



Pompen en verzuipen

Auteur(s):

Damme, E.E.C., van
De auteur is hoogleraar bij CentER, Katholieke Universiteit Babant.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4354, pagina 271, 5 april 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

marktw erking

Door gebrek aan concurrentie blijven de Nederlandse benzineprijzen hoog. De NMa staat machteloos. Ook de meest recente veilingvoorstellen van de Tweede Kamer bieden geen soelaas.

Net als in voorgaande voorjaren is de afgelopen weken de benzine weer duurder geworden. De adviesprijs van Shell is nu 117 (euro-) cent per liter Euro loodvrij. Begin dit jaar kostte een liter nog 8 cent minder. Twee weken geleden betaalde ik in België nog 98 cent. Waarom is de benzine in Nederland zo duur? En is er hoop dat de benzine hier ooit nog goedkoper wordt?

Nederlandse benzinemarkt

De belangrijkste reden waarom de benzine hier zo duur is, is de extreem hoge belasting: elke liter Euro loodvrij levert minister Zalm maar liefst 81 cent op. Echter, ook de kale benzineprijs lag hier de afgelopen vijf jaar zeventien procent boven het Europese gemiddelde, en dit kan niet volledig door kostenverschillen worden verklaard¹. De mdw-werkgroep benzinemarkt opperde in 1998 het gebrek aan concurrentie hier te lande als een mogelijke verklaring². Die werkgroep wees destijds op diverse bijzondere gedrags- en structurele eigenschappen van de Nederlandse markt.

De meest opvallende structurele eigenschap is de zeer sterke concentratie. De marktleider, Shell, heeft ongeveer één derde van de markt in handen, het marktaandeel van de vier grootste bedrijven samen (de cr4) is 75 procent en de Herfindahl-index³ (de hhi) van meer dan 1750 impliceert dat de Amerikaanse mededingingsautoriteiten deze markt als 'zeer verdacht' zouden bestempelen. Langs het hoofdwegennet is de concentratiegraad nog opmerkelijker: Shell heeft daar 54 procent in handen, de cr⁴ is 91 en de hhi is 3460. Deze hoge concentratiegraad is vooral een probleem omdat de toegangsdrempels tot deze markt hoog zijn.

Prijisleiders en steunpilaren

Met betrekking tot het marktgedrag zijn twee eigenschappen opvallend. Ten eerste functioneert de marktleider ook als prijsleider: de adviesprijzen van Shell worden ook door veel wederverkopers van concurrerende merken gevolgd. Gezien het herhaalde karakter van het spel is dit gedrag rationeel. Het is ook niet verboden; het afgeven en volgen van adviesprijzen vormt geen overtreding van de mededingingswet. De tweede opvallende gedragseigenschap kwam aan het licht toen nieuwkomer Tango zich in Nijmegen vestigde en de naburige Texaco stations alle hun prijzen verlaagden. De NMa concludeerde eind vorig jaar dat door steunclausules die in veel contracten zijn opgenomen (margesteunsysteem, zie kader), de prijzen kunstmatig hoog gehouden worden, maar dat deze systemen onder de Europese groepsvrijstelling voor verticale afspraken vallen⁴. Niet alles wat niet verboden is, is echter in het belang van de consument.

Als de NMa niks kan doen, moet concurrentie dus afgedwongen worden via een verandering in de regels. In het verleden heeft de overheid helaas geen gelukkige hand gehad in het ordenen en reguleren van de benzinemarkt. De huidige marktstructuur is immers het gevolg van het gevoerde uitgiftebeleid dat gevestigde aanbieders, en in het bijzonder die met een groot marktaandeel, bevoordeelde. Ook recent heeft het beleid de grote oliemaatschappijen ondersteund.

Staatssteun?

In 1997 besloot de Nederlandse overheid de accijns op motorbrandstoffen te verhogen. Omdat benzinepomphouders aan de grens met Duitsland deze kostprijsverhoging niet konden doorberekenen, werd besloten hen via een tijdelijke subsidieregeling te compenseren. De exploitant van een benzinepomp op minder dan tien kilometer van de grens kon een subsidie aanvragen van tien (ouderwetse) cent per liter; bij een afstand tussen tien en twintig kilometer bedroeg het subsidiebedrag vijf cent per liter. Artikel 87 van het EG-Verdrag verbiedt echter elke vorm van staatssteun die de mededinging vervalst en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Om dit verbod te ontlopen werd de regeling zo opgezet dat een beroep op de 'de minimis'-clausule gedaan kon worden. Deze bagatelbepaling zondert steun van ten hoogste honderdduizend euro met een looptijd van maximaal drie jaar uit van het verbod. Een pomphouder kon dus niet meer en niet langer subsidie krijgen. Toch oordeelde de Europese Commissie in juli 1999 dat een groot deel van de subsidies onterecht verstrekt was en terugbetaald moest worden. Op 14 maart van dit jaar adviseerde advocaat-generaal Léger het Europese Hof het door de Nederlandse overheid ingestelde beroep tegen de Beschikking van de Commissie te verwerpen. Naar verwachting zal het Hof deze conclusie overnemen en zullen 450 pomphouders hun subsidie moeten terugbetalen⁵.

Hoe heeft de Nederlandse overheid zo'n beoordelingsfout kunnen maken? Het is eigenlijk heel eenvoudig. De aanvragen van de 633 tankstations die zich meldden met het verzoek om subsidie, werden door de overheid als onafhankelijk beschouwd. De Europese Commissie merkte echter op dat de steun uiteindelijk bij de eigenaren van de stations terecht komt, en dat bij 633 verschillende exploitanten er wellicht veel minder verschillende eigenaren zijn. Aan 'de minimis' is alleen voldaan als elke eigenaar in totaal niet meer dan honderdduizend euro aan subsidie ontvangt. Opmerkelijk is dat de Commissie en de advocaat generaal oordelen dat in het geval er een mss-clausule in het contract tussen pomphouder en maatschappij is opgenomen, de steun uiteindelijk bij de oliemaatschappij terecht komt en dus onwettig is. Deze conclusie is terecht: als de Staat steun verleent hoeft de oliemaatschappij het niet meer te doen en is deze daardoor minder geld kwijt. De conclusie is dat slechts 183 stations echt onafhankelijk zijn en de steun daaraan onder de 'de minimis'-regel valt.

Mdw benzinemarkt

Zuinige Nederlanders weten dat ze in Frankrijk vooral bij de supermarkt moeten tanken. Het mdw-rapport Benzinemarkt was gebaseerd op het simpele idee dat concurrentie vooral van branchevreemde toetreders zou moeten komen. Supermarkten en restaurants zullen immers ook in Nederland bereid zijn met een lage marge op benzine genoeg te nemen, in de hoop zo meer klandizie voor hun 'core business' te trekken. Een reguliere pomphouder in de buurt van zo'n prijsvechter moet dan wel mee omlaag en door een aantal prijsvechters strategisch in de markt te zetten zou het prijspeil bijgevolg overal kunnen dalen. De analyse van de werkgroep werd door het kabinet gedeeld. Drastische maatregelen werden aangekondigd: veil nieuwe locaties en zorg er door een asymmetrische veiling voor dat vooral nieuwkomers deze zullen verwerven; hef de functiescheiding op (zodat wegrestaurants pompen kunnen exploiteren) en geef de licenties een eindige duur zodat op de markt dynamiek ontstaat.

Marge steun

systeem

Het marge steun systeem (mss) werkt als volgt. De maatschappij levert benzine aan een pomphouder tegen een bepaalde inkoopprijs, w , en adviseert de pomphouder een handelsprijs, a , te hanteren. De pomphouder is vrij met zijn prijs p van a af te wijken, er is dus geen sprake van verticale prijsbinding. Indien de pomphouder meldt dat een tankstation in zijn buurt de prijzen verlaagd heeft en zijn afzet gevaar loopt, kan de mss-clausule geactiveerd worden. In dat geval verleent de maatschappij steun als de pomphouder zelf ook zijn prijs verlaagt: met een lagere p correspondeert een lagere w . De steun stopt op het moment dat de concurrent de prijsverlaging beëindigt. Deze mss-clausule bemoeilijkt toetreding ('predation') en vergemakkelijkt 'tacit collusion'. Een nieuwkomer weet immers dat de gevestigde aanbieder agressief kan reageren. Analoog realiseert een bestaande pomphouder zich dat zijn concurrenten zijn prijsverlaging zullen volgen en dat zij in de daarop volgende strijd in het voordeel zijn omdat ze lagere inkoopkosten hebben.

Een nieuwkomer zal zich daarom wel twee keer bedenken alvorens de markt te betreden, en een reeds gevestigde partij denkt minstens even lang na alvorens als eerste zijn prijs te verlagen.

In de luren gelegd

De Kamer drong echter aan op bespreking van de voorstellen met de sector. Deze toonde zich, niet geheel onverwacht, weinig enthousiast, maar wel slim. De Nederlandse overheid heeft zich vervolgens door de lobby van oliemaatschappijen ervan laten weerhouden de voorstellen te implementeren. Concreet waren er twee problemen. Ten eerste bleek het niet zo gemakkelijk de bestaande, eeuwigdurende concessies eindig in de tijd te maken. Ten tweede bestond de vrees dat een asymmetrische veiling tot een lagere opbrengst zou leiden en dus als staatssteun geassocieerd zou worden. Dit is echter volkomen onzin, zoals het kader op de volgende bladzijde laat zien. Zonder asymmetrie heeft het voor een nieuwkomer geen zin om mee te doen, zodat de gevestigde pomphouder de enige bieder zal zijn en niets zal hoeven te betalen: de opbrengst is nihil ⁶. Bij asymmetrie kan de opbrengst voor de overheid dus alleen maar groter zijn. Asymmetrisch veilen kost de Staat dus niets, het levert zelfs geld op. Bovendien moet men zich realiseren dat het verbod op staatssteun niet absoluut is: steun kan worden toegestaan als deze nodig is om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat te corrigeren. Op de benzinemarkt is hiervan sprake. De conclusie kan dus geen andere zijn dan dat de overheid zich in dit dossier door maatschappijen in de luren heeft laten leggen.

Het alternatief traject

De overheid heeft zich vervolgens ingelaten met een alternatief traject waarmee de sector wel in kon stemmen. Vorige maand debatteerde de Kamer over de stand van zaken. De huidige voorstellen zijn een slap aftreksel van wat minister Wijers van Economische Zaken vier jaar geleden voorstelde ⁷. Er zijn drie essentiële verschillen: in plaats van uitbreiding met nieuwe locaties zullen de bestaande maatschappijen vijftig tankstations afstoten; de asymmetrische veiling is vervangen door een gewone veiling, waarin de bestaande partijen mee mogen bieden en waarvan ze ook de opbrengst mogen houden, en de besluitvorming over functiescheiding is op de lange baan geschoven. Men kan alleen maar bewondering hebben voor de goede onderhandelingsvaardigheid van de olies. Het enige punt waarin zij toegestemd hebben is dat ze samen vijftig stations langs hoofdwegen zullen afstoten. Helaas is deze toezegging boterzacht en mag niet verwacht worden dat deze tot intenser concurrentie zal leiden. Merk op dat de toezegging in aantallen luidt en niet in omzet, hetgeen de economisch relevante variabele is. Niets staat de maatschappijen dus in de weg vooral onrendabele stations ter veiling aan te bieden. Belangrijker is echter dat de overheid 'vergeten' lijkt relevante beperkingen op te leggen aan wie de stations verkocht mogen worden. Niets belet de olies de winstgevende stations te verkopen aan een vriendelijke dochter.

Waarom een monopolist een veiling wint

Dat een asymmetrische veiling nodig is om nieuwkomers daadwerkelijk een kans te geven, kan een eenvoudig voorbeeld laten zien. Stel

dat er in een bepaalde stad één pomphouder is, dat die een winst van 100 maakt, en dat een vergunning voor een tweede pomp geveild wordt. Als een nieuwkomer deze tweede vergunning bemachtigt ontstaat concurrentie. Nu is de totale winst bij concurrentie natuurlijk kleiner dan de totale winst in het monopoliegeval. Stel dat bij concurrentie beide pomphouders een winst van 30 maken. In dit geval is de bestaande pomphouder bereid 70 voor de tweede vergunning te betalen, terwijl de nieuwkomer: er slechts 30 voor over heeft. Bij een gewone veiling maakt de nieuwkomer dus geen kans de vergunning te verwerven.

Het veilingvoorstel

Ook op het veilingvoorstel zelf is nog wel een en ander aan te merken. Ten eerste is opmerkelijk dat de opbrengst van de veiling ten goede komt aan die partij die nu (vóór de veiling) het gebruiksrecht bezit en dat deze partij gewoon mag meebieden. De 'topdeelregeling' stelt dat, indien de verkopende partij wint, deze het verschil tussen het hoogste en het op een na hoogste bod aan de Staat moet overmaken. Dit moet strategisch gedrag om zo hoog mogelijk te bieden en daarmee nieuwkomers af te schrikken, tegengaan. Het bedrag hoeft echter nooit meer te zijn dan vijftien procent van het hoogste bod. Deze regeling nodigt de verkopende partij natuurlijk uit tot het zo hoog mogelijk opdrijven van de prijs en is daarmee in het nadeel van nieuwkomers. Het zou daarom beter zijn als de overheid vóór de veiling het gebruiksrecht van de zittende partij over zou nemen en zelf als verkopende partij op zou treden. Zo wordt het kwaad van de prijsopdrijving immers bij de wortel aangepakt. Inmiddels heeft een meerderheid van de Kamer op een dergelijke wijziging in het reglement aangedrongen. Ten tweede worden de 250 concessies niet alle tegelijk geveild, maar verspreid over een periode van 22 jaar. De bestaande vergunninghouders bepalen het veilingsschema en, zoals gezegd, mag verwacht worden dat hoofdzakelijk verlieslatende stations zullen worden aangeboden. Een nieuwkomer heeft het lastig zat om te beoordelen welke stations wel en welke niet winstgevend zijn. Hij weet bovendien niet of de huidige eigenaar wel of niet mee zal bieden. In zo'n situatie is het al snel verstandig niet mee te doen. Het effect wordt versterkt omdat het, vanwege de geografische spreiding, voor een nieuwkomer moeilijk zal zijn minimale efficiënte schaal te behalen.

Opmerkelijk is verder dat gekozen wordt voor een sequentiële gesloten bod veiling en niet voor een simultane meerronden veiling. Het belangrijkste argument hiervoor is dat 'incumbents' zo minder mogelijkheden hebben om nieuwkomers te weren omdat ze met minder informatie minder goed kunnen reageren op het gedrag van de toetreders. Als dit argument juist is, is het niet ver genoeg doorgevoerd. Als tegengaan van strategisch gedrag inderdaad zo belangrijk is als het kabinetsvoorstel betoogt, dan is het niet verstandig tijdens de veiling bekend te maken wie reeds kavels gewonnen heeft. Hoe meer informatie, hoe meer ruimte immers voor strategisch gedrag. Dit aspect van het veilingreglement lijkt niet goed doordacht: het zou beter zijn alleen de winnaar te informeren over het feit dat hij gewonnen heeft. Dan kunnen zittende partijen niet zien hoeveel kavels een nieuwkomer reeds gewonnen heeft en heeft deze betere kansen een aantrekkelijke combinatie te verwerven.

Conclusie

Het belangrijkste bezwaar tegen de huidige voorstellen is dat het ingezette middel het gewenste doel niet zal realiseren, zoals de NMA ook betoogt. Opmerkelijk is echter dat de verantwoordelijke bewindslieden deze kritiek onderschrijven, maar vervolgens gewoon verder gaan alsof er niets aan de hand is. Zij schrijven immers "*de enige manier om via de veilingregeling expliciet meer kansen voor nieuwkomers te creëren was om asymmetrische elementen in de veiling te gebruiken. Van het voornemen om een asymmetrische veiling te organiseren, is echter bewust afgezien*"⁸. Als het niet uit de lengte kan, dan moet het maar uit de breedte. Als de overheid slecht onderhandelt, moet zij zelf maar wat van de accijns af doen.

1 H. Pijl, *Prijsontwikkeling op de Nederlandse benzinemarkt*, DNB, MEB-serie 2002-01, januari 2002.

2 Zie eindrapport mdw-werkgroep benzinemarkt, en het bijbehorende implementatieplan, Tweede Kamer 24036, nrs. 85 en 104. Zie ook M. Groeneveld en V. Ketelaars, *Verkeerde visie op marktwerking*, *ESB*, 28 januari 2000, blz. 77, 2000 voor een kritische bespreking van die voorstellen.

3 De Hirschman-Herfindahl index (HHI) is gedefinieerd als de som van de kwadraten van de marktaandelen.

4 *Oliemaatschappijen houden via afspraken met pomphouders prijzen kunstmatig hoog*,

5 Beschikking van de Commissie van 20 juli 1999, PB EGL 280/87.

6 Vergelijk ook E. Maasland, *Veilingmiljarden zijn een fictie*, *ESB*, 8 juni 2000, blz. 479.

7 Tweede Kamer, diverse jaren, 24 036.

8 Tweede Kamer, 24 036, vergaderjaar 2001/2002, nr. 249, blz. 5.