Bijlage 6 – Inventarisatie prijsregulering brandstof

Inleiding

Deze notitie beschrijft de haalbaarheid en wenselijkheid van het invoeren van maximumprijzen. Hier wordt naast lage prijzen ook rekening gehouden met andere maatschappelijke doelen op de energiemarkt, zoals leveringszekerheid, en in hoeverre de maatregel snel kan worden ingevoerd. Ook de relevante mededingingskaders van prijsregulering worden meegewogen. Hier geeft box 1 een kort overzicht van.

Box 1: Prijsregulering in Nederland

Op dit moment worden prijzen in Nederland langdurig gereguleerd als er sprake is van bepaalde marktkarakteristieken, zoals natuurlijke monopolies of oligopolies, netwerkbedrijven of publieke diensten. Voorbeelden hiervan zijn de zorg, drinkwater en de post. Prijzen worden in deze markten gereguleerd omdat er geen normale marktwerking kan plaatsvinden.

In de meeste markten is direct ingrijpen in het prijszettingsproces niet nodig, en werkt dit zelfs averechts. Door concurrentie komen in principe in markten transparante, lage prijzen tot stand. Om deze concurrentie te garanderen wordt toezicht gehouden op basis van de mededingingswetgeving. Op nationaal niveau houdt de Autoriteit Consumenten en Markt (ACM) toezicht. Op Europees niveau wordt dit door de Europese Commissie gedaan.

Maximumprijs brandstof

De brandstofprijs aan de pomp bestaat uit 3 componenten:

- De prijs van het geraffineerd product (benzine, diesel na raffinage)
- De distributiemarge van tankstations (bijv. transportkosten, exploitatiekosten en winstmarge)
- Belastingen en accijnzen

De prijs van het geraffineerd product wordt bepaald op de wereldmarkt. Nederland heeft geen marktmacht op de wereldoliemarkt. Deze prijs is hierdoor een gegeven: als Nederlandse partijen deze prijs niet betalen wordt de brandstof elders verkocht. Als er een maximumprijs aan de pomp wordt ingesteld, zullen de lasten van prijsstijgingen dus worden verschoven van de consument naar tankstations (via de distributiemarge) of de belastingbetaler (via belastingen en accijnzen) of zal in het uiterste geval het aanbod stokken.

België hanteert bijvoorbeeld een systeem van maximumprijzen wat de impact van kostenstijgingen tijdelijk bij tankstations neerlegt en de marges bij tankstations beperkt. Dit systeem wordt toegelicht in box 2.

Vergelijking situaties België en Nederland

België kent een systeem van maximumprijzen voor brandstoffen, uitgelegd in box 2. Nederland kent geen maximumprijzen; de prijs komt in de markt tot stand via concurrentie. Door deze verschillende systemen, uit de prijs zich in beide landen anders. In Nederland liggen de brandstofprijzen, ook gecorrigeerd voor accijnzen en belastingen, gemiddeld iets hoger dan in België. In België zijn de onderlinge prijsverschillen kleiner tussen tankstations, waar die in Nederland erg uiteen kunnen lopen. In het bijzonder is er een groot verschil tussen tankstations aan de snelweg (verzorgingsplaatsen) en tankstations daarbuiten (‘dorpsstations’).

Box 2: Maximumprijzen in België

België reguleert de prijsvorming in de benzinemarkt. Voor de jaren ’70 moesten individuele prijswijzingen van tankstations door de overheid worden goedgekeurd. De volatilieit van de oliecrisis in de jaren ’70 maakte dit systeem onwerkbaar. In respons hierop is toen een maximumprijsovereenkomst gesloten tussen de overheid en de sectorfederatie. Deze prijszettingssystematiek is wettelijk verankerd.

Naar aanleiding van de overeenkomst is de distributiemarge voor tankstations onder de huidige indexatie vastgelegd op een maximum van €0,23 per liter. De accijnzen zijn €0,60 voor zowel benzine als diesel. De maximumprijs voor het geraffineerd product wordt dagelijks vastgesteld op basis van het prijsgemiddelde van het geraffineerd product op de oliemarkt over een referentieperiode. Plotselinge prijsstijgingen op de oliemarkt worden dus vertraagd doorberekend in de prijs aan de pomp, met als doel om de consument te beschermen. Dit systeem heet ‘valorisatie’. In de praktijk kan deze valorisatiesystematiek betekenen dat tankstations (tijdelijk) benzine onder de kostprijs moeten verkopen. Er zijn signalen in België dat dit nu inderdaad gebeurt. Tegelijkertijd is het aantal tankstations in België vergelijkbaar met in Nederland en heeft er dus nog geen grote afname van aanbod plaatsgevonden. Als de hogere marktprijs structureel is, zal de maximumprijs in het Belgische systeem voor het geraffineerd product op termijn weer gelijk worden aan de marktprijs.

<u>Aandachtspunten bij een maximumprijs</u>

Uitvoering

- **Voor maximumprijzen bestaat nu geen wettelijk kader en zou een wetswijziging noodzakelijk zijn.** Op dit moment kunnen maximumprijzen alleen worden gehanteerd in gereguleerde markten, waar de benzinemarkt niet onder valt. De mededingingswet vormt nu het wettelijk kader op de benzinemarkt. De ACM is de marktmeester en kan alleen optreden in geval van misbruik van marktmacht of kartelvorming. Beiden zijn in deze markt niet aan de orde (zie box 3). Wel is het in een plotseling voordoende noodsituatie van de nationale economie het mogelijk om een markt tijdelijk te reguleren via de prijzenwet. Op dit moment is deze situatie niet aan de orde. Conform het coalitieakkoord is het Ministerie van EZK momenteel wel bezig met het ontwikkelen van een zogenaamde marktremediebevoegdheid om ingeval van niet optimaal werkende markten eerder te kunnen ingrijpen. Voor verdere ingrijpen is een wetswijziging nodig, dat kent een relatief lange doorlooptijd van 1-2 jaar. Daarmee is dit geen remedie voor de huidige hoge prijzen.
- **Een Belgisch systeem vergt inzicht in de kostenstructuur van tankstations.** Als maximumprijzen via de distributiemarge lopen, moet er eerst inzicht worden verkregen in de kostenopbouw van de ruim 4.000 tankstations in Nederland. Dit is een cruciale stap: als de maximumprijzen of maximum distributiemarges te laag worden gezet, wordt de bedrijfsvoering voor (een gedeelte van) de tankstations onrendabel. Als tankstations sluiten, heeft dit impact op de leveringszekerheid en vermindert dit concurrentie. Daarnaast dient ook te worden onderzocht of tankstations gecompenseerd zouden moeten worden bij dit systeem.

Bescherming kwetsbare huishoudens

- **Maximumprijzen raken vooral minder prijssensitieve consumenten.** Als er een maximumprijs wordt ingevoerd die boven de prijs van de goedkoopste tankstations ligt - onder de snelwegprijs maar boven de dorpsprijs - dan heeft dit vrijwel geen impact op de meest kwetsbare consumenten. Deze consumenten tanken namelijk al vrijwel exclusief bij de goedkoopste tankstations, waar er geen prijsverlaging zou plaatsvinden.
- **Maximumprijzen komen met risico’s voor leveringszekerheid:** Als er een maximumprijs wordt ingevoerd die onder de prijs van de goedkoopste tankstations ligt, zal dit een groot gedeelte van de tankstations onrendabel maken. De goedkoopste tankstations concurreren namelijk al voornamelijk op prijs. Zoals tekstbox 3 laat zien, is er in deze markt geen sprake van hoge marges, en kunnen tankstations dus maar een beperkte schok opvangen. Als tankstations zouden sluiten brengt dit leveringszekerheid in het geding. Daarnaast vermindert dit concurrentie in de markt. Daarom is het bij de vormgeving van mogelijke maximumprijzen

van belang om te borgen dat uitbaters van tankstations een redelijke marge kunnen behalen, om te voorkomen dat leveringszekerheid in het geding komt. Er speelt dus altijd een afruil tussen de mate waarin prijzen gedempt kunnen worden, en de continuïteit van het aanbod.

Box 3: Marktmacht en benzineprijzen

De marktmacht van tankstations lijkt beperkt. Het bedrijfsresultaat als percentage van de netto omzet van tankstations was in 2023 zo'n 4%. Gezien brandstof een zeer homogeen product is, kunnen tankstations maar op een beperkt aantal factoren concurreren. Ze concurreren echter niet puur op prijs: er zijn grote verschillen in de soort dienstverlening tussen tankstations, en dus ook in hun prijzen. Tankstations aan de snelweg kunnen zo'n 30 cent duurder zijn dan andere tankstations. Deze prijsverschillen reflecteren de voorkeuren van consumenten. Een locatie kan wel of niet bemand zijn, aanvullende voorzieningen bieden, of ruimere openingstijden hebben. Consumenten nemen deze prijs- en kwaliteitsverschillen mee in het kiezen van een tankstation. De prijzen van tankstations zijn vrij transparant: specifieke apps en websites, zoals die van de ANWB, laten consumenten direct pompprijzen vergelijken. Echter werken deze apps niet met open data, waardoor consumenten die andere apps gebruiken voor navigatie geen toegang hebben tot deze data, zoals in Duitsland wel het geval is. Deze open data kan dan gebruikt worden door apps om ook de minder prijssensitieve consument makkelijker naar de goedkopere tankstations te leiden.

Vanwege de onrust op de energiemarkt heeft de ACM besloten haar energiemonitoring uit te breiden met een monitor van de brandstofprijzen die huishoudens en bedrijven betalen aan de pomp. De ACM houdt hiermee de marktontwikkelingen in de brandstofketen in de gaten en kijkt daarbij naar retailprijzen en inkoopprijzen. ACM verwacht begin mei de eerste bevindingen te kunnen publiceren.

Nederland telt meer dan 4.000 tankstations, die voor het merendeel worden uitgebaat door kleine ondernemers; ofwel onafhankelijk, ofwel als franchisees van merken als Shell en TotalEnergies.[1] Deze gedistribueerde marktstructuur, in combinatie met de geobserveerde prijsverschillen tussen tankstations, maken het onwaarschijnlijk dat tankstations onzekere tijden collectief kunnen uitbuiten voor hogere marges. Dit is ook te zien in de data: in 2022, toen de olieprijzen ongeveer even hoog waren als nu door de oorlog in Oekraïne en bijkomende aanbodschok van Russische olie, bleven de marges van tankstations ongeveer gelijk. Er is op dit moment geen indicatie van overmatige marktmacht bij tankstations.

De ACM heeft wel geobserveerd dat dalende olieprijzen minder snel in de prijs worden verwerkt dan stijgende olieprijzen ('*rockets and feathers*'). Meerdere redenen zijn hiervoor genoemd. Consumenten zijn bijvoorbeeld bij dalende olieprijzen minder prijssensitief: ze maken het vinden van een lagere prijs minder vaak de doorslaggevende factor in hun keuze voor een tankstation. Hierdoor vindt er minder prijsconcurrentie plaats tussen tankstations. Met de ontwikkeling van de New Competition Tool kan er waar nodig beter toezicht op dit fenomeen worden gehouden.

<u>Conclusie</u>
Gegeven de aandachtspunten ziet het kabinet het invoeren van een maximumprijs niet als juiste middel. Het kabinet blijft wel scherp kijken naar het functioneren van de brandstofmarkt, specifiek dat dalende prijzen ook tijdig worden doorberekend naar consumenten. Met de New Competition Tool geeft het kabinet het ACM additionele instrumenten om toezicht te op deze markten te bevorderen. Daarnaast heeft de ACM besloten haar energiemonitoring uit te breiden met een monitor van de brandstofprijzen die huishoudens en bedrijven betalen aan de pomp. De ACM houdt hiermee de marktontwikkeling in de brandstofketen in de gaten. De ACM verwacht begin mei de eerste bevindingen te kunnen publiceren. Het kabinet verzoekt de ACM hierbij te reflecteren op of en hoe een systeem van het verplicht delen van prijzen, zoals in Duitsland reeds bestaat, prijstransparantie verder kan versterken.

[1] ING (2026). Facts & Figures van de sector Oliehandel - Tankstations (link)