TOETSING BELEIDSKOMPAS VERZORGINGSPLAATSEN

NOTITIE

seo • economisch onderzoek

AUTEURS
Berscherming persoonlijke levenssfeer

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

AMSTERDAM, 1 JULI 2024

SEO-notitie nr. 2024-86

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2024 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit deze notitie te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit deze notitie mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl

Samenvatting

Doel en opzet

Verzorgingsplaatsen langs de snelweg bieden de weggebruikers de mogelijkheid om gebruik te maken van voorzieningen zoals tanken, elektrisch laden en om te rusten. De markt borgt niet vanzelf de transitie naar zero-emissie verzorgingsplaatsen. De overheid wil met een set aan (marktordenings-)maatregelen deze transitie faciliteren. In deze notitie beoordeelt SEO Economisch Onderzoek (hierna: "SEO") de voorgenomen beleidsmaatregelen en bijhorende onderbouwing zoals opgenomen in het door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: "I&W") opgestelde concept-beleidskompas. Het beleidskompas is sinds kort de centrale werkwijze van de rijksoverheid om de belangen en belanghebbenden bij het maken van beleid in kaart te brengen.

Om de maatregelen te beoordelen kijkt SEO naar de samenhang tussen de beleidsdoelen, de maatregelen en de te verwachten effecten. Bij deze beoordeling houden we rekening met eerdere onderzoeken in opdracht van I&W, gangbare inzichten uit economische theorie en specifieke relevante inzichten uit wetenschappelijke studies.

I&W noemt als doelen dat de (toekomstige) verzorgingsplaatsen voorzien in de behoefte van weggebruikers en dat het beleid bijdraagt aan de energie- en mobiliteitstransitie. Veiligheid en doelmatigheid enerzijds en een goed functionerende markt anderzijds vormen publieke belangen. Het beleidskompas beschrijft een set van acht beleidsmaatregelen: een routekaart, opstellen van inrichtingsplannen (regie op inrichting), het optuigen van een restwaarderegeling voor laadpalen, separate kavels, een tijdelijke biedbeperking, exclusiviteit op de verzorgingsplaats, gebiedscriterium en het organiseren van concurrentie om de markt via veilen.

Totaalbeeld

Uit onze analyse volgt dat elk van de voorgestelde maatregelen een voldoende onderbouwing kent, maar dat een empirische toets, duidelijke bespreking van (ongewenste) neveneffecten of expliciete belangenafweging voor enkele van de voorgestelde maatregelen nog ontbreken. Daar waar mogelijk beveelt SEO aan om neveneffecten en de belangenafweging daarbij expliciet te maken. Daar waar relevant, bijvoorbeeld gegeven de scope en duur van een maatregel, is een duiding van de economische significantie van een maatregel op basis van empirische analyse wenselijk.

Beoordeling per maatregel

De onderbouwing in het concept-beleidskompas van de maatregel "exclusiviteit op de verzorgingsplaats" kent naar het oordeel van SEO een voldoende onderbouwing. Met betrekking tot het publieke belang van een goed functionerende markt oordeelt SEO dat het concept-beleidskompas voldoende onderbouwt hoe losse kavels, de restwaarderegeling, de routekaart en het integraal inrichtingsplan een positieve impact hebben op het borgen van dit publieke belang. We plaatsen hierbij de kanttekening dat het concept-beleidskompas de effecten van losse kavels op mogelijke kostenvoordelen van het aanbieden van meerdere typen voorzieningen per verzorgingsplaats (economies of scope) onbenoemd laat.

SEO oordeelt dat de relatie tussen het publieke belang van goed functionerende markten en de maatregelen exclusiviteit, gebiedscriterium, biedbeperking en een veiling voldoende zijn onderbouwd, maar dat er tegelijkertijd nog kanttekeningen te plaatsen zijn. Terwijl de samenhang tussen exclusiviteit enerzijds en een doelmatige en verkeersveilige inrichting van de verzorgingsplaats anderzijds duidelijk naar voren komt, is de relatie tussen exclusiviteit en het verdienmodel van aanbieders minder eenduidig en niet verder empirisch getoetst. Het gebiedscriterium dient de nadelige effecten van exclusiviteit te ondervangen, maar kan enkel concurrentie borgen

indien er potentiële concurrentiedruk van opeenvolgende verzorgingsplaatsen is. Het gebiedscriterium borgt de mogelijkheid van keuzevrijheid voor de weggebruiker, maar is geen garantie voor daadwerkelijke concurrentie. De biedbeperking voorkomt een inefficiënte allocatie als gevolg van strategisch biedgedrag rondom het shopmonopolie, maar de aannemelijkheid van dit biedgedrag is niet empirisch getoetst. Ten slotte, uit de onderliggende studies blijkt een veiling een geschikte allocatiemethode, maar SEO merkt op dat deze allocatiemethode op gespannen voet kan staan met de randvoorwaarde om marktpartijen van voldoende investeringsruimte te voorzien. SEO beveelt aan om die afweging expliciet op te nemen in het beleidskompas.

1 Inleiding

Achtergrond en onderzoeksvragen

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: "I&W") heeft tegelijkertijd met de Kamerbrief van 12 juli 2022 een afweegkader betreffende nieuw beleid voor verzorgingsplaatsen langs rijkswegen gedeeld.[1] Aan de hand van dit afweegkader is er door I&W een beleidsvisie opgesteld. Per Kamerbrief van 23 december 2022 heeft de Minister van I&W deze beleidsvisie over de bouwstenen van het nieuwe beleid van de verzorgingsplaatsen langs het hoofdwegennetwerk met het parlement gedeeld.[2] I&W heeft SEO Economisch Onderzoek (hierna: "SEO") in een eerdere fase verzocht om deze beleidsvisie "Verzorgingsplaatsen van de Toekomst" te toetsen op economische samenhang en onderbouwing (Bescherming persoonlijke leefsfeer Bescherming persoonlijke leefsfeer 2024). Mede op basis van input uit deze toets heeft I&W een concept-beleidskompas opgesteld.

In deze notitie beoordeelt SEO in opdracht van I&W de voorgenomen maatregelen en de bijhorende onderbouwing zoals opgenomen in de meest recente versie van het concept-beleidskompas. Ook nu staan de samenhang tussen de in het afweegkader genoemde doelstellingen, overige publieke belangen en randvoorwaarden enerzijds en de in het concept-beleidskompas genoemde maatregelen en de economische onderbouwing anderzijds centraal.

Afweegkader en maatregelen beleidskompas

Het afweegkader formuleert twee doelstellingen:

- realisatie benodigde voorzieningen om de reis kort te onderbreken en mens en voertuig te verzorgen langs de snelweg op verzorgingsplaatsen;
- bijdrage aan energie- en mobiliteitstransitie.

Daarnaast staan in het afweegkader twee bijhorende publieke belangen genoemd waaraan de maatregelen dienen bij te dragen:

- veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats;
- functioneren van de markt.

De benoemde randvoorwaarden zijn onderverdeeld in transparantie en uitlegbaar, toekomstvast, uitvoerbaar, doelmatig en juridisch haalbaar.

Het hanteren van een beleidskompas is sinds 2023 de centrale werkwijze van de rijksoverheid bij het maken van beleid en is daarmee een belangrijke stap bij de totstandkoming van wetsvoorstellen.[3] Het beleidskompas biedt een structuur om belangen en belanghebbenden in kaart te brengen aan de hand van het stapsgewijs beantwoorden van vijf vragen: wat is het probleem, wat is het beoogde doel, wat zijn de opties om dit te realiseren, wat zijn de gevolgen van deze opties en, tenslotte, wat is de voorkeursoptie?

Het concept-beleidskompas "verzorgingsplaatsen van de toekomst" kent als opbouw eerst het bespreken van de aanleiding, probleemstelling (wat gebeurt er zonder voorgestelde maatregelen) en de doelstellingen van de door I&W voorgestelde maatregelen. Vervolgens beschrijft het beleidskompas de beoogde maatregelen, daarna de gevolgen van de beoogde maatregelen en ten slotte risico's en onzekerheden. Er zijn in totaal acht beoogde maatregelen:

1. vaststellen en introduceren routekaart van de transitie van de verzorgingsplaatsen;

---

1 Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/12/update-verzorgingsplaats-van-de-toekomst.
2 Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/23/bijlage-visie-op-de-verzorgingsplaats-van-de-toekomst.
3 Zie https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas.

2. ontegraal inrichtingsplan en ruimtelijke inrichting per verzorgingsplaats door Rijkswaterstaat;
3. voorzieningen worden niet gebundeld in dezelfde kavel in de markt gezet, maar als separate kavels (o.a. laden, tanken en shop);
4. als het tijdelijk nog niet mogelijk is om in separate kavels aan te bieden wordt tijdens de transitiefase een biedbeperking voorgesteld als maatregel;
5. de voorzieningen worden als exclusief per verzorgingsplaats in de markt gezet (geen concurrentie tussen gelijksoortige voorzieningen op de verzorgingsplaats);
6. introduceren van een gebiedscriterium waarbij het dezelfde aanbieder niet is toegestaan om dezelfde soort voorziening uit te baten op twee opeenvolgende verzorgingsplaatsen in dezelfde rijrichting;
7. verdeling van schaarse vergunningen middels veiling waarbij het hoogste bod de kavel vergund krijgt;
8. introduceren restwaarderegeling (alle kavels).

Werkwijzer en leeswijzer

We beoordelen de voorgenomen maatregelen en de bijhorende onderbouwing zoals opgenomen in de meest recente versie van het concept-beleidskompas aan de hand van economische theorie gecombineerd met eerdere onderzoeken over marktordeningsvraagstukken in de markt van voorzieningen op het hoofdwegennetwerk en andere netwerkmarkten met vergelijkbare kenmerken en/of maatregelen op het gebied van marktwerking.[4]

Bij de start van dit onderzoek is een expertmeeting met de betrokken onderzoekers en beleidsmakers georganiseerd met als centrale onderwerpen het concept-beleidskompas en een eerste reactie van de onderzoekers. Vervolgens is er één schriftelijke commentaarronde vanuit de onderzoekers geweest op het concept-beleidskompas. De notitie is opgesteld aan de hand van de meest recente versie van het concept-beleidskompas (d.d. 19 april 2024) waarin de feedback uit deze schriftelijke commentaarronde reeds is verwerkt.

In Sectie 2 beschrijven we de samenhang tussen de probleemstelling, doelstellingen en voorgestelde maatregelen. We gaan in deze Sectie ook kort in op de maatregelen die een minder duidelijk economisch karakter dragen. Dit betreft de introductie van de routekaart en het integraal inrichtingsplan. In Sectie 3 gaan we dieper in op de marktordeningsmaatregelen enerzijds en (de onderbouwing van) de keuze voor een verdeelmethode anderzijds. De laatste Sectie bevat de conclusies.

[4] Het gaat hierbij om een serie onderzoeken in opdracht van I&W, waaronder Bescherming persoonlijke leefsfeer Bescherming persoonlijke leefsfeer (2022, Impuls Economen), Bescherming persoonlijke leefsfeer Bescherming persoonlijke leefsfeer (2022, Radicand Economics & e-Conomics), Bescherming persoonlijke lee Bescherming persoonlijke lee (2023, Rebel Group) en Van der Steen et al. (2023, Rebel Group). Daarnaast heeft Oxera (2023) in opdracht van VEMOBIN en VPR een beoordeling op het rapport van Bescherming persoonlijke leefsfeer Bescherming persoonlijke leefsfeer (2022) uitgevoerd en overgelegd aan I&W. SEO heeft voor de onderzoeksopdracht in deze notitie inzage gekregen in Oxera (2023).

2 Samenhang doelen en maatregelen

2.1 Probleemstelling en doelen

Probleemstelling

Het concept-beleidskompas beschrijft als probleemstelling zes verschillende elementen. Zo signaleert I&W dat:

1. een overzichtelijke inrichting van de verzorgingsplaats onder druk staat. Dit komt doordat er meerdere voorzieningen ingepast dienen te worden en het initiatief voor de inrichting niet bij de overheid ligt;
2. er sprake is van schaarse ruimte op de verzorgingsplaats en langs de snelweg waardoor ongebreidelde groei van diensten op de verzorgingsplaats of van het aantal verzorgingsplaatsen niet mogelijk of wenselijk is. Er is op dit moment onvoldoende sturing vanuit de overheid om de schaarse ruimte te verdelen;
3. deze sturing vanuit de overheid op dit moment niet of onvoldoende geborgd is in wet- en regelgeving. Het bestaande beleid en de uitvoering daarvan worden door stakeholders betwist. Gerechtelijke uitspraken leiden tot noodzakelijke wijzigingen in het beleid, maar de juridische mogelijkheden tot sturing worden hierdoor niet geborgd. Er lijkt daarmee sprake van veel (juridische) onzekerheid bij (groepen) stakeholders en druk op de uitvoering;
4. deze onzekerheid vooral een rol speelt bij het ontwikkelen van voorzieningen voor laden en investeringen in netcapaciteit. Er is geen zekerheid of er tijdens de looptijd van de vergunning nog andere (concurrerende) laadpalen op de verzorgingsplaats worden toegestaan. Er is geen juridische basis om deze zekerheid af te geven of, anders gezegd, om de mogelijkheid uit te sluiten dat tussentijds andere aanbieders van laadpalen op dezelfde verzorgingsplaats actief worden;
5. bij het realiseren van voldoende laadpalen de niet-toereikende netcapaciteit een belangrijk knelpunt vormt;
6. door de transitie naar elektrisch rijden de economische rentabiliteit van motorbrandstofverkooppunten op een gegeven moment onder druk komt te staan en dat daarmee de markt deze voorziening mogelijk niet meer landelijk dekkend kan borgen.

Doelen

De in het concept-beleidskompas genoemde doelstellingen sluiten aan bij de zesdelige probleemstelling. Uit de verschillende elementen van de probleemstelling komt een beeld naar voren dat vanwege specifieke kenmerken – zoals schaarse ruimte, langlopende investeringen en onzekerheid over welke mate van concurrentie een exploitant kan verwachten tijdens de looptijd van de vergunning op de verzorgingsplaats – marktwerking zonder verdere sturing mogelijk niet het gewenste voorzieningenniveau nu en in de toekomst kan borgen. De daaruit logisch volgende doelstelling is om randvoorwaarden te scheppen zodat de markt goed kan functioneren en een veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaatsen kan borgen. De voorzieningen dienen in de tijd aan te sluiten bij de behoeften van de weggebruiker en op die manier een bijdrage te leveren aan de energie- en mobiliteitstransitie.

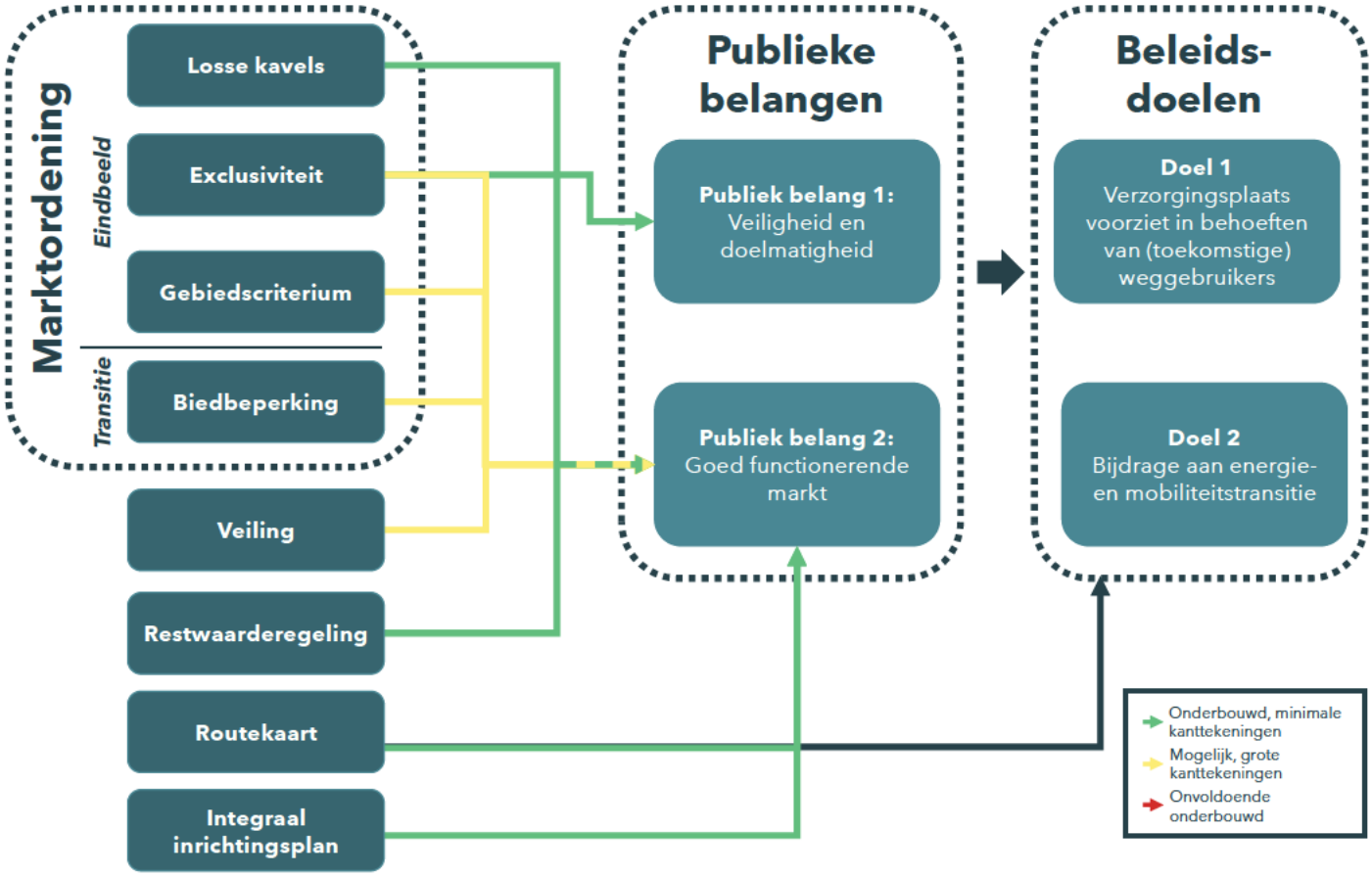
2.2 Totaalbeeld doelen en maatregelen

Schematische weergave

Op basis van het concept-beleidskompas geven we in Figuur 1 een schematische weergave van de koppeling tussen de doelstellingen en de maatregelen. Anders dan geformuleerd in het concept-beleidskompas zien wij een sterkere samenhang tussen de doelstellingen en de publieke belangen in de zin dat een veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats en het goed functioneren van de markt naast separate publieke belangen ook randvoorwaarden

zijn voor het behalen van de twee doelstellingen. Dit verklaart waarom we in Figuur 1 met name de relatie leggen tussen de publieke belangen enerzijds en de maatregelen anderzijds.

Figuur 1 Elk van de voorgestelde maatregelen kent een voldoende onderbouwing, maar een empirische toets, duidelijke bespreking van (ongewenste) neveneffecten of expliciete belangenafweging ontbreken voor enkele van de voorgestelde maatregelen nog



Bron: SEO Economisch Onderzoek, o.b.v. conceptversie beleidskompas '*Verzorgingsplaatsen voor de toekomst*'.
Noot: De pijlen geven het oordeel, zoals vermeld in de legenda rechtsonder, weer van SEO. Geen van de onderbouwingen kent het oordeel "onvoldoende onderbouwd" (een rode pijl).

Beoordeling koppeling maatregelen en doelstellingen

De schematische weergave in Figuur 1 geeft aan hoe SEO de koppeling tussen de doelstellingen en de maatregelen beoordeelt. Hierbij maken we onderscheid naar drie uitkomsten van de beoordeling van de koppelingen, weergegeven met een groene, gele en rode pijl. Ten eerste zijn er koppelingen van een maatregel en een doelstelling waarbij de maatregelen op basis van economische theorie, uitgevoerd onderzoek en verdere onderbouwing in het concept-beleidskompas naar verwachting op de bedoelde manier bijdragen aan de doelstelling (groene pijl). Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de koppeling tussen de maatregel 'exclusiviteit' en het publieke belang 'veilig en doelmatig gebruik verzorgingsplaats', de maatregel 'restwaarderegeling' en het publiek belang 'goed functionerende markt' en de maatregel 'routekaart' en de doelstelling 'verzorgingsplaats voorziet in behoeften van (toekomstige) weggebruikers'. Ten tweede, zijn er koppelingen tussen maatregelen en doelstellingen waarbij de maatregel op basis van economische theorie en de verdere onderbouwing potentieel kan aansluiten bij de doelstellingen, maar waar er ook nog kanttekeningen of mogelijke onbedoelde effecten zijn die nog niet expliciet zijn benoemd in het concept-beleidskompas, er sprake is van beperkte (empirische)

onderbouwing of een expliciete afweging tussen verschillende (botsende) belangen nog ontbreekt (gele pijl). Voorbeelden hiervan zijn, naar ons oordeel, de relatie tussen de maatregel exclusiviteit en het publiek belang van een goed functionerende markt (vanwege de claim op onwenselijke prijsconcurrentie) en de keuze voor de verdeelmethode veiling en de indirecte relatie tot de doelstelling bijdrage aan (opschaling) energie- en mobiliteitstransitie (vanwege druk op rentabiliteit door afromen winst tijdens veiling). Tot slot is er nog een potentiële derde categorie koppelingen, waarbij de koppeling van de maatregel en de doelstellingen onvoldoende is onderbouwd of vanuit economische theorie en onderzoek een diametraal effect te verwachten is (rode pijl).

Naar het oordeel van SEO behoort geen enkele (onderbouwing) van de maatregelen tot deze laatste categorie. De koppelingen behorende bij de maatregelen losse kavels, restwaarderegeling en routekaart beoordelen we in de eerste, groene categorie. De rest valt in de categorie geel. In de categorie geel komt het vaak voor dat de keuze voor en de onderbouwing van een maatregel in lijn zijn met economische theorie, maar dat een empirische toets of de mate waarin de onderbouwing zich daadwerkelijk economisch significant zal manifesteren ontbreekt. Zo'n empirische toets is niet voor alle maatregelen en gebruikte argumenten *a priori* uitvoerbaar. Het is daarom aan te bevelen om de monitoring en evaluatie van het beleid te meten voor, tijdens en na het toepassen van de verschillende maatregelen om daar waar nodig te kunnen bijsturen.

Routekaart, integraal inrichtingsplan (regie) en restwaarderegeling

I&W stelt als beleidsmaatregel voor een routekaart voor de verzorgingsplaatsen in Nederland te ontwikkelen. Deze routekaart dient op een transparante wijze informatie te verschaffen over welke voorzieningen mogelijk zijn en nodig worden geacht per verzorgingsplaats en over de tijd. De dimensie tijd is hierbij belangrijk aangezien de transitie van brandstoffen naar emissievrij (elektrisch/waterstof) en de behoefte van weggebruikers aan elkaar gecorreleerd zijn en over de tijd veranderen, maar mogelijk in een wisselend tempo over het hele landelijke netwerk van verzorgingsplaatsen. Aan de hand van de routekaart is daarmee een inschatting te maken – of als overheid een signaal af te geven – over enerzijds de mate waarin en de snelheid van opschaling naar elektrisch en/of waterstof dient en anderzijds de mate van desinvesteringen in de voorzieningen voor tanken. Het opstellen van de routekaart verschaft de markt in potentie meer duidelijkheid, waardoor er naar het oordeel van SEO een positieve impact op het publieke belang van goed functionerende markten en de twee doelstellingen te verwachten is. Het opstellen van een routekaart – het verschaffen van informatie aan de markt – is in isolatie niet afdoende als maatregel om de publieke belangen en de doelstellingen te borgen. De routekaart dient in relatie tot de overige maatregelen te worden bezien. Het additioneel genoemde doel in het afweegkader en het concept-beleidskompas van een verantwoorde afbouw van fossiele brandstoffen is mogelijk ook gebaat bij het opstellen van zo'n routekaart.

Het integraal inrichtingsplan, of meer in het algemeen het verschuiven van de regie van de inrichting van de verzorgingsplaats van private partijen naar de overheid, is niet zozeer een economische maar meer een bestuurlijke maatregel. Het draagt direct bij aan het publieke belang van een veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats. Echter, er is ook een duidelijke economische motivatie. Door gebrek aan regie in combinatie met schaarse ruimte zijn er risico's op verschillende vormen van marktfalen en onwenselijke uitkomsten. De schaarse ruimte leidt bijvoorbeeld tot toetredingsdrempels, er moet dus een mechanisme zijn om de schaarse ruimte te verdelen. Dit begint bij het vaststellen van waar de ruimte voor gebruikt dient te worden in het kader van de doelstellingen die de overheid nastreeft met het aanbod van verzorgingsplaatsen. Verschillende aanbieders van dezelfde voorzieningen op dezelfde verzorgingsplaats resulteert mogelijk in ongewenst zoekgedrag en ongewenste verplaatsingen op de verzorgingsplaats. Om deze externe effecten – zowel aanbieders als weggebruikers zullen geen rekening houden met onbedoelde effecten van het eigen gedrag op anderen – te mitigeren, is er regie nodig over de hoeveelheid aanbieders per verzorgingsplaats en zo dit potentieel marktfalen te beperken.

De restwaarderegeling betreffende de investering in de netaansluiting is een maatregel die direct volgt uit de probleemstelling rondom onvoldoende prikkels om te investeren in de juiste omvang van de netcapaciteit. De juiste omvang is de omvang die op langere termijn dan de looptijd van de vergunning nodig zal zijn op een verzorgingsplaats. In wisselwerking met de routekaart is per verzorgingsplaats een inschatting te maken van de behoefte aan netcapaciteit op de lange termijn. Door de restwaarderegeling uit te rollen, worden deze investeringen doorbelast over alle toekomstige aanbieders (en daarmee gebruikers). Dit draagt bij aan het goed functioneren van de markt, het borgen van het passende voorzieningenniveau van de verzorgingsplaatsen en aan de energie- en mobiliteitstransitie.

3 Marktordening en verdeelmethode

3.1 Maatregelen marktordening

Separate kavels

De voorzieningen op de verzorgingsplaats worden in het eindbeeld van de marktordening van verzorgingsplaatsen als separate kavels in de markt gezet. Daar waar in de transitiefase nog sprake is van een tankkavel zal deze nog gebundeld met een shop in de markt worden gezet. Dit gebundelde kavel wordt separaat in de markt gezet van een laadkavel. Afhankelijk van de ruimte (volgend uit de routekaart en het inrichtingsplan, maatregelen 1 en 2) op de verzorgingsplaats wordt dit laadkavel in de transitiefase gebundeld met een shop in de markt gezet.

Het in de markt zetten van voorzieningen als separate kavels draagt bij aan het verlagen van toetredingsdrempels en bevordert daarmee de mededinging. Potentiële exploitanten hoeven door het separaat aanbieden van kavels geen diensten aan te bieden waar zij (economisch gezien) geen interesse in of mogelijkheden voor hebben. Ook is er dan geen noodzaak om bij het uitbrengen van het bod op een kavel te concurreren met partijen die beter zijn in het uitbaten van de andere voorziening. Hierdoor hangt het te betalen bedrag voor het exploiteren van het kavel niet af van de economische waarde die de andere voorziening bij bundeling had kunnen genereren. Uit de vergelijkende analyse van marktordening op verzorgingsplaatsen in Europa uitgevoerd door Van der Steen et al. (2023, Rebel Group) blijkt dat het uitgangspunt om de verschillende voorzieningen zoveel mogelijk in separate (voorzieningen)kavels in de markt te zetten ook in de andere onderzochte Europese landen – Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland, België, Frankrijk en Zwitserland – leidend is. Ook hier bestaan de overwegingen uit het verschil in gevraagde diensten per voorziening/kavel, bijvoorbeeld in investeringshorizon (anders voor laadinfra dan voor de shop) en benodigde specifieke kennis of expertise voor de gevraagde diensten.

SEO is van oordeel dat het in de markt zetten van de verschillende voorzieningen in separate kavels een maatregel is die in potentie positief bijdraagt aan het publiek belang van het goed functioneren van de markt en daarmee ook kan bijdragen aan het realiseren van de benodigde voorzieningen op de verzorgingsplaats. De maatregel sluit ook aan bij gangbare interpretatie van de Dienstenrichtlijn om kunstmatige beperkingen van de concurrentie – zoals het bundelen van kavels – te wantrouwen.[5] We merken wel op dat het in de markt zetten van de voorzieningen in separate kavels mogelijk ten koste kan gaan van het benutten van 'economies of scope'. Wanneer het gezamenlijk exploiteren van twee verschillende voorzieningen samen meer economische waarde vertegenwoordigt, en niet het gevolg is van marktmacht, is er sprake van 'economies of scope'. Het separaat aanbieden van voorzieningen in kavels kan ertoe leiden dat deze twee voorzieningen door twee verschillende exploitanten worden uitgebaat waardoor 'economies of scope' onbenut blijven en economische waarde verloren gaat. Er is geen (empirische) analyse uitgevoerd in hoeverre deze 'economies of scope' daadwerkelijk economisch significant zijn of hadden kunnen zijn.

Het inrichten van voorzieningen op de verzorgingsplaats als separate kavels kan verder een negatieve impact hebben op inkomsten voor vergunninghouders ten opzichte van de huidige situatie. De zekerheid van het uitbaten van een andere voorziening (bijvoorbeeld een shop) naast een andere voorziening (bijvoorbeeld tanken) valt door

[5] De Dienstenrichtlijn (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32006L0123) maakt geen expliciete verwijzing naar bundelen of kunstmatige beperkingen van de concurrentie. Wel kan excessief bundelen worden opgevat als een kunstmatige kwantitatieve beperking, zoals genoemd in Artikel 15, lid 2a, aangezien grotere bundels ceteris paribus leiden tot minder mogelijkheden voor ondernemingen om te concurreren. De Aanbestedingsrichtlijn (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024) in Artikel 18 is explicieter over het kunstmatig beperken van concurrentie.

deze maatregel weg. Wanneer de vraag naar diensten van één voorziening beïnvloed wordt door de aantrekkelijkheid van de andere voorziening op de verzorgingsplaats, is de vergunninghouder niet meer in staat deze invloed te beheersen. Dit leidt tot een mogelijke daling van de inkomsten. SEO beveelt aan om de mogelijke effecten van deze maatregel ook expliciet mee te nemen in de beschrijving van de gevolgen van de voorgenomen beleidskeuzes in het beleidskompas.

Exclusiviteit

In het eindbeeld is er slechts één kavel per voorziening op één verzorgingsplaats aanwezig, de exploitatie wordt daarmee exclusief. Op het moment geldt deze exclusiviteit al voor tankstations. Voor laadstations geldt op dit moment een tijdelijke beleidsregel, in afwachting van de inwerkingtreding van het nieuwe beleid, met daarin opgelegde beperkingen voor toekenning van vergunningen onder het huidige beleid.[6] Het uitbaten van een shop is op het moment nog niet exclusief en nog vaak geïntegreerd in het tankstation.

Het beleidskompas draagt verschillende redenen aan om exclusiviteit als maatregel in te voeren. Vanuit veiligheidsoogpunt is het wenselijk dat weggebruikers geen zoekgedrag vertonen op de verzorgingsplaats. Exclusiviteit zorgt ervoor dat er maar één keuze is per voorziening. Weggebruikers hoeven op de verzorgingsplaats dan niet meer te zoeken en kiezen. Exclusiviteit leidt ertoe dat er per verzorgingsplaats maar één aanvraag voor een verzwaarde netaansluiting noodzakelijk is. Dit is wenselijk gelet op de mogelijkheden van netbeheerders. SEO is van oordeel dat bovenstaande maatregelen bijdragen aan de verkeersveiligheid, de automobilisten voorzien in hun behoeften en bijdragen aan de energietransitie. Daarnaast betoogt het beleidskompas dat exclusiviteit er voor zorgt dat er per verzorgingsplaats maar één (verzwaarde) netaansluiting noodzakelijk is en zo dubbele investeringskosten in de ondergrondse inrichting van de verzorgingsplaats voorkomt.

In het beleidskompas wordt tenslotte betoogd dat exclusiviteit op de verzorgingsplaats bijdraagt aan meer zekerheid over het verdienmodel van de aanbieders, en op deze manier bijdraagt aan de investeringsbereidheid. I&W baseert zich daarbij op het onderzoek van Bescherming persoonlijke leefsfeer Bescherming persoonlijke leefsfeer uit 2022 (hierna: Impuls Economen). Volgens Impuls Economen biedt exclusiviteit zekerheid aan exploitanten, echter deze zekerheid is naar onze mening niet noodzakelijk afhankelijk van het aantal te verlenen vergunningen per voorziening per verzorgingsplaats. Deze zekerheid is ook aanwezig bij het beperken van het aantal aanbieders tot twee of drie. De additionele zekerheid die exclusiviteit biedt is dat er tijdens de vergunde periode geen concurrentie is. Met andere woorden, de aanbieder hoeft tijdens het meedingen om de vergunning geen inschatting te maken over wat de concurrentie op de verzorgingsplaats zal doen. Impuls Economen onderbouwen de motivatie voor exclusiviteit dan ook verder door te wijzen op de situatie indien concurrentie op de verzorgingsplaats wel mogelijk zou zijn. Impuls Economen stellen dan dat de prijsconcurrentie dermate stevig is dat het verdienmodel erodeert.[7] Alhoewel dit een theoretische mogelijkheid is, zijn er ook elementen die specifiek zijn voor concurrentie tussen laadstations, bijvoorbeeld de snelheid van laden, en capaciteitsbeperkingen, die deze concurrentie ook op één plaats kunnen verzachten. In onze eerdere analyse – SEO (2024) – bespreken we verschillende studies die suggereren dat de mate waarin het aanbod homogeen is ook los van de locatie van de dienstverlening geen vast gegeven is. SEO beoordeelt dit specifieke argument voor de maatregel daarom ook als theoretisch valide. Wel ontbreekt een empirische onderbouwing.

---

6 Zie artikel 3 in de "Tijdelijke beleidsregel inzake de toepassing van de Omgevingswet op elektrische laadpunten op verzorgingsplaatsen", https://wetten.overheid.nl/BWBR0047700/2024-01-01.

7 Op basis van deze bewering lijkt er dus sprake te zijn van weinig onzekerheid over de mate van concurrentie indien de beperking van het aantal aanbieders van dezelfde voorzieningen op dezelfde verzorgingsplaats wordt beperkt tot een elk willekeurig aantal anders dan één. Dit maakt nog duidelijker dat een positieve impact op de zekerheid voor de exploitant vooral komt door de beperking van het aantal aanbieders is en niet zozeer door de beperking tot één aanbieder.

Daarnaast geven verschillende (inter)nationale wetenschappelijke studies inzicht op de prijsconcurrentie dit type markten. Uit deze studies concluderen wij dat het risico op eventuele onwenselijke prijsconcurrentie in deze markt beperkter is dan wordt het concept-beleidskompas lijkt te veronderstellen.

Gebiedscriterium

Het gebiedscriterium houdt in dat een aanbieder dezelfde soort voorziening niet mag uitbaten op twee opeenvolgende verzorgingsplaatsen in dezelfde rijrichting. Een dergelijke maatregel wordt op het moment al gehanteerd in de benzinemarkt. Het gebiedscriterium voor laadstations verschilt van het gebiedscriterium van benzinestations in dat zowel de gevoerde vlag, alsook de huurder van het laadkavel van de opvolgende verzorgingsplaats in dezelfde rijrichting moet verschillen. Gegeven het niet toestaan van concurrentie tussen aanbieders en de keuze voor consumenten op de verzorgingsplaats via de maatregel van het exclusieve recht, is het gebiedscriterium een aanvullende maatregel om te voorkomen dat consumenten ook tussen verzorgingsplaatsen geen keuze hebben.

De effectiviteit van het gebiedscriterium is afhankelijk van de concurrentiedruk van de eerstopvolgende en voorgaande verzorgingsplaats in dezelfde rijrichting. Wanneer de concurrentiedruk beperkt is, zal het gebiedscriterium geen concurrentie waarborgen en ook niet introduceren. Deze concurrentiedruk laat zich op voorhand lastig bepalen. In het eerdere rapport van SEO (Bescherming persoonlijke leefsfeer Bescherming persoonlijke leefsfeer 2024) wordt gesteld dat empirische studies over concurrentie tussen tankstations op de snelweg een voorzichtig beeld geven dat er sprake is van een (geringe) mate van concurrentie, die afhankelijk is van de afstand tussen benzinestations. Dit betekent niet dat deze concurrentie zich direct vertaalt naar de laadmarkt. Daarentegen voorkomt het gebiedscriterium wel dat een volledig traject op de snelweg geëxploiteerd wordt door maar één aanbieder.

Doordat het gebiedscriterium voorkomt dat voorzieningen op opeenvolgende verzorgingsplaatsen in handen zijn van dezelfde aanbieder, borgt deze maatregel de keuzevrijheid van consumenten. Het gaat hierbij met name om de keuzevrijheid van de weggebruiker tussen verschillende aanbieders tijdens de reis, omdat de te hanteren verdeelmethode concurrentie om de markt al borgt. Aangezien het *a priori* onduidelijk is of er sprake is van concurrentiedruk tussen voorzieningen op opeenvolgende verzorgingsplaatsen (na het moment van vergunnen), is het moeilijk om vooraf te beoordelen of er daadwerkelijk concurrentie zal ontstaan. Het is daarom ons advies om – gelet op de exclusiviteit en inperking van keuze op de verzorgingsplaats – bij het nemen van deze maatregel te monitoren of dit daadwerkelijk resulteert in voldoende keuze voor weggebruikers tussen verschillende aanbieders tijdens de reis.

Biedbeperking

De biedbeperking maakt het onmogelijk voor één partij om zowel een gebundeld kavel met tank- en shopvoorziening en een gebundeld kavel met laad- en shopvoorziening op dezelfde verzorgingsplaats te verwerven. Deze bundeling van kavels is hierboven besproken, en geldt alleen in de transitiefase wanneer er op de verzorgingsplaats voldoende ruimte is voor twee shops. Daarmee is deze maatregel in omvang en duur beperkt.

De biedbeperking dient een inefficiënte veilinguitkomst door strategisch biedgedrag te voorkomen. Dit strategische biedgedrag is het gevolg van een (theoretisch) mogelijk shopmonopolie, zoals beschreven in het rapport van Bescherming persoonlijke leefsfeer Bescherming persoonlijke leefsfeer uit 2022 (hierna: Radicand Economics & e-Conomics).[8] De extra winst die behaald

[8] Het rapport van Oxera (2023) gaat niet in op het strategische biedgedrag dat door het verwerven van een shopmonopolie wordt veroorzaakt. Tegelijkertijd erkent het wel dat het uitbaten van een shop een belangrijk onderdeel vormt van de winstgevendheid van een tankstation. Dit vormt een tegenstrijdigheid omdat de analyse wel het belang benadrukt van een shopmonopolie, maar de effecten van dit belang op het biedgedrag niet analyseert/onderkent.

kan worden onder een shopmonopolie creëert een maatschappelijk niet efficiënt waarderingsvoordeel voor zittende exploitanten. Door dit waarderingsvoordeel zullen zij bereid zijn meer te bieden op het gebundelde kavel met laad- en shopvoorziening. Op deze wijze kan het zijn dat de winnaar van de veiling niet de partij is die de meeste waarde genereert met het aanbieden van laadvoorzieningen, maar kan de winnaar ook de partij zijn die simpelweg zijn shopmonopolie wil behouden.

Het hierboven beschreven strategische biedgedrag en de ongewenste uitkomsten zijn theoretisch mogelijk. De aannemelijkheid dat dit biedgedrag zich daadwerkelijk voor zal doen wordt in het beleidskompas niet verder onderbouwd. SEO beveelt aan om, indien mogelijk, de mogelijke omvang van dit waarderingsvoordeel te kwantificeren. Daarnaast verkent het beleidskompas geen beleidsalternatieven die de nadelige gevolgen van het strategische biedgedrag kunnen ondervangen. Oxera (2023) benoemt ook dit punt door de vraag te stellen waarom er geen beleidskeuze is om voor kwaliteits- en/of kwantiteitseisen in te zetten, bijvoorbeeld door te werken met een vergelijkende toets of (minimale) eisen aan de exploitatie te stellen (aantal laadpalen etc.). Een expliciete toelichting in het beleidskompas op deze keuze is aan te bevelen. De importantie van deze kanttekeningen is uiteraard afhankelijk van de daadwerkelijke scope (over welke verzorgingsplaatsen gaat het en speelt daar een shopmonopolie-argument) en duur van deze biedbeperking. Op het moment van schrijven van deze beoordeling is SEO nog niet bekend met een definitief zicht op deze duur en scope.

3.2 Maatregel verdeelmethode

In de huidige situatie zijn er verschillende verdeelmethoden voor de voorzieningen op een verzorgingsplaats. Zo worden vergunningen voor laaddiensten momenteel via loting (basisvoorziening e-laden) en op volgorde van aanvraag (aanvullende voorzieningen e-laden) gegund. I&W stelt voor om de huidige systematiek voor het verdelen van huurrechten voor locaties voor motorbrandstoffenverkoop – de benzineveilingen – ongewijzigd te laten en ook voor laaddiensten en de shop (in het eindbeeld) een veilingmechanisme te introduceren en te gaan hanteren. De belangrijkste motivatie is dat veilingen resulteren in een efficiënte marktuitkomst. Uit de economische theorie volgt dat de aanbieder die verwacht de hoogste baten te genereren ook het hoogste bod plaatst. Hierdoor krijgt deze aanbieder het schaarse recht vergund.

I&W heeft in twee verschillende studies de mogelijke verdeelmethoden voor voorzieningen op verzorgingsplaatsen laten onderzoeken op voor- en nadelen. Zowel Radicand Economics & e-Conomics als Bescherming persoonlijke leefsfee Bescherming persoonlijke leefsfee Bescherming persoonlijke leefsfee (2023, Rebel Group) concluderen dat veilen de meest geschikte verdeelmethode lijkt. Met name de analyse van Bescherming persoonlijke leefsfee Bescherming persoonlijke leefsfee Bescherming persoonlijke leefsfee (2023) gaat in detail in op alternatieve verdeelmethoden, zoals de vergelijkende toets, loting en op volgorde van aanvraag. De twee laatstgenoemden methoden worden door de onderzoekers als ongeschikt geacht aangezien die methoden geen onderscheid kunnen maken naar economische efficiëntie.

SEO beoordeelt dat de twee studies overtuigend laten zien dat de methode van veilen passend is in deze context en dat daarmee de keuze van I&W voor een veiling als verdeelmethode onderbouwd is. De analyse en conclusies van de twee studies sluiten aan op economische theorie en talloze studies naar de werking van veilingen.[9] Het veilen als verdeelmethode scoort – zoals toegelicht door Bescherming persoonlijke leefsfee Bescherming persoonlijke leefsfee Bescherming persoonlijke leefsfee (2023, Rebel Group) – goed op het selecteren van

[9] In 2020 ontvingen Paul Milgrom en Robert Wilson de Prijs van de Zweedse Rijksbank voor Economische Wetenschappen (de Nobelprijs voor de economie) voor hun bijdrage aan de economische theorie van veilingen. In de begeleidende onderbouwing bij de prijsuitreiking geeft de Nobelprijscommissie een gedetailleerde toelichting op de (historische en huidige) rol van veilingen bij het tot stand komen van marktwerking, zie https://www.nobelprize.org/uploads/2020/09/advanced-economicsciencesprize2020.pdf

de meest efficiënte partij, de opbrengst voor de overheid, transparantie, juridische houdbaarheid en zekerheid, en transactiekosten (waar juridische zekerheid ook onderdeel van uitmaakt).

Wel merkt SEO op dat de manier waarop de veiling als verdeelmethode verder wordt vormgegeven van belang is voor de mate waarin de verdeelmethode aansluit bij de geformuleerde doelstellingen en (overige) publieke belangen. Zo is vanuit de economische theorie het bekend dat een veiling de potentiële (over)winst van het aanbod afroomt – vanwege de concurrentie om de markt – ten gunste van de opbrengsten van de overheid. Deze verschuiving van opbrengsten van de aanbieders naar de overheid kan op gespannen voet staan met het creëren van de randvoorwaarden waarin aanbieders hun rol kunnen pakken in de realisatie en exploitatie van voorzieningen op de verzorgingsplaats van de toekomst, alsmede hun rol in het leveren van een bijdrage aan de energie- en mobiliteitstransitie. SEO geeft als aanbevelingen om van tevoren deze spanning duidelijk te benoemen in het beleidskompas en de gekozen (beleids)afweging expliciet te maken. Daarnaast is het aan te bevelen om na eventuele inwerkingtreding van het nieuwe beleid te (blijven) monitoren of er al dan niet sprake is van overbieding tijdens veilingen. Winnende aanbieders dienen immers voldoende economische rentabiliteit te behalen om hun rol te spelen bij het realiseren van de benodigde voorzieningen op de verzorgingsplaats.

Bescherming persoonlijke leefsfe
Bescherming persoonlijke leefsfe
Bescherming persoonlijke leefsfe (2023) gaan dieper in op de (ruimtelijke/netwerk) samenstelling van mogelijke percelen van de veiling, maar de specifieke invulling van het veilingmechanisme zal ook rekening moeten houden met de timing van het veilen van de verschillende voorzieningen. In het eindbeeld – wanneer de biedbeperking niet langer geldt – is er sprake van aparte kavels voor de voorzieningen laden en shop. Als deze twee kavels (al dan niet ruimtelijk geclusterd) tegelijkertijd in de markt worden gezet, dan is er voor de bieder op het laadkavel onzekerheid over de invulling van het shopkavel en omgekeerd. Ook als de bieder op beide kavels meedingt is die onzekerheid aanwezig. De impact op de marktuitkomst is niet eenduidig en onder andere afhankelijk van de mate waarin de voorzieningen complementair zijn: mogelijk zal een aanbieder met een hoger bod op beide kavels proberen beide kavels te verkrijgen, maar het is ook mogelijk dat de onzekerheid juist resulteert in lagere biedingen.

Tot slot leidt het toepassen van de verdeelmethode veilen niet noodzakelijk tot een gelijk speelveld tijdens de concurrentie om de markt. Er is mogelijk sprake van informatie-asymmetrie tussen zittende aanbieders en nieuwe aanbieders, een grote mate van verscheidenheid in toegang tot kapitaal(markten) om te bieden tussen aanbieders, en/of andere dan economische efficiencyprikkels (zoals netwerkeffecten en/of kruissubsidie tussen locaties). De studie van Soetevent et al. (2014) illustreert het belang van flankerende maatregelen – oftewel de specifieke invulling van de gekozen verdeelmethode – bij benzineveilingen in de Nederlandse context. De onderzoekers laten zien dat het niet zozeer de systematiek van veilen is die heeft bijgedragen aan meer concurrentie in een al bestaande marktstructuur, maar dat het effect met name veroorzaakt is door het verplicht afstoten (en opnieuw veilen) van locaties van grote zittende aanbieders.

De hierboven uitgewerkte kanttekeningen van veilen leiden niet tot een andere conclusie betreffende de keuze voor veilen als verdeelmethode. Bij andere verdeelmethoden zijn er gelijksoortige kanttekeningen te maken, en is er sprake van het grote nadeel dat er geen mechanisme is om de meest efficiënte aanbieder te identificeren.

4 Conclusie

I&W stelt in het concept-beleidskompas acht maatregelen voor die moeten bijdragen aan het realiseren van twee beleidsdoelstellingen, verzorgingsplaatsen moeten voorzien in de behoeften van (toekomstige) weggebruikers en bijdragen aan de energie- en mobiliteitstransitie. Daarnaast dienen de acht maatregelen twee publieke belangen te dienen, te weten veiligheid en doelmatigheid en een goed functionerende markt. Het dienen van deze publieke belangen vormt een voorwaarde voor het realiseren van de beleidsdoelen.

Om de maatregelen te beoordelen kijkt SEO in deze notitie vooral naar de (onderbouwing van de) samenhang tussen de beleidsdoelen (in een eerder stadium geformuleerd in een afwegingskader), de maatregelen en de te verwachten effecten. Bij deze beoordeling baseren wij ons op de reeds uitgevoerde onderzoeken in opdracht van I&W, gangbare inzichten uit de economische theorie en specifieke inzichten uit wetenschappelijke studies die (deels) toepasbaar zijn op het marktordeningsvraagstuk van verzorgingsplaatsen.

Uit onze analyse volgt dat elk van de voorgestelde maatregelen een voldoende onderbouwing kent, maar dat een empirische toets, duidelijke bespreking van (ongewenste) neveneffecten of expliciete belangenafweging voor enkele van de voorgestelde maatregelen nog ontbreken. Daar waar mogelijk beveelt SEO aan om neveneffecten en de belangenafweging daarbij expliciet in het beleidskompas op te nemen, en daar waar relevant (bijvoorbeeld gegeven de scope en duur van een maatregel) een duiding te geven van op empirische analyse gebaseerde economische significantie van een maatregel. Specifiek voor de verschillende maatregelen komt dit neer op:

- de routekaart dient om informatie te verschaffen over welke voorzieningen nodig zijn op welk moment, dit draagt bij aan de transparantie van de markt en van het beleid. Informatievoorziening en transparantie geven marktpartijen meer duidelijkheid en investeringszekerheid. Op deze wijze draagt deze maatregel bij aan de realiseren van de doelstellingen;
- het hanteren van integrale inrichtingsplannen draagt direct bij aan het publieke belang van een veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats. De economische motivatie is gelinkt aan marktfalen zonder dit beleid, zoals de externe effecten van zoekgedrag en bijhorende overbodige verplaatsingen op de verzorgingsplaats;
- de restwaarderegeling heeft als functie het probleem van beperkte investeringsbereidheid te ondervangen, door de kosten van investeringen over alle toekomstige aanbieders te verspreiden. SEO is van oordeel dat deze regeling positief bijdraagt aan het realiseren van doelstellingen;
- de maatregel om in het eindbeeld de verschillende voorzieningen als aparte (separate) kavels in de markt te zetten, draagt naar ons oordeel bij aan het goed functioneren van de markt. Het niet bundelen van voorzieningen verlaagt de toetredingsdrempels en verhoogt de kans op concurrentie om de markt in combinatie met de gekozen verdeelmethode. Niet alle potentiële neveneffecten, zoals het niet langer kunnen benutten van ‘economies of scope’, worden in het concept-beleidskompas behandeld, dit geldt ook voor de vraag in hoeverre deze neveneffecten economisch significant (kunnen) zijn;
- Tijdens de transitiefase zijn er uitgiftes van een gebundelde tank- en shopkavel en laad- en shopkavel op een beperkt aantal verzorgingsplaatsen voorzien. In deze gevallen stelt I&W voor een biedbeperking te hanteren. De biedbeperking dient strategisch gedrag vanwege het bestaan van het shopmonopolie te ondervangen. SEO onderkent deze mogelijkheid en de onderbouwing daarvan op basis van economische theorie, maar signaleert tegelijkertijd dat er nog geen duidelijkheid bestaat over in hoeverre het shopmonopolie een economisch significante impact kan hebben op de veilinguitkomsten. Afhankelijk van de daadwerkelijke scope en duur van de biedbeperking lijkt een verdere empirische verkenning rondom dit shopmonopolie wenselijk. Daarnaast is

het wenselijk om de expliciete afweging van alternatieve maatregelen (zoals het stellen van kwaliteits- en/of kwantiteitseisen) op te nemen in het concept-beleidskompas;

- I&W stelt voor om één aanbieder (kavel) per voorziening per verzorgingsplaats toe te staan. Deze exclusiviteit draagt direct bij aan het publiek belang van een veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats door het beperken van zoekgedrag en onnodige verplaatsingen, ook draagt het bij aan het ontwikkelen van de gewenste netcapaciteit. I&W benoemt daarnaast nog het argument van onwenselijke prijsconcurrentie. SEO beoordeelt dit laatste argument als theoretisch valide, maar merkt op dat een empirische onderbouwing ontbreekt en er meerdere wetenschappelijke studies zijn die laten zien dat het risico op eventuele onwenselijke prijsconcurrentie in deze markt beperkter is dan nu lijkt te worden aangenomen;
- om, mede gelet op de exclusiviteit op de verzorgingsplaats, toch voldoende concurrentiedruk te borgen stelt I&W een gebiedscriterium voor. Hierdoor kunnen twee direct opeenvolgende kavels langs de snelweg met dezelfde voorziening in dezelfde rijrichting niet aan dezelfde aanbieder vergund worden. De maatregel voorkomt dat er over een grotere opeenvolging van verzorgingsplaatsen geen keuze tussen aanbieders meer is voor weggebruikers. SEO merkt echter op dat deze maatregel niet noodzakelijk de concurrentie borgt aangezien *a priori* er vraagtekens zijn of er sprake is van concurrentiedruk tussen voorzieningen op opeenvolgende verzorgingsplaatsen. De wetenschappelijke literatuur wijst hier op een beperkte concurrentiedruk. Hieruit volgt ons advies om – gelet op de exclusiviteit en inperking van keuze op de verzorgingsplaats – ook bij het nemen van deze maatregel te monitoren of er voldoende keuze is voor weggebruikers tussen verschillende aanbieders tijdens de reis;
- I&W stelt voor de kavels via een veiling te verdelen. SEO is van oordeel dat de onderliggende studies voor de keuze voor deze verdeelmethode voldoende laten zien dat en waarom een veilingmethode geschikt is. Echter, de mate waarin de publieke belangen worden gediend zijn sterk afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van de veilingmethode. Daarnaast is het bekend dat een veiling de (potentiële) winst van een exploitant afroomt ten gunste van de overheid. Dit kan op gespannen voet staan met de doelstelling om randvoorwaarden te creëren voor investeringsbereidheid.

Referenties

Bescherming persoonlijke leefsfeer (2024). Marktordening verzorgingsplaatsen: Toetsing beleidsvisie "Verzorgingsplaatsen van de toekomst", SEO-notitie 2024-85, SEO Economisch Onderzoek.

Bescherming persoonlijke leefsfeer (2022). Verzorgingsplaatsen van de toekomst: Verkenning van verdelingsmethodes. Rapport Radicand Economics & e-Conomics.

Bescherming persoonlijke leefsfeer (2023). Voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Onderzoek naar mogelijke verdeelmethoden. Rapport Rebel Group.

Bescherming persoonlijke leefsfeer (2022). Vraag en aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Rapport Impuls Economen.

Oxera (2023). Verzorgingsplaatsen van de toekomst: Beoordeling van de economische onderbouwing voor een biedbeperking. Rapport Oxera.

Soetevent, A., Haan, M. & Heijnen, P. (2014). Do auctions and forced divestitures increase competition? Evidence for retail gasoline markets. *Journal of Industrial Economics*, 62 (3), 467-502.

Van der Steen, M., Gerdes, E., Van Bussel, T., Sikora, A. & Verdonck, J. (2023). Organisatie van verzorgingsplaatsen. Internationale studie en lessen voor Nederland. Rapport Rebel Group.