

Vergaderjaar 1997–1998

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 100

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 23 juni 1998

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Rabbae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Vos (GroenLinks), Bakker (D66), Van Zuijlen (PvdA), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Stroeken (CDA), Van den Akker (CDA), Geluk (VVD), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Bos (PvdA), Albayrak (PvdA) en Van Dok-van Weele (PvdA).
Plv. leden: Verbugt (VVD), Giskes (D66), Scheltema-de Nie (D66), Wijn (CDA), De Haan (CDA), Van Hoof (VVD), Vendrik (GroenLinks), Cornielje (VVD), Poppe (SP), Van der Ploeg (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van den Berg (SGP), Vermeend (PvdA), Hessing (VVD), Timmermans (PvdA), Schreijer-Pierik (CDA), Atsma (CDA), Van Beek (VVD), Van der Knaap (CDA), Smits (PvdA), Koenders (PvdA), Van Gijzel (PvdA) en Rehwinkel (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Reitsma (CDA), Vliegenthart (PvdA), Vermeend (PvdA), Ybema (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Melkert (PvdA), Hillen (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Van Dijke (RPF), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), B. M. de Vries (VVD), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Balkenende (CDA), Vendrik (GroenLinks), Bos (PvdA), Remak (VVD), Weekers (VVD) en Wijn (CDA).
Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Verburg (CDA), Van Zijl (PvdA), Smits (PvdA), Bakker (D66), Harrewijn (GroenLinks), Van Gijzel (PvdA), Van der Knaap (CDA), Van Oven (PvdA), Crone (PvdA), Schimmel (D66), De Wit (SP), Van Boxtel (D66), Van Hoof (VVD), Pronk (PvdA), Remkes (VVD), Dankers (CDA), Voûte-Droste (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Rabbae (GroenLinks), Van Dok-van Weele (PvdA),

De vaste commissies voor Economische Zaken¹, Financiën² en Verkeer en Waterstaat³ hebben op 28 mei 1998 overleg gevoerd met minister Wijers van Economische Zaken en minister Jorritsma-Lebbink van Verkeer en Waterstaat over **het MDW-project benzinemarkt** (24 036, nr. 86). Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Hofstra** (VVD) was blij dat er ondanks de demissionaire status van het kabinet overleg plaatsvond over dit dossier en er nu een duidelijke aanzet wordt gegeven tot de uitvoering van de motie-Hofstra c.s. van oktober 1996. Die strekte ertoe de eeuwigdurende contracten voor benzine-uitgiftepunten langs de snelwegen open te breken. Het viel hem op dat een en ander nu geheel onder de MDW-paraplu valt en dat de relatie met de motie niet duidelijk blijkt uit de stukken van het kabinet. Op dit moment is er sprake van een onvolledige marktwerving. Dat leidt tot grotere marges dan in de landen om ons heen. Als er op handdoeken en serviesgoed wordt geconcurrereerd, betekent dit dat er geen prijsconcurrentie is. Er moet een betere marktwerving gerealiseerd worden. Er moeten méér aanbieders komen waardoor er meer concurrentie kan ontstaan. Het is ook juist dat de overheid meer marktconforme vergoedingen vraagt voor de desbetreffende locaties. Hoofddoel is echter dat een en ander leidt tot een iets lagere benzineprijs voor de consument.

Kamp (VVD), Hessing (VVD) en Van den Akker (CDA).

³ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Gijzel (PvdA), Valk (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Van Boxtel (D66), Hofstra (VVD), De Boer (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Niederer (VVD),

Nicolai (VVD), Van Bommel (SP) en Eurlings (CDA).

Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Scheltema-de Nie (D66), Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), Duijkers (PvdA), Van der Ploeg (PvdA), Atsma (CDA), Koenders (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Remkes (VVD), Schutte (GPV), Bos (PvdA), Spoelman (PvdA), Ter Veer (D66), Kamp (VVD), Belinfante (PvdA), Buijs (CDA), Giskes (D66), Vos (GroenLinks), Weekers (VVD), Klein Molekamp (VVD), Poppe (SP) en Dankers (CDA).

Deze actie heeft niet als doel bestaande rechten aan te tasten of nog meer geld naar de schatkist te sluizen. Het is immers de overheid die de benzine duur maakt. Het gaat om grote belangen, dat blijkt ook uit de reacties van betrokkenen. De heer Hofstra toonde zich voorstander van het op zorgvuldige en rechtvaardige wijze openbreken van de eeuwigdurende contracten. Voor de overgangssituatie kan asymmetrisch veilen worden toegepast.

De voor fase 1 voorgestelde maatregelen ogen sympathiek. Hij kon instemmen met het voorstel het afstandsstramien van 20 km op te heffen in die gebieden waar dat zinvol is. Aan de andere kant moeten de afstanden ook weer niet te groot worden. In de stukken wordt gesproken over 350 locaties, waarvan er 155 inpasbaar zouden zijn, maar de heer Hofstra meende dat slechts een deel daarvan noodzakelijk is.

Hij vond het prima dat er informatie over de prijzen gegeven wordt. Het is ook goed te werken naar een looptijd van de vergunning van tien tot vijftien jaar en een marktconforme huur. Goed overleg tussen belanghebbenden en de overheid is echter zeer belangrijk, want het moet geen welles-nietesdiscussie zijn.

De heer Hofstra wees erop dat de maatregelen juridisch houdbaar moeten zijn. Hoe verhoudt een en ander zich tot Europese en internationale regelgeving en ligt er nationaal een taak voor de Mededingingsautoriteit? Hoeveel locaties zijn er precies nodig? Als er teveel locaties komen, kan dat averechts werken. Kan ook worden aangegeven waarom het aantal witte pompen teruggelopen is?

Een indeling in fase 1 en fase 2 is begrijpelijk. Het Rijk is immers verantwoordelijk voor de snelwegen en de lagere overheden voor de overige locaties. Fase 1 kan niet los gezien worden van fase 2. Kan het kabinet toezeggen dat de uitwerking van fase 1 nog dit jaar besproken kan worden? Kan dan ook de rapportage over fase 2 klaar zijn, alsmede de nadere voorstellen van de minister van Financiën met betrekking tot het openbreken van de eeuwigdurende contracten? De heer Hofstra hechtte eraan deze zaken nog dit jaar te bespreken.

De heer **Leers** (CDA) wees op de regels van het ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot te openen benzinstations. Die houden in dat olie en benzine slechts tegen de normale prijs verkocht mogen worden om een prijzenoorlog te voorkomen. De huidige oligopolistische benzinemarkt is door de overheid zelf in de hand gewerkt. Het is dan ook terecht dat diezelfde overheid mogelijkheden zoekt om de marktwerking te verbeteren.

Uit onderzoeken van Coopers & Lybrand en van het EIM naar de opbouw van de benzineprijs en de toetredingsdrempels blijkt dat Nederland een atypische markt kent met weinig prijsconcurrentie c.q. te hoge prijzen. Die uitkomst wordt heftig bekritiseerd door alle marktpartijen. Zou het niet verstandig zijn de NMA te laten kijken naar de huidige marktwerking en de prijsvorming zonder dit MDW-project te vertragen?

De heer Leers vroeg zich af, of het knippen in twee fasen wel zo verstandig is, zeker nu de regering van plan is de eeuwigdurende concessies aan te pakken en het aantal tankstations langs de snelwegen flink uit te breiden. Mensen zullen immers niet méér gaan tanken omdat er méér benzinstations komen! Een groter aantal stations langs de rijkswegen zal dus resulteren in een kleiner aantal klanten bij tankstations in de bebouwde kom of langs provinciale wegen. Wordt daardoor het draagvlak voor die bedrijven niet uitgehold? Wordt er extra mobiliteitsgroei gegenereerd? Dreigt er geen versnippering van het buitengebied langs de snelweg en zal het aantal shops langs de snelwegen niet gaan groeien? Deze niet wenselijke effecten moeten in de beschouwingen worden betrokken. Ruim baan geven aan de economische belangen mag niet ten koste gaan van tal van publieke belangen.

Een aantal voorstellen van de werkgroep vond de heer Leers zonder meer sympathiek, zoals het verkopen van benzine bij wegrestaurants, het opheffen van de functiescheiding op verzorgingsplaatsen en het geven van informatie over prijzen langs de autosnelwegen. Hij zette echter vraagtekens bij het voorstel om het aantal nieuwe benzinestations flink uit te breiden. Wat betekent dit bijvoorbeeld voor de wegrestaurants die wel op een bepaalde afstand van elkaar moeten zitten?

Zijn door de werkgroep alle mogelijkheden bekeken die prijsconcurrentie kunnen bevorderen? Is er gekeken naar de zegeltjescultuur? Kan nader onderzocht worden of de klanten niet liever een lagere prijs voor brandstof betalen?

De werkgroep suggereert dat het nieuwe uitgiftebeleid voordelig werkt voor de grote oliemaatschappijen. Als remedie wordt asymmetrisch veilen voorgesteld om nieuwkomers meer kansen te bieden, maar is dit middel niet erger dan de kwaal? Het feit dat alleen nieuwkomers mogen bieden, zal immers resulteren in hogere exploitatiekosten en vergroot dat de concurrentiekracht van de nieuwkomers wel? Dit systeem werkt alleen als ook de oude locaties ter veiling worden aangeboden. De heer Leers kon alleen akkoord gaan met veilen als zowel oude als nieuwe locaties onder dat systeem vallen. Mocht het beperken van de oude vergunning niet haalbaar zijn, kan er dan geen systeem van toewijzing worden toegepast, eventueel op basis van loting?

Uiteraard moeten er marktconforme huurprijzen komen, maar dat betekent dat ook de huur van bestaande locaties verhoogd moet worden. De heer Leers achtte de overheid best in staat de marktwaarde van een bepaalde locatie vast te stellen. De voorstellen moeten nog verwerkt worden in een implementatienota. Hij vroeg de regering zijn suggesties daarbij te betrekken.

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) wees erop dat het realiseren van meer concurrentie in de benzinemarkt niet noodzakelijk een toename van het aantal benzinestations inhoudt. Het gaat om de contestability van de vergunning, van de licence to create money.

Veilen noemde hij een goede manier om concurrentie te bewerkstelligen; dit is ook gebleken bij het veilen van etherfrequenties. In ESB heeft de heer Van Damme daarbij echter kritische kanttekeningen geplaatst. Kunnen de bewindslieden een reactie geven op dit artikel, mede met het oog op het veilingssysteem dat nu wordt voorgesteld?

Is er door de werkgroep MDW een inventarisatie gemaakt van activiteiten waarmee het veilen van vergunningen kan worden uitgebreid? Is er sprake van «laag hangend fruit» op het gebied van het veilen van vergunningen? Kan de minister van Economische Zaken de Kamer hierover een brief schrijven?

Verschillende bureaus geven aan dat er op de benzinemarkt sprake is van een machtspositie en misschien zelfs van prijsafspraken. De heer Van der Ploeg nam aan dat de NMA daar regelmatig naar kijkt. Het staat echter vast dat kleinere nieuwkomers moeite hebben om toe te treden tot deze markt en de zaak onder druk te zetten. De onafhankelijke retailers van brandstoffen die 900 tankstations buiten de snelwegen exploiteren, zeggen dat zij stelselmatig uitgesloten worden van de snelwegen. Is dat waar?

De heer Van der Ploeg toonde zich geen voorstander van toewijzing op basis van loting. Wel moeten de kansen om toe te kunnen treden tot de snelwegen voor kleine nieuwkomers vergroot worden.

De werkgroep stelt voor de bestaande eeuwigdurende privaatrechtelijke contracten voor benzinestations te beperken tot tien-vijftien jaar. Hoe groot zijn de kosten daarvan en uit welke pot moeten die worden betaald? Hij kon zich vinden in het voorstel om locaties voor benzinestations bij opbod en asymmetrisch te veilen, doch wilde wat meer inzicht in de vormgeving van een en ander. Heeft de regering eventuele juridische

problemen geïnventariseerd? Wordt asymmetrisch veilen alleen toegepast bij nieuwe locaties? Natuurlijk moeten de huren marktconform worden. Ook moeten benzinestations informatie kunnen geven over merken en prijzen, maar zij zijn daartoe niet verplicht.

Het is goed dat een aantal verplichtingen opgeheven wordt. Is er echter nagedacht over de veiligheid van het personeel 's nachts?

De heer Van der Ploeg uitte kritiek op de drie eerste aanbevelingen van de werkgroep. Heeft Nederland echt behoefte aan veel meer benzinestations langs de snelwegen? Als het systeem van marktconform veilen flink wordt doorgezet, is het misschien niet nodig veel nieuwe stations te creëren.

Wanneer er ongenueanceerd wordt omgegaan met parkeerplaatsen, zal dit misschien ten koste gaan van natuur en milieu. Een en ander moet binnen de normale provinciale en gemeentelijke procedures afgehandeld worden, opdat natuur en milieu niet te veel geschaad worden, er geen overdreven toename van de automobiliteit ontstaat en het sluipend totstandkomen van corridors wordt voorkomen.

De heer Van der Ploeg was van mening dat er een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen de positie van de oliemaatschappijen en die van kleine zelfstandige exploitanten.

De heer **Ter Veer** (D66) constateerde dat MDW staat voor marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Bij de beoordeling van het voorstel met betrekking tot de Nederlandse benzinemarkt moet op elk van die drie aspecten de nadruk gelegd worden. Het ministerie van EZ heeft hierbij het voortouw, maar ook andere departementen hebben in dezen een uitgesproken rol. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft onder andere de zorg voor de snelwegen, een goede afwikkeling van het verkeer en een goed verzorgingsniveau. Is er in goede afstemming met VROM een uitgekristalliseerd plan over het huidige aantal pompstations, eventuele nieuwe en de locatie daarvan? Er moet immers rekening gehouden worden met de milieulast, de milieuzorg en de ruimtelijkeordeningscomponent als er weer een benzinestation in exploitatie genomen wordt. Er zijn pompstations met een winkeltje erbij en wegrestaurants met snuisterijenwinkeltjes die daarnaast graag benzine zouden verkopen. Weidewinkels, zoals die in Frankrijk voorkomen, leken hem echter ongewenst.

Uiteindelijk draait het om geld. Met veilen hoopt de regering meer geld binnen te krijgen. Kan de minister van Financiën ad interim aangeven hoeveel geld dat opbrengt? Nu krijgt de dienst der Domeinen 0,9 cent per liter. Naar de mening van de heer Ter Veer moeten provincies en gemeenten betrokken worden bij de uitvoering van de tweede tranche. Tot 1994 was er sprake van een bevoorrechtiging van de vier grootste maatschappijen. Dat beleid is toen drastisch omgegooid. Is er op dit moment sprake van een markt met meer aanbieders c.q. deelnemers ook langs de snelwegen, of heeft het allemaal niets geholpen? De zelfstandige pomphouders kunnen soms veranderen van toeleverancier, waardoor er de facto sprake kan zijn van fluctuaties in het marktaandeel dat aan de diverse oliemaatschappijen wordt toegerekend als zijnde verkocht langs de snelwegen.

De heer Ter Veer vroeg aandacht voor de opmerkingen die zijn gemaakt namens de zelfstandige pomphouders over hun mogelijke rol in de toekomst en voor de opmerkingen van het MKB namens de gezamenlijke wegrestaurants. Als wegrestaurants benzine mogen gaan verkopen, zullen de benzinepomphouders dan niet meer shopactiviteiten willen ondernemen? Misschien wil de benzinepomphouder dan wel een veel geringer assortiment brandstof gaan verkopen? Een en ander moet zorgvuldig bekeken worden. Ook de veiligheid en de hygiëne van de stations moeten voldoende aandacht krijgen.

Ten slotte sloot hij zich aan bij de opmerkingen over het asymmetrisch veilen en de eeuwigdurende concessies.

De heer **Van Dijke** (RPF) achtte meer concurrentie op deze markt een uitstekende zaak. Over de wijze waarop valt veel te zeggen. Niet elk onderdeel van de voorgestelde route had op voorhand zijn instemming. Wordt niet met het kiezen voor deze route in feite een brevet van onvermogen aan de Mededingingsautoriteit gegeven? Heeft dit voorstel een precedentwerking naar andere sectoren?

Hij voelde niet veel voor het creëren van meer benzinstations langs de snelwegen. Er kan gedacht worden aan het plaatsen van benzinepompen bij bestaande restaurants, maar niet op parkeerplaatsen en dergelijke. Op dit moment is er geen prijsconcurrentie mogelijk langs de snelwegen. Zou het loslaten van deze eis niet de gewenste doelstellingen binnen bereik brengen? Dit betekent echter niet dat er bij elk benzinstation grote reclameborden moeten verschijnen met de aldaar geldende prijzen.

De heer Van Dijke wees erop dat als er dure veilingsystemen komen, per saldo de consument daarvoor zal betalen. Wat zijn de grenseffecten van het voorgestelde veilingstelsel? Wanneer het Rijk voornemens is maximaal munt te slaan uit de verkoop van brandstoffen, moet dat gebeuren via de reguliere weg van belastingverhoging en niet via de achterdeur.

Kunnen bestaande pomphouders vrij meedingen wanneer de locaties opnieuw in de markt worden gebracht? Kleinere ondernemers kunnen moeilijk toetreden tot deze markt. Het veilingstelsel vormt voor hen opnieuw een belemmering. Hij pleitte voor een systeem van gelote kandidaten, zodat zij in gelijke mate in een veiling kunnen participeren. Goed ondernemerschap wordt op deze wijze niet automatisch beloond. De heer Van Dijke sloot zich aan bij de hierover gestelde vragen. Er wordt gepleit voor een groter belang van de gemeenten, maar dat betekent toch niet hoe meer pompen, hoe meer vreugd? Als de voorwaarden waaronder de verkoop van benzine mogelijk is, eenzijdig veranderd worden, leidt dit dan niet automatisch tot schadeclaims? En wat gebeurt er als zou blijken dat het onmogelijk is die eeuwigdurende contracten op te zeggen?

Antwoord van de regering

De **minister van Economische Zaken** (tevens minister van Financiën ad interim) stelde dat er zowel bij het kabinet als bij de Kamer sprake is van voortschrijdend inzicht met betrekking tot de benzinemarkt. De huidige situatie is als onwenselijk te kwalificeren. Een en ander is in hoge mate te wijten aan de wijze waarop de overheid daarmee in het verleden is omgegaan.

Het gaat hier om een typisch MDW-traject, namelijk een geconditioneerde markt waarbij primair de vraag aan de orde is, of de condities die de overheid in het verleden aan die markt heeft gesteld nog wel passen bij deze tijd. Dat kan de NMA niet, want de NMA moet rekening houden met wet- en regelgeving van de overheid.

De structuur van de markt beïnvloedt vaak in hoge mate het vermogen om te concurreren. De minister weest erop dat de NMA een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft om te bekijken hoe het op de markt gaat. Daarop is de Mededingingswet van toepassing. Onder de oude Wet op de economische mededinging is een onderzoek uitgevoerd, wat aanleiding heeft gegeven tot een strafrechtelijk onderzoek bij de officier van justitie te Rotterdam. Dat loopt nog; de minister kon daarover derhalve geen uitspraken doen.

Los daarvan loopt er een MDW-traject en een traject met de minister van Financiën, waarbij vragen spelen die te maken hebben met eeuwigdurende concessies. De laatste jaren wordt door de politiek continu bekeken of de conditionering van die markt niet dusdanig beïnvloed kan worden dat er meer concurrentie ontstaat. Concurrentie zal immers positieve welvaartseffecten hebben. De onderzoeken van Coopers & Lybrand en van

het EIM vormen mede aanleiding tot dit soort activiteiten, maar zijn niet primair de basis voor de MDW-aanpak van de benzinemarkt. Wat zijn de uitgangspunten bij een MDW-traject? De vraag is steeds, of de regulering strikt genoeg is om de publieke belangen te waarborgen en of die ruim genoeg is om de concurrentie op de markt haar werk te laten doen. In dit geval zijn de publieke belangen: verkeersveiligheid, ruimtelijke ordening en milieu. Het MDW-project was in eerste instantie gericht op de benzineverkoop langs de snelweg, uiteraard volgt de analyse van de benzinemarkt buiten de snelweg.

De benzinemarkt langs het hoofdwegennet heeft een sterk gesloten oligopolistisch karakter, waarbij nieuwkomers nagenoeg geen kans hebben. De meeste en de beste locaties zijn in handen van de grote oliemaatschappijen. Binnen de uitgifteregeling 1972 is de toetreding voorbehouden aan oliemaatschappijen met een marktaandeel van meer dan 1%. Verkoop van motorbrandstoffen door andere branches is verboden; op prijs wordt nagenoeg niet geconcurrereerd, concurrentie wordt vooral gevoerd op het shopconcept, markt naam, loyaliteit en tankcard. Onderling is er echter wel degelijk sprake van concurrentie, ook tussen de grote spelers, en wel op de locaties. Bezit van goede locaties is veel geld waard.

Dat gesloten, oligopolistische karakter is in belangrijke mate terug te voeren op de overheidsbemoediging via het voorzieningenbeleid hoofdwegen en de uitgifteregeling rijkswegenstations. Bekeken moet worden, of er niet een meer open marktstructuur gecreëerd kan worden. Die biedt nieuwkomers meer kansen voor toetreding. Het ligt daarbij voor de hand dat er primair op prijs geconcurrereerd gaat worden. Die dreiging houdt de bestaande marktspelers scherp en brengt hen ertoe de distributiemarges niet hoger te doen zijn dan strikt noodzakelijk is. Men kan zich afvragen of die prikkels nu in voldoende mate aanwezig zijn. Daarbij is voor de consument het nodige te winnen. In een meer open structuur kunnen belangrijke maatschappelijke welvaartseffecten worden behaald, zelfs als op basis van milieuoverwegingen beslist zou worden om de ruimte die er staat toch weer via de belastingen terug te halen.

Het voorzieningenbeleid van het hoofdwegennet is traditioneel gericht op het vaststellen van de leveringszekerheid, op de zekerheid dat er om de 20 km getankt kan worden. Het is uitgedrukt als een toetredingsbarrière vanwege de vastgestelde bovengrens van het aantal stations. De bedoeling is nu een andere marktordening te creëren om nieuwkomers een kans te geven. Nieuwe locaties en bedrijfsconcepten zouden toegestaan moeten worden, zolang deze niet indruisen tegen de genoemde publieke belangen.

De minister waarschuwde ervoor een maximale raming als een soort voorspelling te interpreteren. Dat geldt ook voor de beroemde 150 nieuwe stations. Het is maar de vraag of die er komen. Dat is immers straks een kwestie van het bedrijfsleven zelf. Het optimale aantal nieuwe locaties is heel moeilijk aan te geven. Dat is afhankelijk van tal van factoren.

De overheid moet natuurlijk zorgvuldig opereren. Dat betekent per definitie niet, dat de overheid niets mag veranderen wat zij eens besloten heeft, maar wel dat rekening gehouden moet worden met bestaande belangen.

Op het veiligheidsysteem wordt nog gebroed, dus daarover valt nog niet veel te zeggen. De zaak wordt natuurlijk niet voor de komende 40 jaar vastgelegd. De minister kon zich wel voorstellen dat er inzicht wordt geboden en criteria worden geformuleerd. Hierop zal uitgebreid worden ingegaan als de zaak is uitgewerkt. Er moet transparantie ontstaan over wat de verwachtingen zouden kunnen zijn. Er zit echter wel een risico in, maar dat is nu eenmaal inherent aan ondernemen.

Namens de minister van Financiën zegde hij toe dat een en ander tot in detail wordt uitgewerkt. Het is geen langetermijnproject. Afhankelijk van wat een demissionair kabinet wel en niet naar buiten kan brengen, wordt

het waarschijnlijk eind van de zomer. Ook al zou een en ander er uiteindelijk toe leiden dat er niet meer stations komen, toch is het nuttig om de zaak open te breken.

Tot vrij recent werden de locaties uitgegeven op basis van marktaandeel. Daarmee worden de sterken bevestigd en worden de zwakken zwak gehouden. De Tweede Kamer heeft in 1995 een nieuwe uitgifteregeling aanvaard die uitgaat van het veilen van nieuwe locaties. De invoering van die regeling is opgehouden in verband met de motie-Hofstra inzake de eeuwigdurende concessies.

Asymmetrisch veilen strekt ertoe om nieuwkomers in een gunstiger uitgangspositie te brengen dan de reeds dominante partijen. De aanvullende aanbeveling van de MDW-groep is om de eeuwigdurende concessies in de tijd te bekorten. Het kabinet heeft die aanbevelingen overgenomen, maar de effectuering daarvan vergt een complex traject. Een en ander moet buitengewoon zorgvuldig gebeuren. Moet het toestaan van benzineverkoop door wegrestaurants bijvoorbeeld ook betekenen dat aan benzinstations wordt toegestaan dat zij een wegrestaurant beginnen? Hoe moet die asymmetrie vormgegeven worden? De minister deelde niet de veronderstelling dat dit per definitie betekent dat bestaande partijen worden uitgesloten. Zij zouden bijvoorbeeld een handicap toegewezen kunnen krijgen maar wel mee mogen doen. Er moet duidelijkheid gecreëerd worden over wat wel en niet kan in dat proces van asymmetrisch veilen. Er moet ook heel goed gekeken worden naar de juridische context. Het gaat om grote belangen. Het kabinet heeft de MDW-werkgroep gevraagd voor 1 juli een implementatieplan te maken. Vervolgens moet dat plan door de ministeriële commissie en de ministerraad.

De minister had alle begrip voor het feit dat er fel gereageerd is op het MDW-rapport en op het kabinetsstandpunt. Er zijn echter ook partijen die redelijk enthousiast hebben gereageerd omdat het een lang verwachte kans op toetreding biedt. De bestaande regeling sluit niet goed meer aan bij de huidige ontwikkelingsfase van de benzine markt. Het aanpassen van regelgeving gaat vaak ten koste van bestaande belangen. Dat weet je van tevoren.

Natuurlijk sluit de regering zich niet af van de belanghebbenden. Vanuit haar eigen verantwoordelijkheid voor de regelgeving doet de regering haar werk. Daarvan wordt geen geheim gemaakt, maar dat gebeurt niet in een soort onderhandelingspositie met belanghebbenden. Nu het standpunt er ligt, staat de regering geheel open voor een dialoog met belanghebbenden. In dat licht moet de hoorzitting worden gezien die 17 juni met de marktpartijen en andere belanghebbenden zal worden gehouden. Daartoe hoeven de contacten echter niet beperkt te zijn. Het is het begin van het proces. De verschillende fasen moeten netjes worden uitgewerkt en met elkaar in samenhang worden gebracht. Dat betreft de uitwerking van fase 1 van het MDW-traject, het vaststellen door Financiën hoe om te gaan met die eeuwigdurende vergunningen en de opzet van fase 2. Daarbij zal ook goed geluisterd worden naar de signalen van de diverse belanghebbenden. Er wordt geen fundamentele knip gelegd tussen het traject van de rijkswegen en het traject van de andere wegen want er zijn geen wezenlijk verschillende benzine markten op de rijkswegen en de andere wegen. Er kan echter niet gesproken worden over één markt als het gaat om de conditionering van die markt. De structuur van benzine markt buiten de snelweg wordt door veel meer overheden en volgens andere regels opgebouwd en vraagt derhalve een zelfstandige benadering. Moeten op de snelweg ook meer markspelers komen, waaronder de witte pompen en andere branches? Ook de positie van de zelfstandige pomphouders komt aan de orde. In het oude toewijzingssysteem waren zij de facto uitgesloten. De verwachting is dat voor zelfstandige benzineverkopers de toetredingskansen en -mogelijkheden worden vergroot. Dat wil niet zeggen dat dit altijd

attractief is. Er zitten absoluut schaalvoordelen in deze business, ook als er prijsconcurrentie komt.

De vermindering van het aantal witte pompen is onder meer te wijten aan de sanering op grond van het milieubeleid en de bekende margebijdrage-regeling die geldt binnen de grote spelers, waarbij de eigen stations door de oliemaatschappijen worden geholpen met een lagere prijs als zij door een nabij gelegen witte pomp worden beconcurrereerd.

De minister wees op de brief van het kabinet inzake weidewinkels. Het is absoluut niet de bedoeling om via deze verholde weg naar Franse toestanden te gaan.

Financiën bekijkt op dit moment de mogelijkheden om de bestaande eeuwigdurende concessies te bekorten tot tien-vijftien jaar. Daarbij wordt gekeken naar het vraagstuk van de tegenprestatie voor bestaande vergunninghouders. De overeengekomen wijze van tegenprestatie in de huidige overeenkomsten loopt af in 1999. Dan is er dus gelegenheid de gebruiksvergoeding voor zowel bestaande als toekomstige locaties op marktconform niveau te brengen.

Dat is een belangrijk element. Er wordt ook gekeken naar de introductie van het veilingmechanisme voor nieuw uit te brengen locaties.

In de brief van de minister van Financiën van 20 februari over de omzetting van bestaande contracten van onbepaalde duur is aangegeven, dat uit het KPMG-rapport blijkt dat opzegging van bestaande contracten in principe mogelijk is. Dat vereist het aantonen van algemeen belang. Een herziening van de marktordening van de benzinemarkt ter stimulering van de marktwerking voorziet hierin naar verwachting. Maar dat moet dan wel in die prachtige onbegrijpelijke taal van juristen worden opgeschreven. De minister van Financiën zal ervoor zorgen dat er rondom 1 juli stukken op tafel liggen die geïntegreerd met de andere stukken in het kabinet behandeld kunnen worden. Daarbij spelen ook de juridische gevolgen van een en ander en het vraagstuk van de schadeclaims. Die claims zijn natuurlijk afhankelijk van de winstverwachting nadat de tegenprestaties op marktconform niveau zijn gebracht. De aanpassing van de contracten is gelegen in de introductie van marktwerking, dus mede in de nieuwe veilingssystematiek, anders krijg je het systeem dat de nieuwe locaties anders behandeld zouden worden dan de oude. De minister adviseerde het nieuwe kabinet nadrukkelijk om najaar 1998 een integraal plan voor herziening van de marktordening te hebben, bestaande uit marktconforme tegenprestaties, nieuwe veilingssystematiek en opzegging van de eeuwigdurende contracten. Op die manier zou men in 1999 kunnen gaan implementeren.

Uiteraard moet er sprake zijn van uniformiteit met internationale en Europese regels. Overigens staat ook in Brussel concurrentieverbetering hoog op de politieke agenda.

De minister kon en wilde niet al te veel zeggen over de kosten van het openbreken van bestaande contracten. Er zal zeer zorgvuldig mee worden omgegaan. Er is geen sprake van dat er wordt gediscrimineerd naar Amerikaanse maatschappijen. Het is een reguliere, voor alle spelers geldende regeling. Mocht er worden onteigend, dan gaat het om redelijke vergoedingen die met onteigening van een recht samenhangen.

De minister had grote bedenkingen bij een systeem van loten. Dit punt zal worden meegenomen in de schriftelijke beantwoording.

Het eerste doel van de veiling is een marktconforme uitgifte en het tweede doel is een afroming van de marktwaarde. De verwachting is dat de huur- en veilingopbrengsten aanzienlijk zullen toenemen.

De minister zegde toe een inventarisatie te maken van gebieden waarop je veilingen zou kunnen toepassen en ook van het type veilingen. Het leek hem een goed idee dat op te pakken als een klein, fijn en niet te traag MDW-traject.

Het is inderdaad de bedoeling dat er huurdifferentiatie per locatie

optreedt. Een en ander zal in het stuk van de minister van Financiën worden beantwoord.

De **minister van Verkeer en Waterstaat** stelde dat de afstand tussen de stations nooit bepaald is door de markt, maar door het feit dat de overheid vond dat er minimaal om de 20 km een moest zijn. Anders zouden automobilisten wel eens geen benzine kunnen kopen op het tijdstip dat dit nodig was. Om die reden is er ook een verplichting dat om het andere benzinestation er eentje moet zijn met een nachtautomaat. Zij had het gevoel dat de technologische vooruitgang dusdanig is, dat gemakkelijk te regelen valt dat men ook 's nachts benzine kan kopen. In het rapport wordt gesproken over 350 potentiële plekken, waarvan er 155 reëel genoemd worden. Daarbij zitten flink wat nieuwe. Soms is het heel aantrekkelijk om op bepaalde parkeervoorzieningen een benzine-station te vestigen. Natuurlijk blijven de randvoorwaarden van milieu en planologie wel degelijk gelden.

Er moet nog eens goed gekeken worden naar het voorzieningenbeleid. Dat kan pas gebeuren als er duidelijkheid bestaat over het uitgiftebeleid. Op sommige punten is het voorzieningenbeleid heel erg rigide. Dat geldt niet alleen voor de benzinestations maar ook voor de wegrestaurant. In de vergunningen die thans worden afgegeven, staat niets over de benzineprijs. Het is absoluut een misvatting dat er geen prijsconcurrentie langs de autosnelwegen mag plaatsvinden.

De groei van het verkeer op het hoofdwegennet is heel groot. Dat betekent dat daar sprake is van een groeiende markt. Als daar een aantal benzinestations bijkomt, betekent dat niet automatische dat er minder in de dorpen of gemeenten getankt zal worden. De groei van het verkeer op het hoofdwegennet zou echter wel eens een belangrijke oorzaak kunnen zijn van het feit dat men meer op de snelweg tankt omdat men nu eenmaal meer op de snelweg rijdt. De tank zal vaker leeg zijn op die snelweg dan daarbuiten.

Als er een benzinestation komt bij een wegrestaurant, wil dat natuurlijk niet zeggen dat beide onder hetzelfde beheer moeten vallen. Wegrestaurants zouden zelf ook iets kunnen doen aan productverbetering. Benzine-stations bieden meer producten aan ten behoeve van de automobilist dan wegrestaurants. Het verbaasde de minister zeer dat bij wegrestaurants nauwelijks drive-inconcepten te vinden zijn.

De minister wilde graag samen met minister Zalm ingaan op het artikel van de heer Van Damme in ESB. Elke veiling heeft echter haar eigen kenmerken. Iedere keer opnieuw zal bepaald moeten worden, welk mechanisme er precies wordt gebruikt.

Er is sprake van marktvragen, ook uit het noorden van het land, om langs de snelweg iets te beginnen. Als het geen negatieve effecten op het milieu heeft en voldoet aan alle voorwaarden, als er geen negatieve planologische effecten zijn en als er geen verkeerstechnische problemen zijn, zou de overheid de markt niet moeten willen beperken. In de Randstad zijn overigens wel verkeerstechnische problemen. Hoewel er een markt vraag is, zouden daar dingen wel eens niet kunnen uit planologische en verkeerstechnische overwegingen.

Een uitgekristalliseerd plan voor de stations bestaat nog niet, maar dat moet ook niet, want dan bepaalt de Staat wederom wat mag en wat niet mag. Afgewacht moet worden of de markt belangstelling heeft voor de plekken die mogelijk zijn. Er is nog geen enkele procedure gestart. De markt zal uiteindelijk het aantal bepalen en daarop moet het beleid worden gericht.

Het voorzieningenbeleid is aan herziening toe. Er bestaat echter geen draagvlak om dat zodanig in te richten dat er weidewinkels langs de snelweg ontstaan. Dat moet niet gebeuren, want dat is ook slecht uit verkeerstechnische overwegingen. Ook de afspraak dat er geen sterke

drank verkocht wordt langs de snelwegen, moet in stand worden gehouden. Enige verruiming op een aantal punten is echter wel mogelijk.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Hofstra** (VVD) betwijfelde of er 150 locaties nodig zijn. Misschien kan de prioriteit gelegd worden bij bestaande locaties, waar een en ander qua ruimtelijke inpassing gemakkelijker is. Hij vond het een goede zaak dat de minister van Economische Zaken duidelijk heeft aangegeven dat er beslist geen sprake zal zijn van discriminatie tegen welk bedrijf dan ook. Het leek hem verstandig dat bedrijven zoveel mogelijk rekening houden met het nieuwe beleid om te voorkomen dat er straks extra kosten ontstaan.

De heer **Leers** (CDA) was blij dat het proces op gang is gebracht en zag met veel belangstelling de implementatie tegemoet. De hele operatie strekt ertoe te komen tot een betere kwaliteit en een lagere prijs voor de consument. Dat moet bewerkstelligd worden door meer ruimte te bieden aan de marktwerking. Hij hoopte van ganser harte dat die ruimte niet bij voorbaat door de overheid afgevangen wordt in de opbrengsten van de veiling. De overheid bepaalt nu reeds tweederde deel van de benzineprijs. Dat moet geen 90% worden.

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) dankte voor de toegezegde inventarisatie van veilen en vergunning verlenen op allerlei terreinen. Misschien kan daarbij de gedachte van «laag hangend fruit» bekeken worden? Ook was hij blij met de toezegging van de minister om samen met de minister van Financiën een reactie te geven op het artikel van de heer Van Damme over veilingssystemen.

Op de benzinemarkt dient het primaat van de overheid voorop te staan, in de zin van voorwaardenscheppend. De overheid dient vast te stellen onder welke voorwaarden van ruimtelijke ordening, planning en landschap er benzinestations mogen komen. Vervolgens komt de vraag aan de orde, of je die plekken beschikbaar wilt stellen voor bedrijven. Het gaat om een schaars goed, waarvoor een prijs moet worden gevraagd. Veilen leek hem een goede manier om met de verhouding tussen overheid en markt om te gaan.

De heer **Ter Veer** (D66) vroeg speciale aandacht voor de hoorzitting die op 17 juni zal plaatsvinden. Dat geldt in het bijzonder de nieuwe gegadigden. Die moeten heel zorgvuldig en indringend geïnventariseerd worden. Ook moet worden uitgevonden worden, of zij per se een station langs het hoofdwegennet willen of ook heel tevreden zijn met een benzineverkoopmogelijkheid op een andere plek. In de totaalafweging zou daarmee rekening gehouden kunnen worden.

De heer **Van Dijke** (RPF) vroeg de minister om een indicatie over de verhouding tussen de huuropbrengsten en de toename daarvan in relatie tot de benzineprijzen.

Moeten nieuwkomers het totaalpakket aanbieden, inclusief LPG en andersoortige brandstoffen, of mogen zij kiezen voor alleen Euro en diesel?

Is de looptijd van tien-vijftien jaar een niet zo aantrekkelijke c.q. beperkende optie, met name voor kleine ondernemers? Als zij geen kans zien die looptijd te continueren, moeten zij bijvoorbeeld een cursus groenteboer gaan volgen, terwijl hun doelstelling was tot in lengte van jaren benzineverkooper te zijn.

De **minister van Economische Zaken** wees erop dat de sessie van midden juni niet alleen bedoeld is voor potentiële toetreders, maar ook

voor degenen die menen dat er in deze voorstellen aspecten zitten die kritisch moet worden bekeken. Iedereen krijgt de kans zijn zegje te doen. Een historisch overzicht van de feitelijke huuropbrengsten ten opzichte van de benzineprijs kan al dan niet vertrouwelijk gegeven worden. Er kan echter niet ingegaan worden op de verwachting met betrekking tot de verhoging van die opbrengsten. Dat is immers onderdeel van het spel dat gespeeld gaat worden.

Nieuwe aanbieders krijgen uitdrukkelijk de mogelijkheid een beperkt deel van het assortiment aan te bieden.

Een looptijd van tien-vijftien jaar is een redelijke termijn voor het afschrijven van investeringen. In principe zou zich daarbij geen wezenlijk onderscheid moeten voordoen tussen grote en kleine partijen.

De **minister van Verkeer en Waterstaat** bevestigde dat er op bestaande locaties beperkte mogelijkheden zijn. Een aantal parkeerplaatsen zit buiten de Randstad. De verwachting is dat daar de marktvraag minder groot zal zijn. Allereerst moet echter het uitgiftebeleid vastgesteld worden. Daarna kan gezocht worden naar de plekken waar nieuwe benzinstations mogelijk zijn.

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Voûte-Droste

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Ybema

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Biesheuvel

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Tielens-Tripels