitanten met meerdere bedrijven) eenduidig geformuleerd zijn. Als alle kernegevens uit de opbouw van het netto winstaandeel eenduidig geformuleerd zijn is in principe 'hoor en wederhoor' overbodig. Mocht dit niet zo zijn, dan is het te overwegen om hoor- en wederhoor toe te passen. Het netto winstaandeel is namelijk wel degelijk van belang bij het bepalen van de waarde van een station. Tenslotte moet helder worden of toevoegingen bij het netto winstaandeel in het biedboek al dan niet toegestaan zijn.⁷⁶ Toevoegingen kunnen namelijk van invloed zijn op het biedgedrag en daarmee op de hoogte van de opbrengst.

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld de accountantsverklaring voor de locatie 'Zwartewater'. In deze verklaring wordt aanvullend op het netto winstaandeel informatie verschaft over de tijdsinvestering door de exploitant, de winstkans op het eigen vermogen die door de exploitant in de jaren ervoor is laten liggen, bestaande afspraken en regelingen met de oliemaatschappij, personeelsleden die in de WAO lopen en de openingstijden van het station.

5.3 Vrijgeven totale veulingschema

In artikel 3.7 van het *Convenant 'Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegenet'* evenals in artikel 7 lid 1 van de *Benzinewet* is bepaald dat het veulingschema na vaststelling (wat gebeurd is voor de start van de eerste veiling in 2002) voor de eerste zeven en een half jaar van de veilingperiode openbaar wordt gemaakt. Na verloop van telkens een jaar worden steeds de gegevens openbaar gemaakt die betrekking hebben op het eerste daarop volgende jaar. Er bestaat de mogelijkheid om onder voorwaarden in overleg met de overheid wijzigingen in het veulingschema aan te brengen. Zo zou een partij die over meerdere stations beschikt de overheid kunnen voorstellen om een station in het veulingschema meer naar voren te halen en een ander (min of meer gelijkwaardig) station naar achteren te plaatsen.

Vraag is of het veulingschema niet beter volledig openbaar gemaakt moet worden. Op dit moment bestaat er namelijk informatie-asymmetrie tussen de partijen: elke zittende concessiehouder weet naast de openbare informatie ook wanneer zijn eigen stations die verder dan zeven en een half jaar in de tijd geveild gaan worden in het veulingschema zijn opgenomen.⁷⁷ Voordeel van het openbaar maken van het totale veulingschema is dat de bestaande informatie-asymmetrie op dit punt opgeheven wordt. Alle (potentiële) bidders in de veiling hebben dan beschikking tot dezelfde informatie op dit punt. Dit kan de efficiëntie van de veiling bevorderen omdat deze extra informatie de beslissing van een bepaalde bidder om wel/niet op een bepaald station te bieden (alsmede de hoogte van het uit te brengen bod op dit station) kan beïnvloeden. Ook de exploitanten weten beter waar zij aan toe zijn. Een potentieel nadeel is dat wijzigingen in het veulingschema lastiger kunnen worden. Immers, op dit moment is het voor een (grote) zittende partij relatief eenvoudig in overleg met de overheid een wisseling van stations in de tijd door te voeren. Wanneer het veulingschema echter tot en met het eind van de overgangperiode openbaar is zal een wijzigingsvoorstel mogelijk op verzet kunnen stuiten van de exploitant die in het veulingschema naar voren wordt gehaald ofwel van andere partijen die zich door de wijziging benadeeld voelen. Aangezien vanuit de veulingsystematiek het voordeel groter moet worden ingeschat dan het potentiële nadeel is het idealiter beter het veulingschema volledig openbaar te maken, te meer omdat de mogelijke inboeting op flexibiliteit niet altijd negatief hoeft te zijn.⁷⁸

⁷⁷ Dit geldt overigens niet voor een eventueel zittende exploitant.

⁷⁸ De partij die bij de overheid een wijzigingsvoorstel indient handelt natuurlijk in eigen belang en niet in algemeen belang.

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we uiteengezet dat hoe meer (objectieve) informatie in het biedboek wordt opgenomen, hoe beter partijen een goed bod kunnen uitbrengen. Sommige partijen menen dat informatie over de volume doorzet van brandstof, over de hoeveelheid liters die kaarthouders tanken en over de shopomzet bedrijfsvertrouwelijk zijn en op mededingingsrechtelijke bezwaren kan stuiten. Naar ons oordeel moet de NMa de vraag van de bedrijfsvertrouwelijkheid en de mededingingsrechtelijke problematiek beantwoorden. Mocht de NMa tot de conclusie komen dat deze problemen er niet of slechts in zeer beperkte mate zijn, dan adviseren wij in de toekomst meer informatie over de volumes en omzet in het biedboek op te nemen.

Het opnemen van kerngegevens uit de opbouw van het netto winstaandeel in het biedboek (in plaats van publicatie van alleen het netto winstaandeel) kan alleen plaatsvinden als alle convenantpartijen het met elkaar eens worden dat het convenant op dit onderdeel wordt aangepast. Gezien de marktconsultatie die wij gehouden hebben lijkt zo'n aanpassing niet haalbaar, maar voor de transparantie van de veiling wel wenselijk. Wel adviseren wij het Ministerie van Financiën nog eens te bestuderen of de kostenallocaties in alle gevallen (dus ook in geval van situaties van exploitanten met meerdere bedrijven) eenduidig geformuleerd zijn. Ook moet helder worden of toevoegingen bij het netto winstaandeel in het biedboek al dan niet toegestaan zijn.

Tenslotte denken wij dat het openbaar maken van het veilingschema tot en met het einde van de overgangperiode de efficiëntie van de veiling licht zou verhogen. De verhoogde efficiëntie van de veiling achten wij van groter belang dan het potentiële nadeel van efficiëntieverlies als gevolg van het feit dat minder gemakkelijk in het veilingschema met stations geschoven kan worden. Of het veilingschema ook daadwerkelijk volledig openbaar gemaakt moet worden is een tweede: hiervoor is niet alleen een wetswijziging nodig, maar ook afspraken met verschillende partijen moeten opengebroken worden.

6 Evaluatie topdeelregeling

Zoals we eerder hebben aangegeven is het (althans voor stations die voor de eerste keer geveild worden) tijdens de overgangperiode zo dat als de zittende concessiehouder de hoogste bidder is, deze het verschil tussen zijn eigen bod en het tweede bod betaalt, met een maximum van $x\%$ van zijn eigen bod. Dit is de zogeheten topdeelregeling. Deze regeling is geïntroduceerd om een balans te vinden tussen enerzijds het feit dat de zittende partij gecompenseerd moet worden voor het feit dat hij zijn eeuwigdurende concessie opgeeft en anderzijds zoveel mogelijk te voorkomen dat de zittende partij als deelnemer aan de veiling onevenredig voordeel uit zijn positie als houder van de oude concessie kan putten. Op het moment dat een station voor de tweede keer geveild wordt vervalt deze regeling en wordt een normale eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling gehouden: de hoogste bidder wint en betaalt zijn eigen bod (aan de Staat).

In de *Benzinewet* is bepaald dat x maximaal 30 kan zijn.⁷⁹ Dit getal van 30 is het resultaat van besprekingen binnen het Rijk welke gevoerd werden tegen de achtergrond van het feit dat de zittende concessiehouder die vrijwillig afstand doet van zijn eeuwigdurende concessie volgens onder meer het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens voldoende gecompenseerd moet worden.⁸⁰ In de eerste vier veilingjaren was x op 15 bepaald; in de laatste veiling (september 2007) was x gelijk aan 30. Het Ministerie van Financiën heeft het topdeelpercentage in 2007 naar 30% opgetrokken met het doel de analyse van het effect van deze verhoging in de evaluatie van de benzineveiling (die na vijf veilingen gepland stond) mee te nemen. De achterliggende gedachte van de verhoging was om te bezien of een hoger topdeelpercentage tot meer vlagwisselingen in de veiling zou leiden. Het aantal vlagwisselingen in de veiling van 2006 (toen er geen reductieverplichting meer gold) was namelijk zeer beperkt; één van de zeven stations ging slechts in andere handen over.

In paragraaf 6.1 laten we zien dat in een eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling met topdeelregeling (dus de veiling zoals die in de praktijk heeft plaatsgevonden) het niet in het belang van rationeel biedende partijen is om een bedrag te bieden dat boven de waarde ligt dat zij aan een station toekennen. In paragraaf 6.2 bekijken wij op grond van de bieddata welke factoren invloed hebben gehad op het verschil tussen het hoogste en het één-na-hoogste bod. Wij zullen onder andere kijken of de verhoging van het topdeelpercentage naar 30% in 2007 een significante invloed op dit verschil

⁷⁹ Artikel 7, vierde lid.

⁸⁰ Vanuit juridisch oogpunt is het moeilijk harde uitspraken te doen over de vraag wanneer sprake is van voldoende compensatie. Het vaststellen van een bovengrens aan x is dus waarschijnlijk natte vingerwerk geweest.

heeft gehad. In het bijzonder zou men verwachten dat zittende partijen minder hoog zullen bieden om hun concessie te behouden, omdat zij van een hoger bod in 2007 een groter gedeelte daadwerkelijk moet betalen. In paragraaf 6.3 beschrijven wij welke nadelen aan de topdeelregeling kleven en welke oplossingen hiervoor eventueel te bedenken zijn. Paragraaf 6.4 concludeert.

6.1 Optimaal biedgedrag met topdeelregeling

In paragraaf 4.2.2 hebben wij reeds laten zien dat in een eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling het niet in het belang van rationeel biedende partijen is (ook niet van de zittende concessiehouder die in de eerste veiling bij winst de concessie behoudt danwel bij verlies de opbrengst van de veiling verkrijgt) om een bedrag te bieden dat boven de waarde ligt die zij aan een station toekennen. In deze paragraaf kijken we naar de invloed van de topdeelregeling.

We kijken daarbij vooral naar de “ x ” in de topdeelregeling. In theorie kan dit percentage tussen 0 en 100 liggen. Als $x = 0$, dan wordt de afdracht ter grootte van het verschil tussen het hoogste en het één-na-hoogste bod gemaximeerd op 0% van het eigen bod. Dit betekent dat de zittende partij bij winst geen afdracht aan de Staat zou hoeven te doen. In paragraaf 4.2.2 hebben wij reeds aangegeven dat het in dat geval voor de zittende partij optimaal is zijn ware waarde voor de concessie te bieden. Als $x = 100$, dan wordt de afdracht ter grootte van het verschil tussen het hoogste en het één-na-hoogste bod gemaximeerd op 100% van het eigen bod. Met andere woorden, de afdracht wordt niet afgetopt omdat 100% van het eigen bod altijd groter is dan het verschil tussen het hoogste en het één-na-hoogste bod. In de volgende alinea zullen wij laten zien dat het voor de zittende partij rationeel is lager dan zijn ware waarde te bieden als $x = 100$. De zittende partij zal dan net zoals een rationele bidder in een gewone eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling zonder “verkopende partijen”⁸¹ bieden en het biedgedrag van de zittende partij en “potentiële kopers” zal volledig symmetrisch zijn: alle partijen zullen dezelfde strategische afweging maken en hun biedgedrag zal dan ook op dezelfde manier van hun waarde afhangen. Hoe kleiner x , hoe meer asymmetrisch het biedgedrag van de zittende partij en “potentiële kopers”. Als x tussen 0 en 100 ligt zal een rationele bidder een bod uitbrengen tussen zijn ware waarde en het lagere reguliere “eerste-prijs gesloten-enveloppe” bod en wel zodanig dat hoe kleiner x , hoe hoger het bod.

⁸¹ Zittende partijen die ofwel de concessie behouden ofwel de opbrengst van de veiling verkrijgen.

Het bovenstaande met betrekking tot het geval dat $x = 100$ is als volgt in te zien. De mogelijke uitkomsten en corresponderende, persoonlijke waarderingen van de uitkomsten voor een *potentiële koper* zijn:

- als de potentiële koper niet het hoogste bod heeft is zijn waardering van de uitkomst genormaliseerd tot 0,
- als de potentiële koper wel het hoogste bod heeft is zijn waardering van de uitkomst gelijk aan de waarde die de partij aan het station toekent minus zijn eigen bod.

Ter vergelijking, de corresponderende, persoonlijke waarderingen van de uitkomsten voor een *zittende partij* zijn (waarbij we de situatie dat de zittende partij het station heeft als referentiepunt nemen):

- als de zittende partij niet het hoogste bod heeft is zijn waardering van de uitkomst gelijk aan het hoogste bod van de potentiële kopers minus de waarde die de partij aan het station toekent, en
- als de zittende partij wel het hoogste bod heeft is zijn waardering van de uitkomst gelijk aan minus(eigen bod – hoogste bod van de potentiële kopers), oftewel hoogste bod van de potentiële kopers – eigen bod.

De winst van de zittende partij bevat dus in beide gevallen het hoogste bod van de potentiële kopers. Omdat dit deel van de waardering van de zittende partij een eenvoudige additieve term is, heeft deze geen invloed op de strategische afwegingen die de zittende partij maakt. Een ander verschil tussen zittende partij en nieuwkomer betreft het referentiepunt: is het station al in bezit of niet. Ook hier geldt dat dit in waardering van een partij een eenvoudige additieve term is die geen invloed op de strategische afwegingen van partijen heeft. Als voor beide verschillen gecorrigeerd wordt, dan blijven dezelfde componenten over die het biedgedrag van zittende en nieuwe partijen bepalen, zodat de strategische afwegingen voor de zittende partij en de potentiële kopers dezelfde zijn.

Uit bovenstaande volgt dat alleen als $x = 100$, het biedgedrag van de zittende partij in theorie volledig symmetrisch is aan het biedgedrag van potentiële kopers. Als $15 < x < 30$ (zoals dat tot nu toe in de veilingen van 2002-2007 het geval was), worden de partijen niet symmetrisch behandeld. Zoals hierboven reeds is opgemerkt, is de achtergrond van deze asymmetrie dat op grond van geldende rechtsregels de zittende partij ook bij winst in de veiling voldoende gecompenseerd moet worden; een eeuwigdurend recht wordt namelijk ingeruild voor een in de tijd beperkt recht. Met $x < 100$, heeft een zittende partij een prikkel hoger te bieden dan in het symmetrische geval ($x = 100$), maar zeker niet hoger dan de waarde die hij aan de licentie toekent.

Ook op een meer intuïtieve manier is in te zien dat een laag topdeelpercentage een zittende partij er toe aanzet hoger te bieden. Het is namelijk relatief goedkoop om dichter bij de werkelijke waarde te bieden. In de traditionele afweging tussen winstmarge en de kans om te winnen die biedende partijen bij een eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling maken, domineert vanwege een laag topdeelpercentage de kans om het station ook feitelijk te behouden.

De topdeelregeling heeft geen direct effect op de strategische afwegingen van potentiële kopers wat te bieden. Echter, er is wel een indirect effect te verwachten. Ook voor potentiële kopers geldt de traditionele afweging tussen winstmarge en de kans om te winnen. Als, zoals boven aangegeven, een hoger topdeelpercentage (hogere x) impliceert dat de zittende partij minder hoog gaat bieden, dan weet een potentiële koper dat hij minder hoog hoeft te bieden om het station te kunnen kopen (in geval de zittende partij de hoogste bieder is van alle andere deelnemers aan de veiling). Dit betekent dat het voor een nieuwkomer optimaal is feitelijk ook minder te bieden. Dit effect zal naar verwachting echter niet erg groot zijn en zeker minder groot dan het primaire effect op het biedgedrag van de zittende partij. Het verschil tussen het hoogste en één-na-hoogste bod zal dus naar verwachting kleiner zijn, naarmate x groter is.

6.2 Biedgedrag tijdens de veilingen van 2002-2007

In deze paragraaf bekijken wij welke factoren invloed hebben gehad op het verschil tussen het hoogste en het één-na-hoogste bod (het “biedverschil”), waarbij wij het één-na-hoogste bod als referentiepunt nemen. Wij kijken naar dit “relatieve biedverschil” omdat het biedverschil in absolute zin niet vergelijkbaar is.⁸²

Wij hebben toegang gekregen tot alle biedingen die tijdens de veilingen van de afgelopen vijf jaar gedaan zijn. Uit deze biedingen is de volgende tabel met het “relatieve biedverschil” gedestilleerd. In de kolommen staan respectievelijk het aantal observaties, het gemiddelde, de standaarddeviatie en het minimum en maximum van het “relatieve biedverschil”.

⁸² Benzinstations met eenzelfde “absoluut biedverschil” kunnen verschillen met betrekking tot afzet, locatie van het station, etc.

Tabel 6.1: “relatieve biedverschil” = (hoogst bod – één-na-hoogste bod)/ één-na-hoogste bod

	Obs ⁸³	Gemiddelde	St. dev	Min	Max
Alle veilingen	47	146%	185%	3%	1081%
2002-2006	38	132%	128%	7%	617%
2002-2006 (zittende partij wint)	19	162%	109%	20%	404%
2007	9	208%	340%	3%	1081%
2007 (zittende partij wint)	7	260%	374%	15%	1081%
Zittende partij wint	26	188%	210%	15%	1081%
Zittende partij verliest	10	50%	41%	7%	133%
Zittende partij geen bod	11	135%	179%	3%	617%
Gebiedscriterium geldt	6	33%	32%	3%	87%

Uit tabel 6.1 volgt dat gemiddeld over alle veilingen het “absolute biedverschil” bijna 1,5 maal zo groot is als het één-na-hoogste bod (en dus het hoogste bod bijna 2,5 keer zo groot is als het één-na-hoogste bod). Gedurende 2002-2006 was het biedverschil 1,3 maal zo groot; in 2007, bijna 2,1 keer zo groot. Echter, de grote standaarddeviatie wijst op flinke uitschieters. Mogelijk is het grote verschil tussen het hoogste en het één-na-hoogste bod in 2007 veroorzaakt door de veiling van station Tienbaan waar de zittende partij bijna 12 maal zo veel bood (€10.036.206) als de partij met het één-na-hoogste bod (€850.000). Om dit na te gaan is dezelfde tabel geconstrueerd maar dan zonder de veiling Tienbaan (zie tabel 6.2).

Tabel 6.2: “relatieve biedverschil” zonder Tienbaan

	Obs	Gemiddelde	St. dev	Min	Max
Alle veilingen	46	126%	124%	3%	617%
2002-2006	38	132%	128%	7%	617%
2002-2006 (zittende partij wint)	19	162%	109%	20%	404%
2007	8	99%	100%	3%	224%
2007 (zittende partij wint)	6	124%	104%	15%	224%
Zittende partij wint	25	153%	107%	15%	404%
Zittende partij verliest	10	50%	41%	7%	133%
Zittende partij geen bod	11	135%	179%	3%	617%
Gebiedscriterium geldt	6	33%	32%	3%	87%

⁸³ De eerste veiling van 't Strand nemen wij als observatie niet mee in de analyse, omdat bij deze veiling de winnaar uiteindelijk niet aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan. De tweede veiling van 't Strand is wel meegenomen. Ook de veiling van 't Goor is niet meegenomen in de analyse, omdat er geen geldig tweede bod was.

In tabel 6.2 is te zien dat zonder Tienbaan in 2007 het “absolute biedverschil” ongeveer net zo groot is als het één-na-hoogste bod (en dus het hoogste bod ongeveer 2 keer zo groot is als het één-na-hoogste bod). Dit effect is kleiner dan het effect voor 2002-2006 dat ongeveer 1,3 is. Ook als alleen de waarnemingen meegenomen worden waarin de zittende partij gewonnen heeft, dan blijft het effect hetzelfde. Deze resultaten zijn in lijn met wat op theoretische gronden verwacht mag worden. In paragraaf 6.2 hebben wij immers laten zien dat als het topdeelpercentage stijgt, de zittende partij lager zal bieden en dat het “absolute biedverschil” kleiner zal worden.

Verder volgt uit de tabellen dat het “relatieve biedverschil” gemiddeld groter is als de zittende partij wint dan wanneer hij verliest. Als de zittende partij geen bod uitbrengt is het “relatieve biedverschil” gemiddeld groter dan wanneer hij verliest maar gemiddeld kleiner dan wanneer hij wint. Dat het “relatieve biedverschil” gemiddeld het kleinst is wanneer de zittende partij verliest is mogelijk te verklaren uit het feit dat de zittende partij in die gevallen dat hij verliest vaak het tweede bod heeft uitgebracht. In de afgelopen 5 jaar heeft de zittende partij 10 maal verloren waarvan hij 6 maal het tweede bod heeft uitgebracht.

Als het gebiedscriterium geldt (wat in zes gevallen het geval is geweest) is het “relatieve biedverschil” gemiddeld vrij klein. Dit is mogelijk te verklaren uit het feit dat de zittende partij in vier van de zes gevallen niet meegeboden heeft en dat de andere partijen dit van te voren hebben kunnen inschatten.

Welke factoren hebben invloed gehad op de grootte van het “relatieve biedverschil”? Om deze vraag te beantwoorden hebben we verschillende regressievergelijkingen geschat. Tabel 6.3 heeft betrekking op een ‘gewoon’ lineair model en tabel 6.4 op een loglineair model. Kolommen 1 en 3 hebben betrekking op een regressie-analyse met alle veilingen. Kolommen 2 en 4 hebben betrekking op een regressie-analyse met alleen de veilingen waarbij de zittende partij deelnam. Kolommen 1 en 2 hebben betrekking op een regressie-analyse met de verklarende variabele doorzet en dummy variabelen A-weg, Zittende partij wint en het jaar 2007. Kolommen 3 en 4 hebben betrekking op eenzelfde regressie-analyse maar dan met een extra verklarende variabele ‘aantal biedingen’.⁸⁴

⁸⁴ Naast deze regressie-analyses hebben wij nog een tal van andere regressie-analyses uitgevoerd met andere variabelen zoals dummy variabelen voor het moment waarop een zittende partij een bod heeft uitgebracht (als eerste of als laatste). Geen van deze variabelen bleek statistisch significant te zijn.

Tabel 6.3: Regressieresultaten “relatieve biedverschil”

	Coeff		Coeff		Coeff		Coeff	
Biedverschil_rel								
Doorzet	0.0001	**	0.0002	**	0.0001	**	0.0002	**
A-weg	-1.1966		-0.4524		-1.0250		-0.3961	
Aantal biedingen					-0.1525		-0.0967	
Zittende partij wint	0.9906	*	1.2957	*	1.0278	*	1.2555	*
D2007	0.4816		0.5582		0.7745		0.6408	
Constante	1.0030		-0.2379		1.6828	**	0.3027	
R ²	0.1851		0.3000		0.2220		0.3112	
Obs	47		36 ^a		47		36 ^a	

Legenda: a. Sample = alleen de veilingen waarbij de zittende partij deelnam

* = significant op 10%, ** = significant op 5%

Uit tabel 6.3 is af te lezen dat het “relatieve biedverschil” significant groter is bij stations met een grotere doorzet. Ook is het “relatieve biedverschil” significant groter wanneer de zittende partij de veiling wint. De verhoging van het topdeelpercentage heeft geen significant effect gehad.⁸⁵ De conclusies die hieruit getrokken moeten worden zijn echter niet zonder meer duidelijk. Vanwege het feit dat er slechts één jaar is geweest waarin het topdeelpercentage op 30% is gesteld, zijn er eigenlijk te weinig waarnemingen om een significante coëfficiënt van de jaardummy 2007 te kunnen verwachten.⁸⁶

Wij hebben ook het model in een loglineaire variant geschat. De resultaten staan in tabel 6.4. Een belangrijk voordeel van een loglineair model is dat de geschatte coëfficiënten gemakkelijker te interpreteren zijn. Zo is de in tabel 6.4 weergegeven coëfficiënt voor de variabele ‘Zittende partij wint’ op te vatten als de relatieve verandering van het “relatieve biedverschil” als gevolg van het feit dat een veiling door de zittende partij wordt gewonnen (Zittende partij wint = 1) ten opzichte van de situatie waarin dat niet het geval is (Zittende partij wint = 0).

⁸⁵ Wij hebben dezelfde analyse ook verricht met weglating van de veiling Tienbaan. Ook dan was de dummy voor 2007 niet significant.

⁸⁶ Een bijkomende reden is de uitschieter Tienbaan in 2007.

Tabel 6.4: Regressieresultaten ln(“relatieve biedverschil”)

	Coeff	Coeff	Coeff	Coeff
Ln(biedverschil_rel)				
Ln(Doorzet)	0.2257	0.0737	0.2892	0.0515
A-weg	-0.7442	-0.1030	-0.6993	-0.0911
Ln(Aantal biedingen)			-0.6184	0.0948
Zittende partij wint	1.1134 ***	1.2494 ***	1.1906 ***	1.2559 ***
D2007	-0.4104	-0.0346	-0.2260	-0.0475
Constante	-2.0767	-1.6003	-1.6758	-1.5945
R ²	0.2068	0.2463	0.2543	0.2471
Obs	47	36 ^a	47	36 ^a

Legenda: a. Sample = alleen de veilingen waarbij de zittende partij deelnam

*** = significant op 1%

Ondanks het verschil in aanpak leiden tabel 6.3 en tabel 6.4 tot dezelfde conclusies:

- De verhoging van het topdeelpercentage van 15% naar 30% in 2007 heeft geen significant effect gehad op het relatieve verschil tussen het hoogste en één-na-hoogste bod.⁸⁷
- Als de zittende partij de veiling wint is het relatieve verschil tussen het hoogste en één-na-hoogste bod significant groter dan wanneer het benzinestation in andere handen overgaat.

Een mogelijke verklaring voor het feit dat het “relatieve biedverschil” significant groter is als de zittende partij wint is dat stations waarop zittende partijen bieden vaak stations zijn die onderdeel uitmaken van een reeds optimaal netwerk dan wel een cruciaal element zijn in een te rationaliseren netwerk en dat de zittende partijen daarom bereid zijn zeer hoog te bieden. Daarbij komt nog dat zittende partijen vaak relatief grote partijen zijn die vanwege hun netwerkvoordelen een veel grotere waarde aan een concessie toekennen dan andere kleinere partijen en daarom de mogelijkheid hebben veel hoger te bieden (zie hoofdstuk 3). Een tweede mogelijke verklaring is de informatie-asymmetrie tussen zittende en andere partijen. In hoofdstuk 5 hebben we namelijk laten zien dat een zittende partij een informatievoorsprong op andere partijen heeft hetgeen deze niet-zittende partijen conservatief laat bieden (om niet ten prooi te vallen aan de *winner’s curse*). Een derde mogelijke verklaring kan gelegen zijn in het feit dat er geen serieus tweede bod wordt uitgebracht (als verwacht wordt dat de zittende partij toch wel zal winnen) en dat daardoor de biedingen van partijen die gewoon een gokje wagen het tweede bod kunnen worden. Zo was Tienbaan verreweg het grootste station (qua liters) in de veiling van 2007. Het tweede bod op Tienbaan

⁸⁷ Wij hebben ook regressievergelijkingen geschat met de multiplicatieve variabele “Zittende partij wint_D2007” in plaats van D2007. Ook deze variabele bleek niet statistisch significant te zijn.

was echter het twee-na-laagste bod van alle negen één-na-hoogste biedingen dat in de veiling van 2007 is uitgebracht.

6.3 Nadelen topdeelregeling

Er schuilen tenminste twee nadelen in de huidige vormgeving van de topdeelregeling die beiden voortkomen uit strategisch gedrag. Het eerste nadeel is dat door samenspanning tussen de zittende partij en een “bevriende partij” het topdeel klein gehouden kan worden. Immers, de “bevriende partij” kan een bod uitbrengen dat net iets onder dat van de zittende partij ligt. Aangezien achteraf lastig te bewijzen is dat beide biedingen door samenspanning tot stand zijn gekomen ook al liggen zij dicht bij elkaar (het kleine verschil kan ook toevallig tot stand gekomen zijn) blijft dit een probleem dat ook door de NMa achteraf moeilijk is te beoordelen. Een tweede mogelijk nadeel is dat concurrenten van de zittende partij deze zittende partij een hak kunnen zetten (coördinatie is dan wel vereist!) door expres laag te bieden waardoor het topdeel onterecht groot wordt.⁸⁸ Beide nadelen kunnen ondervangen worden door de zittende partij als hij wint altijd een percentage van zijn bod te laten betalen;⁸⁹ het eerste deel van de topdeelregeling (“betaling van het topdeel”) komt daarmee te vervallen. Echter, voor deze wijziging moet de Benzinewet worden gewijzigd. Zo’n wijziging lijkt ons te majeur voor de gestelde nadelen. Bovendien zul je dan discussies met de zittende partijen over de hoogte van dit percentage kunnen krijgen.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben wij laten zien dat in een eerste-prijs gesloten-enveloppe veiling met topdeelregeling rationeel biedende partijen niet boven de waarde die zij aan een concessie toekennen, zullen bieden. Dit logenstaft de indruk van diverse marktpartijen dat zittende partijen (die bij winst slechts het verschil tussen hun winnende bod en het tweede bod hoeven te betalen danwel $x\%$ van hun eigen bod als dit lager ligt dan dit verschil) ver boven de feitelijke waarde van het benzinstation bieden om er zo zeker van te zijn dat zij de locatie zouden behouden.⁹⁰ Wel is het zo dat het voor zittende partijen rationeel is hoger te bieden (maar niet hoger dan de waarde die zij aan de concessie toekennen) naarmate het topdeelpercentage lager is. Daarom adviseren wij het topdeelpercentage op 30% te houden om de kans op

⁸⁸ In de huidige regeling wordt het effect van dit mogelijke strategische gedrag enigszins gedempt door het topdeelpercentage.

⁸⁹ Dit percentage zal lager moeten liggen dan de “ x ” uit de topdeelregeling om de bieders niet slechter af te laten zijn.

⁹⁰ Deze theoretische overwegingen zijn bevestigd in de gesprekken die wij met de grotere marktpartijen hebben gehad. Deze partijen zijn genoodzaakt vooral naar de waarde van de aandeelhouders te kijken en laten de biedingen van te voren bepalen door een team van economen die op basis van dezelfde overwegingen als die wij in dit hoofdstuk beschreven hebben tot een bod komen.

vlagwisselingen te maximaliseren. Wij zien op dit moment onvoldoende redenen om een ander percentage voor te stellen. In de eerste plaats kunnen wij (op basis van een gebrekkig aantal waarnemingen) op dit moment geen significant effect van een verandering van het topdeelpercentage van 15 naar 30% op het biedgedrag van marktpartijen vaststellen. Hiermee ontbreekt op dit moment een overtuigende basis om met significante wijzigingsvoorstellen te komen. In de tweede plaats is voor het verder verhogen van het topdeelpercentage een wetswijziging nodig. Zittende partijen zullen beargumenteren dat het verder verhogen van het percentage geen recht doet aan het uitgangspunt dat de veiling voor de verkoper een optimale opbrengst moet opleveren en de particuliere concessiehouders die hun stations aan het eind van de overgangperiode ter veiling zullen aanbieden zullen aandragen dat zij met zo'n verhoging de dupe zijn geworden van het biedgedrag van de grote oliemaatschappijen waar zij part nog deel aan hebben. Gegeven het gebrekkige bewijs en het feit dat een overtuigende reden nodig is om een wetswijziging door te voeren, adviseren wij dat op dit moment niet te doen.

Vanwege het feit dat zittende partijen door de netwerkeffecten hogere waarderingen hebben en dat de nog te veilen stations onderdeel zijn van een gerationaliseerd netwerk is onze verwachting dat, als de topdeelregeling toch anders zal worden ingevuld (bijvoorbeeld dat het topdeelpercentage hoger zal worden vastgesteld), zittende partijen (in het verleden en in de nabije toekomst vooral de grotere oliemaatschappijen) wel minder gaan bieden, maar dat ze nog steeds vaak de veiling zullen winnen. Bovendien behouden zij zelfs met een topdeelpercentage van 100% nog een voordeel in de veiling zelf omdat zij dan immers bij winst "slechts" het verschil tussen hun eigen bod en het tweede bod hoeven te betalen. De strategische afwegingen die rationele zittende partijen maken zijn bij een topdeelpercentage van 100% wel gelijk aan die van de "potentiële kopers".

Tenslotte hebben wij inzichtelijk gemaakt dat de topdeelregeling strategisch gedrag in de hand kan werken: "bevriende partijen" kunnen het topdeel klein houden en concurrenten kunnen het topdeel met opzet groot houden. Dit strategisch gedrag is te voorkomen door de zittende partij altijd een percentage van zijn bod te laten betalen als hij wint. Hiervoor is echter een wetswijziging noodzakelijk. Aangezien wij geen overtuigende bewijzen voor deze vorm van strategisch biedgedrag hebben gevonden, is het de vraag of deze meer theoretische nadelen zo'n wetswijziging rechtvaardigen.

7 Evaluatie overige aspecten uit de veilingregeling

Dit hoofdstuk gaat in op enkele detailaspecten van het veilingreglement, in het bijzonder de termijn van het aanbieden van het exploitatiecontract en op de sancties bij het niet nakomen van betalingsverplichtingen. Paragraaf 7.1 gaat in op de termijn en paragraaf 7.2 op de sancties. Paragraaf 7.3 concludeert.

7.1 Termijn van het aanbieden van het exploitatiecontract

Nieuwe huurders/concessiehouders van geveilde locaties hebben een wettelijke plicht een exploitatieovereenkomst aan de “gewone” exploitant aan te bieden die die exploitant redelijkerwijs in staat stelt om tot en met het kalenderjaar 2017 gemiddeld een netto winstaandeel te genieten dat gelijk is aan diens gemiddelde netto winstaandeel en die in verhouding tot de bestaande exploitatieovereenkomst geen zodanige bepalingen bevat, dat aanvaarding door de exploitant van hem redelijkerwijs niet kan worden verlangd.⁹¹ De exploitant zal die plicht zelf moeten afdwingen, desnoods via tussenkomst van de rechter. De Staat is daarbij geen partij volgens de Benzinewet.

De precieze procedure ziet er als volgt uit.⁹² De nieuwe concessiehouder is verplicht binnen één week na gunning van de concessie contact op te nemen met de “gewone” exploitant over een nieuw exploitatiecontract. Binnen vier weken moet in principe een nieuw exploitatiecontract worden aangeboden.⁹³ Indien binnen deze vier weken niet tot overeenstemming gekomen kan worden, dan moet de concessiehouder binnen acht weken na gunning van de concessie de exploitant een schriftelijk aanbod doen dat de exploitant redelijkerwijs in staat stelt om tot en met het eind van de overgangperiode (kalenderjaar 2017) gemiddeld een netto winstaandeel te verdienen dat gelijk is aan zijn huidige gemiddelde netto winstaandeel. Dit aanbod moet vergezeld gaan van een schriftelijk oordeel van een onafhankelijke deskundige waaruit blijkt dat dit aanbod voldoet.⁹⁴ De exploitant is verplicht binnen twee weken na ontvangst van het aanbod

⁹¹ Het exploitatiecontract voor een “aangewezen” exploitant wordt hier buiten beschouwing gelaten omdat hieromtrent geen problemen spelen. Het bestaande contract gaat van rechtswege over op de nieuwe partijen (zie artikel 13 Benzinewet).

⁹² Zie het *Convenant ‘Onderliggende Rechtsrelaties’* en de Benzinewet.

⁹³ Indien de oude concessiehouder winnaar is van de veiling, blijven in principe de oude voorwaarden voor de exploitant van kracht. In de brief van het Ministerie van Financiën aan de VNPI, BOVAG en BETA d.d. 11 juli 2006 wordt gesteld dat “bij een gelijkblijvende huurder en exploitant in principe de voorwaarden uit de oude en nieuwe exploitatieovereenkomst hetzelfde kunnen zijn, met dien verstande dat de exploitatieovereenkomst wordt aangevuld met het artikel ‘Toetsing exploitatieovereenkomst’ en dat de einddatum van het contract wordt aangepast”.

⁹⁴ Deze onafhankelijke (door de Staat betaalde) deskundige moet door de nieuwe concessiehouder ingeschakeld worden zodra (na vier weken) duidelijk is dat geen overeenstemming bereikt kan worden. De onafhankelijke deskundige hoort voorafgaand aan zijn oordeel de exploitant over het aanbod van de nieuwe concessiehouder. Deze hoorplicht moet ergens tussen de vierde en achtste week na de dag van de veiling geëffectueerd worden.

per aangetekende brief mee te delen of hij het aanbod aanvaardt of niet. Indien de bestaande exploitant de nieuwe overeenkomst niet aanvaardt (of niet binnen twee weken reageert), eindigt de bestaande exploitatieovereenkomst op het tijdstip, waarop de bestaande overeenkomst eindigt, zonder dat de bestaande exploitant om die reden recht heeft op enige vergoeding.

In de consultatieronde heeft de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) aangegeven de termijn voor het aanbieden van het exploitatiecontract (vier weken) als krap te ervaren. De VNPI beveelt derhalve aan om het tijdstip van de veiling meer naar voren te halen bijvoorbeeld naar de eerste week van september of de tweede helft van juni. Een aantal marktpartijen heeft in de gesprekken die we gevoerd hebben daaraan wel de voorwaarde gekoppeld dat de overdracht van de oude naar de nieuwe concessiehouder eind december blijft (kan blijven) plaatsvinden.

BOVAG en BETA hebben aangegeven dat de termijnen helemaal niet werken⁹⁵ en dat daarom als de termijn voor het aanbieden van het exploitatiecontract is verstreken (4 weken) en de nieuwe concessiehouder nog geen exploitatiecontract heeft aangeboden, de nieuwe concessiehouder een sanctie moet worden opgelegd. Menig exploitant heeft ook na lange tijd (na de 8 weken) nog geen (ondertekend) exploitatiecontract met de nieuwe concessiehouder. Er rest dan niets anders dan de gang naar de rechter.

Uit de marktconsultatie is gebleken dat voornamelijk de VNPI-leden geïnteresseerd zijn in een verlenging van de termijn door de veiling in de tijd naar voren te halen. Voor de exploitanten, verenigd in de BOVAG en BETA, is de lengte van de termijn niet zo'n issue, maar veeleer de verplichtingen die aan de termijn gekoppeld zijn (en vele andere zaken die met het aanbieden van het exploitatiecontract te maken hebben).⁹⁶ Ons advies is te bezien of de veiling naar de eerste week van september geschoven kan worden (zo wordt tegemoet gekomen aan de wensen van de VNPI) en anderzijds te bezien of de verplichtingen die aan de eerste vier weken na gunning gekoppeld zijn aangescherpt danwel nader ingevuld kunnen worden (wens van de exploitanten).

⁹⁵ Volgens BOVAG en BETA ondernemen de nieuwe concessiehouders vaak de eerste vier weken weinig actie.

⁹⁶ In de ogen van BETA ligt de Benzinewet niet in het verlengde van het *Convenant 'Onderliggende Rechtsrelaties'* in de zin dat volgens hen in het Convenant werd uitgegaan van het feit dat de concessie pas naar de nieuwe concessiehouder over mag gaan wanneer het bod gestand is gedaan en aan alle overige verplichtingen (zoals het aanbieden van een exploitatiecontract) voldaan is terwijl in de Benzinewet de nieuwe huurovereenkomst (tussen de winnaar van de veiling en de Staat) reeds tot stand komt na betaling van het bod.

7.2 Sancties bij niet nakomen betalingsverplichtingen

In de afgelopen veilingen is het één keer voorgekomen dat een winnaar van een station niet aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan met als gevolg dat voor dit station een nieuwe veiling gehouden moest worden.⁹⁷ Naast de Staat (die een nieuwe veiling heeft moeten organiseren) zijn ook de zittende concessiehouder en de op deze locatie aanwezige exploitant hierdoor gedupeerd: de zittende concessiehouder omdat het hoogste bod in de herveiling lager lag dan het één-na-hoogste bod in de oorspronkelijke veiling en de exploitant omdat hij tijd en energie verloren heeft aan het overleg met de “winnaar”.

De vraag is of de vereiste garanties waaraan deelnemers moeten voldoen en/of de huidige sanctiemogelijkheden aangepast zouden moeten worden. Een reden om dit te doen is – zoals hierboven geschetst – om zoveel mogelijk te voorkomen dat de zittende concessiehouder (en exploitant) gedupeerd worden. Een tegenargument is dat het introduceren van additionele eisen/sancties ook weer kosten met zich meebrengen. In de afweging tussen dit voor- en tegenargument moet de kans op herhaling dat een winnaar van een station niet aan zijn betalingsverplichtingen voldoet worden meegenomen. Deze kans schatten wij niet al te groot in omdat in toekomstige veilingen waarschijnlijk vooral de grotere oliemaatschappijen stations zullen winnen (nu zij aan hun reductieverplichting voldaan hebben en weer vrijelijk stations mogen bijkopen). De kans dat grote oliemaatschappijen niet aan hun verplichtingen kunnen/zullen voldoen is uiterst gering.

Wat zijn de huidige regels en hoe zouden die eventueel aangepast kunnen worden? Deelnemers aan de veiling moeten thans vóór de veiling kunnen aantonen dat zij niet in staat van faillissement of surseance van betaling verkeren. Verder behoort (volgens de veilingregeling) degene die zijn betalingsverplichtingen niet nakomt de schade die de Staat door zijn handelen lijdt te vergoeden. De nu geldende regels zouden aangescherpt kunnen worden door bijvoorbeeld een bankgarantie voor de taxatiewaarde van de opstallen voor de stations waar men een bod op wil uitbrengen te vereisen.⁹⁸ Het vooraf vereisen van een bankgarantie voor een bedrag dat ver boven de taxatiewaarde uitgaat is niet wenselijk omdat dit het aantal minder kapitaalkrachtige potentiële toetreders zal beperken. Qua extra sanctiemogelijkheden zien wij enige ruimte: de in gebreken blijvende “winnaar” zou ook (naast de schade die hij aan de Staat moet betalen) van toekomstige veilingen uitgesloten kunnen

⁹⁷ Het betreft benzinstation 't Strand in de veiling van 2005.

⁹⁸ Het ligt overigens niet in de rede deze bankgarantie ook van de zittende concessiehouder of van partijen met een bewezen “trackrecord” te vragen aangezien deze partijen waarschijnlijk al vele deskundigenverklaringen hebben afgegeven en in het verleden steeds aan hun betalingsverplichtingen hebben voldaan.

worden. Hiervoor zou wel Artikel 10 van het Toelatingsreglement veiling benzinstations aangepast moeten worden.

7.3 Conclusie

Met betrekking tot het aanbieden van het exploitatiecontract adviseren wij te bezien of de veiling naar de eerste week van september geschoven kan worden (zo wordt tegemoet gekomen aan de wensen van de VNPI) en anderzijds te bezien of de verplichtingen die aan de eerste vier weken na gunning gekoppeld zijn aangescherpt danwel nader ingevuld kunnen worden (wens van de exploitanten). Met betrekking tot het niet nakomen van de betalingsverplichtingen stellen wij voor vóór de veiling een bankgarantie (van de niet-zittende partijen) te vereisen voor de taxatiewaarde van de opstallen voor de stations waar men een bod op wil uitbrengen als uit een kosten-baten-analyse zou blijken dat de kosten die hiermee gemoeid gaan opwegen tegen de verwachte uitgespaarde kosten voor de oude concessiehouder en exploitant wanneer een “winnaar” niet aan zijn betalingsverplichtingen voldoet. Als extra sanctiemogelijkheid zou een partij die niet aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan van toekomstige veilingen kunnen worden uitgesloten.

8 Beleidsaanbevelingen

Bij wijze van samenvatting, zal dit hoofdstuk een aantal beleidsaanbevelingen die in de vorige hoofdstukken aan de orde zijn gekomen, op een rijtje zetten. Daarbij zal onderscheid gemaakt worden tussen de overgangperiode (zie paragraaf 8.1) en de periode erna (zie paragraaf 8.2).

8.1 Overgangperiode

In de vorige hoofdstukken hebben wij aangegeven geen majeure ingrepen in de veiling aan te bevelen. Wij doen deze aanbeveling omdat (1) er vanwege gebrek aan data geen duidelijke uitspraken te doen zijn over of er naar aanleiding van de veiling wel of niet meer prijsconcurrentie tot stand gekomen is, (2) de eerder gemaakte afspraken over afkoop van eeuwigdurende concessies gerespecteerd moet worden, (3) alle details reeds uitonderhandeld zijn en daardoor elke grotere verandering aangevochten zal worden,⁹⁹ en (4) de veiling slechts één element is in het bredere spectrum van concurrentie in de brandstoffenmarkt is (zo kunnen stations altijd ook buiten de veiling om gekocht en verkocht worden).

Met nadruk zij hier gesteld dat deze aanbeveling niet gebaseerd is op het feit dat wij zouden menen dat de huidige veilingvorm aan de belangrijkste doelstelling van de veiling, namelijk het zorgen voor meer prijsconcurrentie, voldoet. In voorgaande hoofdstukken hebben wij aangegeven dat prijsconcurrentie niet echt tot stand gekomen lijkt te zijn (wat wellicht ook niet te verwachten was). Ten eerste zijn er niet veel echte nieuwkomers langs het hoofdwegennet gekomen. Ten tweede lijken de grote maatschappijen de veiling gebruikt te hebben om hun netwerk te optimaliseren. Ten derde zijn het de structurele aspecten van de benzinemarkt zelf die prijsconcurrentie in de weg staan: het relatief grote aantal kaarthouders (die niet zelf voor de brandstof hoeven te betalen) maakt de vraag naar benzine relatief inelastisch en de loyaliteitsprogramma's doet consumenten minder bij de concurrent tanken. Wel dient men natuurlijk voorzichtig te zijn niet te snel te concluderen dat er geen prijsconcurrentie is langs het hoofdwegennet op basis van de observatie van hogere pompprijzen in verhouding tot de prijzen op het onderliggende wegennet. Voordat een dergelijke conclusie getrokken wordt, moet eerst gecorrigeerd worden voor de hogere kosten die het aanbieden van benzine langs het hoofdwegennet met zich meebrengt.

Wel doen wij een aantal aanbevelingen voor de korte termijn. Ten eerste adviseren wij de informatie in het biedboek te verbeteren om partijen in staat te stellen een beter bod in de veiling uit te brengen. Zo zou, voor zover de NMa daar positief over

⁹⁹ Hierdoor zal veel tijd verloren gaan. Tegen de tijd dat alle (juridische) procedures doorlopen zijn is de overgangperiode al voor een belangrijk deel voorbij.

adviseert, meer informatie in het biedboek opgenomen kunnen worden over doorzet, kaartliters en shopomzet. Ten tweede zouden wij willen adviseren na te gaan of de kostenallocaties ter berekening van het netto winstaandeel in alle gevallen (dus ook in geval van situaties van exploitanten met meerdere bedrijven) eenduidig geformuleerd zijn. Ten derde zouden wij het topdeelpercentage op 30% houden om de kans op vlagwisselingen binnen de eerder gemaakte afspraken zo groot mogelijk te houden. Ten vierde adviseren wij de overheid met betrekking tot het aanbieden van het exploitatiecontract te bezien of de veiling naar de eerste week van september geschoven kan worden en anderzijds te bezien of de verplichtingen die aan de eerste vier weken na gunning gekoppeld zijn aangescherpt danwel nader ingevuld kunnen worden.¹⁰⁰

Aanpalend aan ons onderzoek, lijkt het ons erg verstandig nu al naast het creëren van een goede nulmeting met de aanleg van een goede dataverzameling van benzineprijzen (panel van cross-sectie en tijdreeks) en eventueel van kaartliters/-kortingen te beginnen om te voorkomen dat een volgend onderzoek wederom tot de conclusie komt dat er te weinig systematische gegevens voorhanden zijn om te bepalen of er meer prijsconcurrentie is.

8.2 Na de overgangperiode

Zelfs nadat de topdeelregeling ophoudt te bestaan, verwachten wij geen grote effecten van de veiling. De netwerkeffecten die in de brandstoffenmarkt belangrijk zijn blijven namelijk bestaan (waardoor grote partijen meer waarde aan een locatie toekennen dan kleine partijen), en de zittende partijen blijven een prikkel houden om nieuwe toetreders te weren (de winsten per partij dalen namelijk in het algemeen wanneer er meer verschillende partijen komen). Prijsconcurrentie lijkt, bij ongewijzigd beleid, ook niet op lange termijn tot stand te komen, vooral omdat een belangrijk deel van de klanten langs het hoofdwegennet prijsongevoelig is. Wellicht gaat er op termijn wel meer prijsconcurrentie vanaf aangrenzende benzinestations op het onderliggende wegennet tot stand komen.

Als uit toekomstig onderzoek inderdaad blijkt dat ook op de lange termijn te weinig prijsconcurrentie tot stand komt, dan moet een breed scala van (ingrijpende) maatregelen overwogen worden die voor een belangrijk deel buiten de veiling om gerealiseerd moeten worden. Een aantal van deze voorstellen zijn niet uitvoerig in ons

¹⁰⁰ Tenslotte kan gedacht worden vóór de veiling een bankgarantie van de niet-zittende partijen te vereisen voor de taxatiewaarde van de opstallen voor de stations waar men een bod op wil uitbrengen om te voorkomen dat een “winnaar” niet aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. Voordat deze suggestie overgenomen wordt zal wel nagegaan moeten worden of dit niet te grote extra kosten voor partijen met zich meebrengt.

onderzoek bestudeerd en indien in deze richting stappen overwogen worden, zouden de effecten eerst goed onderzocht moeten worden.

Een eerste optie die overwogen zou kunnen worden is het op mededingingsrechtelijke gronden verbieden van het dagelijks publiceren van adviesprijzen.

Als tweede optie zou het aantal locaties uitgebreid kunnen worden door het afstandsstramien van 20 km voor benzinstations langs de rijkswegen op te heffen en in beginsel toe te staan dat op solitaire verzorgingsplaatsen benzinstations worden gevestigd. Deze voorstellen zijn reeds door de *MDW-werkgroep Benzinemarkt* in 1998 gedaan en ook door het toenmalige kabinet overgenomen.¹⁰¹ Deze werkgroep heeft becijferd dat er 50-150 nieuwe locaties in heel Nederland gecreëerd zouden kunnen worden. Ook zou het toegestaan kunnen worden om op bestaande locaties een tweede pomphouder van een andere merknaam toe te laten. Deze nieuwe locaties zouden eventueel (voor een deel) speciaal voor nieuwe (branchevreemde) partijen gereserveerd kunnen worden.

Als derde optie zou een nieuwe reductieverplichting c.q. toenameverbod (voor de vier grote oliemaatschappijen) geïntroduceerd kunnen worden (die aansluit bij de aantallen benzinstations die ten grondslag lagen aan de oude reductieverplichting). Dit zou betekenen dat deze oliemaatschappijen (in het voor hen meest gunstige geval) alleen stations mogen bijkopen als zij een ander station opgeven. In de Benzinescan van 2005/2006 heeft de NMa al op deze optie gehint. Het is evident dat hoe groter de nieuwe reductieverplichting zal zijn, hoe meer kansen er voor nieuwkomers komen. Het effect van zo'n nieuwe reductieverplichting zal naar verwachting groter zijn dan die van de oude, omdat de oude voornamelijk gebruikt is om het netwerk te rationaliseren.

Als vierde optie zou aan andere veilingssystemen (asymmetrisch, blok- en/of combinatorische veiling) gedacht kunnen worden. Bij een asymmetrische veiling zouden grote partijen bijvoorbeeld een netwerkfahankelijke biedhandicap opgelegd kunnen worden. Concreet betekent dit dat partijen met veel stations een hoger bedrag moeten bieden om de veiling te winnen dan partijen die over minder of geen stations beschikken (hoe groter het aantal stations, hoe groter de biedhandicap). Zo'n voorstel tot asymmetrische veiling is reeds door de *MDW-werkgroep Benzinemarkt* in 1998 gedaan en ook door het toenmalige kabinet overgenomen.¹⁰²

¹⁰¹ Deze voorstellen zijn nadien door een opvolgend toenmalig kabinet in de onderhandelingen met de convenantpartijen losgelaten.

¹⁰² Ook dit voorstel is nadien door een opvolgend toenmalig kabinet losgelaten.

Tenslotte zou ook het gebiedscriterium anders ingevuld kunnen worden. Het eenvoudigste is natuurlijk het aantal kilometers op dezelfde weg, in dezelfde rijrichting, waarbinnen twee onder dezelfde vlag opererende tankstations geëxploiteerd mogen worden, op te rekken.

Dit zijn stuk voor stuk ingrijpende maatregelen die slechts overwogen dienen te worden als uit toekomstig onderzoek op basis van een gedegen gegevensbestand van benzineprijzen zou blijken dat er inderdaad weinig prijsconcurrentie langs het hoofdwegennet is. Uit nader onderzoek moet blijken in hoeverre de genoemde maatregelen (naar verwachting) een positieve bijdrage leveren aan de gewenste toename van de prijsconcurrentie tussen benzinestations gevestigd langs het hoofdwegennet.

Referenties

- Convenant 'Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegennet', 13 april 2000
- Convenant 'Veiling en Gebruiksvergoeding', 8 november 2001
- Convenant 'Onderliggende Rechtsrelaties', 8 november 2001
- Damme, E. van, E. Maasland en S. Onderstal, 2000, Veiling MBVP's langs rijkswegen, CentER/KUB, augustus 2000
- Goeree, J.K., M. Minkman en B. Moldovanu, 2001, Een beoordeling van het ontwerp van de veiling van MBVP's langs rijkswegen, Universiteit van Virginia & Hypercube Business Innovation & Universiteit van Mannheim, 22 oktober 2001
- Grimm, V., F. Riedel en E. Wolfstetter, 2005, Low Price Equilibrium in Multi-Unit Auctions: The GSM Spectrum Auction in Germany, *International Journal of Industrial Organization*, 21, blz. 1557–1569
- Jehiel, P. en B. Moldovanu, 2003, An Economic Perspective on Auctions, *Economic Policy*, 36, blz. 271-308
- Klemperer, P.D., 2002, What Really Matters in Auction design, *Journal of Economic Perspectives*, 16(1), blz. 169-190
- KPMG Bureau voor Economische Argumentatie i.s.m. Pot Jonker Hoogendoorn, 1997, Nieuwe uitgifteregeling voor bestaande locaties voor benzinstations langs het hoofdwegennet, Hoofddorp/Haarlem, 4 september 1997
- Ministerie van Financiën, 1999, Eindrapport van de werkgroep veilen, Den Haag, februari 1999
- Ministerie van Financiën, 2003, Toelatingsreglement veiling benzinstations, Den Haag, versie 6 maart
- Ministerie van Financiën, 2005, Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen, *Staatsblad* 2005, 324
- Ministerie van Financiën, 2005, Regeling vaststelling netto winstaandeel exploitant verkooppunt van motorbrandstoffen, *Staatscourant* 27 juli 2005, nr. 143, p. 16
- Ministerie van Financiën, 2005, Protocol accountantsonderzoek vaststelling netto winstaandeel exploitant verkooppunt motorbrandstoffen, Den Haag, versie 30 juni

Ministerie van Financiën, 2007, Veiling huurrechten benzinstations langs
rijkswegen, brochure 12 september 2007, Den Haag

NMa, 2006, Benzinescan 2005/2006, Den Haag

OCFEB / NIPO *Consult*, Prijsverschillen tussen Nederlandse pompstations verklaard,
onderzoeksvoorstel, Rotterdam, 27 mei 2003

Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 22 004, nr. 8, Den Haag

Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 900 XIII, nr. 26, Den Haag

Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 24 036, nr. 85, Den Haag

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 24 036, nr. 117, Den Haag

Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 24 036, nr. 278, Den Haag

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 24 036, nr. 294, Den Haag

Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 951, nr. 3, Den Haag

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 XIII, nr. 21, Den Haag

Bijlage A Deelnemers ronde-tafel bijeenkomst en 1:1-sessies

Deelnemers ronde-tafel bijeenkomst d.d. 10 oktober 2007

VNPI, VPR, BOVAG, BETA, Avia, FuelPlaza, Y.O. Kara [winnaar Zwartewater]

1:1-sessies / interviews

Datum	Geïnterviewde partij¹⁰³
4 oktober 2007	NOVE (Nederlandse Organisatie Voor de Energiebranche)
24 oktober 2007	VNPI (Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie) Esso Nederland B.V.
25 oktober 2007	Kuwait Petroleum (Nederland) B.V. (Q8) Brand Oil Servicestations B.V.
26 oktober 2007	Delek Nederland B.V. (brandname Texaco)
29 oktober 2007	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.
30 oktober 2007	Weghorst-Oliko B.V. (Avia)
31 oktober 2007	VPR (Vereniging Particuliere Rijkswegvergunningen van Tankstations)
5 november 2007	BOVAG-afdeling BBT (Branche Behartiging Tankstations)
6 november 2007	Domeinen West (organisator van de benzineveiling)
8 november 2007	BP Nederland B.V.
9 november 2007	Gulf Holding B.V.
13 november 2007	Ministerie van Financiën
15 november 2007	BETA (Belangenvereniging Tankstations)
19 november 2007	Dirk van den Broek

¹⁰³ Total Nederland N.V. heeft er voor gekozen haar visie alleen schriftelijk kenbaar te maken.

Bijlage B Begrippenlijst

Aangewezen exploitant: een exploitant die op grond van uit 1972 daterende en in november 2002 ingetrokken beleidsregels van de Minister van EZ een verkooppunt ter exploitatie “toegewezen” kreeg als compensatie voor het verlies van een elders gelegen verkooppunt.

Alternatief traject: de inhoud van de convenanten en de nadere invulling ervan in wetgeving en beleid, evenals de inhoud van de bilaterale overeenkomsten.

Bilaterale overeenkomst: overeenkomst tussen het Rijk en een concessiehouder.

Exploitatievormen van tankstations:¹⁰⁴

COCO (*Company Owned, Company Operated*): Het benzinstation is in eigendom van een oliemaatschappij, het personeel is in loondienst. De oliemaatschappij bepaalt de brandstofprijzen.

CODO (*Company Owned, Dealer Operated*): De exploitant huurt of pacht het station van de oliemaatschappij, ontvangt een bepaalde marge over de verkochte brandstof en exploiteert de shop. Exploitant kan zelfstandig brandstofprijzen vaststellen.

DODO (*Dealer Owned, Dealer Operated*): De exploitant is eigenaar c.q. vergunninghouder en heeft slechts een leveringsovereenkomst met de oliemaatschappij onder wiens vlag hij opereert. Contracten worden over het algemeen voor 5 jaar afgesloten. De exploitant stelt de prijzen vast.

COCA (*Company Owned, Commissioned Agency*): Exploitatie van de pomp is gescheiden van de shop. De oliemaatschappij exploiteert de pomp en de exploitant de shop. De oliemaatschappij huurt als het ware het voorterrein en betaalt een commissie over de verkochte liters. Brandstofprijzen worden bepaald door de oliemaatschappij.

Gebiedscriterium: dit criterium schrijft voor dat binnen 25 kilometer op dezelfde weg, in dezelfde rijrichting, niet twee onder dezelfde vlag opererende tankstations geëxploiteerd mogen worden.

Gebruiksvergoeding: de door de concessiehouder aan het Rijk voor het gebruik van de locatie verschuldigde vergoeding.

¹⁰⁴ Zie Benzinescan 2005/2006, NMa.

Netto winstaandeel (voor de exploitant): resultante van de resultatenrekening.

Onderliggende rechtsrelatie: rechtsrelatie tussen

- 1) een concessiehouder en een exploitant van een benzinstation, of
- 2) een concessiehouder en derden, of
- 3) een exploitant van een benzinstation, niet zijnde een concessiehouder, en derden, voorzover betrekking hebbende op de inrichting en exploitatie van een benzinstation op een locatie.

Overgangperiode: de periode tot 2024 waarin de laatste stations voor de eerste keer geveild worden. Binnen deze overgangperiode gelden verschillende regimes: voor een specifieke locatie duurt de overgangperiode tot de tweede veiling van die betreffende locatie, voor de gewone exploitant duurt de overgangperiode tot 2018 en voor de aangewezen exploitant duurt de overgangperiode tot 2021.

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

REN-methodiek: methodiek die de objectieve waarde van een locatie vaststelt aan de hand van een drietal criteria: passantenstroom (83%), aanwezige voorzieningen (7%) en kavelgrootte (10%).

REN-score: score die uit de REN-methodiek volgt.

Rijksweg: weg in beheer bij het Rijk (Rijkswaterstaat) en eigendom van de Staat.

Topdeelregeling: afdracht aan de Staat (door de zittende concessiehouder) van het verschil tussen het hoogste en het één-na-hoogste bod met een maximum van 15% van het hoogste bod (in de eerste vier veilingen) en 30% van het hoogste bod (in de vijfde veiling) ingeval de zittende concessiehouder wint.

Veilingschema: het schema waarin voor alle benzinstationlocaties wordt aangegeven op welk tijdstip deze worden geveild.

Wbr-vergunning: een ingevolge de *Wet beheer rijkswaterstaatwerken* verleende vergunning op grond waarvan het is toegestaan een benzinstation langs een rijksweg op te richten en te exploiteren.

Bijlage C Veilinguitkomsten (Openbare biedinformatie)

2002

kavel ¹⁰⁵	locatie	zittende partij	winnaar	hoogste bod	één-na- hoogste bod ¹⁰⁶	zittende partij meegeboden?	aantal biedingen ¹⁰⁷	bijzonderheden
1	Amstelveen-Zuid (A9) Gemeente Amstelveen (Noord-Holland)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	Kuwait Petroleum (Nederland) B.V. (Q8)	€ 11.501.002		Ja	9	
2	't Goor (A67) Gemeente Bladel (Noord- Brabant)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	€ 360.835	ongeldig	Ja	2	
3	Stienkamp (N31) Gemeente Smallingerland (Friesland)	Kuwait Petroleum (Nederland) B.V. (Q8)	Kuwait Petroleum (Nederland) B.V. (Q8)	€ 1.100.008	€ 600.000	Ja	3	kort voor de veiling (op 1 december 2002) heeft Q8 deze locatie van BP gekocht
4	Bloksloot (A7) Gemeente Skarsterlân (Friesland)	Total Nederland N.V.	Oliehandel Nederland B.V. (Gulf Holding B.V.)	€ 700.000		Ja	4	
5	Nijpoort (A27) Gemeente De Bilt (Utrecht)	Esso Nederland B.V.	Esso Nederland B.V.	€ 7.019.001	€ 5.231.472	Ja	7	
6	De Mussels (West) (A28) Gemeente Midden-Drenthe (Drenthe)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	Kuwait Petroleum (Nederland) B.V. (Q8)	€ 3.101.005		Ja	6	
7	Mandelân (A32) Gemeente Leeuwarden (Friesland)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	€ 1.503.336	€ 1.250.002	Ja	3	
8	Langveld (A76) Gemeente Heerlen (Limburg)	Esso Nederland B.V.	Esso Nederland B.V.	€ 3.150.003	€ 625.000	Ja	4	
9	De Beerze (A67) Gemeente Bladel (Noord- Brabant)	Texaco Nederland B.V.	Oliehandel Nederland B.V. (Gulf Holding B.V.)	€ 660.000		Nee	2	

¹⁰⁵ De kavels zijn genummerd in chronologische wijze. Dus Amstelveen-Zuid was het eerste kavel dat onder de hamer kwam.

¹⁰⁶ Het één-na-hoogste bod wordt alleen bekend gemaakt wanneer het benzinestation in dezelfde handen blijft. De identiteit van de partij die het één-na-hoogste bod heeft uitgebracht wordt niet bekend gemaakt.

¹⁰⁷ Dit aantal biedingen is inclusief eventueel ongeldige biedingen.

2003

kavel	locatie	zittende partij	winnaar	hoogste bod	één-na- hoogste bod	zittende partij meegeboden?	aantal biedingen	bijzonderheden
1	Knuvelkes (A2) Gemeente Eijsden (Limburg)	BP Nederland B.V.	Samba Oil B.V.	€ 817.061		Nee	5	gebiedscriterium van toepassing
2	Laerd (A7) Gemeente Wymbritseradiel (Friesland)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	€ 1.046.671	€ 753.000	Ja	6	
3	De Fendert (A59) Gemeente Moerdijk (Noord-Brabant)	Total Nederland N.V.	Total Nederland N.V.	€ 2.995.000	€ 1.002.000	Ja	5	
4	Roode Til (A7) Gemeente Scheemda (Groningen)	Esso Nederland B.V.	Esso Nederland B.V.	€ 3.000.007	€ 2.070.100	Ja	6	
5	Erm West (N34) Gemeente Emmen (Drenthe)	Esso Nederland B.V.	Oliehandel Nederland B.V. (Gulf Holding B.V.)	€ 540.000		Nee	2	
6	Erm Oost (N34) Gemeente Emmen (Drenthe)	Esso Nederland B.V.	Brand Oil Servicestations B.V.	€ 301.000		Nee	5	
7	Raalte (N35) Gemeente Raalte (Overijssel)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	Oliehandel Nederland B.V. (Gulf Holding B.V.)	€ 570.000		Ja	8	
8	Selnisse (A58) Gemeente Goes (Zeeland)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	Total Nederland N.V.	€ 1.485.000		Ja	6	
9	Zeyerveen (A28) Gemeente Assen (Drenthe)	Texaco Nederland B.V.	Weghorst-Oliko B.V. (Avia)	€ 361.000		Ja	3	
10	Bijleveld (A12) Gemeente Woerden (Utrecht)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	BP Nederland B.V.	€ 12.500.101		Ja	6	gebiedscriterium van toepassing

2004 Geen veilingronde, omdat nieuwe wetgeving over de positie van zelfstandige pomphouders niet op tijd klaar was.

2005

kavel	locatie	zittende partij	winnaar	hoogste bod	één-na- hoogste bod	zittende partij meegeboden?	aantal biedingen	bijzonderheden
1	Zuid-Laren (N34) Gemeente Tynaarlo (Drenthe)	Kuwait Petroleum (Nederland) B.V. (Q8)	Brand Oil Servicestations B.V.	€ 250.000		Nee	3	
2	Breezanddijk (A7) Gemeente Wûnseradiel (Friesland)	Texaco Nederland B.V.	Texaco Nederland B.V.	€ 1.291.767	€ 400.000	Ja	5	'gewone' exploitant aanwezig
3	Zalné (N35) Gemeente Zwolle (Overijssel)	witte pomp [Gebroeders Yildirim Verhuur B.V.]	Argos Service Stations B.V.	€ 577.000		Ja	7	'gewone' exploitant aanwezig
4	Geulenkamp (A18) Gemeente Montferland (Gelderland)	Shell Nederland Verkoopmaatschappij B.V.	Shell Nederland Verkoopmaatschappij B.V.	€ 1.724.293	€ 758.000	Ja	6	'aangewezen' exploitant aanwezig
5	Hazepad (N36) Gemeente Twenterand (Overijssel)	Oliehandel Nederland B.V. (Gulf Holding B.V.)	Oliehandel Nederland B.V. (Gulf Holding B.V.)	€ 500.000	€ 310.000	Ja	4	'gewone' exploitant aanwezig
6* 1 ^e veiling	't Strand (N31) Gemeente Wûnseradiel (Friesland)	Esso Nederland B.V.	A. Akachar [particulier]	€ 445.000		Nee	4	- 'gewone' exploitant aanwezig - winnaar heeft niet aan betalingsverplichtingen voldaan; herveiling heeft plaatsgevonden (zie volgende rij)
6* her- veiling	't Strand (N31) Gemeente Wûnseradiel (Friesland)	Esso Nederland B.V.	FuelPlaza B.V.	€ 158.000		Nee	3	
7	Meiberg (A2) Gemeente Weert (Limburg)	Esso Nederland B.V.	BP Nederland B.V.	€ 3.931.829		Nee	7	- 'gewone' exploitant aanwezig - gebiedscriterium van toepassing
8	Meelakkers (A67) Gemeente Geldrop-Mielo (Noord-Brabant)	Esso Nederland B.V.	Esso Nederland B.V.	€ 7.000.000	€ 2.000.000	Ja	5	'gewone' exploitant aanwezig

9	Hongerige Wolf (N34) Gemeente Ommen (Overijssel)	Shell Nederland Verkoopmaatschappij B.V.	Oliehandel Nederland B.V. (Gulf Holding B.V.)	€ 651.000		Nee	6	'gewone' exploitant aanwezig
10	Lepelaar (A6) Gemeente Lelystad (Flevoland)	Total Nederland N.V.	Total Nederland N.V.	€ 5.950.000	€ 1.512.000	Ja	6	'aangewezen' exploitant aanwezig
11	Wildinghe (A7) Gemeente Wûnseradiel (Friesland)	Esso Nederland B.V.	Argos Service Stations B.V.	€ 615.000		Nee	3	'gewone' exploitant aanwezig
12	Hazeldonk-Oost (A16) Gemeente Breda (Noord- Brabant)	Shell Nederland Verkoopmaatschappij B.V.	Shell Nederland Verkoopmaatschappij B.V.	€ 14.313.408	€ 4.285.338	Ja	4	
13	Zwartewater (A67) Gemeente Venlo (Limburg)	Shell Nederland Verkoopmaatschappij B.V.	Y.O. Kara [particulier]	€ 180.000		Nee	2	- 'gewone' exploitant aanwezig - gebiedscriterium van toepassing - winnaar heeft station doorverkocht aan Gulf

2006

kavel	locatie	zittende partij	winnaar	hoogste bod	één-na- hoogste bod	zittende partij meegeboden?	aantal biedingen	bijzonderheden
1	Labbegat (A59) Gemeente Waalwijk (Noord-Brabant)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	€ 4.006.365	€ 1.525.000	Ja	9	
2	De Bolder (A1) Gemeente Rijssen-Holten (Overijssel)	BP Nederland B.V.	BP Nederland B.V.	€ 8.400.000	€ 3.101.000	Ja	9	'aangewezen' exploitant aanwezig
3	Molenheide (A58) Gemeente Gilze en Rijen (Noord-Brabant)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	€ 11.050.284	€ 2.500.000	Ja	8	
4	Drieland (A28) Gemeente Harderwijk (Gelderland)	Texaco Nederland B.V.	Texaco Nederland B.V.	€ 2.645.513	€ 1.325.328	Ja	10	'gewone' exploitant aanwezig
5	Reeuwijk (A12) Gemeente Bodegraven (Zuid-Holland)	Total Nederland N.V.	Total Nederland N.V.	€ 6.975.000	€ 2.600.000	Ja	8	'gewone' exploitant aanwezig
6	De Knoest (A27) Gemeente Nieuwegein (Utrecht)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	FuelPlaza B.V.	€ 1.610.000		Ja	10	- 'aangewezen' exploitant aanwezig - gebiedscriterium van toepassing
7	Overbroek (A15) Gemeente Neder-Betuwe (Gelderland)	Esso Nederland B.V.	Esso Nederland B.V.	€ 4.100.000	€ 1.878.467	Ja	10	'gewone' exploitant aanwezig

2007

kavel	locatie	zittende partij	winnaar	hoogste bod	één-na- hoogste bod	zittende partij meegeboden?	aantal biedingen	bijzonderheden
1	Meedenertol (A7) Gemeente Scheemda (Groningen)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	€ 2.310.611	€ 750.000	Ja	6	'gewone' exploitant aanwezig
2	Tienbaan (A76) Gemeente Heerlen (Limburg)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	€ 10.036.206	€ 850.000	Ja	7	
3	Kolthoorn (A50) Gemeente Heerde (Gelderland)	Total Nederland N.V.	Total Nederland N.V.	€ 4.050.000	€ 1.250.000	Ja	9	'aangewezen' exploitant aanwezig
4	Patiel (A2) Gemeente Eijsden (Limburg)	Gulf Holding B.V.	Gulf Holding B.V.	€ 750.000	€ 650.000	Ja	4	'aangewezen' exploitant aanwezig
5	Lokkant (A73) Gemeente Haps (Noord- Brabant)	Texaco Nederland B.V.	Total Nederland N.V.	€ 2.400.000		Nee	13	- 'aangewezen' exploitant aanwezig - gebiedscriterium van toepassing
6	Lucasgat (A1) Gemeente Apeldoorn (Gelderland)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	€ 4.365.979	€ 3.100.625	Ja	9	'aangewezen' exploitant aanwezig
7	De Bout (A15) Gemeente Hardinxveld- Giessendam (Zuid-Holland)	Esso Nederland B.V.	Texaco Nederland B.V.	€ 4.697.995		Ja	9	
8	Vossedal (A2) Gemeente Beek (Limburg)	BP Nederland B.V.	BP Nederland B.V.	€ 3.500.000	€ 2.668.935	Ja	8	
9	De Kooi (A9) Gemeente Alkmaar (Noord- Holland)	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	Shell Nederland Verkoop Maatschappij B.V.	€ 7.409.766	€ 2.300.000	Ja	6	

Bijlage D Lijst Kamerstukken MDW Benzine 1997-2007

10-12-2007 Kamerstuk 2007-2008, 24036, nr. 340, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister over evaluatie veilingen benzinestations langs rijkswegen

10-05-2007 Kamerstuk 2006-2007, 24036, nr. 329, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister over temperatuurverschillen bij brandstof

06-04-2007 Kamerstuk 2006-2007, 24036, nr. 325, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Verslag algemeen overleg op 15 maart 2007

26-02-2007 Kamerstuk 2006-2007, 24036, nr. 324, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister over veiling benzinestations langs rijkswegen

02-11-2006 Kamerstuk 2006-2007, 24036, nr. 322, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister over NMa-rapport Benzinemarkt 2005-2006

04-02-2005 Kamerstuk 2004-2005, 24036, nr. 310, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Antwoord minister op vragen over stand van zaken dossier MDW Benzine Hoofdwegennet

29-11-2004 Kamerstuk 2004-2005, 24036, nr. 308, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister over stand van zaken dossier MDW Benzine Hoofdwegennet

23-03-2004 Kamerstuk 2004-2005, 24036, nr. 294, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister over een aantal ontwikkelingen in het dossier MDW Benzine Hoofdwegennet

18-02-2003 Kamerstuk 2004-2005, 24036, nr. 278, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister met een verslag van de eerste veiling van gebruiksrechten in het kader van MDW Benzine Hoofdwegennet

11-12-2002 Kamerstuk 2002-2003, 24036, nr. 270, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister over problemen rond het opheffen van de functiescheiding tussen wegrestaurants en benzinestations

5-12-2002 Kamerstuk 2002-2003, 24036, nr. 269, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Verslag algemeen overleg op 6 november 2002 over de brief van 2 april 2002 over het alternatief traject MDW Benzine (hoofdwegennet)

25-7-2002 Kamerstuk 2001-2002, 24036, nr. 264, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister met een implementatievoorstel voor het opheffen van de functiescheiding tussen benzinestations en wegrestaurants

27-6-2002 Kamerstuk 2001-2002, 24036, nr. 261, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister over het uitvoeren van de motie van Hofstra en Crone over het MDW-benzinetraject (kamerstuk 24036, nr. 252)

20-6-2002 Kamerstuk 2001-2002, 24036, nr. 258, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief ministers met de zevende voortgangsrapportage implementatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

1-5-2002 Kamerstuk 2001-2002, 24036, nr. 252, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Motie over het op korte termijn starten met de veiling van benzinelocaties

25-4-2002 Kamerstuk 2001-2002, 24036, nr. 251, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Verslag algemeen overleg op 20 maart 2002, over het alternatief traject MDW Benzine Hoofdwegennet

9-4-2002 Kamerstuk 2001-2002, 24036, nr. 250, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief ministers over MDW-Benzine

27-2-2002 Kamerstuk 2001-2002, 24036, nr. 249, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief ministers over de door de overheid opgestelde veilingregeling m.b.t. het convenant "Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegennet"

14-12-2001 Kamerstuk 2001-2002, 24036, nr. 240, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief ministers met de zesde voortgangsrapportage implementatie MDW

15-11-2001 Kamerstuk 2001-2002, 24036, nr. 235, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief ministers over de uitvoering van het convenant “Alternatief Traject MDW Benzine Hoofdwegennet”

28-6-2001 Kamerstuk 2000-2001, 24036, nr. 223, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief ministers met overzicht van de stand van zaken van de operatie MDW, en presentatie onderwerpen voor vierde tranche MDW II

12-6-2001 Kamerstuk 2000-2001, 24036, nr. 219, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief ministers met de vijfde voortgangsrapportage implementatie MDW

14-3-2001 Kamerstuk 2000-2001, 24036, nr. 211, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Verslag algemeen overleg op 14 februari 2001 over MDW Benzinemarkt

13-2-2001 Kamerstuk 2000-2001, 24036, nr. 200, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister over de ontwikkelingen in het dossier MDW Benzinemarkt

21-12-2000 Kamerstuk 2000-2001, 24036, nr. 186, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister met vierde voortgangsrapportage implementatie MDW

18-12-2000 Kamerstuk 2000-2001, 24036, nr. 185, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister over de veiling van benzinelocaties langs de snelwegen

7-4-2000 Kamerstuk 1999-2000, 24036, nr. 156, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Verslag algemeen overleg op 16 maart 2000, over MDW-project benzine

30-3-2000 Kamerstuk 1999-2000, 24036, nr. 154, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief ministers met voortgangsrapportage van de implementatie van MDW I projecten, stand van zaken per 1 maart 2000

18-2-2000 Kamerstuk 1999-2000, 24036, nr. 150, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister over de stand van zaken van het alternatieve traject van het MDW-project Benzinemarkt (hoofdwegen)

29-10-1999 Kamerstuk 1999-2000, 24036, nr. 140, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief ministers met de tweede voortgangsrapportage met betrekking tot de implementatie van de MDW I projecten

29-10-1999 Kamerstuk 1999-2000, 24036, nr. 139, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief ministers over de regulering van de benzinemarkt op het onderliggende wegennet (langs gemeentelijke en provinciale wegen)

7-5-1999 Kamerstuk 1998-1999, 24036, nr. 129, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Verslag algemeen overleg over projecten Markt en overheid en Stad en regels

23-3-1999 Kamerstuk 1998-1999, 24036, nr. 123, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Verslag algemeen overleg over MDW-benzinemarkt

18-3-1999 Kamerstuk 1998-1999, 24036, nr. 121, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Motie over het uitvoeren van de ruimtelijke ordeningstoets m.b.t. de MDW-operatie benzinemarkt

23-3-1999 Kamerstuk 1998-1999, 24036, nr. 119, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Motie over het ten goede laten komen aan de automobilist van de lagere brandstofprijs die voortkomt uit de MDW-operatie benzinemarkt

8-3-1999 Kamerstuk 1998-1999, 24036, nr. 117, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief ministers over de verkoop van motorbrandstoffen langs het hoofdwegennet (voortgang MDW benzine)

07-08-1998 Kamerstuk 1997-1998, 24036, nr. 104, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister over herinrichting van de verkoop van motorbrandstoffen langs het hoofdwegennet

01-07-1998 Kamerstuk 1997-1998, 24036, nr. 100, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Verslag algemeen overleg over het MDW-project benzinemarkt (24036, nr. 85)

23-04-1998 Kamerstuk 1997-1998, 24036, nr. 85, Tweede Kamer
Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister over het gebrekkige functioneren van de Nederlandse benzinemarkt

10-02-1998 Kamerstuk 1997-1998, 24036, nr. 79, Tweede Kamer
**Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Brief minister over
ontwikkeling maatregelen voor toetreding nieuwe partijen op benzinemarkt en
vergroting prijsconcurrentie**

28-10-1997 Kamerstuk 1997-1998, 24036, nr. 70, Tweede Kamer
**Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit; Verslag algemeen overleg
over supermarkten in benzinestations**

Behandeling van de “**Benzinewet**”, TK-stukken 29951
Definitieve versie: **Staatsblad 2005 - 324**