

Vergaderjaar 1997–1998

**24 036**

## **Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit**

**Nr. 104**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 juli 1998

Het kabinet heeft conform de aanbevelingen van **de MDW-werkgroep benzinemarkt** besloten tot een herinrichting van de verkoop van motorbrandstoffen langs het hoofdwegennet. Doel is nieuwe verkopende partijen meer kans op toetreding te bieden en concurrentie in ruime zin te stimuleren om aldus via een gezondere marktstructuur generieke welvaartswinst te genereren. Deze herinrichting komt kortweg neer op een herziening van de wijze waarop langs de snelweg locaties zijn gereguleerd voor de verkoop van motorbrandstoffen (het voorzieningenbeleid hoofdwegennet) en een herziening van de wijze waarop het rijk deze locaties vervolgens tussen partijen verdeelt (het uitgiftebeleid). Daarnaast zal in overeenstemming met de aanbevelingen van de werkgroep de minister van Financiën overgaan tot het koppelen van een termijn aan de bestaande concessies voor benzinstations langs het hoofdwegennet. De dienaangaande aan u gezonden brief van de minister van Financiën d.d. 13-7-1998 brengt u op de hoogte van de in dat kader te ondernemen stappen.

In een algemeen overleg op 28-5-1998 met uw vaste commissies voor Economische Zaken, Financiën en Verkeer en Waterstaat is deze herinrichting besproken.

In dit implementatieplan bericht ik u over de wijze waarop deze aanbevelingen in regelgeving zullen worden geïmplementeerd. Ik geef daarbij tevens een tijdschema voor de uitvoering van de benodigde stappen in de implementatie van deze aanbevelingen. Ook ga ik hierbij in op de hoorzitting, die met betrokken partijen op 17-6-1998 is gehouden. Het verslag van deze hoorzitting treft u bijgaand aan<sup>1</sup>.

### **De aanbevelingen van de werkgroep benzinemarkt**

De analyse van de werkgroep kan kortweg als volgt worden samengevat: In de benzinemarkt langs de hoofdwegen domineert een kleine groep grote oliemaatschappijen die in de loop van de tijd hun maatschappij-

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

kleuren en daarmee verband houdende, hun ondernemingsbeleid, over een grote meerderheid van de benzineverkooppunten langs de snelweg hebben kunnen verspreiden. Deze marktpartijen concurreren met name op imago, shopconcepten en loyaliteitsprogramma's. De weggebruiker kan bij dit homogene product nagenoeg niet kiezen op basis van prijs. De sturing van de marktontwikkeling door de consument ondervindt daardoor belemmering.

Deze dominantie van de grote oliemaatschappijen en de hiermee samenhangende hoge toetreding barrières voor nieuwe partijen zijn mede gerelateerd aan de wijze waarop de overheid door middel van het genoemde voorzieningenbeleid en het uitgiftebeleid betrokken was en nog steeds is bij de inrichting van deze markt. Hierdoor stuiten nieuwkomers op de benzinemarkt op grote toetredingsdrempels. Om nieuwkomers reële kansen op vestiging van een benzineverkoop punt te geven en daarmee de concurrentie te bevorderen dient de regelgeving voor de benzineverkoop langs het hoofdwegennet te worden aangepast aan de voorwaarden die een meer open marktstructuur stelt.

### **Hoorzitting d.d. 17-6-1998**

Op 17-6-1998 heeft de werkgroep een openbare hoorzitting gehouden over de aanbevelingen van de werkgroep. Hoewel het in het kader van de MDW-operatie gebruikelijk is in een eerder stadium van het proces een hoorzitting te houden, was de doorlooptijd van de eerste fase van dit MDW-project te kort om dit volgens de normale gang van zaken te organiseren. Wel zijn voor het totstandbrengen van het MDW-rapport op individuele basis gesprekken gevoerd met partijen in het veld. Om marktpartijen en andere organisaties in de gelegenheid te stellen hun visie te geven op de aanbevelingen, heeft het kabinet de werkgroep gevraagd voorafgaand aan de aanbidding van het plan van aanpak voor de uitvoering van de aanbevelingen alsnog een hoorzitting te houden. (Een verslag van deze hoorzitting treft u in de bijlage aan). De tijdens deze hoorzitting ter tafel gekomen onderwerpen zullen worden meegenomen in het traject van implementatie van de aanbevelingen van de werkgroep. In dit implementatieplan is overigens voorzien in een consultatie van de markt.

### **Implementatie verschillende maatregelen**

Het tot stand brengen van een toegankelijker marktstructuur, waarin voldoende prikkels een effectievere mededinging waarborgen, impliceert dat nieuwe partijen binnen het samenspel van voorzieningen- en uitgiftebeleid ook een reële kans op toetreding krijgen.

Met betrekking tot het voorzieningenbeleid is daarbij het volgende onderscheid te maken. Enerzijds zijn er aanbevelingen die uitsluitend het gewenste effect hebben indien een congruent uitgiftesysteem c.q. huurprijsystematiek voorhanden is. Anderzijds zijn er aanpassingen van het voorzieningenbeleid die los van uitgiftesysteem/ huurprijsystematiek direct kunnen bijdragen aan een transparantere en competitievere marktstructuur.

### **Op korte termijn te implementeren maatregelen**

Deze laatste categorie direct te implementeren aanbevelingen omvat in concreto:

- opheffing van het verbod op onbemande stations;
- opheffing van het gebod van het voeren van alle gangbare motorbrandstoffen;
- toestaan van «sobere» reclame voor benzineprijzen langs de snelweg;

Hieraan moet de tijdens het algemeen overleg van 28-5-1998 gedane toezegging worden toegevoegd, dat het voorschrift om langs de hoofdweg tegen «normale» prijzen te verkopen, komt te vervallen.

Bij deze categorie van de aanbevelingen wordt er van uitgegaan, dat zij per 1-1-1999 kunnen zijn geïmplementeerd door een beperkte aanpassing van het voorzieningenbeleid. Vanaf dat moment zullen door Rijkswaterstaat als wegbeheerder ook voorzieningen langs de snelweg worden aangelegd waarop de eerstvolgende benzinstations de bij hen geldende benzineprijzen kunnen vermelden.

### **Maatregelen afhankelijk van samenspel voorzieningen- en uitgiftebeleid**

Het belangrijkste deel van de aanbevelingen is afhankelijk van de relatie tussen aanpassingen in het voorzieningenbeleid en het voorhanden hebben van een congruente uitgifte- of huurprijssystematiek. Deze categorie van aanbevelingen valt weer uiteen in twee subcategorieën.

- aanbevelingen ten aanzien van bestaande vergunningen en contracten;
- aanbevelingen voor de marktconforme uitgifte van nieuwe en/of vrijkomende locaties.

Zoals eerder gesteld zal per 1-1-1999 een deel van de aanbevolen maatregelen voor het voorzieningenbeleid zijn geïntroduceerd. De overige aanbevelingen (voor het voorzieningenbeleid) dragen bij aan een meer transparante en competitieve marktstructuur indien de door vergunninghouders te leveren tegenprestatie voor de verkregen rechten zo marktconform mogelijk is.

Voor bestaande vergunningen/contracten wordt voorzien in een verbeterde huurprijssystematiek per uiterlijk 1-1-2000. Voor vrijkomende en nieuw uit te geven locaties zal tegelijkertijd een marktconforme uitgifte-systematiek beschikbaar zijn, conform de aanbevelingen uit het MDW-rapport.

### **Bestaande contracten**

Ervan uitgaande dat de direct te implementeren maatregelen – zoals hierboven – geëffectueerd zijn, spelen voor de bestaande contracten nog drie aanbevelingen een rol:

- de bekorting van de looptijd van de bestaande contracten;
- de opheffing van de functiescheiding tussen verkoop van motorbrandstoffen en horeca-activiteiten;
- de per 1-1-2000 nieuw overeen te komen marktconforme huurvergoeding;

Met betrekking tot de begrenzing van de looptijd van de bestaande contracten, verwijs ik naar de brief van de Minister van Financiën d.d. 13-7-1998 terzake.

Met betrekking tot de opheffing van de functiescheiding geldt dat deze opheffing effectief zal zijn indien alle partijen ten tijde van de opheffing onder vergelijkbare marktconforme condities op de markt opereren.

Dit brengt de volgende volgorde met zich mee:

- Het Rijk tracht zo snel als mogelijk, maar uiterlijk per ultimo 1999 een nieuwe huurprijssystematiek met de bestaande benzinecontracthouders overeen te komen;
- Het Rijk kan, zodra overeenstemming is bereikt over een nieuwe huurprijssystematiek, de functiescheiding opheffen voor wegrestatu-

rants, waarbij zij (onder nader te stellen voorwaarden) tegen de nieuwe huurprijsystematiek het recht krijgen om voor een looptijd van bijvoorbeeld 10 jaar benzine te (doen) verkopen op de aan hen in erfpacht uitgegeven grond.

- Het Rijk heft dan tevens de functiescheiding op voor bestaande benzine contracten, waarbij de contracthouders zo spoedig mogelijk tegen de nieuwe huurprijsystematiek het recht krijgen om voor een looptijd van bijvoorbeeld 10 jaar restauratieve voorzieningen te ontwikkelen op de door hen nu gehuurde grond.

Opheffing van de functiescheiding kan worden gerealiseerd door een aanpassing van de vergunningen vanuit het voorzieningenbeleid. Er ontstaan daarmee feitelijk nieuwe vergunningen voor gecombineerde wegstauranten en benzineverkooppunten. De nieuwe huurprijsystematiek zal eveneens bevorderen dat de opheffing van de functiescheiding al op korte termijn leidt tot nieuwe toetreding in het motorbrandstoffen-segment.

### **Nieuwe locaties en contracten**

Bij het uitgeven van nieuwe contracten gaat het om nieuwe locaties op bestaande verzorgingsplaatsen en om locaties op nieuw aan te leggen verzorgingsplaatsen.

Aangegeven is dat de wijze van uitgifte van nieuwe contracten zou moeten geschieden aan de hand van een veilingsysteem met asymmetrische elementen.

Ten aanzien van de volgorde van implementatie is het overzichtelijk een onderscheid te maken tussen de implementatie van de aanbevelingen voor het voorzieningenbeleid en de aanbevelingen voor het uitgiftebeleid. Conform de aanbevelingen uit het MDW-rapport gaat het bij het voorzieningenbeleid om nieuwe mogelijkheden op nieuw aan te leggen verzorgingsplaatsen, maar ook om nieuwe mogelijkheden op bestaande verzorgingsplaatsen. Voor het voorzieningenbeleid wordt voor nieuwe contracten de volgende volgorde nagestreefd:

- Het Rijk formuleert voor 1 januari 1999 de minimale verkeerstechnische eisen op basis waarvan het Rijk in het vervolg zal beoordelen of nieuwe verzorgingsplaatsen mogelijk zijn;
- Het Rijk vervolmaakt het nieuwe voorzieningenbeleid, waarbij het Rijk daarna uitsluitend nog vergunningen voor benzine-uitgifte zonder functiescheiding uitgeeft;
- Het Rijk deelt de bestaande verzorgingsplaatsen in in kavels en berekent hoeveel kavels bestaande vergunninghouders bezetten;
- Het Rijk identificeert hoeveel – met inachtneming van bestaande contracten – kavels op bestaande verzorgingsplaatsen voor veiling in aanmerking komen;
- Het Rijk publiceert de beschikbare kavels op bestaande verzorgingsplaatsen en de minimale expliciete verkeerstechnische eisen voor nieuwe verzorgingsplaatsen, alsmede het nieuwe voorzieningenbeleid;
- Het Rijk publiceert op dat moment eveneens de minimale kosten verbonden aan aanpassing, uitbreiding en aanleg van kavels;
- Het Rijk zal vervolgens de eerste maanden van 1999 de markt consulteren over de vraag waar in de ogen van marktpartijen nieuwe vergunningen wenselijk zijn.
- Na afsluiting van de marktconsultatie initieert het Rijk voor de gronden die zij (dan) in bezit heeft en die in de consultatie zijn aangemerkt als kansrijk bestemmingsplanprocedures waarna de uitgifte van nieuwe vergunningen conform de daarvoor op te stellen systematiek kan plaatsvinden.

Met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen voor het uitgiftebeleid, zal voor nieuw af te sluiten contracten de volgende volgorde worden nagestreefd:

- Het Rijk vangt per direct aan met het ontwikkelen van het nieuwe uitgiftesysteem<sup>1</sup>. Dat levert op een beeld van het object van veiling, de asymmetrie en de minimale vergoeding waarbij tot uitgifte zal worden overgegaan. Van belang is dat de asymmetrie van dit systeem na invoering ook zal gelden voor alle secundaire handel in vergunningen en contracten;
- Het Rijk publiceert uiterlijk ultimo 1998 zijn voornemens ten aanzien van het nieuwe uitgiftebeleid.
- Het Rijk consulteert in de eerste 3 maanden van 1999 de markt ten aanzien van de mening van betrokkenen over het nieuwe uitgiftebeleid.
- Het Rijk kondigt – zodra de stappen in het kader van het voorzieningenbeleid zijn doorlopen – een veiling aan, volgens de nieuwe uitgifte-systematiek en aan de hand van het nieuwe voorzieningenbeleid.
- De veiling vindt plaats nog voordat de locaties zijn aangelegd, aangepast en/of uitgebreid. Daarbij moeten de biedingen in ieder geval minimaal gelijk zijn aan de werkelijke overheidskosten verbonden aan de aanleg, aanpassing en/of uitbreiding.

### **Tijdschema**

#### *Tot 1-1-1999*

Het Rijk effectueert:

- de opheffing van het verbod op onbemande stations;
- de opheffing van het gebod van het voeren van alle gangbare motorbrandstoffen;
- het toestaan van «sobere» reclame voor benzineprijzen langs de snelweg.

Het Rijk formuleert de minimale verkeerstechnische eisen, ontwikkelt een nieuwe huurprijsystematiek en een nieuw veilingstelsel en deelt bestaande verzorgingsplaatsen in in bezette en onbezette kavels;

#### *Op 1-1-1999*

Het Rijk publiceert minimale verkeerstechnische eisen, beschikbare kavels op bestaande verzorgingsplaatsen en de voornemens ten aanzien van het nieuwe uitgiftebeleid.

#### *1e kwartaal 1999*

Het Rijk consulteert de markt over de op 1-1-1999 gepubliceerde documenten.

#### *Tot 1-7-1999*

Het Rijk vervolmaakt wijzigingen in nieuwe voorzieningenbeleid, publiceert deze en consulteert de markt hier over.

#### *Tot 1-1-2000*

Het Rijk:

- initieert wijziging bestemmingsplannen indien nodig;
- onderhandelt met partijen over nieuwe huurprijsystematiek;
- vervolmaakt de invoering van het nieuwe voorzieningenbeleid;
- vervolmaakt de invoering van de nieuwe uitgiftesystematiek;

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor ook de brief van de Minister van Financiën d.d. 13-7-1998.

*Vanaf 1-1-2000*

Is in ieder geval het nieuwe voorzieningenbeleid van kracht, hebben bestaande contracthouders een nieuwe huurprijsystematiek en gaan de voorbereidingen voor de veiling van start<sup>1</sup>. Naar de huidige inzichten zullen de eerste veilingen – van nieuwe vergunningen op bestaande verzorgingsplaatsen – dan nog in het jaar 2000 kunnen plaatsvinden.

De Minister van Economische Zaken a.i.,  
G. Zalm

---

<sup>1</sup> Een en ander is vanzelfsprekend afhankelijk van parlementaire goedkeuring en laat onverlet lokale afwegingen en eventuele juridische procedures.