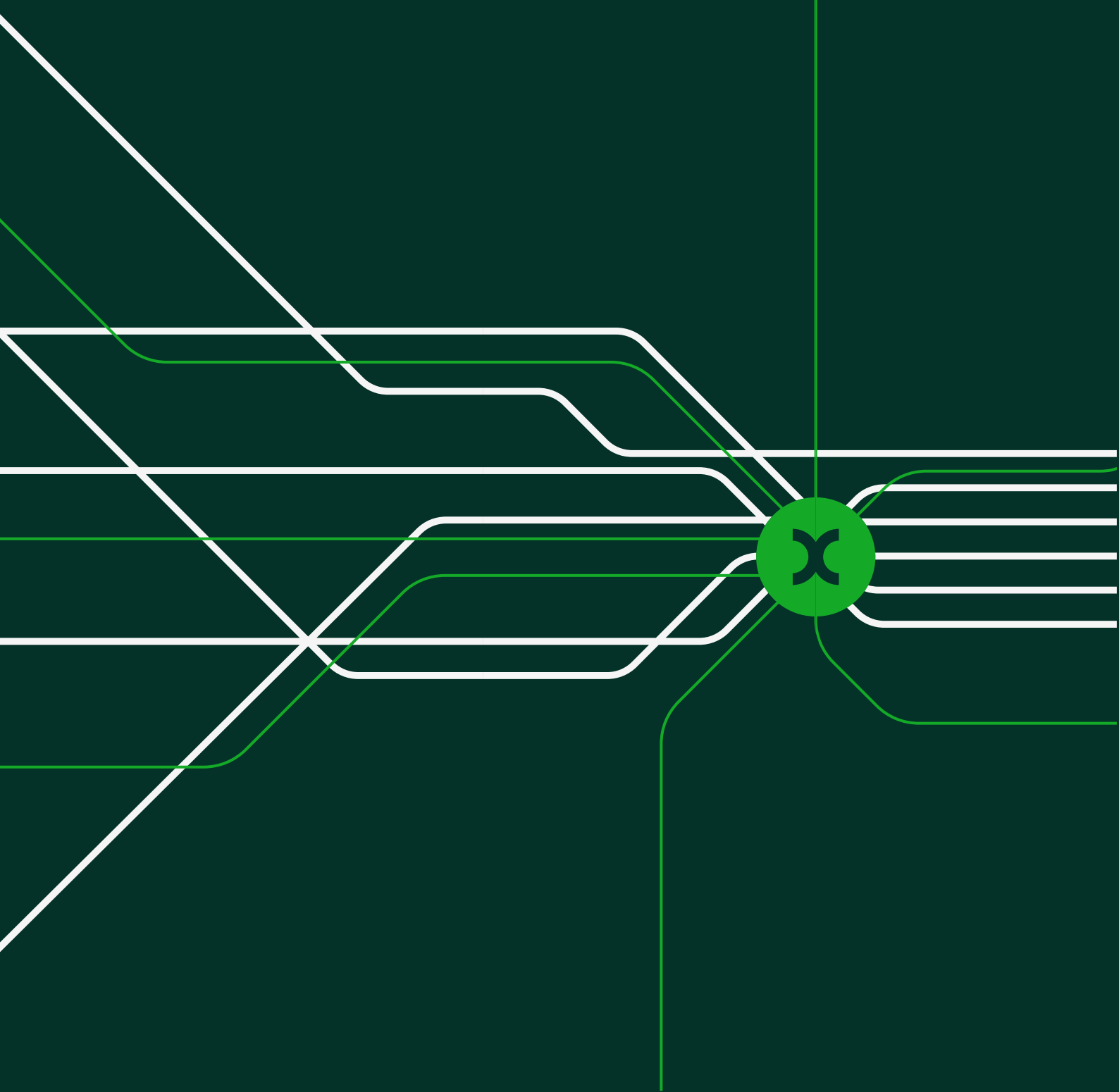
Verzorgingsplaatsen van de toekomst

—

Beoordeling van de economische onderbouwing voor een biedbeperking

4 december 2023



Contents

Managementsamenvatting 3

1 Context 4
1.1 Achtergrond 4
1.2 Onderzoeksopdracht en overzicht 5
1.3 Over Oxera 5

2 Noodzaak van biedbeperkingen en de vermeende relevantie van belangenverstrengelingen 6
2.1 Vermogen om de vraag naar laden te beïnvloeden 7
2.2 Aanjagers van investeringen in laden door tankstationhouders 11
2.3 Tussenconclusie noodzakelijkheid 13

3 Proportionaliteit van biedbeperkingen gegeven de complementariteit tussen brandstof en laden 15
3.1 Risicoafdekking gezien de energietransitie 15
3.2 Investeringsprikkels onder VZP-exclusiviteit 17
3.3 Tussenconclusie proportionaliteit 18

4 Minder beperkende alternatieven 19

Cijfers en tabellen

Figuur 2.1 Verdeling van laadlocaties in 2035 8
Figuur 2.2 Top vijf ervaren nadelen bij de adoptie van elektrisch rijden 9
Tabel 2.1 Keuze voor snelladen als een speltheoretisch dilemma 10
Figuur 2.3 Stijging in aantal snelladers in Nederland 13
Figuur 3.1 Schematisch verloop van het aandeel van zero emissie en fossiel in de afzet van energiedragers 16

Oxera Consulting LLP is een in Engeland geregistreerde limited liability partnership OC392464, hoofdkantoor: Park Central, 40/41 Park End Street, Oxford OX1 1JD, Verenigd Koninkrijk; in België, nr. 0651 990 151, filiaal: Louizalaan 81, 1050 Brussel, België; en in Italië, REA-nr. RM - 1530473, filiaal: Via delle Quattro Fontane 15, 00184 Rome, Italië. Oxera Consulting (Frankrijk) LLP, een Franse filiaal: 60 Avenue Charles de Gaulle, CS 60016, 92573 Neuilly-sur-Seine, Frankrijk is geregistreerd in Neuilly-sur-Seine, RCS-nr. 844 900 407 00025; Oxera Consulting (Nederland) LLP, een Nederland filiaal: Strawinskylaan 3051, 1077 ZX Amsterdam, Nederland is geregistreerd in Amsterdam, KvK nr. 72446218. Oxera Consulting GmbH is geregistreerd in Duitsland, nr. HRB 148781 B (Plaatselijke rechtbank van Charlottenburg), met hoofdkantoor: Rahel-Hirsch-Straße 10, Berlijn 10557, Duitsland.

Hoewel alles in het werk is gesteld om de juistheid van het materiaal en de integriteit van de hierin gepresenteerde analyse te waarborgen, aanvaardt Oxera geen enkele aansprakelijkheid voor enige actie die op basis van de inhoud ervan wordt ondernomen.

Geen enkele Oxera-entiteit is geautoriseerd of gereguleerd door de Financiële autoriteit of verordening in een van de landen waarin zij actief is of diensten verleent. Ledereen die een specifieke belegging overweegt, moet zijn eigen makelaar of andere beleggingsadviseur raadplegen. Oxera aanvaardt geen aansprakelijkheid voor een specifieke investeringsbeslissing, die op eigen risico van de belegger moet zijn.

© Oxera 2023. Alle rechten voorbehouden. Met uitzondering van het citeren van korte passages ten behoeve van kritiek of recensie, mag geen enkel deel van dit document worden gebruikt of gereproduceerd zonder onze toestemming.

Managementsamenvatting

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat ('Minister') is voornemens het huidige beleid rondom concessies op verzorgingsplaatsen langs snelwegen ('VZP') te herzien. De wijzigingen (met de val van het kabinet Rutte IV controversieel verklaard) betreffen met name het toewijzen van aparte kavels voor fossiele brandstoffen en elektrisch (snel)laden op een VZP en het opleggen van een biedbeperking om te voorkomen dat één aanbieder beide kavels op een VZP bemachtigt. De genoemde doelstellingen van deze beperkingen zijn het waarborgen van een doelmatig gebruik van de beperkte ruimte, de verkeersveiligheid en het realiseren van de transitie naar elektrisch rijden.

Pels Rijcken heeft de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde biedbeperking beoordeeld, in het licht van de Europese Dienstenrichtlijn. Bij zijn conclusie over de rechtmatigheid baseert Pels Rijcken zich op een rapport van Radicand Economics en e-Conomics (het 'Radicand rapport'), dat uitgevoerd is in opdracht van de Minister. **Wij concluderen dat het Radicand rapport geen plausibele economische basis biedt voor conclusies over noodzaak of proportionaliteit van een biedbeperking.** De huidige situatie, met alles-in-één-hand als uitgangspunt, is dan ook niet uitgesloten als geschikt en minder beperkende uitkomst.

Met betrekking tot noodzaak van een biedbeperking, merken we op dat het Radicand rapport volledig berust op twee ongetoetste en onbesproken aannames: (i) fossiele brandstofaanbieders zouden een materiële impact hebben op de transitie naar elektrisch rijden en (ii) toetreding van buitenstaanders zouden een materiële impact hebben op de investeringsprikkels van zittende tankstationhouders . Een verkenning van de theoretische onderbouwing en beschikbaar empirisch bewijs laat echter al zien dat deze aannames niet zonder meer van toepassing zijn.

Met betrekking tot proportionaliteit, beschouwt het Radicand rapport de potentieel schadelijke gevolgen van het *niet* opleggen van een biedbeperking. Wij merken echter op dat het rapport vrijwel geen rekening houdt met de nadelen. Deze houden vooral verband met de toegenomen risicoblootstelling aan de adoptie van elektrisch rijden en de daarmee gepaard gaande schade aan hun investeringsprikkels.

Wanneer het beleidsdoel het stimuleren van de adoptie van laadfaciliteiten bij VZP is, kan het Radicand rapport niet gebruikt worden om het huidige systeem, met alles-in-één hand als uitgangspunt, uit te sluiten als minder beperkend alternatief.

© Oxera 2023

1 Context

1.1 Achtergrond

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat ('Minister') is voornemens het huidige beleid rond de verzorgingsplaatsen langs de snelwegen ('VZP') te herzien. Zoals uiteengezet in een advies van Pels Rijcken (6 december 2022) ('Pels Rijcken advies') over de voorgenomen beleidswijziging overweegt de minister het volgende pakket wijzigingen:[1]

- het per VZP toewijzen van aparte kavels voor verkoop fossiele brandstoffen en voor elektrisch (snel)laden, ieder gecombineerd met het recht om een eigen shop te exploiteren;
- het opleggen van een exclusief recht op het leveren van brandstof of laden, om concurrentie op een VZP te voorkomen;
- het opleggen van een biedbeperking voor meerdere kavels op dezelfde VZP (exploitatiebeperking), om te voorkomen dat beide kavels bij dezelfde aanbieder terechtkomen; en
- het opleggen van een biedbeperking voor dezelfde kavel op aanpalende VZP's (gebiedsbeperking), om concurrentie tussen VZP's op brandstof of laden te bewaken.

Achter deze keuze staan drie geformuleerde beleidsdoelstellingen: (i) het doelmatig gebruik van beperkte ruimte bij VZP's, (ii) de verkeersveiligheid; en (iii) het realiseren van de energietransitie.

Zoals Pels Rijcken constateert, vormen de beleidskeuzes een beperking van de vrijheid van vestiging. Bij de beoordeling of deze keuzes desalniettemin in overeenstemming zijn met de Dienstenrichtlijn, heeft Pels Rijcken twee economische rapporten opgenomen, uitgevoerd in opdracht van de Minister, ter voorbereiding van zijn besluitvorming. Dit betreft 'Verzorgingsplaatsen van de toekomst: verkenning van verdelingsmethodes' van Radicand Economics en e-Conomics (16 maart 2022) ('Radicand rapport') en 'Vraag en aanbod op verzorgingsplaatsen' door Impuls Economen (mei 2022) ('Impuls Economen rapport').

Met betrekking tot de voorgestelde biedbeperking concludeert het Pels Rijcken advies dat, 'op basis van het rapport van Radicand Economics', een dergelijke beperking juridisch verdedigbaar is.[2] Bij de uitleg waarom dit het geval is, wijst het Pels Rijcken advies op de conclusie van het

[1] Pels Rijcken advies, p. 2. Dit pakket wijzigingen zou van toepassing zijn op de transitiefase tot 2050. Na deze fase is men voornemens alleen nog maar laden en shop uit te geven.
[2] Pels Rijcken advies, paras 6.8, 8.4 en 8.7.

© Oxera 2023

Radicand rapport dat een biedbeperking noodzakelijk is om een 'alles-in-één-hand' uitkomst te vermijden waarin zittende tankstationhouders hun waarderingsvoordeel voor de gecombineerde kavels gebruiken om zowel de brandstof- als laadrechten te bemachtigen. De primaire bron van dit waarderingsvoordeel zou de shopexclusiviteit bij een VZP zijn.

Er zijn in wezen twee argumenten die ten grondslag liggen aan het standpunt in het Radicand rapport dat een alles-in-één-hand uitkomst onwenselijk zou zijn: fossiele brandstofaanbieders hebben een negatieve blootstelling aan de transitie naar elektrisch rijden dat hun prikkel om in deze transitie te investeren zou verlagen; en een alles-in-één-hand uitkomst leidt tot shopexclusiviteit bij een VZP, waardoor de prijzen stijgen en de kwaliteit voor de consument afneemt.

1.2 Onderzoeksopdracht en overzicht

VEMOBIN en VPR hebben Oxera gevraagd om te beoordelen in hoeverre het Radicand rapport, als fundament voor het Pels Rijcken advies, een plausibele economische onderbouwing geeft voor de noodzaak en proportionaliteit van een biedbeperking en de afwezigheid van minder beperkende alternatieven. Dit rapport richt zich op de volledigheid van het Radicand rapport en de juistheid van de onderliggende aannames. Wij baseren ons hierbij op twee kernthema's:

1. de **relevantie van de negatieve blootstelling** (belangenconflict) van fossiele brandstofaanbieders bij de adoptie van laden op VZP
2. de **bronnen van complementariteit** in het aanbieden van zowel brandstof- als laadfaciliteiten door één aanbieder op een VZP

Hoofdstuk 2 bespreekt het vermeende belangenconflict en de noodzaak van een biedbeperking, hoofdstuk 3 de bronnen van complementariteit en de proportionaliteit van een biedbeperking en hoofdstuk 4 eventuele alternatieven. In dit rapport spreken voor het gemak over de splitsing tussen brandstof en laden. Onze redenatie is echter ook van toepassing op andere energiedragers voor zero-emissie voertuigen, zoals waterstof.

1.3 Over Oxera

Oxera is een marktleidend bureau van economische experts op het gebied van mededinging en marktregulering. Oxera adviseert bedrijven, beleidsmakers, toezichthouders en advocatenkantoren over elk onderwerp dat verband houdt met mededinging, regulering en financieel-economische vraagstukken. Oxera, opgericht in 1982, heeft momenteel meer dan 180 adviseurs verspreid over negen kantoren in Europa.

© Oxera 2023

2 Noodzaak van biedbeperkingen en de vermeende relevantie van belangenverstrengelingen

Eén van de belangrijkste beleidsdoelstellingen bij het vormgeven van het nieuwe VZP-beleid, is het realiseren van de energietransitie in het belang van het klimaat. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 is de belangrijkste rechtvaardiging voor het vermijden van een alles-in-één-hand uitkomst het belangenconflict: volgens het Radicand rapport worden de prikkels voor zittende tankstationhouders om in de transitie te investeren verminderd als er geen levensvatbare concurrentie is van nieuwe toetreders.[3]

Meer specifiek vermeldt het Radicand rapport het volgende:

> Naarmate het tempo waarin investeringen in laad- en tankfaciliteiten voor duurzame energiedragers toeneemt, neemt het gebruik van duurzame voertuigen toe, de vraag naar fossiele brandstoffen af, en neemt het tempo van desinvesteringen in tankfaciliteiten voor fossiele energiedragers toe. Zittende pomphouders hebben dus een prikkel om het tempo van investeringen in duurzame energiedragers te matigen. […] Kortom, toetreding door investeerders van buiten de fossiele brandstoffensector is essentieel om zittende leveranciers van fossiele brandstoffen aan te zetten (sneller) te blijven investeren in duurzame energiedragers.[4]

Ten eerste merken wij op dat een eventueel waarderingsvoordeel bij een gecombineerde kavel zich niet volledig vertaalt in hogere biedingen voor de afzonderlijke kavels op een VZP, omdat aanbieders geen garantie hebben beide kavels ook daadwerkelijk te bemachtigen.

Daarnaast merken wij op dat de conclusie dat toetreding essentieel is om zittende tankstationhouders te stimuleren (sneller) te investeren in duurzame energiedragers—en daarmee bij te dragen aan het gestelde beleidsdoel om de energietransitie te realiseren—feitelijk geen conclusie is uit enige analyse. Het is slechts een gevolg van twee ongetoetste en onbesproken aannames:

[3] Radicand rapport, p. 34.
[4] Radicand rapport, p. 22.

© Oxera 2023

- Ten eerste gaat het Radicand rapport ervan uit dat de zittende tankstationhouders bij de VZP's een materiële invloed hebben op de ontwikkeling van elektrisch rijden in Nederland en daarmee de mogelijkheid hebben om de groeiende vraag naar laadfaciliteiten (bij VZP's) te temperen.
- Ten tweede gaat het Radicand rapport ervan uit dat de toetreding van buitenstaanders een materiële impact heeft op de prikkels van zittende tankstationhouders om in laadfaciliteiten te investeren.

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd waarom geen van beide aannames als vanzelfsprekend kan of mag worden aangenomen. In het verlengde daarvan is er feitelijk geen plausibele economische basis om te concluderen dat een alles-in-één-hand uitkomst ten koste gaat van de beleidsdoelstelling van het realiseren van de energietransitie.

2.1 Vermogen om de vraag naar laden te beïnvloeden

In wezen is de adoptie van elektrisch rijden een kip-en-ei-probleem: consumenten moeten verzekerd zijn van voldoende laadfaciliteiten voordat ze overstappen op een elektrisch voertuig, terwijl aanbieders van laadfaciliteiten gegarandeerd moeten worden van voldoende consumentenvraag naar hun diensten voordat ze hun aanbod verhogen. In deze context is de rol van de huidige tankstationhouders alleen relevant wanneer de aanwezigheid van laadfaciliteiten op VZP de adoptie van elektrisch rijden materieel beïnvloedt.

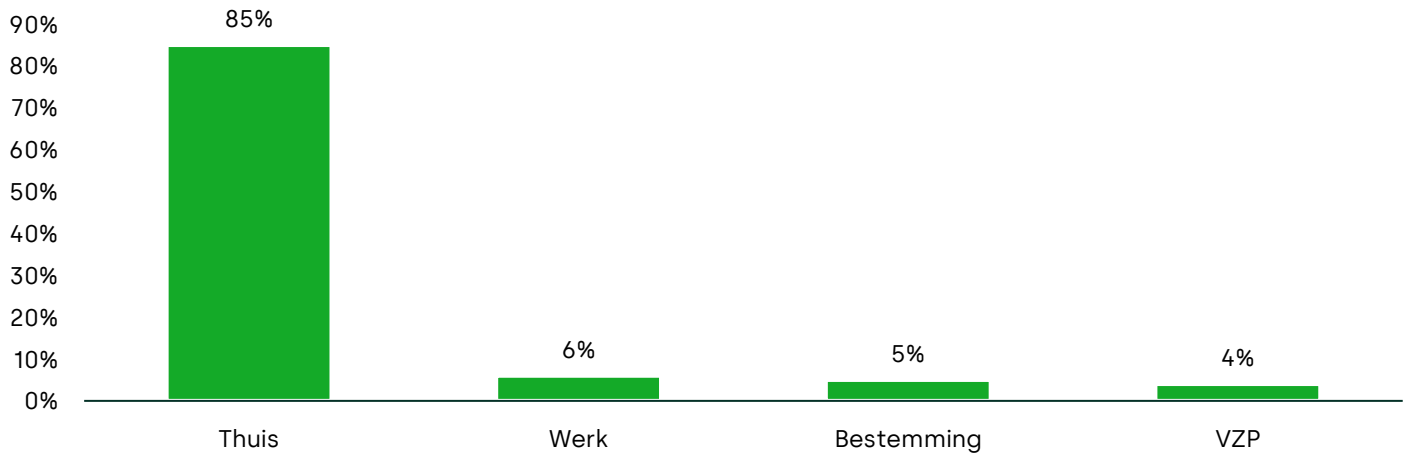
Het Radicand rapport neemt de relevantie van deze rol als gegeven. Echter, uit een verkenning van wat de adoptie in Nederland feitelijk aanjaagt, blijkt al dat dit niet zomaar kan en niet mag worden aangenomen.

2.1.1 Onderzoek EY laat zien dat slechts een klein deel van laden bij VZP's plaatsvindt

Ter inleiding moet worden opgemerkt dat het overgrote deel van het laden niet onderweg plaatsvindt, maar thuis of op de bestemming. Schattingen van EY (overgenomen in Figuur 2.1) laten zien dat in 2035 slechts 4% van het particuliere laden op de openbare snelweg zal plaatsvinden, terwijl 85% in of rond woningen zal plaatsvinden en de overige 11% op het werk of op een andere bestemming. Hoewel er sprake kan zijn van een gedeeltelijke compenserende stijging van de zogenoemde 'optiewaarde' van laadfaciliteiten voor gebruikers (dat wil zeggen dat gebruikers de *mogelijkheid* van laden bij VZP waarderen, ook al gebruiken ze deze uiteindelijk niet in dezelfde mate als brandstof), is dit een overweging die niet onderzocht is in het Radicand rapport.

© Oxera 2023

Figuur 2.1 Verdeling van laadlocaties in 2035



Bron: EY (2022), 'Power sector accelerating e-mobility ', p. 26.

2.1.2 Onderzoek TNO en EAFO laat zien dat openbare snelladers geen centrale rol spelen bij keuze voor elektrische auto's

Bovendien blijkt uit alle factoren die van invloed zijn op de beslissing van de consument om over te stappen op elektrisch rijden, dat de beschikbaarheid van openbare laadfaciliteiten geen materiële rol speelt. Een recent academisch artikel, gepubliceerd door onderzoekers van de afdeling Energietransitie van TNO, wijst bijvoorbeeld alleen op de volgende vier sleutelfactoren die van invloed zijn op de introductie van elektrisch rijden in Nederland:[5]

- aankoopkosten
- actieradius
- consumentenroutine in type gekochte auto
- sociale factoren (met name aansluiten bij de norm)

De beschikbaarheid van openbare opladers, en vooral openbaar snelladen, wordt alleen vermeld met verwijzing naar het afnemende belang ervan voor de adoptie van elektrisch rijden.[6]

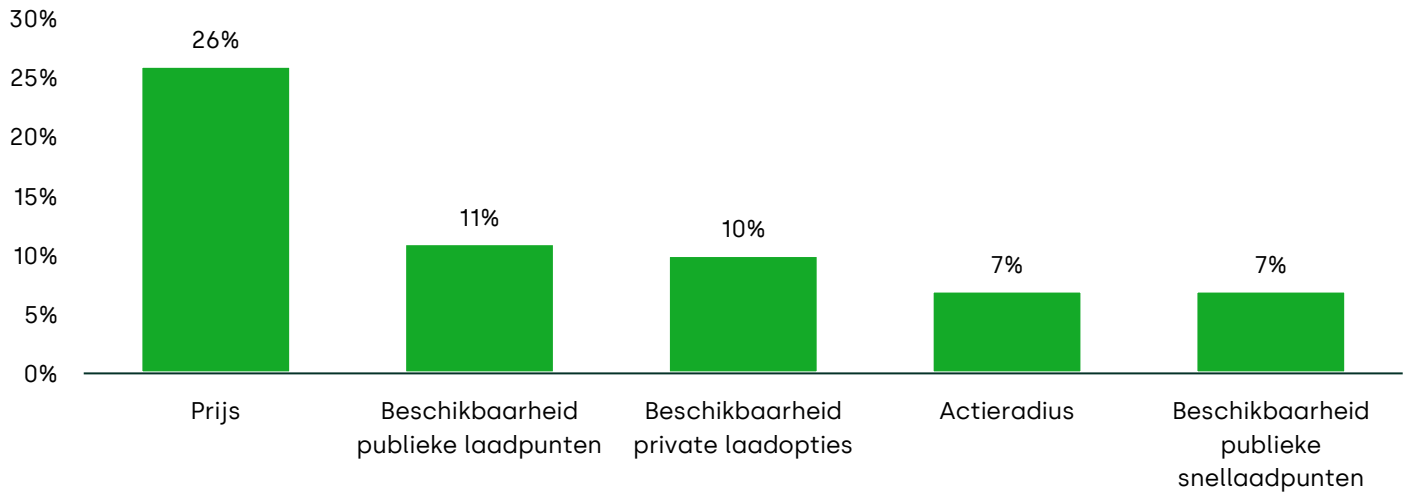
De beperkte relevantie van openbare laadfaciliteiten voor de adoptie van elektrisch rijden wordt bevestigd door de meest recente cijfers van het European Alternative Fuels Observatory (EAFO), overgenomen in Figuur 2.2. Hieruit blijkt dat van de vijf grootste obstakels voor de

[5] Paradies, G.L., Usmani, O.A., Lamboo, S., en van den Brink, R.W. (2023), 'Falling short in 2030: Simulating battery-electric vehicle adoption behaviour in the Netherlands', *Energy Research & Social Science*, 97, 102968. Zie in het bijzonder hoofdstuk 5.2.
[6] Ibid., p. 14.

© Oxera 2023

adoptie van elektrisch rijden in Europa, de beschikbaarheid van openbare snellaadfaciliteiten slechts op de vierde plaats staat. Respondenten vinden prijs, actieradius en de beschikbaarheid van private en publieke niet-snellaadfaciliteiten belangrijker.[7]

Figuur 2.2 Top vijf ervaren nadelen bij de adoptie van elektrisch rijden



Opmerking: Deelnemers is gevraagd om hun top vijf nadelen van het rijden op batterij-elektrische voertuigen te kiezen. De procentuele som komt, zoals gesteld, overeen met de som van het totale aantal keer dat elk nadeel in de top vijf genoemd werd. Respondenten betreft de algemene populatie, met respondenten zonder auto achterwegen gelaten.
Bron: European Alternative Fuels Observatory (2022), 'Consumer Monitor 2022', p. 7, Figuur 1.

2.1.3 Relevantie van de afwezigheid van collectieve handelingen

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat deze discussie zelfs een relevant punt rond 'collectieve handelingen' buiten beschouwing laat: *zelfs* als zittende tankstationhouders de adoptie van elektrisch rijden collectief zouden kunnen temperen, betekent dit niet dat elke tankstationketen daar individueel het vermogen en de prikkel voor heeft. Directe concurrentie tussen VZP's voor automobilisten betekent dat elke keten wellicht nog steeds een prikkel zal hebben om te investeren in laadfaciliteiten om automobilisten naar de eigen VZP te lokken in plaats

[7] Wij merken op dat dat snellaadpunten overwegend langs snelwegen te vinden zijn (bron: https://www.schnellladepark.app/live/index.php) Dit betekent dat de uitkomst voor publieke snellaadpunten de beste schatting geeft van het effect van laadstations bij de VZP's. Tot slot merken wij op dat "beschikbaarheid publieke snellaadpunten" niet per se van toepassing is op snellaadpunten langs snelwegen. Het is mogelijk dat respondenten met name snellaadpunten in stedelijk gebied in gedachte hebben. Als zodanig is dit percentage een overschatting van de relevantie van snelladen langs snelwegen.

© Oxera 2023

van naar die van de concurrentie. Dit is een direct gevolg van de andere biedbeperking die van toepassing is op de toewijzing van concessies bij VZP's: de gebiedsbeperking.

Met andere woorden: de bestaande beperking op het exploiteren van brandstofconcessies bij aangrenzende VZP's stimuleert individuele tankstationhouders al om aan de vraag naar elektrische laaddiensten te voldoen.

Dit argument kan geïllustreerd worden aan de hand van een simpel speltheoretisch model. Neem aan dat Ketens A en B op dit moment geen snelladen aanbieden en een winst van 10 hebben. Ze staan allebei voor de keuze om snelladen te faciliteren. Neem aan—in het belang van de argumentatie—dat deze ketens wel invloed hebben op de adoptie van elektrisch rijden. Hierdoor is, door kannibalisatie, hun winst lager zodra ze beide snelladen faciliteren—neem aan 8. Echter, dit houdt niet in dat beide ketens af zullen zien van het faciliteren van snelladen. Stel dat één keten afziet van snelladen, maar de andere snelladen wel faciliteert, dan valt te verwachten dat de keten die wél snelladen faciliteert méér verdient—stel 12. De andere keten zit dan met lagere winst dan eerst—stel 6. Merk op dat in deze situatie, het altijd voor elke keten beter is om wél snelladen aan te bieden, ongeacht wat de andere keten doet. Het enige evenwicht in deze situatie is dan ook dat beide snelladen faciliteren, zelfs zou dat ten koste gaan van hun gezamenlijke winst.[8]

Tabel 2.1 Keuze voor snelladen als een speltheoretisch dilemma

		Keten B	
		Geen snelladen	Snelladen
Keten A	Geen snelladen	10 , 10	6 , 12
	Snelladen	12 , 6	8 , 8

Opmerking: Het eerste cijfer in elke cel is de 'payoff' van Keten A en het tweede cijfer van Keten B. Deze tabel geeft op een gestileerde manier weer waarom tankstationketens in de afwezigheid van coördinatie alsnog snelladen faciliteiten, omdat alleen rechtsonder een stabiele uitkomst is waarin elke keten individueel optimaal handelt.
Bron: Oxera.

[8] In de speltheorie wordt een dergelijke situatie omschreven als een 'gevangenendilemma': daar deze situatie vaak uitgelegd wordt als een situatie waarin twee verdachten van dezelfde misdrijf afzonderlijk gevraagd wordt om op te biechten. Hoewel beide stil blijven in het belang van beide is, heeft elke gevangenen afzonderlijk een prikkel om op te biechten.

© Oxera 2023

2.1.4 Tussenconclusie invloed

Dit overzicht van de drijfveren achter de adoptie van elektrisch rijden door consumenten suggereert al dat—zelfs collectief—de gevestigde aanbieders van fossiele brandstoffen aan de VZP's geen materiële invloed hebben op de transitie naar elektrisch rijden in Nederland. In het verlengde daarvan kan niet worden aangenomen dat een eventuele negatieve blootstelling aan de transitie naar elektrisch rijden door de fossiele brandstofaanbieders een materiële impact zal hebben op deze transitie.[9]

2.2 Aanjagers van investeringen in laden door tankstationhouders

De prikkel voor tankstationhouders om te investeren in laadfaciliteiten heeft meerdere kanten. Het wordt gedreven door (i) de mogelijkheid om deze dienst binnen de vereisten voor nieuwe investeringsprojecten te realiseren, (ii) de noodzaak om het risico op de transitie naar elektrisch rijden af te dekken en (iii) de mogelijkheid om extra winst te maken door extra klanten naar de shop te trekken.

2.2.1 Investeringsmogelijkheden

Vanuit het oogpunt van investeringstheorie, heeft het voor zittende tankstationhouders geen zin om te bieden en te betalen voor een concessie voor laadfaciliteiten, tenzij ze van plan zijn er winst uit te halen. Wanneer een bedrijf een investering doet, impliceert dit dat het expliciet besluit om middelen te besteden aan het nastreven van het ene alternatief in plaats van het andere.[10] Zonder de verwachting winst te kunnen maken uit de aanschaf van de laadfaciliteit, zou de exploitant van het tankstation in theorie beter af zijn om een dergelijke investering niet te doen en financiële middelen voor alternatief gebruik te gebruiken.

Omdat er geen directe substitutie in de vraag bestaat tussen fossiele brandstof- en laadfaciliteiten, zou het verkrijgen van beide kavels de exploitant niet in staat stellen de winstgevendheid van een van beide kavels op te voeren door de andere te onderdrukken. Met andere woorden: het is niet logisch om te suggereren dat de gedachte van de exploitant van een tankstation om niet in laden te investeren voortkomt uit het doel de huidige bestuurders van elektrische auto's naar fossiele brandstoffaciliteiten te leiden.

[9] De bronnen van het bovenstaande gebaseerd zijn op personenautos'spersonenauto's en niet op commerciële of 'zware' voertuigen. Dit volgt de reikwijdte van het Radicand rapport, dat ook niet expliciet verwijst naar niet-personenauto's.
[10] Zie bijvoorbeeld Brealey, R.A., Myers, S.C. en Allen, F. (2014), *Principles of Corporate Finance*, 14 editie, McGraw-hill.

© Oxera 2023

Bovendien, hoewel helder is dat de transitie naar elektrisch rijden zal plaatsvinden, bestaat er onzekerheid over de exacte snelheid waarmee deze zal plaatsvinden. Dit risico kan door de tankstationhouders worden afgedekt door ervoor te zorgen dat zij aan veranderingen in de vraag van zowel brandstof als laden zijn blootgesteld.[11]

2.2.2 Verhogen van de shopomzet

De shopfaciliteit is een andere stimulans om te investeren in laden. Door te investeren in laden kan de rechthebbende de winstgevendheid vergroten door meer klanten aan te trekken vanuit aangrenzende servicegebieden. Hoe hoger het aantal klanten dat bij een VZP stopt, hoe groter de kans dat een groter aantal klanten iets in de shop koopt. Met andere woorden: hoe beter de beschikbaarheid van laadfaciliteiten, hoe vaker klanten geneigd zijn te stoppen bij een bepaalde VZP.

2.2.3 Investeringen brandstofaanbieders in snelladen

Tot slot dienst opgemerkt te worden dat—ondanks de huidige juridische onzekerheid rond vergunningen—huidige fossiele brandstofaanbieders eveneens investeren in snellaadfaciliteiten.[12] Zo is in Figuur 2.3 te zien hoe over de afgelopen jaren het aantal snelladers al gestegen is van ongeveer 1.000–1.500 naar meer dan 4.000, veelal op VZP's.

Circa 300 van deze snelladers zijn van Shell Recharge.[13] Voor Total Energies geldt dat zij als sinds 2020 snelladers toevoegt aan haar tankstations en deze momenteel bij meer dan 40 tankstations aanbiedt.[14]

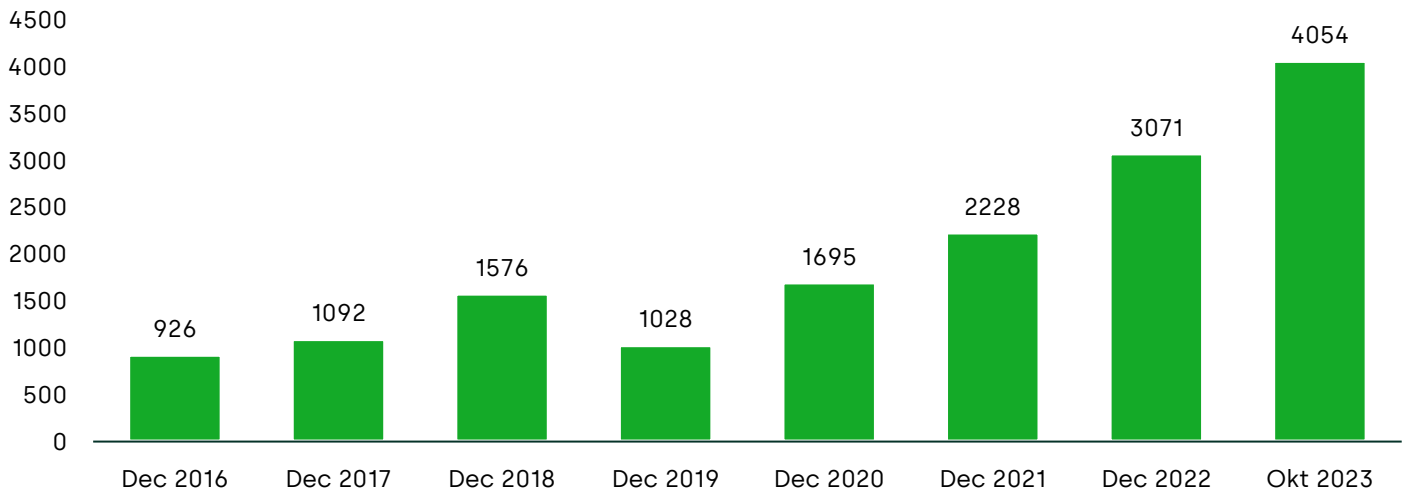
De ambitie in snelladen door bestaande spelers op het gebied van snelladen blijkt verder ook uit een recente aanbesteding in Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. In deze aanbesteding committeren Shell Recharge, Total Energies en NXT 50five zich aan het plaatsen, beheren en exploiteren van nog eens zeshonderd snellaadstations.[15] Daarnaast

[11] Dit punt wordt in het volgende hoofdstuk in meer detail besproken.
[12] Daarnaast, in lijn met onze argumentatie in dit rapport vermoeden wij dat de vestiging van met name Fastned op een VZP een negatief effect heeft gehad op de investeringsprikkels van huidige partijen, omdat de potentiële opbrengsten voor het aanbieden van snelladen afneemt door de komst van een (andere) aanbieder van snelladen op dezelfde VZP.
[13] Zie: https://www.shell.nl/consumenten/recharge.html
[14] Zie: https://www.ttm.nl/fleet/brandstoffen/total-opent-eerste-multi-energie-tanktation-in-nederland/127424/
[15] Automotive Management (2023), 'Noord-Holland, Flevoland en Utrecht verwelkomen 600 snellaadstations', 16 november, URL: https://www.automotive-online.nl/management/2023/11/16/noord-holland-flevoland-en-utrecht-verwelkomen-600-snellaadstations/?gdpr=accept&gdpr=accept

© Oxera 2023

hebben bedrijven als Shell en Total zich ook gecommitteerd aan doelstellingen rond elektrisch rijden.[16]

Figuur 2.3 Stijging in aantal snelladers in Nederland



Bron: Oxera analyse op basis van data van Eco-movement en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

2.2.4 Tussenconclusie investeringsprikkels

We merken op dat het Radicand rapport onvoldoende rekening houdt met deze twee alternatieve aanjagers van zittende tankstationhouders om te investeren in laden. Op grond van bovenstaande overwegingen lijkt het erop dat tankstationhouders met rechten op beide kavels weldegelijk prikkels hebben om te investeren in de kwaliteit van de laadfaciliteiten—zelfs in afwezigheid van externe concurrentie. Met andere woorden, het is niet duidelijk hoe de aanwezigheid van externe concurrentie hier een materiële rol speelt en daarmee is het ook niet evident dat deze externe concurrentie (en de bijbehorende keuze voor de aparte kavels) voor de komende jaren noodzakelijk is.

2.3 Tussenconclusie noodzakelijkheid

Op basis van bovenstaande komen wij tot de conclusie dat de beperking rondom de exploitatie van de kavel voor de verkoop van fossiele brandstoffen en de kavel voor het aanbieden van (snel)laaddiensten op een VZP niet noodzakelijk is om aan de door de Minister gestelde doelstelling rondom energietransitie te voldoen. De huidige aanbieders

[16] Zie bijvoorbeeld https://totalenergies.com/company/transforming/ambition/net-zero-2050 en https://shellrecharge.com/nl-nl/onderweg-laden.

© Oxera 2023

van fossiele brandstoffen bij VZP's hebben wel degelijk prikkels om te investeren in het aanbieden van (snel)laaddiensten en zelfs in het geval dat deze prikkels niet zouden bestaan, heeft dit geen invloed op de ontwikkeling van elektrisch rijden in Nederland.

© Oxera 2023

3 Proportionaliteit van biedbeperkingen gegeven de complementariteit tussen brandstof en laden

Wat de proportionaliteit betreft, beschouwt het Radicand rapport de potentieel schadelijke gevolgen van het *niet* opleggen van een biedbeperking. Dit heeft vooral betrekking op de—door Radicand veronderstelde—schadelijke gevolgen van het belangenconflict (zoals besproken in hoofdstuk 2), maar ook op het gebied van de schade voor consumenten als gevolg van shopexclusiviteit bij een VZP en verhoogde toetredingsdrempels voor aanbieders die momenteel alleen laadfaciliteiten aanbieden. Zoals het rapport opmerkt:

Een biedbeperking moet voorkomen dat beide kavels in één hand komen. Dat zou leiden tot een shopmonopolie en een waarderingsvoordeel voor pomphouders, wat laders kansloos maakt. Dat gaat ten koste van de investeringen in de energietransitie.[17]

Wij merken echter op dat het Radicand rapport onvolledig is, omdat het vrijwel geen rekening houdt met de nadelen van een biedbeperking. Tot deze nadelen behoren, met name, de toegenomen blootstelling van tankstationhouders aan de adoptie van elektrisch rijden bij gebrek aan exploitatierecht van beide kavels (en de daarmee samenhangende schade aan hun investeringsprikkels) en de verminderde prikkel om in een VZP te investeren bij gebrek aan shopexclusiviteit.

In dit hoofdstuk worden deze nadelen uiteengezet en wordt uitgelegd dat de complementariteit van de kavels voordelen met zich meebrengt waarmee rekening moet worden gehouden bij een beoordeling van proportionaliteit. We sluiten in het volgende hoofdstuk af met een reflectie op potentieel alternatief beleid dat minder beperkend zou zijn.

3.1 Risicoafdekking gezien de energietransitie

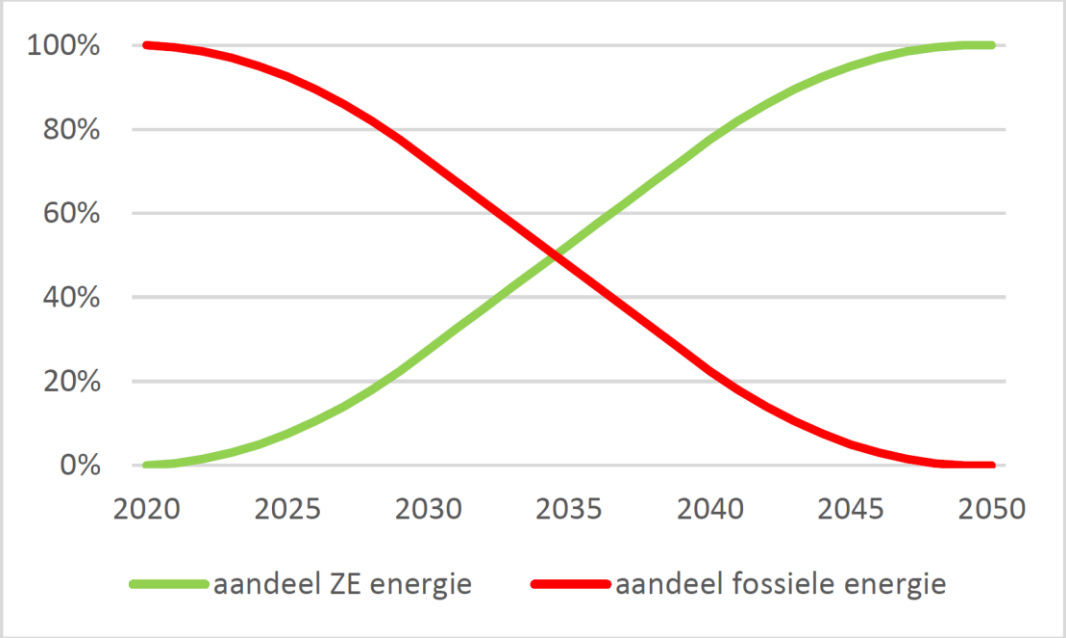
De verwachte vraag naar brandstof- en laadfaciliteiten is omgekeerd evenredig. De verwachting is dat er in 2050 geen fossiele brandstofaanbieders langs de Nederlandse snelwegen meer nodig zullen zijn en in de periode daarnaartoe zal de vraag naar fossiele brandstoffen naar verwachting afnemen naarmate elektrisch rijden toeneemt.[18] Parallel hieraan zal het laden naar verwachting

[17] Radicand rapport, p. iii.
[18] Impuls Economen rapport, p. 36.

© Oxera 2023

proportioneel groeien, als aandeel van de totale energiedragers. Dit is weergegeven in Figuur 3.1, afkomstig uit het Impuls Economen rapport.[19]

Figuur 3.1 Schematisch verloop van het aandeel van zero emissie en fossiel in de afzet van energiedragers



Opmerking: Dit is een directe kopie van de figuur uit het Impuls Economen rapport.
Bron: Impuls Economen (2022), 'Vraag en aanbod op verzorgingsplaatsen', mei, p. 13, reeksen geconstrueerd op basis van in de tekst opgenomen veronderstellingen. Merk op dat dit het aandeel van zero emissie en fossiel in de totale vraag naar energiedragers weergeeft, terwijl het agnostisch blijft over de totale omvang van de vraag.

Er bestaat onzekerheid over het tempo waarin de vraag naar fossiele brandstoffen zal afnemen. De exacte snelheid van de transitie is voor de marktdeelnemers moeilijk te voorzien en vormt een onzekerheid in de bedrijfsplanning van aanbieders van zowel fossiele brandstof- als laadfaciliteiten.

Zoals erkend in het Radicand rapport vermindert het toestaan van tankstationhouders om op beide kavels te bieden de totale onzekerheid over de investering. Dit komt door de complementariteit van de kavels: de verwachte vraag naar de kavels samen brengt een lagere mate van onzekerheid met zich mee.

[19] Impuls Economen rapport, pp. 12-13 en Figuur 5.

© Oxera 2023

Door zowel brandstof als laden aan te bieden, kunnen de zittende tankstationhouders de onzekerheid als gevolg van de transitie verminderen. De verminderde onzekerheid die gepaard gaat met het aanbieden van beide kavels vertaalt zich in een lager investeringsrisico en risicoprofiel bij het investeren in een specifieke VZP, en dus ook in lagere kosten voor het aanbieden van faciliteiten op een VZP. Dit komt naar verwachting ten goede aan de consument (in termen van hogere kwaliteit) en hogere veilingopbrengsten uit de concessies voor de Nederlandse Staat.

Wanneer tankstationhouders echter op elke kavel afzonderlijk moeten bieden, leidt de toegenomen onzekerheid tot een hogere verdiscontering van de verwachte inkomsten, wat resulteert in een lager verwacht rendement op de investering. Wij merken op dat deze overwegingen niet expliciet worden besproken in het Radicand rapport.[20]

De verminderde prikkel om te investeren in VZP's houdt tevens rechtstreeks verband met het beleidsdoel verkeersveiligheid: hoogwaardige VZP's verleiden automobilisten om regelmatig te stoppen en zorgen zo voor minder ongevallen als gevolg van vermoeidheid.[21] Dit wordt niet besproken in het Radicand rapport.

3.2 Investeringsprikkels onder VZP-exclusiviteit

Het Radicand rapport merkt op dat een alles-in-één-hand uitkomst het nadeel heeft dat het leidt tot shopexclusiviteit op een VZP. Wij merken echter op dat het exclusief aanbieden van een VZP ook een positief effect heeft op investeringsprikkels. Er zijn hierbij twee gelijktijdige kanten die in overweging genomen dienen te worden.

Ten eerste werkt de aanwezigheid van shopexclusiviteit tevens als een stimulans voor investeringen in de transitie. Door meer klanten aan te trekken door te investeren in concurrerend laadfaciliteiten, kan de gevestigde exploitant de omzet uit de shop vergroten.

Hoewel dit wordt neergezet als een 'shopmonopolie' in het Radicand rapport, moet worden opgemerkt dat er ook in deze context concurrentie tussen VZP's blijft bestaan: wanneer een exclusieve shop bij een VZP de prijzen te veel verhoogt of de kwaliteit te veel

[20] Het Radicand rapport gaat wel in op de zogenaamde 'winner's curse', wat in deze context betekent dat de partij die onder een biedbeperking het brandstofkavel wint, waarschijnlijker de snelheid van de transitie heeft onderschat ten opzichte van haar concurrenten (die immers minder hebben geboden). Dit argument lijkt echter voorbij te gaan aan ons punt dat er in de eerste plaats sprake is van een extra blootstelling aan de snelheid van de overgang, wanneer kavels afzonderlijk worden geveild en onderworpen zijn aan een biedbeperking.
[21] Zie 'Verzorgingsplaats van de Toekomst - beleidsvisie IenW', para. 2.1.

© Oxera 2023

verslechtert, bestaat het risico klanten te verliezen aan aangrenzende VZP's. Als zodanig is het frame 'monopolie' hier niet juist—vergelijkbaar met hoe een tankstationhouder met een op een veiling verkregen huurrecht op een VZP geen monopolist is.

Omdat shops een belangrijke rol spelen in de winst, kan het alleenrecht dus eerder een drijfveer zijn voor investeringen in de transitie dan dat het een remmende werking heeft.[22]

Ten tweede kan concurrentie tussen shops op dezelfde VZP investeringen in de transitie belemmeren. Vergeleken met een situatie waarin de gevestigde exploitant shopexclusiviteit heeft, zullen sommigen van de extra klanten die worden aangetrokken als gevolg van investeringen in de faciliteiten waarschijnlijk de concurrerende shop op de VZP kiezen. Dit maakt de investering minder winstgevend en dempt de prikkels om de faciliteiten te ontwikkelen en te verbeteren.[23]

Hoewel de aanwezigheid van twee shops leidt tot directe concurrentie en meer druk om de prijzen te verlagen, verlaagt dit op zijn beurt ook de inkomsten voor de shopuitbaters. Dit verlaagt het verwachte rendement op investeringen in laadfaciliteiten, waardoor in wezen ook de prikkels om in de energietransitie te investeren afnemen: het aantrekken van één extra klant zou niet zo'n grote omzet opleveren als bij shopexclusiviteit.

3.3 Tussenconclusie proportionaliteit

Op basis van bovenstaande komen wij tot de conclusie dat het opleggen van een biedbeperking nadelen met zich meebrengt voor de exploitanten, maar ook andere belanghebbenden—te weten de toegenomen blootstelling van tankstationhouders aan de adoptie van elektrisch rijden bij gebrek aan exploitatierecht van beide kavels (en de daarmee samenhangende schade aan hun investeringsprikkels) en de verminderde prikkel om in een VZP te investeren bij gebrek aan shopexclusiviteit. Deze nadelen leiden tot minder investeringen en daarmee lagere veilingopbrengsten voor de Nederlandse Staat en minder aantrekkelijke faciliteiten voor gebruikers. Daarom menen wij dat deze beperking niet proportioneel is.

[22] Volgens cijfers waar Radicand naar verwijst, bedraagt het aandeel van shops in de winstmarges van tankstations ongeveer 40%. Radicand Rapport, p. 23.
[23] Er kan ook in de andere richting een compenserend effect optreden (d.w.z. hogere winkelprijzen die leiden tot een verminderd gebruik van de VZP en daarmee de vraag naar en prikkels voor investeringen in laadfaciliteiten). Wij merken echter op dat deze wederzijdse complementariteit in het algemeen niet besproken wordt in het Radicand rapport.

© Oxera 2023

4 Minder beperkende alternatieven

We hebben uiteengezet waarom wij van mening zijn dat het Radicand rapport geen plausibele economische basis biedt voor het trekken van conclusies over de noodzaak en proportionaliteit van een biedbeperking. In het verlengde hiervan concluderen wij dat andere geschikte maar minder beperkende beleidsopties niet uitgesloten zijn. De huidige situatie voor tankstationhouders—met alles-in-één-hand als uitkomst—valt ons inziens ook onder de mogelijk geschikte beleidsopties die minder beperkend zouden kunnen zijn.

Uit een recent rapport van Buck Consulting, eveneens in opdracht van de Minister, blijkt bijvoorbeeld dat beleidsmakers in Duitsland, Frankrijk of België—allemaal landen met vergelijkbare marktsituatie en beleidsdoelstellingen als Nederland—hebben besloten andere modellen te hanteren dan het model dat de Minister heeft voorgesteld.[24] Zo biedt elk land laden aan als integraal onderdeel van de VZP. Laadexploitanten kunnen daarnaast nog steeds de markt betreden, als onderaannemer. In Nederland zijn buiten de (verticaal geïntegreerde) tankstationhouders ook verschillende andere ondernemingen en particulieren actief als exploitant van VZP-concessies.

Bovendien is het ons niet duidelijk waarom de overheid niet simpelweg kwaliteits- of kwantiteitseisen kan stellen aan degene die de laadkavels wint. Zo waren tankstationhouders bijvoorbeeld al verplicht alle gangbare motorbrandstoffen te voeren en verplicht rekening te houden met de EU Renewable Energy Directives. Hoewel dergelijke 'command-and-control' regulering potentiële beperkingen met zich meebrengt in termen van effectiviteit en monitoring, merken we op dat deze optie in het Radicand rapport simpelweg niet in overweging wordt genomen.

Deze overwegingen versterken onze conclusie rondom proportionaliteit in de zin dat ze laten zien dat er alternatieven zijn die in de ons omringende landen lijken te werken dan wel dat er nog andere mogelijkheden zijn, die de Minister nog niet heeft onderzocht.

[24] Buck Consultants International (2022), 'Verzorgingsplaatsen & Truckparkings. Verzorgingsplaatsen in Frankrijk, België en Duitsland', 12 juli, pp. 6–7 en 12.

© Oxera 2023



Contact

Bescherming persoonlijke leefsfeer

Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer

Bescherming persoonlijke leefsfeer

Bescherming persoonlijke leefsfeer@oxera.com

oxera.com