Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van IenW door Rebel, februari-juni 2023

Voorzieningen op verzorgingsplaatsen

Onderzoek naar mogelijke verdeelmethoden

16 juni 2023



REBEL

Klik op de hoofdstukken of de homepage om te navigeren

Inhoud

Samenvatting

1. Aanleiding en onderzoekskader
2. Keuzes in de marktordening
3. Keuzes in verdeelmethoden
4. Analyse op basis van indeling kavels

Bijlagen

Samenvatting

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Samenvatting

Aanleiding

Nederland zit middenin een transitie: steeds minder auto's rijden op fossiele brandstoffen en steeds meer op zero-emissie energiebronnen, met name elektriciteit. Dat vereist ook aanpassingen in de infrastructuur: er komen laadpalen binnen de bebouwde kom en reizigers moeten onderweg de mogelijkheid hebben om (snel) hun auto op te laden. Dit betekent dat de eisen die worden gesteld aan verzorgingsplaatsen (VZP's) rond snelwegen veranderen. Voor deze verandering ontwikkelt het ministerie van IenW beleid, waaronder de recentelijk opgestelde beleidsvisie *Verzorgingsplaats van de Toekomst*. In die beleidsvisie wordt een onderscheid gemaakt tussen vijf "kavels": (1) snelladen, (2) waterstof, (3) shop, (4) snelladen+shop (transitiekavel). Het vijfde kavel (motorbrandstofverkooppunt+shop) valt buiten de scope van dit onderzoek, evenals de voorziening wegrestaurants.

Voor snelladen is de belangrijkste verandering in de beleidsvisie ten opzichte van de huidige situatie dat een stap wordt gemaakt van…

- …een model waarin verschillende partijen, op verschillende momenten, aanvragen kunnen doen voor een of enkele laadpalen (keuze is aan aanvrager) op door hen gekozen plaatsen op de verzorgingsplaats, naar…
- …een model waarin (op basis van een inrichtingsplan) alle voor laadpalen geschikte delen van de verzorgingsplaats als één kavel worden ingericht, waarbij het recht op de bouw en exploitatie van laadpalen op dat kavel exclusief aan één partij wordt toegekend, voor een bepaalde tijd.

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van IenW aan Rebel gevraagd om onderzoek te doen naar passende verdeelmethoden voor de rechten op bouw en exploitatie van deze voorzieningen op VZP's in Nederland. De hoofdvraag van het ministerie is:

"Met welke verdeelmethode voor de verschillende kavels op verzorgingsplaatsen zijn de publieke belangen het beste geborgd?"

We beantwoorden deze vraag in twee stappen. Ten eerste kijken we naar het aantal voorzieningen (of locaties) binnen één type kavel die tegelijk en aan dezelfde partij worden toebedeeld. We duiden dit aan als 'percelen'. Ten tweede onderzoeken we, gegeven de passende perceelindeling per kavel, hoe de rechten tot het exploiteren van de voorzieningen het best verdeeld kunnen worden over de marktpartijen. Dit is dus de vraag naar de meest geschikte verdeelmethoden.

Bij zowel de analyse voor de perceelvorming als voor de verdeelmethoden gelden altijd de volgende twee randvoorwaarden: ten eerste moeten de marktordening en de verdeelmethoden bijdragen aan de opbouw van een landelijk dekkend netwerk van voorzieningen die beschikbaar zijn voor de automobilist. Hetzelfde geldt, ten tweede, voor de bijdrage aan de energietransitie: een marktordening en verdeelmethode die de transitie naar duurzame energie in de weg staat, valt bij voorbaat al af.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

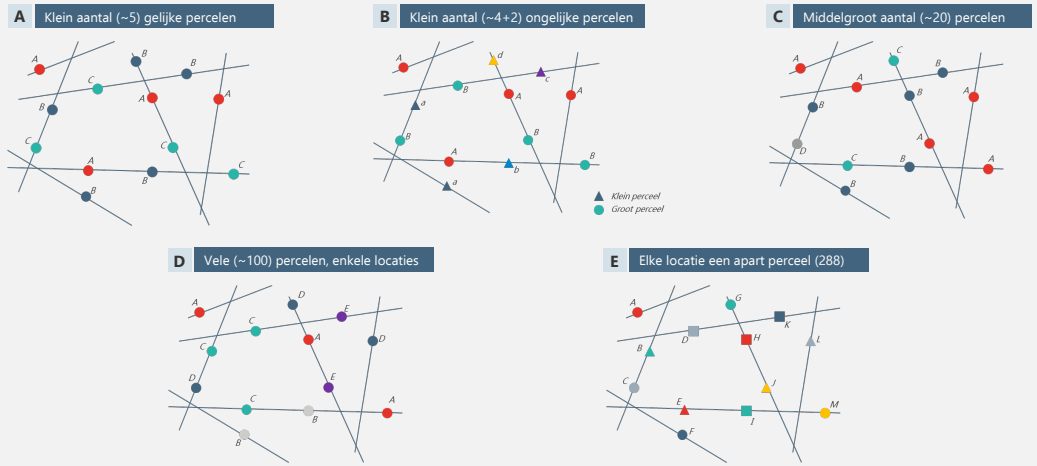
Samenvatting

Perceelvorming en marktordening

Met perceelvorming kan door de overheid invloed worden uitgeoefend op de marktordening. Als de rechten voor een voorziening (zoals snelladen) per VZP apart worden verstrekt, zijn percelen dus niet groter dan één voorziening. Het andere uiterste is dat alle voorzieningen binnen een kavel voor alle 288 VZP's in één groot perceel aan één partij gegund zouden worden (wat leidt tot een monopolie). Tussenvormen, met een beperkt aantal percelen, zijn ook mogelijk.

Een landelijke monopolie is evident onwenselijk, waardoor een model waarbij alle locaties in één perceel vallen bij voorbaat al afvalt. Er blijven vijf modellen over: A. een klein aantal ongeveer even grote percelen (lees: hetzelfde aantal locaties); B. eenzelfde aantal percelen, maar met variatie in grootte: een paar iets kleinere en een paar iets grotere percelen, C. een middelgroot aantal percelen van verschillende omvang; D. een model met vele percelen met telkens enkele locaties erin; E. elke locatie een eigen perceel.

Bij het verdelen van de rechten is onder andere belangrijk dat 1) geen partij een oneigenlijk voordeel heeft ten opzichte van andere partijen, en 2) dat er voldoende concurrentie optreedt (en de consument voldoende keuzemogelijkheden heeft). Om deze redenen zijn in de beleidsvisie de biedbeperking en het gebiedscriterium geïntroduceerd. Het gebiedscriterium houdt in dat dezelfde aanbieder niet twee opeenvolgende locaties mag exploiteren. Het is met name een extra waarborg voor keuzevrijheid langs het hoofdwegennet (weggebruikers kunnen doorrijden naar de volgende VZP voor een andere aanbieder, hoeven hiervoor niet de snelweg af). Dit criterium kan in principe geïncorporeerd worden in het perceelontwerp, of toegepast worden bij de allocatie zelf. De biedbeperking – waarbij dezelfde aanbieder niet op dezelfde locatie fossiel tanken én het snelladen (en bijbehorende shops) mag exploiteren – is een construct dat voortkomt uit de huidige perceelindeling voor motorrijbrandstoffen (waarbij elke locatie apart wordt geveild). Bij grote percelen (meerdere locaties worden gezamenlijk gealloceerd) ontstaan ontwerpissues met de biedbeperking en moeten andere mechanismen ontwikkeld worden om het doel van de biedbeperking te kunnen borgen.



Afbeelding 1: Vijf modellen voor de inrichting van de percelen

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Samenvatting

Verdeelmethoden

In het geval van de exploitatie van voorzieningen op VZP's is er hoogstwaarschijnlijk sprake van een schaars recht dat de overheid vergeeft. Gegeven de beperkte ruimte voor het aanbieden van voorzieningen op verzorgingsplaatsen, in verhouding tot de grootte van de markt, is het namelijk aannemelijk dat de vraag het aanbod zal overstijgen. Het is dan zaak voor de overheid om de rechten op een toegankelijke, eerlijke en transparante manier onder marktpartijen te verdelen. Bovendien moet de methode om ze te verdelen ervoor zorgen dat de publieke belangen die met de schaarse rechten zijn beoogd, zo goed mogelijk worden behartigd.

Hoewel in de literatuur nuanceverschillen bestaan over de categorisering van de verdeelmethoden, worden grofweg altijd de volgende methoden geïdentificeerd: de veiling, de vergelijkende toets, de loting en verdeling volgens het principe first-come-first-served. Een afweging tussen de verdeelmethoden kan worden gemaakt met behulp van een beslisboom, waarbij de vragen beantwoord worden (1) of de markt publieke belangen automatisch behartigt; (2) of randvoorwaarden vooraf c.q. achteraf contracteerbaar* zijn en (3) of het belangrijk is dat de meest efficiënte partij wordt gekozen.

Uit de economische theorie volgt dat veilen in theorie vaak de meest geschikte verdeelmethode is. Veilen scoort goed op het selecteren van de meest efficiënte partij, de opbrengsten voor de overheid en op de transparantie, de juridische houdbaarheid en de transactiekosten van het proces.

De vergelijkende toets is echter beter geschikt dan een veiling indien er andere belangen spelen dan marktwerking en een hoge opbrengst. Wanneer deze belangen van voldoende gewicht zijn (kwaliteit boven de randvoorwaarden dient publieke belangen) én niet van tevoren als randvoorwaarde vastgesteld kunnen worden, valt de vergelijkende toets te overwegen.

De methoden zonder inhoudelijke of geldelijke vergelijking, namelijk loting en first-come-first-served, zijn alleen geschikt wanneer het irrelevant is wie de schaarse rechten krijgt en geen opbrengst voor de overheid te behalen valt (of dit niet belangrijk is). Dit is voor de voorzieningen op VZP's niet het geval.



Afbeelding 2: Beslisboom voor de meest geschikte verdeelmethode

** we gebruiken de term "contracteerbaar" in dit onderzoek in de economische zin: kunnen er afdwingbare afspraken gemaakt worden? Daarmee wordt niet voorgesoorteerd op een privaatrechtelijk "contract" – ook bij een publiekrechtelijke vergunning kunnen voorwaarden "gecontracteerd" worden.*

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Samenvatting

Analyse

Voor het kavel *snelladen* zien we vanuit economisch perspectief drie logische modellen. Deze drie modellen beschrijven we hieronder. Voor welk model het Rijk uiteindelijk kiest, kan mede bepaald worden op basis van overige perspectieven, zoals juridische of politiek-bestuurlijke argumenten, of met het oog op de uitvoerbaarheid.

- Het voordeel van een model met een kleiner aantal percelen, bijvoorbeeld 4+2 percelen, waarin er bijvoorbeeld 4 grotere en 2 kleinere percelen zijn, is dat er sprake is van grotere schaalvoordelen. Door de grotere schaal van de marktpartijen beschikken ze over zowel de slagkracht als de financiële capaciteiten die nodig zijn om te komen tot incrementele innovatie van de voorzieningen. Bovendien is de markt overzichtelijker, wat een goede informatievoorziening over de geboden diensten richting de klant bevorderd. Omdat er binnen deze grotere percelen meer ruimte is om aanbiedingen te doen die meerwaarde bieden ten opzichte van de randvoorwaarden (bijvoorbeeld een versnelde uitrol van laadvoorzieningen over de VZP's), ligt een vergelijkende toets (met of zonder financieel component) in dit geval voor de hand.
- Voor een model met een groot aantal percelen (~100) met telkens enkele locaties spreken de lagere toetredingsdrempels en – daaruit volgend – een hogere kans op toetreding van disruptieve marktpartijen. Mogelijk dat dit model ook minder risico geeft op rechtsprocedures, omdat de overheid minder invloed uitoefent op de marktordening en zo ingrijpt op de huidige marktverhoudingen.
- Hetzelfde geldt (in versterkte mate) voor een model waarbij elke afzonderlijke locatie één perceel is. Hierbij wordt totaal niet voorgesorteerd op een toekomstige marktordening. Een ander voordeel van dit model is dat het aansluit bij de huidige situatie op de markt voor tankstations: snelladen en tanken worden dan op dezelfde manier behandeld, waardoor overzichtelijkheid en uniformiteit ontstaat.

Bij de laatste twee modellen is een vergelijkende toets is de uitvoerbaarheid een belangrijk aandachtspunt. De beoordeling op kwaliteit kost tijd, maar het gebiedscriterium vereist een sequentiële allocatie (verdeling van ene perceel na het andere, in tegenstelling tot simultaan), zodat partijen na de "gunning" van elke locatie hun biedingsstrategie kunnen herzien.. Het uitvragen, indienen en beoordelen van sequentiële vergelijkende toetsen op bijv. 100, of zelfs 288, percelen zou veel vragen van zowel de marktpartijen als de overheid, wat voor hoge transactiekosten en een lange doorlooptijd zal leiden. Veilen ligt hierbij daarom meer voor de hand.

Voor het kavel *waterstof* spreekt een model van percelen bestaande uit één locatie. De voornaamste argumenten hiervoor zijn dat dit zorgt voor minimale toetredingsdrempels, maximale ruimte voor innovatieve, disruptieve toetreders, en de mogelijkheid voor de overheid om voor deze technologie locatiegericht te werken. Het argument van onuitvoerbaarheid van een vergelijkende toets bij losse percelen speelt hier minder sterk, onder andere omdat naar verwachting lang niet op alle 288 VZP's een waterstofstation zal komen. Maar op basis van de economische theorie lijkt veilen ook hier het meest passend. De meeste randvoorwaarden zijn namelijk vrij goed contracteerbaar, bijvoorbeeld door middel van een bouwplicht. Ook zijn veel randvoorwaarden "hard" en daarmee binair, zoals de externe veiligheid en verkeersveiligheid. Extra kwaliteit boven deze "harde" randvoorwaarden biedt geen meerwaarde.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Samenvatting

In de beleidsvisie wordt er vanuitgegaan dat er voor de *shop* in de toekomst een nieuwe situatie ontstaat: waar de exploitatie van de shop nu nog gekoppeld is aan de exploitatie van het tankstation, is het straks een zelfstandige kavel. Hoewel er landelijk sprake is van een klein aantal merken op de markt voor supermarkten, is er achterliggend een groot aantal franchisenemers. Per locatie maken ketens een keuze of ze een winkel in eigen beheer willen exploiteren of via een franchisenemer. Om als overheid niet vooruit te lopen op deze keuze, is aan te raden om met relatief kleine percelen te werken. Door enige bundeling aan te brengen, kan er in de markt wel geprofiteerd worden van schaalvoordelen. Daarom lijkt, vanuit economisch perspectief, een perceelindeling van ca. 100 percelen van gemiddeld ca. 3 locaties het meest geschikt voor dit kavel.

De randvoorwaarden die vanuit het publieke belang denkbaar zijn (zoals openingstijden en restricties in het productassortiment) zijn hierbij goed contracteerbaar. De shops onderscheiden zich verder weliswaar op kwaliteitsaspecten, maar dat is vooral vanuit van wat de klant belangrijk vindt, niet vanuit de optiek van (objectief meetbare) publieke belangen. Bijvoorbeeld: waar de stroomopwekking voor snelladen (duurzame stroom of niet) wél onderscheidend is vanuit het oogpunt van publieke belangen, is dat bij de keuze voor een merk frisdrank in de shop niet het geval. De veiling als verdeelmethode heeft dus de voorkeur. Dit past ook het beste bij de keuze voor een groot aantal percelen.

De vraag welk model het meest geschikt is voor het (transitie)kavel *snelladen+shop* is afhankelijk van het gekozen model voor de snellaadvoorzieningen in het eindbeeld. De keuzes voor het transitiekavel moet namelijk het liefst zo gemaakt worden dat die bevordelijk werkt voor het model waar men naartoe wil in de structurele fase, of op zijn minst niet hieraan in de weg staan.

- Bij een keuze voor 288 losse snellaadkavels in de structurele fase past ook een model van 288 losse kavels in de transitiefase.
- Bij bundeling van locaties in grote percelen in het eindbeeld is er een afweging te maken:
  - a) de keuze voor losse percelen betekent lage toetredingsdrempels en veel flexibiliteit voor de overheid, maar dit levert ook hogere transactiekosten op, omdat alle locaties steeds los moeten worden verdeeld. Bovendien zorgt dit (indien men toe wil naar uniforme ingangsmomenten van alle locaties binnen één perceel) voor de lastige situatie dat er, richting het einde van de transitiefase, locaties opnieuw op de markt komen die dan nog maar een korte looptijd meegegeven kunnen worden. Het risico bestaat dit hier mogelijk te weinig *market appetite* voor bestaat. Indien men toe wil naar uiteenlopende ingangsmomenten binnen hetzelfde perceel – wat ontwerptechnisch onoverzichtelijker is, maar het voordeel heeft van geleidelijke ingang – dan speelt een en ander uiteraard niet.
  - b) de keuze voor een aantal grote percelen zorgt ervoor dat het probleem met de looptijden, zoals hierboven beschreven, minder speelt, omdat rechten van verschillende locaties met verschillende looptijden in één pakket kunnen worden gebundeld. Echter, in relatie tot de biedbeperking is deze optie ontwerptechnisch complex.

Uitgaande van 288 losse percelen in de transitiefase is ook voor dit kavel veilen de meest passende verdeelmethode.

1.

Aanleiding en onderzoekskader

In dit hoofdstuk

a. Over dit onderzoek
b. Economisch denkkader marktordening

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Over dit onderzoek

Aanleiding en achtergrond

Nederland staat, evenals bijna alle westerse landen, middenin een transitie naar een zero-emissie samenleving. Onderdeel van deze transitie is dat steeds minder auto's op fossiele brandstoffen rijden, en steeds meer op zero-emissie energiebronnen, met name elektriciteit. Dat vereist ook aanpassingen in de infrastructuur. Naast de komst van laadpalen binnen de bebouwde kom betekent het dat reizigers de mogelijkheid moeten hebben om onderweg (snel) hun auto op te laden. De eisen voor verzorgingsplaatsen (VZP's) langs snelwegen veranderen dus. Voor deze verandering ontwikkelt het ministerie van IenW beleid, waaronder de recentelijk opgestelde beleidsvisie *Verzorgingsplaats van de Toekomst*.

Een verandering in de eisen voor VZP's – waarbij op termijn (bijna) overal de huidige tankstations worden vervangen door snellaadvoorzieningen – betekent ook een verandering in de marktordening. Omdat voor het maken van laadinfrastructuur op een VZP een vergunning van de wegbeheerder nodig is, is het aan de overheid om te bepalen welke partij op een VZP een snellaadstation mag ontwikkelen en exploiteren. Dit moet uiteraard gebeuren met inachtneming van basisprincipes als transparantie, objectiviteit en rechtsgelijkheid, maar ook met kaders zoals een veilig en doelmatig gebruik van de hoofdwegen.

De vraag is hoe de snellaadrechten in de toekomst het beste kunnen worden verdeeld. In de huidige situatie zijn rechten voor snelladen op VZP's niet exclusief: ook een exploitant van een pompstation of een derde mag snellaadpalen plaatsen, omdat het in dat geval om een 'aanvullende voorziening' gaat, en niet om een 'basisvoorziening'. Uit de beleidsvisie van IenW blijkt dat dit op den duur zal veranderen. Het toekomstbeeld is dat er nog slechts één snellaadvoorziening per VZP wordt toegestaan. Aangezien er naar verwachting meerdere geïnteresseerden zijn per VZP, gaat het hier om de verdeling van schaarse rechten door de overheid. Ook voor andere diensten (shop, waterstof) moeten de rechten worden verdeeld. Ook hiervan komt er steeds één per VZP, zo stelt de beleidsvisie. Bovendien moet er worden nagedacht over hoe de rechten worden verdeeld in de transitiefase, waarin tankstations uitfaseren en snellaadvoorzieningen (verder) infaseren, en beide type voorzieningen dus tijdelijk naast elkaar zullen bestaan.

Één snellaadvoorziening per VZP betekent dat geen concurrentie *op* de VZP optreedt. *Tussen* VZP's (op netwerkniveau) is die concurrentie er wel: de weggebruiker moet kunnen kiezen waar hij zijn auto oplaadt. Het huidige netwerk van bijna 300 VZP's in Nederland staat dit toe.

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van IenW aan Rebel gevraagd om onderzoek uit te voeren naar verdeelmethoden voor de schaarse rechten op VZP's in Nederland. De hoofdvraag van het ministerie luidt:

"Met welke verdeelmethode voor de verschillende kavels op verzorgingsplaatsen zijn de publieke belangen het beste geborgd?"

Deze vraag passen we toe op vier typen kavels die gedefinieerd zijn in de IenW-beleidsvisie en die binnen de scope van het onderzoek vallen: (1) snelladen, (2) waterstof, (3) shop en (4) snelladen+shop (transitiekavel). Het kavel motorbrandstofverkooppunt valt buiten de scope van ons onderzoek, evenals de voorziening wegrestaurants.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Over dit onderzoek

Aanpak en leeswijzer

In dit onderzoek hebben we de volgende stappen gevolgd:

1. We hebben een **economisch denkkader** opgesteld waarmee we verschillende marktordeningsopties tegen elkaar afwegen. Het denkkader volgt in dit hoofdstuk.

2. We hebben een inventarisatie uitgevoerd van verschillende **mogelijkheden voor de marktordening**, en hebben deze opties geanalyseerd met behulp van het denkkader (hoofdstuk 2).

3. We hebben de verschillende **verdeelmethoden** geïnventariseerd, inclusief varianten in de vormgeving van de methoden en de vraag beantwoordt welke methode het meest geschikt is in welke situaties (hoofdstuk 3).

4. We hebben de (economische) karakteristieken van de vier **kavels** geanalyseerd, vervolgens geanalyseerd welke marktordeningsopties erbij passen en hoe de verdeelmethoden op elk van de kavels toegepast kunnen worden (hoofdstuk 4).

We sluiten het rapport af met een conclusie, waarbij we de uitkomsten van onze analyse van de kavels samenvatten. Daarbij is een belangrijke kanttekening dat we dit uitsluitend vanuit een economisch perspectief doen. Voor de besluitvorming dient dit perspectief naast andere perspectieven gelegd te worden, zoals het juridische, maar ook de vraag van uitvoerbaarheid en politiek-bestuurlijke wenselijkheid.

Ten slotte: om inspiratie op te doen voor zowel de inventarisatie van de verdeelmethoden als de analyse ervan, hebben we een aantal case studies uitgevoerd. We hebben daarbij bewust (ook) gekeken naar andersoortige sectoren. Het gaat dan om de volgende casussen:

- Laadpalen in steden
- Laadpalen op verzorgingsplaatsen in andere landen
- Deelscooters
- Telefoniefrequenties
- Radiofrequenties
- Slotverdeling vliegvelden
- Capaciteitsverdeling hoofdrailnet
- Mediarechten betaald voetbal

De inzichten per case study hebben we in de bijlage kort samengevat.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Economisch denkkader marktordening

Waarom een denkkader?

Met de aanleg van snellaadpalen op VZP's streeft het Rijk een aantal doelen na. In aanloop naar de visie *Verzorgingsplaats van de Toekomst* is op 12 juli 2022 een afweegkader naar de Tweede Kamer gestuurd. In dat afweegkader zijn de publieke belangen die richtinggevend zijn voor de inrichting van het toekomstige stelsel uitgewerkt.

In dit onderzoek benaderen we de vraag vanuit een economisch perspectief. We hebben daarom de publieke belangen uit het afweegkader vertaald naar economische argumenten. Deze passen we verderop in dit rapport toe bij de vormgeving van de marktordeningsopties.

Bij deze stap is het belangrijk om twee dingen eruit te lichten. Ten eerste: er bestaat een afweging tussen verschillende economische argumenten. Geen enkele manier om de markt te ordenen scoort louter positief. Dat komt ook doordat bepaalde doelen expliciet met elkaar in concurrentie staan. Bijvoorbeeld: omdat het snelladen langs de snelwegen in de komende decennia een belangrijke bijdrage moet leveren aan de energietransitie, is de overheid gebaat bij samenwerking met betrouwbare partners: deze moeten bereid en in staat zijn om gedurende langere tijd aan hun verplichtingen te voldoen. Om die betrouwbaarheid te toetsen, wordt onder andere gekeken naar expertise. De expertise kan bijvoorbeeld worden bewezen met behulp van vergelijkbare referenties. Hier staat tegenover dat de partijen met een sterke marktpositie ook over sterkere referenties beschikken. Nieuwkomers hebben deze in mindere mate, waardoor er geen sprake is van een gelijk speelveld. Uiteindelijk is het een politieke keuze hoe dergelijke belangen worden afgewogen.

Ten tweede zal het zo zijn dat niet alle economische argumenten in deze fase onderscheidend zijn. Daardoor worden ze echter niet irrelevant: het economisch perspectief dat we in dit rapport gebruiken is ook toepasbaar als meetlat om toekomstige vragen en oplossingsrichtingen langs te leggen.

Los van hoe verschillende marktordeningsopties op het economische denkkader scoren, zijn er twee randvoorwaarden die altijd gelden: ten eerste moet de marktordening bijdragen aan de opbouw van een landelijk dekkend netwerk van voorzieningen die beschikbaar zijn voor de automobilist. Een marktordening die dat niet doet of, erger nog, dit tegenwerkt, valt bij voorbaat af. Hetzelfde geldt, ten tweede, voor de bijdrage aan de energietransitie. Een wijze van marktordening die de transitie naar duurzame energie in de weg staat, valt eveneens bij voorbaat al af.

Op de volgende pagina's geven we een overzicht van de economische argumenten. Hierbij staat aangegeven vanuit wiens perspectief (de klant, markt of overheid) de argumentatie voornamelijk relevant is.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Economisch denkkader marktordening

Doelen voor de marktordening (uitleg)

Redelijke prijzen (de klant)

De marktordening zou ertoe moeten leiden dat de consumentenprijzen vergelijkbaar zijn met prijzen buiten het snelwegnetwerk, plus een verdedigbare opslag voor bijv. investeringen en risico's.

Keuzevrijheid (de klant)

De marktordening zou ertoe moeten leiden dat de klant met beperkte inspanning kan kiezen tussen aanbieders. Ze kunnen hierbij afwegingen maken die op de prijs, kwaliteit en/of aanvullende diensten gebaseerd zijn.

Informatie en transparantie (de klant)

De marktordening zou ertoe moeten leiden dat het voor klanten per locatie inzichtelijk is welke diensten er op welk moment, in welke kwaliteit en voor welke prijzen beschikbaar zijn.

Kwaliteit (de klant)

De marktordening zou een (economische) prikkel moeten geven voor een hoge kwaliteit van de dienstverlening, een langdurig goed beheer en een goede staat van onderhoud van voorzieningen.

Geen marktverstoring (de markt)

De marktordening van diensten langs de snelwegen zou niet moeten leiden tot een verstoring van andere markten, of van andere locaties voor dezelfde markt. De verdeling van rechten bevordert niet het ontstaan van marktmacht.

Lage toetredingsdrempels (de markt)

De marktordening zou niet moeten leiden tot een ontoegankelijke markt voor nieuwkomers, zoals partijen die op dit moment niet in Nederland, of alleen in andere sectoren, actief zijn. Ook moet markttoetreding in principe mogelijk zijn voor marktpartijen van verschillende omvang (van de multinational tot een "éénpitter"). Daarbij moeten drempels die inherent zijn aan de markt (zoals overstapkosten voor consumenten) of die uit eerdere marktactiviteiten zijn verkregen (zoals naamsbekendheid) gerespecteerd kunnen blijven.

Risicoallocatie (de markt en de overheid)

De marktordening zou ertoe moeten leiden dat publieke en private partijen de risico's dragen waarvan ze de omvang en/of de impact door eigen keuzes het beste kunnen beïnvloeden.

Transactiekosten (de markt en de overheid)

De marktordening zou het mogelijk moeten maken dat de transactiekosten (uitvoeringskosten) bij de overheid en bij marktpartijen aanvaardbaar blijven.

Bevordering van innovatie – incrementeel (de klant, de markt en de overheid)

De marktordening zou ervoor moeten zorgen dat zittende partijen geprikkeld worden en in staat zijn tot het implementeren van innovaties die zorgen voor een betere of beter passende dienstverlening.

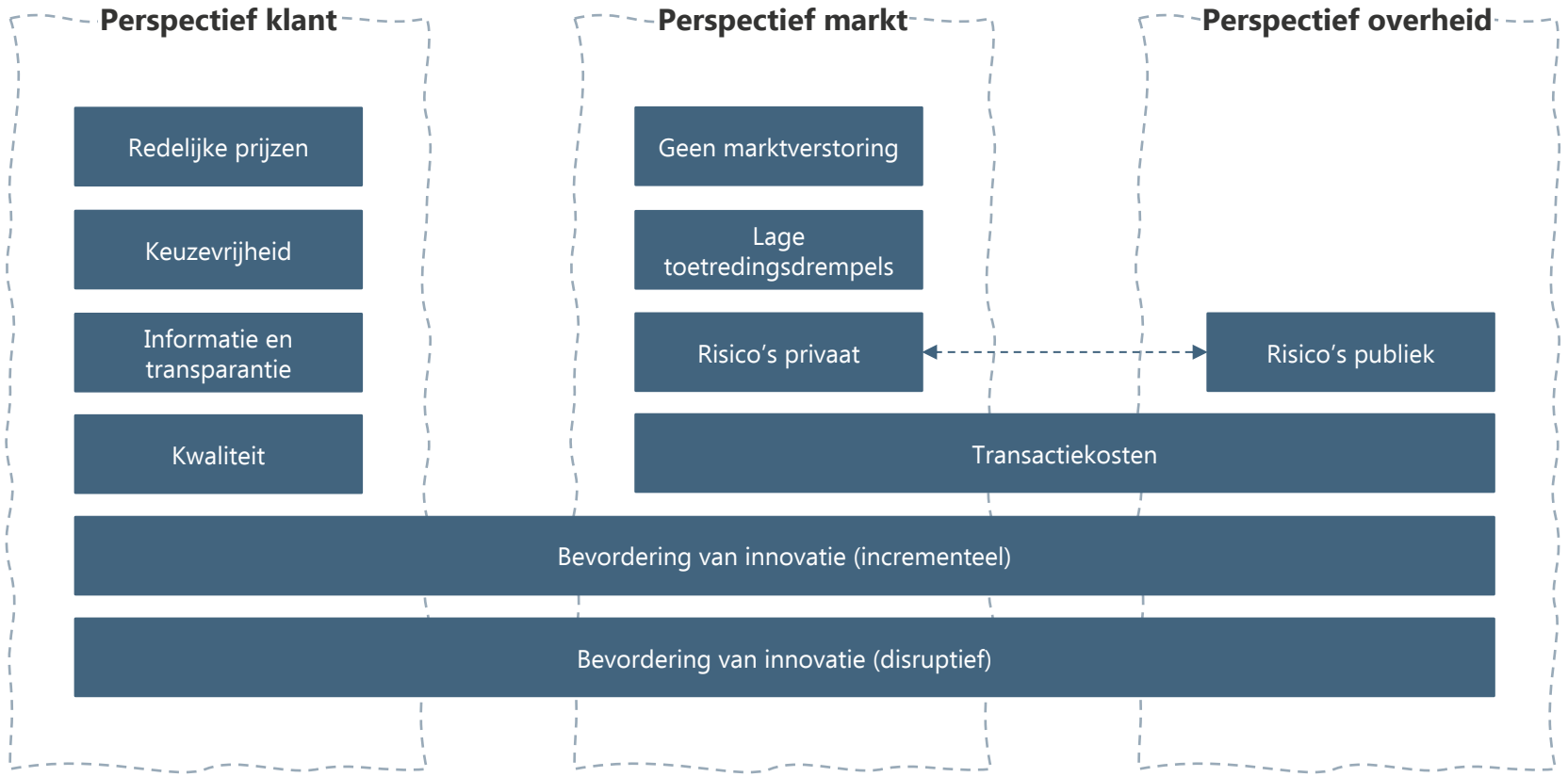
Bevordering van innovatie – disruptief (de klant, de markt en de overheid)

De marktordening zou ervoor moeten zorgen dat nieuwe partijen de kans krijgen om door innovatie de markt te betreden.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Economisch denkkader marktordening

Doelen voor de marktordening (overzicht)



2.

Keuzes in de marktordening

In dit hoofdstuk

a. Toekomstvisie kavels per verzorgingsplaats
b. Nadere invulling: marktordening / percelen

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

De toekomst van verzorgingsplaatsen

Biedbeperking en gebiedscriterium

Twee belangrijke uitgangspunten voor de ordening van de markt, die volgen uit de IenW-beleidsvisie, zijn de biedbeperking en het gebiedscriterium. Deze keuzes zijn erop gericht concentratie van marktmacht op een VZP tegen te gaan en de concurrentie tussen VZP's (in plaats van op VZP's) plaats te laten vinden.

De biedbeperking betekent dat op een VZP nooit één aanbieder van zowel motorbrandstoffen (+shop) als snelladen (+shop) kan bestaan. Met andere woorden: op een VZP waar bijvoorbeeld partij A het tankstation exploiteert, mag ze niet ook snelladen (+shop) als basisvoorziening aanbieden en dat kavel proberen te bemachtigen. Indien dat wél zou worden toegestaan, ontstaan er meerdere risico's. Eerder van Radicand onderzoek noemt drie voordelen, waarvan de derde het meest belangrijk is:

1) het *informatievoordeel* dat de zittende verkoper van brandstoffen over de waarde van die VZP heeft ten opzichte van nieuwkomers, wat zich kan uiten in oneigenlijk voordeel bij de bieding op het kavel snelladen op diezelfde VZP.

2) het feit dat snelladen en tanken *complementair* zijn: benzine en snelladen maken een omgekeerde ontwikkeling door. Als de transitie naar snelladen (en omzet die daarbij hoort) langzamer verloopt dan verwacht, gaat de verkoop van benzine juist sneller. En vice versa. Zodoende is het risico op te hoge biedingen – de zogenaamde "winner's curse" – kleiner als je beide type voorzieningen in beheer hebt.

3) dat de zittende partij extra veel over heeft voor het verkrijgen van het kavel voor snelladen, omdat ze daarmee de concurrentie tussen shops op de VZP uitschakelt (er ontstaat in dat geval een *shopmonopolie*).

In de beleidsvisie van IenW wordt ook nog gewezen op het risico van het bevorderen van vergaande bundeling van diensten als er geen biedbeperking geldt. Hierdoor kunnen de toetredingsdrempels toenemen voor specialistische (vaak relatief kleine) partijen. De biedbeperking wordt voorgesteld tijdens de transitieperiode en niet nodig geacht in het eindbeeld.

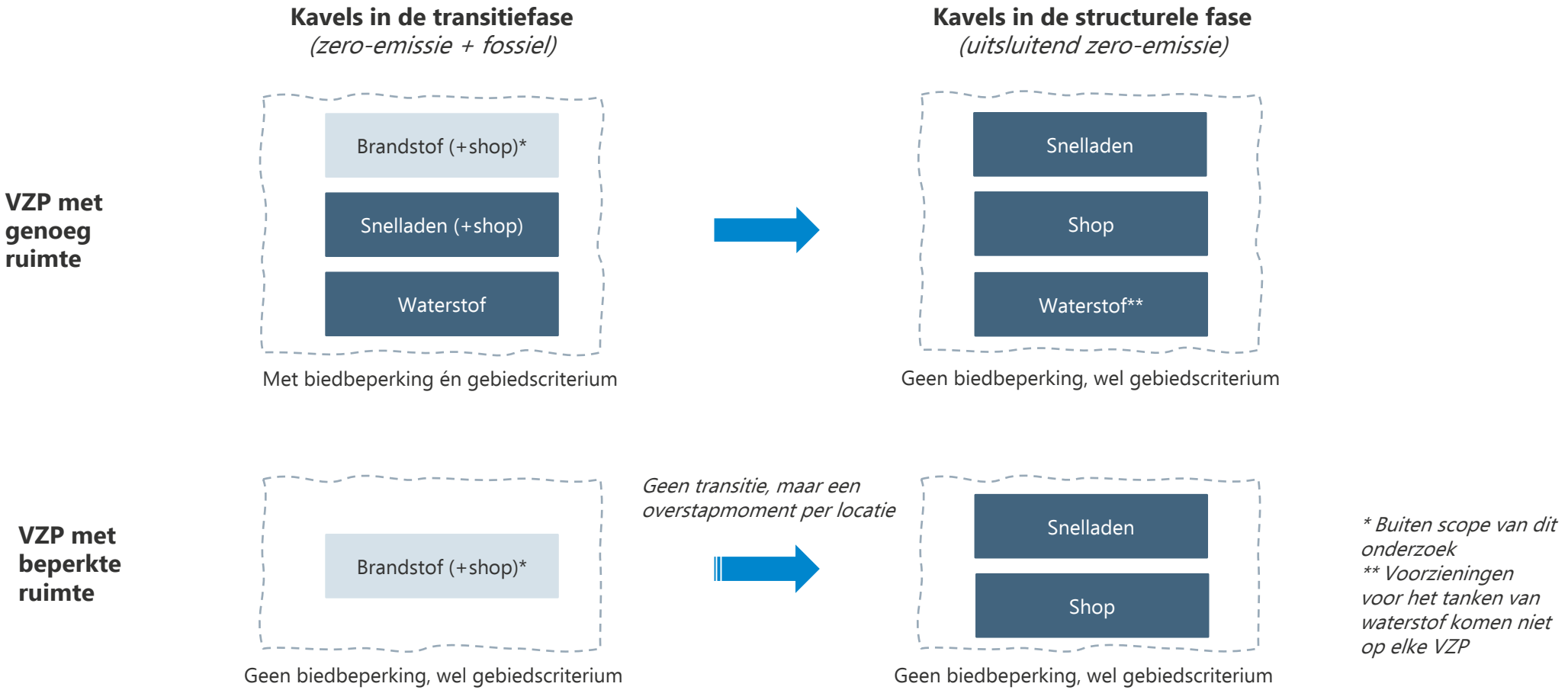
Het gebiedscriterium verzekert dat op een bepaald traject voldoende keuzevrijheid in een type voorziening voor weggebruikers bestaat. Het criterium geldt al voor verkooppunten van motorbrandstof en schrijft voor dat een aanbieder deze voorziening niet op twee opeenvolgende VZP's langs dezelfde Rijksweg (en in dezelfde richting) mag uitbaten, tenzij er minstens 20 kilometer tussen zit. Oftewel: een bestuurder die op de A2 richting het zuiden rijdt komt bijvoorbeeld zelden twee VZP's achter elkaar tegen met een tankstation van partij B. Een gelijke bepaling zou kunnen gaan gelden voor snellaadvoorzieningen. Een aandachtspunt bij de vormgeving van het gebiedscriterium is nog wel hoe omgegaan wordt met twee verzorgingsplaatsen die weliswaar niet aan dezelfde weg liggen, maar waarvan uit verkeersmodellen blijkt dat de verkeersstroom zo is dat een groot deel van het verkeer deze twee VZP's achter elkaar tegenkomt. Dit kan ontstaan wanneer een groot deel van het verkeer naar dezelfde snelweg afslaat, in de tussenliggende kilometers.

Deze uitgangspunten uit de beleidsvisie van IenW hebben we in de figuur op de volgende pagina samengevat. Zowel de biedbeperking als het gebiedscriterium zijn instrumenten om concurrentie en keuzevrijheid te borgen. Ze zijn geen doel op zich. Het is denkbaar dat hetzelfde doel met andere instrumenten geborgd kan worden.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

De toekomst van verzorgingsplaatsen

Overzicht van kavels



** Buiten scope van dit onderzoek*
*** Voorzieningen voor het tanken van waterstof komen niet op elke VZP*

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Nader te maken keuzes over de marktordening

Eén of meerdere locaties per perceel

In de beleidsvisie is een aantal keuzes gemaakt, zoals een horizontale scheiding van functies – apart kavel shop, apart kavel snelladen, evt. apart kavel waterstof – op de VZP en (het handhaven van) concurrentie tussen aanbieders op achtereenvolgende VZP's. Wij zien daarnaast nog enkele andere bepalende keuzes over de wijze waarop de markt wordt geordend, ongeacht de keuze voor een verdeelmethode. Naast de vraag naar de looptijd en ingangsdatum van de allocatie is in de context van dit onderzoek met name een (mogelijke) bundeling in percelen van belang.

De eerste gaat over de hoeveelheid voorzieningen van één type kavel waarvoor tegelijk en aan dezelfde partij schaarse rechten worden verdeeld. We duiden dit aan als 'percelen' (soms ook wel 'mandjes' genoemd). Als de rechten voor een voorziening (zoals snelladen) per VZP separaat worden verstrekt, zijn percelen dus niet groter dan één locatie. Het andere uiterste is dat alle voorzieningen van één soort voor alle 288 VZP's in Nederland in één keer aan een partij gegund zouden worden (wat leidt tot een monopolie). Tussenvormen waarin een beperkt aantal percelen bestaan, zijn ook mogelijk.

De overheid dient sowieso een keuze te maken over percelen; ook de keuze om het huidige model van motorbrandstoffen te volgen – elke locatie los van elkaar – is namelijk een keuze. Om verrassingen te voorkomen, is het beter om een expliciete keuze te maken dan een impliciete.

Verdeling van de schaarse rechten via een beperkt aantal percelen – anders dan nu dus gebeurt – heeft voor- en nadelen; hierop gaan we op de volgende slides nader in. In algemene zin betekent bundeling dat minder renderende locaties een pakket worden gecombineerd met goed renderende.

Zonder bundeling kunnen bepaalde kavels mogelijk niet worden geveild wegens gebrek aan interesse, of gaan deze kavels voor een negatief bedrag van de hand (tenzij besloten wordt om deze locatie(s) ongeveild te laten). Verevening tussen locaties gebeurt dan via de rijksbegroting d.m.v. positieve en negatieve concessieprijzen of subsidies.

Als percelen van (ongeveer) gelijke economische waarde kunnen worden gemaakt, is het gevolg dat de financiële component van de biedingen van marktpartijen minder belangrijk wordt (met andere woorden: het maakt marktpartijen niet uit of ze perceel A, B of C winnen) en de prijscomponent wegvalt, waardoor er zuiverder op kwaliteit kan worden beoordeeld.

Er zijn ook nadelen aan het ontwerpen van grotere percelen verbonden. Vooral het risico op hogere toetredingsdrempels: hoe groter de percelen, hoe groter ook de investeringssom per mandje van locaties waar een uitbater zich aan zal moeten committeren. Dit kan betekenen dat relatief kleine spelers afzien van inschrijving. Bovendien kan het voor de overheid complex zijn om zelf een inschatting te maken van een goede perceelindeling. Dit risico op overheidsfalen verhoogt de kans op juridische procedures, vanwege ontevreden marktpartijen na afloop van de verdeling van de rechten.

Het bundelen van álle locaties in één perceel is bij voorbaat onwenselijk: dit zorgt voor een monopoliepositie van één partij voor snelladen, waterstof of de shop. Een monopolie heeft evident negatieve gevolgen voor klanten (geen concurrentie betekent geen prikkel voor lage prijzen en hoge kwaliteit), voor innovatie en voor potentiële concurrenten. Het creëren van een monopolie past, kort gezegd, niet bij het publieke belang. Daarmee valt deze optie af.

Vanaf pagina 19 schetsen we een aantal denkbare bundelingen in percelen, en leggen we deze langs de meetlat van ons beoordelingskader.

Nader te maken keuzes over de marktordening

‘Conflicterende’ ontwerpkeuzes

Belangrijk om te realiseren is dat de keuzes over de mogelijke ordening van de markt op elkaar ingrijpen, zeker aangezien het om een aanpassing van een bestaande markt gaat.

Percelen en gebiedscriterium

Ook bij verdeling van schaarste rechten op een VZP via een systeem waarin meerdere locaties in één perceel worden gebundeld, blijft de economische rationale voor het gebiedscriterium overeind. Het gebiedscriterium (aangenomen dat het op een zelfde manier wordt vormgegeven als nu in de Benzinewet) stelt beperkingen aan de vormgeving van de percelen óf aan de verdeling van rechten onder geïnteresseerde partijen. In beginsel zijn er twee routes om hetzelfde doel – geen twee locaties achter elkaar van één aanbieder – te bereiken:

- Alternatief 1 betreft het incorporeren van het gebiedscriterium in het perceelontwerp. In één perceel zijn dan geen twee locaties achter elkaar opgenomen.
- Alternatief 2 vormt de toepassing van het gebiedscriterium bij de allocatie zelf. Een partij komt dan niet in aanmerking voor een bieding op twee locaties achter elkaar.

Een belangrijke ontwerpvraag is of marktpartijen op meer dan één perceel mogen inschrijven. Bij de modellen van een beperkt aantal grote percelen ligt dit niet voor de hand, vanwege het risico op de concentratie van marktmacht. De toepassing van alternatief 1 – gebiedscriterium in het ontwerp van percelen geïncorporeerd – is in die gevallen het meest logisch. Maar als het *wel* zou worden toegestaan – denkbaar bij vrij kleine percelen – kan het gebiedscriterium als een randvoorwaarde gelden (alternatief 2): een marktpartij kan op meerdere percelen achter elkaar bieden zo lang ze door het winnen van een volgend perceel niet het gebiedscriterium overschrijdt. Daarmee ontstaan mogelijk wel verschillen in verworven marktaandeel maar nooit een machtspositie.

Percelen en biedbeperking

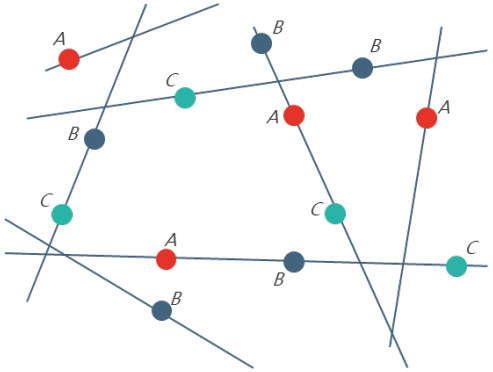
De biedbeperking stelt op zichzelf geen boven- of ondergrens aan het aantal percelen dat te vormen is, maar kan marktpartijen wel belemmeren om mee te dingen naar nieuwe percelen. Een belangrijke kanttekening is dat de biedbeperking een construct is dat voortkomt uit de huidige perceelindeling. De biedbeperking is geen doel, maar een voorgesteld middel om een oneigenlijk concurrentievoordeel van de zittende partijen tegen te gaan en expliciet ruimte te bieden aan toetreders en specialistische partijen.

Gegeven de spreiding van enkele grote aanbieders van motorbrandstoffen over de VZP’s, zouden ze, wanneer de percelen voor snelladen van een omvangrijke grootte zouden zijn (bijv. 50 VZP’s in één perceel), altijd ergens tegen de biedbeperking aanlopen. Daarmee zou een groep marktpartijen worden uitgesloten van het toetreden tot een nieuwe markt, wat economisch gezien onwenselijk is. In theorie zijn daar wel weer maatwerkoplossingen voor te bedenken, zoals de mogelijkheid om tussentijds locaties af te stoten. Maar het voert te ver voor dit onderzoek om daar verder op door te gaan.

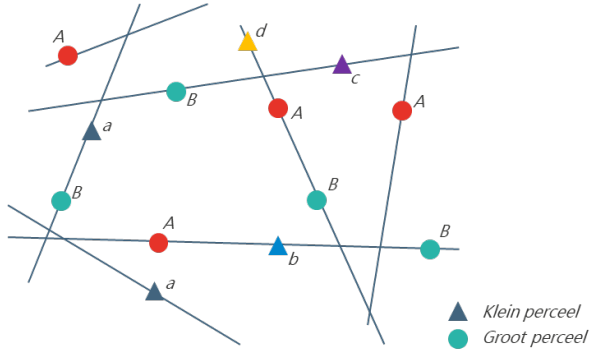
Nader te maken keuzes over de marktordening

Overzicht denkbare perceelmodellen

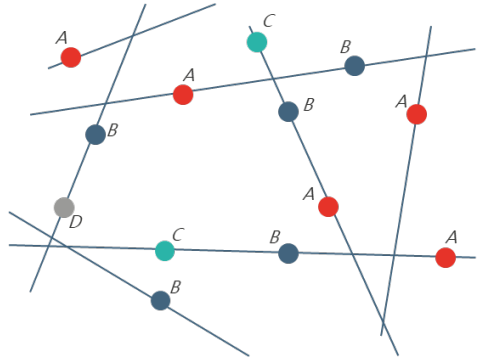
A Klein aantal (~5) gelijke percelen



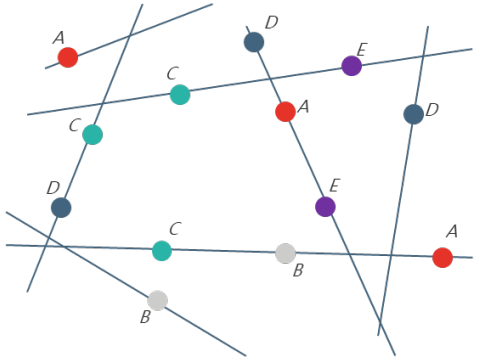
B Klein aantal (~4+2) ongelijke percelen



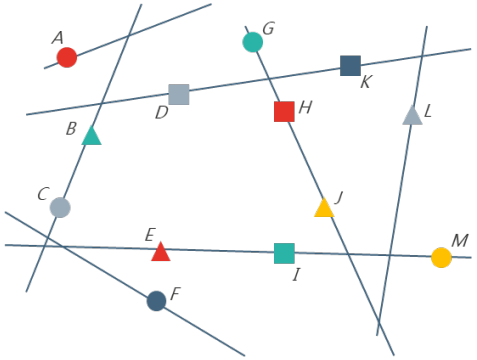
C Middelgroot aantal (~20) percelen



D Vele (~100) percelen, enkele locaties



E Elke locatie een apart perceel (288)

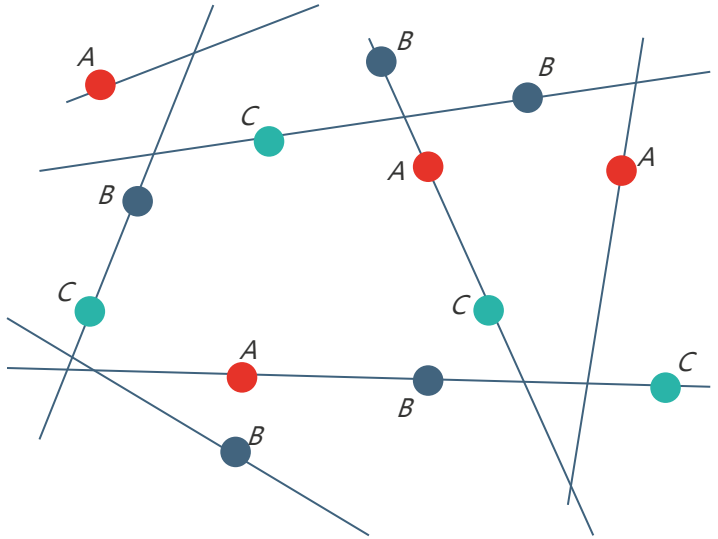


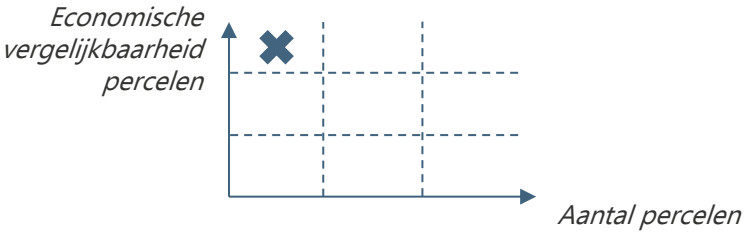
Nader te maken keuzes over de marktordening

A. Klein aantal percelen van vergelijkbare omvang

Model A

Waar gaat het om?	**Er wordt een beperkt aantal percelen ontworpen (~5), die in economische waarde vergelijkbaar zijn.** **Allocatie van maximaal één perceel per marktpartij.**
Relatie met gebiedscriterium en biedbeperking	Het gebiedscriterium kan in het perceelontwerp worden verwerkt, door te zorgen dat aanpalende VZP's niet in hetzelfde perceel vallen. De biedbeperking is amper uitvoerbaar vanwege omvang percelen, maar vanwege die omvang ook minder nodig. Als huidige exploitanten van motorbrandstoffen evenredig verdeeld zijn over de percelen, heeft geen partij een structureel voordeel ten opzichte van de rest van de huidige partijen (maar mogelijk wel t.o.v. nieuwe toetreders).
Kenmerken	• Allocatie alle schaarse rechten in één keer. • Economisch vergelijkbare percelen mogelijk. • Bepaalde locaties per perceel "stromen later in", als huidige exploitatieperiode eindigt. • Reserveren van een of meerdere percelen voor nieuwe toetreders is mogelijk.



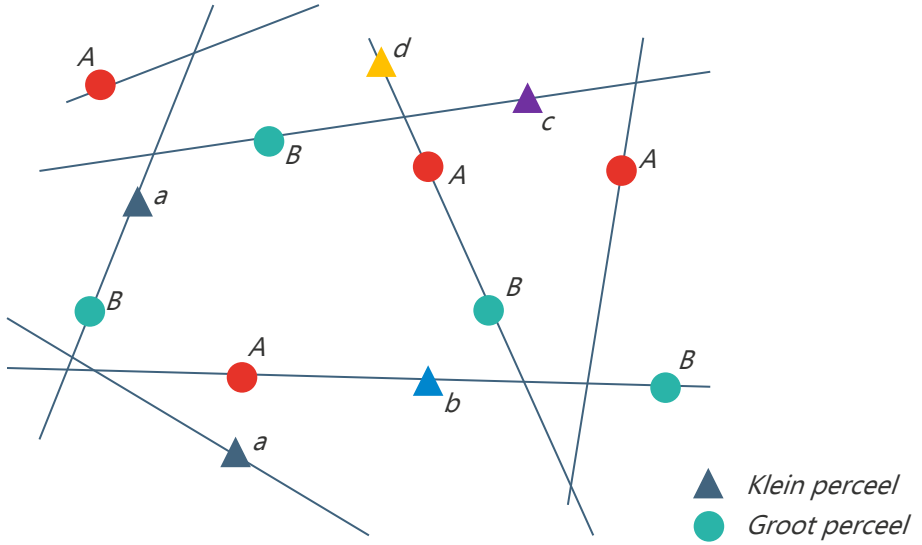


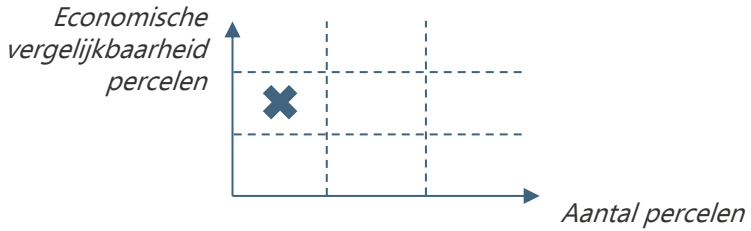
Nader te maken keuzes over de marktordening

B. Klein aantal percelen, enkele van kleinere omvang

Model B

Waar gaat het om?	**Er wordt een beperkt aantal percelen ontworpen (~4+2), waarvan een deel kleiner is dan de andere.** **Allocatie van maximaal één perceel per aanbieder.**
Relatie met gebiedscriterium en biedbeperking	Het gebiedscriterium kan in het perceelontwerp worden verwerkt, door te zorgen dat aanpalende VZP's niet in hetzelfde perceel vallen. De biedbeperking is amper uitvoerbaar vanwege omvang percelen, maar vanwege die omvang ook minder nodig. Als huidige exploitanten van motorbrandstoffen evenredig verdeeld zijn over de percelen, heeft geen partij een structureel voordeel ten opzichte van de rest van de huidige partijen (maar mogelijk wel t.o.v. nieuwe toetreders).
Kenmerken	• Allocatie alle schaarse rechten in één keer. • Economisch vergelijkbare percelen mogelijk, aangevuld met kleinere percelen. • Bepaalde locaties binnen grote percelen "stromen later in", als huidige exploitatieperiode eindigt. • Reserveren van percelen (m.n. kleinere percelen) voor nieuwe toetreder is mogelijk.



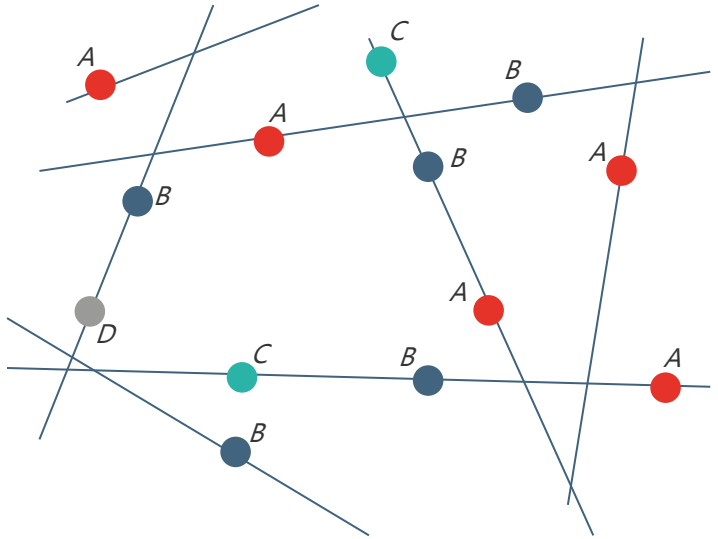


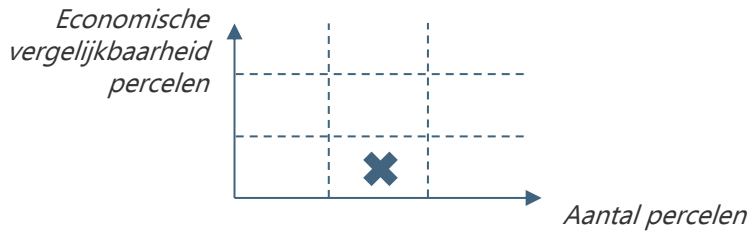
Nader te maken keuzes over de marktordening

C. Middelgroot aantal percelen, met uiteenlopend aantal locaties

Model C

Waar gaat het om?	**Er wordt een aantal (~20) percelen ontworpen, met bijv. tussen de 3 en 20 locaties per perceel.** **Allocatie van nader te bepalen maximum aantal percelen per aanbieder.**
Relatie met gebiedscriterium en biedbeperking	Het gebiedscriterium kan mogelijk in het perceelontwerp worden verwerkt, door te zorgen dat aanpalende VZP's niet in hetzelfde perceel vallen. Dit leidt automatisch tot een maximum aantal percelen per aanbieder. Hanteren van het gebiedscriterium is mogelijk problematisch, indien de puzzel niet sluitend gemaakt kan worden. Ook de biedbeperking kan bij deze (beperktere) perceelomvang worden geïncorporeerd.
Kenmerken	• Allocatie alle schaarse rechten in één keer mogelijk, maar niet nodig. • Economisch uiteenlopende percelen. • Locaties die later "instromen", kunnen dan verdeeld worden. • Reserveren van percelen voor nieuwe toetreders is mogelijk.



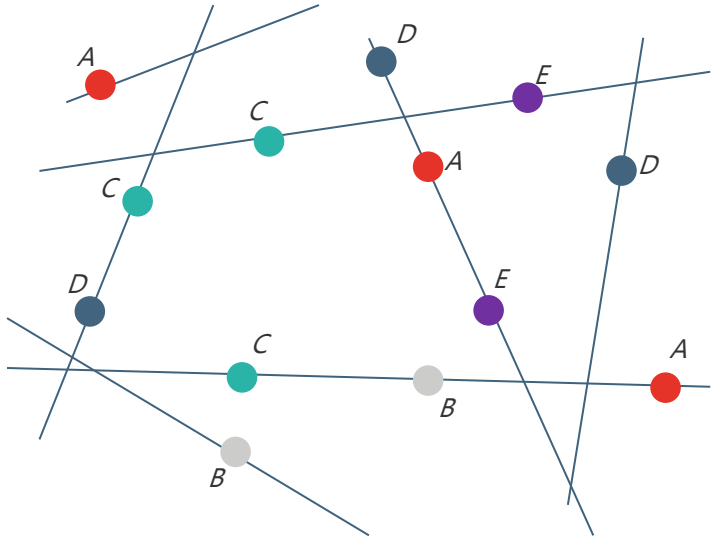


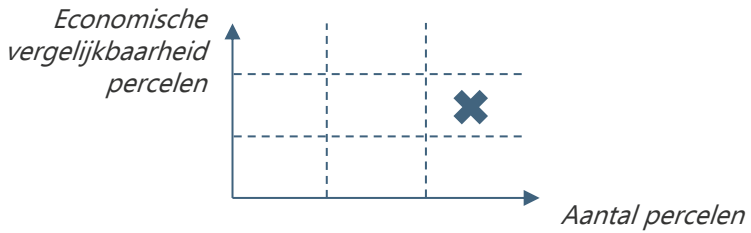
Nader te maken keuzes over de marktordening

D. Groot aantal percelen, met telkens enkele locaties

Model D

Waar gaat het om?	**Er wordt een groot aantal percelen gealloceerd (~100), waarbij een klein aantal (bijv. 3-5) locaties zijn opgenomen. Hierbij is regionale bundeling een optie.**
Relatie met gebiedscriterium en biedbeperking	Het gebiedscriterium kan deels worden geïncorporeerd in het perceelontwerp, en kan bij opeenvolgende (sequentiële) verdeling van rechten ook goed worden gehanteerd. Ook de biedbeperking is bij deze perceelomvang mogelijk.
Kenmerken	• Allocatie alle schaarse rechten in één keer niet zinvol. • Economisch uiteenlopende percelen. • Locaties die later "instromen", kunnen dan verdeeld worden. • Reserveren van percelen voor nieuwe toetreder niet zinvol, omdat alle percelen klein zijn (en daarmee toegankelijk voor nieuwe toetreders).



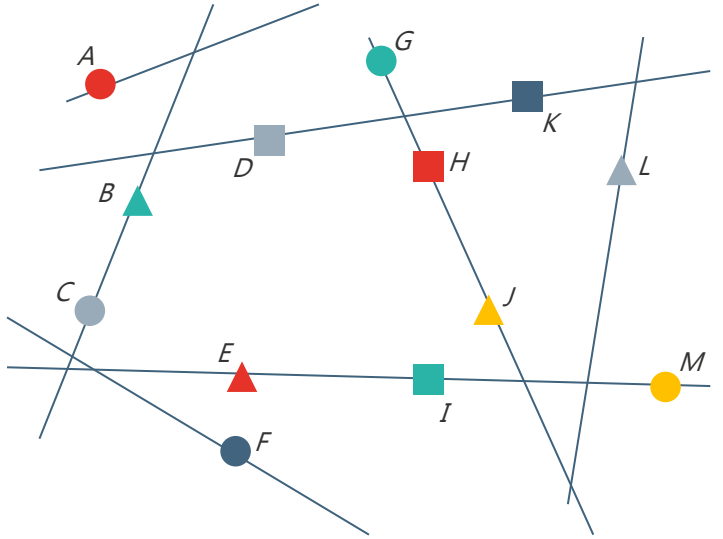


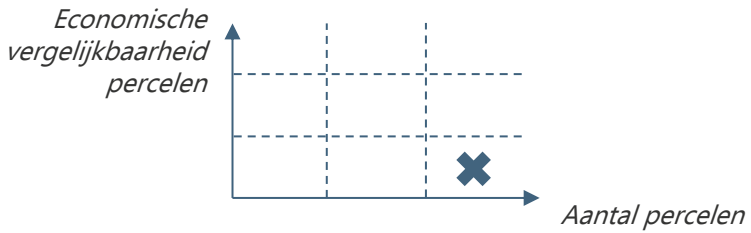
Nader te maken keuzes over de marktordening

E. Elke locatie een apart perceel

Model E

Waar gaat het om?	**Elke locatie een eigen perceel, oftewel 288 percelen in de eindsituatie.**
Relatie met gebiedscriterium en biedbeperking	Het gebiedscriterium en de biedbeperking zijn goed te combineren met deze perceelindeling en zijn oorspronkelijk ook hiervoor geïntroduceerd.
Kenmerken	• Allocatie van alle schaarse rechten in één jaar niet nodig of zinvol. • Economisch uiteenlopende "percelen". • Locaties worden verdeeld zodra ze vrijkomen. • Reserveren van percelen voor nieuwe toetreder niet zinvol, omdat alle percelen klein zijn (en daarmee toegankelijk voor nieuwe toetreders).





Beoordeling van de modellen (1/4)

Het perspectief van de klant

Hieronder analyseren en beoordelen we de vijf gepresenteerde modellen. Daarbij zijn er twee hoofdlijnen van de analyse:

- Voor een aantal criteria geldt dat de modellen niet onderscheidend zijn. Dat komt doordat de uiteindelijke marktstructuur niet gelijk is aan de modelstructuur. Concreet: als er 288 percelen zijn, dan betekent dit niet dat er uiteindelijk ook 288 verschillende aanbieders zijn. Onafhankelijk van het gekozen model zal naar verwachting het grootste deel van de markt verdeeld worden tussen een aantal grote partijen, evenals nu bij de tankmarkt het geval.
- Voor andere criteria is er een glijdende schaal: de beoordeling wordt des te beter (of juist: des te slechter) hoe meer bundeling wordt toegepast. In die gevallen scoort een model met vijf percelen telkens het beste en een model met 288 percelen het slechtste, of juist andersom.

Redelijke prijzen

De modellen zijn niet onderscheidend. In alle gevallen is er sprake van voldoende concurrentie tussen aanbieders, mede door de toepassing van het gebiedscriterium. Ook zou de overheid in alle modellen, indien gewenst, invloed kunnen uitoefenen op de prijsstelling, hetzij in de vorm van randvoorwaarden (bijv. bij een veiling), hetzij in vorm van beoordelingscriteria (bij een vergelijkende toets). Bij een model met vijf percelen zou dit op een landelijk uniforme manier gebeuren, bij een model met 288 percelen kan regionaal maatwerk worden toegepast.

Keuzevrijheid

Bij alle modellen hebben de klanten keuzevrijheid, met name door de toepassing van het gebiedscriterium (indien dit niet kan worden geïncorporeerd in de percelen). Daarnaast wordt keuzevrijheid verder geborgd door de beschikbaarheid van snellaadvoorzieningen buiten het hoofdwegennetwerk. De meeste elektrische auto's zijn uitgerust met een digitaal systeem waarin laadpalen in de buurt zichtbaar zijn, zodat automobilisten een goede afweging kunnen maken. Daarbij geldt tevens dat die afweging anders is dan de afweging die nu gemaakt wordt voor het tanken van brandstof: omdat tanken 2 minuten kost, is het (gegeven de "geldwaarde" van tijd) niet zinvol om 5 minuten om te rijden naar een tankstation buiten de snelweg. Als snelladen echter bijv. 20 minuten duurt, verandert deze afweging. Daarmee wordt de keuzevrijheid voor klanten sowieso verbreed ten opzichte van de huidige situatie.

Bij een groter aantal percelen is het aannemelijk dat het totaal aantal partijen op de markt groter is, doordat de kansen voor het MKB groter zijn. Echter, de keuze voor een verzorgingsplaats wordt door veel automobilisten gemaakt binnen een beperkt aantal kilometers, namelijk wanneer het voertuig zonder brandstof dreigt te komen. Vanuit dat uitgangspunt is er geen toegevoegde waarde voor de automobilist wanneer er meer keuzes worden toegevoegd boven een bepaald minimum. In onze ogen is het aantal marktpartijen in alle modellen hoger dan dat minimum.

Beoordeling van de modellen (2/4)

Het perspectief van de klant en de markt

Informatie en transparantie

Klanten hebben er baat bij om van tevoren inzicht te krijgen in bijv. de prijzen voor het laden en de beschikbaarheid van een laadpaal. Overigens is dat iets wat nu (bij klassieke brandstoffen) maar heel beperkt het geval is, maar door digitale (in-car) systemen steeds beter mogelijk wordt. Hierin zit wel enig onderscheid tussen de modellen voor de perceelindeling, hoewel de uiteindelijke marktstructuur vergelijkbaar zal zijn. Ten eerste kan een model met veel percelen ertoe leiden dat ook partijen met één of enkele locaties een locatie weten te bemachtigen; voor deze is het ingewikkelder om aan te sluiten bij een centraal dataplatform waarmee in realtime informatie beschikbaar gesteld wordt. En ten tweede leidt dit model tot veel vakere wisselingen van aanbieders (omdat de locaties op verschillende momenten gealloceerd worden), waardoor er steeds een risico ontstaat op een discontinuïteit in de informatieverstrekking.

Kwaliteit

Voor zover de modellen leiden tot dezelfde marktstructuur, zullen er weinig verschillen zijn wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening. Er zijn wel drie relevante factoren om rekening mee te houden. Ten eerste kunnen grote partijen risico's spreiden in hun netwerk. Daardoor kunnen tegenvallende inkomsten op één locatie goed worden opgevangen. Als een partij slechts één locatie beheert, en hier de inkomsten tegenvallen, dan kan het voor die partij nodig te zijn om de kwaliteit van de dienstverlening af te schalen, om hiermee kosten te besparen en de continuïteit van de dienstverlening te borgen. Dit zou ertoe leiden dat klanten overstappen naar de concurrent, met als gevolg hogere faillissementsrisico's voor slecht presterende partijen. Daarom is het risico op (incidenteel, tijdelijk) lagere kwaliteit bij het model met 288 percelen hoger. Ten tweede kent dat model ook meer overdrachtsmomenten (die los staan van elkaar, zonder overkoepelend implementatieplan), met telkens weer een risico op (incidenteel, tijdelijk) lagere kwaliteit. En ten derde kunnen partijen bij een bundeling van locaties al aan de voorkant dienstverleningsconcepten opstellen die een grotere schaal vereisen en extra kwaliteit bieden voor de klant. Bij een model zonder bundeling is dat niet of pas achteraf (na allocatie) het geval.

Geen marktverstoring

Geen van de modellen verstoort de huidige of een aanpalende markt. Dat komt doordat in alle modellen het gebiedscriterium toegepast of geïncorporeerd kan worden. De biedbeperking kan in de modellen met minder percelen niet of amper worden toegepast, waardoor zittende partijen een voordeel (kunnen) hebben ten opzichte van nieuwe toetreders.

Lage toetredingsdrempel

Hierbij geldt dat hoe meer percelen er zijn, hoe kleiner deze zijn en hoe frequenter percelen in de markt worden gezet, des te lager zijn de toetredingsdrempels voor kleinere marktpartijen. Daarom scoort het model met 288 percelen van telkens één locatie het beste; hierbij zal er ook sprake zijn van uiteenlopende allocatiemomenten, zodat er steeds weer kansen ontstaan voor kleine partijen. Aan de andere kant staat het model waarbij ca. 5 percelen op één moment in de markt worden gezet: dit model werpt de hoogste toetredingsdrempels op, en zet de markt voor een lange periode "op slot".

Beoordeling van de modellen (3/4)

Het perspectief van de markt en de overheid

Risicoverdeling publiek / privaat

Vanuit zowel publiek als privaat perspectief geldt dat de risicoverdeling des te beter is, hoe minder (en dus hoe grotere) percelen er zijn.

Vanuit het marktperspectief geldt dat grote percelen voor aanbieders de mogelijkheid bieden om met een portfolioaanpak te werken. Dat wil zeggen: economische mee- en tegenvallers kunnen, voor zover niet het gevolg van landelijke trends en ontwikkelingen, binnen het portfolio van verschillende locaties verrekend worden. Bij kleinere percelen werken economische tegenvallers op één locatie veel sterker door op de winstgevendheid van de onderneming. Dat geldt al tijdens de inschrijving: omdat aanbieders een locatiespecifieke business case moeten opstellen, moeten ze de risico's ook locatiespecifiek inschatten en verdisconteren in de bieding.

Vanuit publiek perspectief leidt een groter aantal percelen tot een groter risico dat er percelen zijn zonder inschrijving (waardoor het doel van landelijke dekking buiten bereik blijft), of dat een aanbieder in de financiële problemen geraakt. Hierbij geldt de afweging: de kans op financiële problemen van een enkele marktpartij is groter als er veel kleine partijen zijn; maar dan is de impact van dit risico op de gehele markt ook kleiner.

Transactiekosten

De transactiekosten voor zowel de publieke als de private kant zijn mede afhankelijk van de gekozen verdeelmethode. Voor de beoordeling van sec de modellen dienen we daarom van deze methode te abstraheren.

Voor alle modellen geldt dat de allocatie van schaarse rechten goed te standardiseren is. De complexiteit van de allocatie is dan ook niet hoog. Daarmee veranderen de transactiekosten met name met het aantal transacties. Bij een looptijd van 15 jaar voor de vergunning (c.q. concessie) betekent dit…

- …bij model A en B één transactie per 15 jaar; de percelen worden gezamenlijk gealloceerd in dezelfde procedure.
- …bij model C gemiddeld ca. 1-2 transacties per jaar; de percelen worden namelijk niet gezamenlijk gealloceerd in dezelfde procedure.
- …bij model D gemiddeld ca. 7 transacties per jaar.
- …bij model E gemiddeld ca. 20 transacties per jaar.

Ook al zijn de transacties bij model D en (met name) model E kleiner, dient hiervoor toch een vast structuur opgebouwd te worden. Daarom zijn de transactiekosten hoger. Daarbij komt dat in alle gevallen bijgehouden dient te worden of de private partij de afgesproken voorwaarden nakomt. Dat leidt tot hogere transactiekosten indien er sprake is van meer individuele contracten (c.q. vergunningen).

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Beoordeling van de modellen (3/4)

Het perspectief van de markt en de overheid

Bevordering incrementele innovatie

Incrementele innovatie – dus het continu, met kleine stappen, verbeteren van de dienstverlening – is beter mogelijk hoe groter de schaal is. Daarom scoren de modellen met grote percelen beter. Aanbieders kunnen in deze modellen op een enkele locatie met nieuwe concepten experimenteren, en deze vervolgens uitrollen over het gehele netwerk. Waar nieuwe concepten niet succesvol zijn, heeft dit geen grote impact op het rendement van het geheel. Bij kleinere percelen is dat anders.

Bevordering disruptieve innovatie

Voor disruptieve innovatie – het introduceren van volledig nieuwe producten of technologieën – geldt een tegenovergestelde argumentatie. Het experimenteren van nieuwe technologieën zal zeer waarschijnlijk in eerste instantie plaatsvinden buiten de “premiumomgeving” van de snelwegen. Vaak zijn het ook nieuwe partijen, zoals start-ups, die deze technologieën ontwikkelen. Echter, bij succes zijn er slechts beperkte mogelijkheden om de nieuwe technologieën rond de snelweg te introduceren indien de markt gedurende 15 jaar “op slot” zit. Bij kleinere percelen, en zeker bij een model met 288 individuele locaties, is het voor nieuwe partijen veel beter mogelijk om een “voet tussen de deur” te krijgen, zeker indien elk jaar een voorspelbaar aantal locaties opnieuw gealloceerd wordt.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Beoordeling van de modellen (4/4)

Samenvatting



3.

Keuzes in verdeelmethoden

In dit hoofdstuk

a. Karakteristieken van verdeelmethoden
b. (Specifieke) vormgevingsvraagstukken
c. Deelconclusie

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Inventarisatie van verdeelmethoden

Schaarse vs. niet-schaarse rechten

Wanneer de overheid rechten vergeeft of verkoopt aan een marktpartij, kan er ofwel sprake zijn van een schaars recht, ofwel van een niet-schaars recht.

Niet-schaarse rechten

Een niet-schaars recht betekent dat dat er minder vraag is naar het recht dan het aanbod ervan. Te denken valt aan een omgevingsvergunning voor een dakkapel. Elke huizeneigenaar kan (onder bepaalde voorwaarden) een omgevingsvergunning krijgen voor een dakkapel, ongeacht hoeveel er in de omgeving al zijn gerealiseerd. Een eerlijke of optimale verdeling van de rechten over private partijen is daarom in het geval van niet-schaarse rechten geen twistpunt.

Schaarse rechten

Bij schaarse rechten overstijgt de vraag het aanbod. Dit kan spelen bij subsidieverlening door de overheid of wanneer er meerdere inschrijvers meedingen voor één concessie. Schaarse rechten komen in de vorm van een subsidie, een vergunning, een opdrachtverstrekking of een concessie. Wanneer er meer gegadigden zijn dan rechten, is het zaak voor de overheid om de rechten op een toegankelijke, eerlijke en transparante manier te verdelen. Bovendien moet de methode om ze te verdelen zorgen dat de publieke belangen die met de schaarse rechten zijn beoogd, zo goed mogelijk worden behartigd. Bekende voorbeelden van schaarse rechten zijn de radiofrequenties, uitzendrechten voor betaald voetbal en frequenties voor mobiele telefonie.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Inventarisatie van verdeelmethoden

Verdeelmethoden voor schaarse rechten

Verdeelmethoden zijn alleen relevant in het geval er sprake is van schaarse rechten. Hoewel in de literatuur nuanceverschillen bestaan over de categorisering van de verdeelmethoden, worden grofweg altijd de volgende methoden geïdentificeerd: de veiling, de vergelijkende toets, de loting en verdeling volgens het principe *first-come-first-served*. Voor dit rapport hanteren we de volgende indeling:

- Veiling: de verdeelmethode waarbij beoordeling uitsluitend plaatsvindt op basis van prijs.
- Vergelijkende toets (ook wel: beauty contest): de verdeelmethode waarbij beoordeling niet (uitsluitend) op prijs plaatsvindt, maar (ook) op andere criteria. Als de geboden prijs één van de beoordelingscriteria is, dan is sprake van een vergelijkende toets *met financiële component*, anders van een vergelijkende toets *zonder financiële component*. Belangrijk om hier op te merken is dat een vergelijkende toets zonder financiële component niet hoeft te betekenen dat er geen overdracht van geld plaatsvindt vanuit de markt naar de overheid, of andersom. Het betekent vooral dat de prijs vooraf vaststaat en er dus niet op beoordeeld wordt.
- Loting; first-come-first-served: twee methoden voor verdeling van rechten op basis van respectievelijk lotnummer en tijd van indiening van het aanbod. Dit zijn verdeelmethoden zonder dat er ook een inhoudelijke of geldelijke vergelijking gebeurt.

Vergunnen en aanbesteden

Voor het verdelen van een schaars recht heeft een overheid in beginsel de keuze tussen de publiekrechtelijke route (vergunnen) en/of de privaatrechtelijke (aanbesteden). Mengvormen zijn ook mogelijk. Het verschil is dat er als gevolg van een aanbesteding een extra rechtsverhouding (concessie, opdracht) wordt gecreëerd tussen overheid en de verkrijger van het recht, namelijk die van opdrachtgever-opdrachtnemer.

In beide gevallen wordt een methode gebruikt om de schaarse rechten te verdelen. Bij aanbesteden hoort een andere terminologie voor verschillende verdeelmethoden. Een vergelijkende toets in een aanbesteding wordt een gunning op basis van beste prijs-kwaliteitverhouding (BPKV) genoemd en een veiling wordt een gunning op basis van prijs alleen genoemd. Economisch gezien is er echter geen verschil met respectievelijk de vergelijkende toets en de veiling. De vraag of een aanbesteding wenselijk is, staat dus grotendeels los van de gewenste verdeelmethode en hangt vooral af van de vraag of een opdrachtgever-opdrachtnemer verhouding waarde toevoegt. Zo'n verhouding geeft de overheid gedurende de looptijd van een contract meer sturing op de uitvoering.

Overigens zijn de twee verdeelmethoden die nóch kwaliteit nóch prijs (een financiële component) meewegen – loting en first-come-first-served – niet toegestaan bij een aanbesteding.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Inventarisatie van verdeelmethoden

Karakteristieken van de verdeelmethoden (1/2)

De basis voor onze analyse van verdeelmethoden ligt in de methode uit het MDW-rapport (2002) "Veilen en andere allocatiemechanismen". Ook zijn er inzichten uit andere studies naar verdeelmethoden, zoals Van Damme et al. (2019) "Veilen of vergelijken voor het winnen van windenergie op zee" of Radicand Economics (2022) "Verzorgingsplaatsen van de toekomst: Verkenning van verdelingsmethodes" gebruikt. Deze twee sluiten in hun aanpak overigens ook (grotendeels) aan op het MDW-rapport.

We bespreken hier eerst de karakteristieken van de globale verdeelmethoden, dus nog los van de specifieke vormgeving. De verdeelmethoden kunnen op veel verschillende manieren worden vormgegeven. Zo zijn er bijvoorbeeld veel verschillende soorten veilingen. Met de vormgeving kunnen bepaalde karakteristieken versterkt of gedempt worden, en kan mogelijk worden ingespeeld op zorgpunten in de markt. Op pagina's 35-36 gaan we hier verder op in.

We beschrijven allereerst de karakteristieken van de verdeelmethoden door hun bijdragen aan:

- **een goed functionerende markt**: wordt de meest efficiënte partij geselecteerd door toepassing van de gekozen verdeelmethode?
- **de opbrengst voor de overheid**
- **behartiging van overige publieke doelen**, anders dan een goed functionerende markt en hoge opbrengst voor de overheid
- **efficiëntie van het proces**: de transparantie, juridische houdbaarheid en transactiekosten

Veiling

Bij de veiling legt de overheid alle voorwaarden van het schaarse recht, behalve de prijs, vooraf vast. Marktpartijen concurreren in hun bieding daarom alleen op prijs.

- De veiling is daardoor, in ieder geval in theorie, in staat om de meest kostenefficiënte partij te selecteren voor het schaarse recht. Omdat partijen bieden wat ze verwachten in de markt terug te kunnen verdienen, zullen de biedingen van efficiënte partijen normaliter hoger zijn. Want efficiënte partijen hebben lagere kosten, waardoor ze hun producten goedkoper aan consumenten kunnen aanbieden dan inefficiënte partijen. Dit veronderstelt wel dat er sprake is van concurrentie *op* de markt, waardoor prijsverhogingen niet onbeperkt mogelijk zijn. Als dat niet het geval is, kunnen ook inëfficiënte partijen hoog bieden, en dat terugverdienen met hogere prijzen.
- Omdat partijen alleen op prijs concurreren, is de veiling doorgaans de verdeelmethode die de hoogste opbrengst voor de overheid realiseert.
- De veiling is geschikt om alternatieve publieke doelen te bereiken indien deze publieke belangen vooraf goed kunnen worden geborgd door middel van het stellen van randvoorwaarden. Als dat niet kan, zal veilen niet leiden tot een optimale borging.
- De veiling zorgt meestal voor een transparanter proces dan een vergelijkende toets, en geeft minder mogelijkheden voor partijen om het proces te beïnvloeden in hun voordeel. Veilingen leiden niet automatisch tot lagere transactiekosten dan een vergelijkende toets; dit ligt aan het specifieke ontwerp van beide.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Inventarisatie van verdeelmethoden

Karakteristieken van de verdeelmethoden (2/2)

Vergelijkende toets zonder financiële component

Bij deze methode zijn één of meerdere kwalitatieve voorwaarden de onderdelen waarop beoordeeld wordt en dus waar partijen op kunnen concurreren. Er is geen mogelijkheid om zich te onderscheiden op prijs. De prijs zal meestal worden vastgelegd in een randvoorwaarde, bijvoorbeeld in vorm van een maximumprijs.

- Vanwege de subjectiviteit bij de beoordeling en selectie van gunningscriteria is het minder waarschijnlijk dat de meest efficiënte partij boven komt drijven. Dat geeft mogelijk hogere prijzen voor de consument.
- Omdat de prijs als randvoorwaarde geldt en dus een inschatting vooraf van de overheid vergt, is de kans groot dat deze te hoog of te laag wordt gezet. Daardoor levert deze methode minder opbrengsten op voor de overheid (dan veilen).
- Vergelijkende toets zonder financiële component is als verdeelmethode beter in staat dan de veiling om overige publieke doelen te bereiken. Dit is vooral het geval als het vooraf niet mogelijk is om de relevante publieke doelen in randvoorwaarden te vatten, maar het wel mogelijk is om de kwalitatieve aspecten achteraf te contracteren.
- De vergelijkende toets is minder transparant dan een veiling: de beoordeling kent altijd een mate aan subjectiviteit. Hierdoor is deze methode ook gevoeliger voor juridische procedures.

Vergelijkende toets met financiële component

Bij de vergelijkende toets met financiële component bestaat de beoordeling ook uit één of meerdere kwalitatieve voorwaarden, waarvan de prijs er in dit geval één van is. Daardoor kunnen de partijen de aan te bieden prijs balanceren met de aanbiedingen die ze doen op de kwalitatieve criteria.

- De vergelijkende toets met financiële component scoort ongeveer hetzelfde op een goed functionerende markt, behartiging van overige publieke doelen en de efficiëntie van het proces als de toets zonder financiële component.
- De vergelijkende toets met financiële component biedt ruimte voor partijen om zelf een prijs te bieden, waardoor een overheid hierop kan beoordelen. Daardoor scoort de vergelijkende toets met financiële component redelijk goed op opbrengsten voor de overheid.

Loterij en first-come-first-served

Bij de loterij en first-come-first-served valt er door de overheid niet te sturen op enige uitkomst, behalve via de randvoorwaarden die vooraf al zijn opgesteld. Deze verdeelmethoden zijn daarom doorgaans minder geschikt om doelstellingen voor de gewenste marktordening te bereiken. Omdat er geen mogelijkheid is om de inschrijvingen ergens op te beoordelen, zijn deze verdeelmethoden alleen geschikt wanneer vooraf duidelijk is dat het niet uitmaakt wie de rechten ontvangt en dat er ook geen opbrengsten voor een overheid te verkrijgen zijn.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Inventarisatie van verdeelmethoden

Keuze voor een verdeelmethode

De genoemde methoden onderscheiden zich in de toe te passen werkwijze ("waar kijkt de overheid naar bij de verdeling van rechten?") en in de ratio die ten grondslag ligt aan de keuze voor de ene of de andere methode.

Werkwijze

Het centrale verschil tussen de verdeelmethoden is de beoordelingsfocus bij de verdeling. Hierbij kan men kiezen tussen wel of niet beoordelen van kwaliteit, en wel of niet meenemen van een financiële component. Bij een veiling, bijvoorbeeld, wordt kwaliteit niet maar een financieel component wél meegenomen. Bij een vergelijkende toets zonder financiële component is het juist andersom.

Ratio keuze

De eerste vraag bij de keuze voor een methode is of de markt automatisch de publieke belangen behartigt. Als dit het geval is, is de volgende vraag of het belangrijk is dat de meest efficiënte partij boven komt drijven. Als dit zo is, ligt veiling voor de hand en anders een loting of verdeling op basis van first-come first-served.

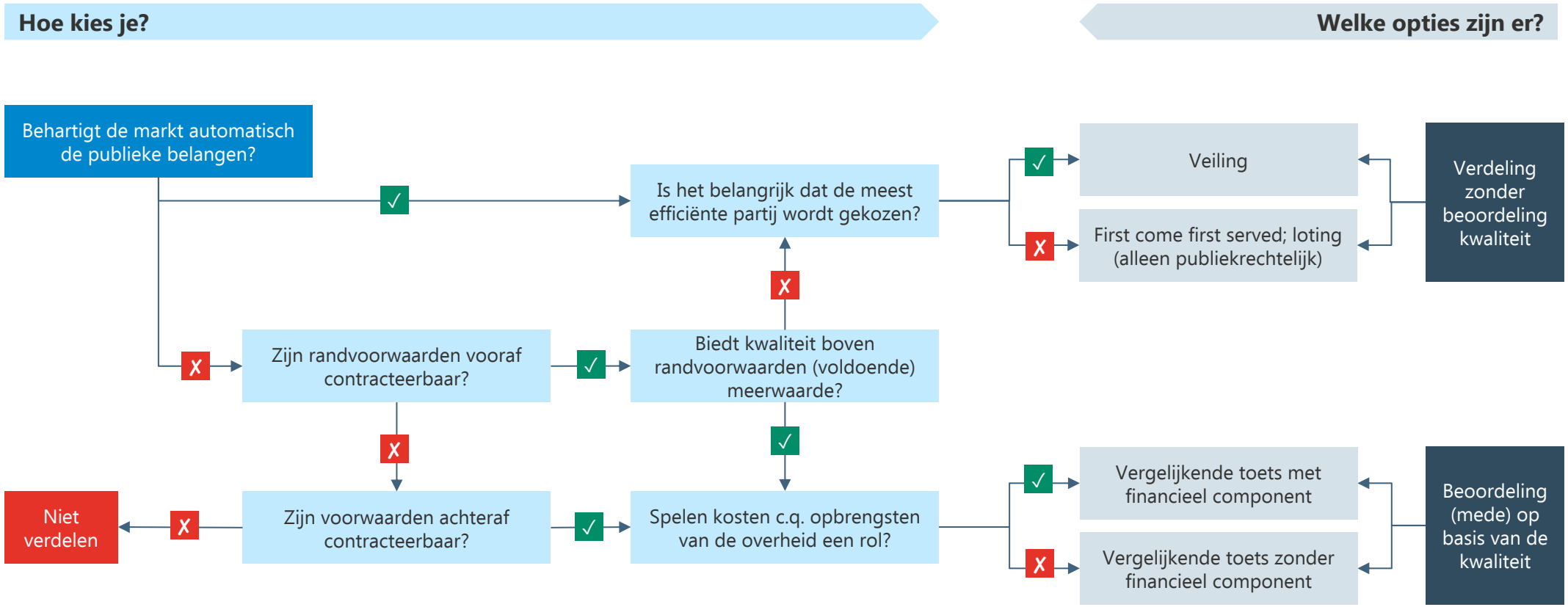
Als de marktdynamiek niet automatisch leidt tot de borging van publieke belangen, is de volgende vraag of vooraf randvoorwaarden kunnen worden vastgelegd waar kandidaten aan moeten voldoen om te mogen meedingen naar het schaarse recht. Deze randvoorwaarden bestaan bijvoorbeeld uit specifiek mededingingsbeleid of het opleggen van vergunningvoorschriften of contractvoorwaarden. Als dit vooraf mogelijk is en het voor de publieke belangen van meerwaarde is als "iets extra's" geboden wordt, dan is een vergelijkende toets aan te raden – met of zonder financieel component –, afhankelijk van de vraag of de kosten c.q. opbrengsten van de overheid relevant zijn. Als de genoemde meerwaarde er niet is, leidt dit weer tot een veiling of loting.

Het schema hierna vat deze rationale samen in een beslisboom.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Inventarisatie van verdeelmethoden

Overzicht: welke verdeelmethoden zijn er, en hoe kies je?



Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Vormgevingsvraagstukken bij verdeelmethoden

Algemene vormgevingsvraagstukken

Ongeacht de best passende verdeelmethode zullen er nadere keuzes in de vormgeving nodig zijn. Op de volgende pagina bespreken we de keuzes die specifiek bij een veiling en een vergelijkende toets kunnen spelen. Maar ook los van de specifieke verdeelmethode kan het proces dusdanig worden ingericht dat er tegemoet wordt gekomen aan bepaalde zorgpunten in de markt. We noemen hier enkele voorbeelden.

Men kan, bij een (kans op) gebrek aan concurrentie, de informatieverschaffing aan marktpartijen verhogen en de transparantie van het allocatieproces vergroten. Dit haalt drempels weg bij potentiële mededingers. Als alternatief kan men een noodrem inbouwen (bijvoorbeeld een minimum aantal biedingen) of een minimumprijs in het biedproces introduceren.

Ook gebrek aan een *level playing field* kan ervoor zorgen dat er weinig concurrentie is. Om dit te verhelpen zijn asymmetrische maatregelen denkbaar, om de marktpartijen die oneigenlijke toetredingsdrempels ervaren een voordeel te geven, en zo de mate van concurrentie op de markt te vergroten. Een voorbeeld is een korting voor de benadeelde partijen op hun bod, indien ze het winnende bod hebben uitgebracht. Maar daar horen ook aandachtspunten bij. Ten eerste is het belangrijk om dit alleen toe te passen bij oneigenlijke toetredingsdrempels; partijen moeten niet worden gestraft voor een voorsprong op concurrenten die ze door een succesvolle bedrijfsvoering hebben gerealiseerd. Ook kan de juridische houdbaarheid van dit soort ongelijke maatregelen lastig zijn, waardoor ze in beginsel niet aan te bevelen zijn.

Indien meerdere rechten moeten worden verdeeld, moet men er bovendien op letten dat het hebben van het ene recht invloed kan hebben op de waarde van het andere recht. Zo zal een exploitant van een tankstation op de ene VZP ook graag het tanken aanbieden op de eerstvolgende VZP, zodat er lokaal minder concurrentie is; dit is de aanleiding voor het werken met een gebiedscriterium. Of, als er op een VZP een tweede shop bijkomt, dan is het kunnen exploiteren van de tweede shop meer waard voor de zittende shophouder, omdat deze anders te maken krijgt met concurrentie voor zijn bestaande shop. Dat zal er in theorie toe leiden dat de zittende shophouder een hoger bod doet op de nieuwe shop, maar ook dat er minder concurrentie optreedt op de markt dan beoogd, waardoor consumenten een hogere prijs gaan betalen; dit is de aanleiding voor het werken met een biedbeperking.

Door gebiedscriterium en biedbeperking kan de overheid dus borgen dat partijen in dit soort situaties partijen geen mededingingsbeperkend voordeel hebben..

Vormgevingsvraagstukken bij verdeelmethoden

Specifieke vormgevingsvraagstukken bij veiling en vergelijkende toets

Vormgevingsvragen bij veiling

Er bestaan vele soorten veilingen. Denk aan veiling bij opbod, waarbij partijen om en om een hogere prijs bieden, totdat niemand het laatste bod nog overtreft. Degene die het laatste en dus hoogste bod heeft gedaan, is de winnaar en moet de door hem genoemde prijs betalen. Een alternatief is een gesloten-bod veiling, waarin deelnemers een bod doen dat niet zichtbaar is voor andere partijen. De hoogste bieder wint.

In het algemeen spelen er bij de vormgeving van de veiling de volgende overwegingen:

- Het aantal rondes waarin de partijen biedingen mogen doen;
- De mate van openbaarheid van de biedingen;
- Het tegelijkertijd (simultaan) of één voor één (sequentieel) veilen van objecten;
- Het criterium waarop wordt beoordeeld. Dit is doorgaans de prijs voor het recht, maar kan bijvoorbeeld ook de latere consumentenprijs zijn (in vorm van een relatieve opslag t.o.v. de spotprijs, of in vorm van een vast bedrag plus indexering);
- Het toestaan van combinatiebiedingen, waarin één bod wordt gedaan op meerdere objecten;
- Hoe de te betalen prijs wordt bepaald. Dit is in veel gevallen het hoogste bod, maar een alternatief kan zijn dat de hoogste bieder het tweede bod betaalt (Vickrey-veiling).

En ook de "prijs" bij een veiling kan verschillend worden vormgegeven. Gebruikelijk is een totaalbedrag, maar het kan ook bijvoorbeeld een percentage van de omzet zijn. Daarmee wordt feitelijk het opbrengstrisico (en de -kans) gedeeld tussen marktpartij en overheid.

Vormgevingsvragen bij vergelijkende toets

Het goed vormgeven van een vergelijkende toets is vaak moeilijker dan bij een veiling. Dit komt door het grotere aantal vrijheidsgraden bij vergelijkend toetsen. Er moeten waarborgen zijn dat partijen vertrouwen hebben in een eerlijk proces, door vooraf scherp te stellen waarop wordt beoordeeld en hoe de verschillende criteria worden gewogen. Hierdoor neemt de objectiviteit van het proces toe. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat een overheid, door een ongebalanceerde weging van de criteria, een bepaalde inschrijver moet selecteren terwijl deze niet de beste aanbieding heeft.

In algemene zin zijn outputcriteria (*wat* er is bereikt, in tegenstelling tot *hoe* datgene is bereikt) goed meetbaar, wat de objectiviteit van een beoordeling ten goede komt.

Kwalitatieve criteria moeten achteraf controleerbaar en afdwingbaar zijn. Dit houdt in dat de overheid na verloop van tijd kan controleren of aan de criteria is voldaan en zo niet, dat naleving (juridisch) kan worden afgedwongen. Wanneer partijen concurreren op criteria die hier niet aan voldoen, is er immers een prikkel om veel te beloven in de wetenschap dat er niet op gehandhaafd zal worden.

Wanneer een financiële component als criterium aan de beoordeling wordt toegevoegd, moet vooraf duidelijk zijn wat de weging is van dit financiële deel in verhouding tot de kwalitatieve criteria. Het is wederom belangrijk om dit goed in balans met elkaar te laten zijn. Bovendien moeten scores in eenzelfde eenheid worden uitgedrukt, bijvoorbeeld een aantal punten, of een geldelijke waarde waarbij de kwalitatieve criteria ook in geld worden uitgedrukt.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Deelconclusie verdeelmethoden

Veilen het beste, tenzij…

Uit de verkenning van de economische theorie in dit hoofdstuk, en uit de casestudies die in de bijlage zijn opgenomen, blijkt dat veilen in theorie vaak de beste verdeelmethode is. Dit komt doordat veilen goed scoort op het selecteren van de meest efficiënte partij, opbrengsten voor de overheid en op de transparantie, de juridische houdbaarheid en de transactiekosten van het proces. Veilingen worden toegepast in uiteenlopende gevallen, zoals bij mediarechten en radiofrequenties.

De vergelijkende toets is echter beter geschikt dan een veiling indien er andere belangen spelen dan marktwerking en een hoge opbrengst. Wanneer deze belangen van voldoende gewicht zijn (en niet van tevoren als randvoorwaarde geformuleerd kunnen worden), valt er een vergelijkende toets te overwegen.

De methoden zonder inhoudelijke of een geldelijke vergelijking, namelijk loting en first-come-first-served, zijn alleen geschikt wanneer het irrelevant is wie de schaarse rechten krijgt en geen opbrengst voor de overheid te behalen valt (of dit niet belangrijk is). Dit is voor de voorzieningen op VZP's duidelijk niet het geval.

Afweging verdeelmethoden

Welke verdeelmethode het best geschikt is, is dus afhankelijk van de kenmerken van de markt en belangen die de overheid nastreeft. Eerder in dit hoofdstuk staat een beslisboom weergegeven om tot deze keuze te komen.

Een veiling is het meest geschikt als:

1. De markt automatisch de publieke belangen behartigt, of
2. De publieke belangen vooraf voldoende in randvoorwaarden zijn vast te leggen en er bovendien geen/weinig meerwaarde valt te behalen in biedingen die de randvoorwaarden te boven gaan.

De vergelijkende toets is de beste keuze als:

1. De voorwaarden niet vooraf, maar wel achteraf contracteerbaar zijn, bijvoorbeeld omdat de overheid vooraf niet goed weet wat er voor de marktpartijen haalbaar is, en/of
2. Er voldoende meerwaarde te behalen is in de aanbiedingen boven de vooraf gestelde randvoorwaarden, en daarmee de nadelen van een vergelijkende toets compenseren.

In veel gevallen zal het wenselijk zijn om aan een vergelijkende toets een financiële component te koppelen. In bijzondere gevallen, bijvoorbeeld als de waarde van de rechten voor alle partijen min of meer gelijk zal zijn, of waarin de overheid geen belang hecht aan de verkregen opbrengsten, kan ook worden gekozen voor een vergelijkende toets zonder financieel component.

Vormgeving verdeelmethode

De verschillende verdeelmethoden kunnen op veel verschillende manieren worden vormgegeven. Hierbij kan bijvoorbeeld ingespeeld worden op een zorgpunt zoals gebrek aan concurrentie.

Bij zowel de veiling als de vergelijkende toets zijn er ook specifieke vormgevingsvraagstukken. Bij de veiling is het belangrijk om vooraf te realiseren wat het effect is van de vormgeving op de strategieën van de partijen. Bij de vergelijkende toets is het vooral zaak om een zo objectief en transparant mogelijk proces neer te zetten en de weging van de criteria goed vast te leggen.

4.

Analyse op basis van indeling kavels

In dit hoofdstuk

a. Analyse kavel “Snelladen”
b. Analyse kavel “Waterstof”
c. Analyse kavel “Shop”
d. Analyse transitiekavel “Snelladen + shop”

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Aanpak analyse per type kavel

In dit hoofdstuk brengen we de theorie samen, om te komen tot een analyse van de meest passende keuzes over de marktordening en verdeelmethode per type kavel. Dat doen we door, per kavel, steeds dezelfde analysestructuur te volgen:

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken en wat is het (beoogde) toekomstbeeld per kavel?
2. Welke logische perceelindeling volgt daaruit?
3. Gegeven de kenmerken, het toekomstbeeld en de perceelindeling, welke verdeelmethode past daarbij?

Op de volgende pagina's volgt de analyse per kavel weergegeven. Het kavel "Snelladen+shop" is een transitiekavel. De kenmerken van dit kavel worden eerder al apart beschreven.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Snelladen

Geleidelijke transitie naar een volwassen markt

Kenmerken en toekomstbeeld

Momenteel is het aandeel brandstof-aangedreven auto's nog veruit in de meerderheid. De laatste jaren is het aandeel elektrische auto's in het totale wagenpark echter hard gestegen. Een flink deel van de elektrische auto's wordt zakelijk gereden.

In het Klimaatakkoord staat de afspraak dat uiterlijk in 2030 alle nieuwe personenauto's zero-emissie zijn. Mede hierdoor zal het aandeel elektrische auto's in het wagenpark de komende decennia verder toenemen. Naar verwachting gebeurt dit op een geleidelijke (lineaire) schaal. Dit komt door de levensduur van auto's (van ca. 20 jaar). In 2021 reden er ca. 300.000 elektrische auto's rond. Vanaf 2050 zijn dit er naar schatting ca. 10 miljoen en rijden er waarschijnlijk niet of nauwelijks nog auto's op fossiele brandstoffen.

Deze ontwikkeling zal de komende jaren uiteraard samen moeten gaan met een toename van de beschikbare laadinfrastructuur. De prognoses voor het aantal snelladers dat (in 2050) nodig is op VZP's verschillen nogal, van zo'n 5.000 tot 22.000. Dit hangt samen met de veronderstelling over het effectief vermogen waarmee wordt gerekend (350 kW resp. 120 kW).

Laden met een vermogen van 350 kW wordt ook wel 'ultrasnel laden' genoemd. Hiermee kan de lange laadtijd van elektrische auto's – een van de grote nadelen – drastisch worden verlaagd. De techniek bestaat al en er zijn zelfs enkele punten in Nederland waar 350 kW-laders staan. Het probleem is dat slechts een zeer beperkt aantal type auto's momenteel de (batterij)capaciteit heeft om hiervan te profiteren.

Veruit de grootste aanbieder van snelladen op een VZP is momenteel Fastned. Ook de bekende oliemaatschappijen bieden hier en daar snellaadpunten bij het tankstation aan, als aanvullende voorziening. Dit gebeurt soms op VZP's waar al een aanbieder van snelladen is gevestigd, wat in het recente verleden tot rechtzaken heeft geleid. Op de VZP's (of daarbuiten, maar soms wel dichtbij de snelweg) kunnen bijv. fastfoodketens, supermarkten en hotels ook concurrerende punten voor snelladen hebben staan.

Snelladen kent dus een snelle groei. Hoewel er nog niet op alle VZP's in Nederland snellaadpunten staan, is er, inclusief snelladers op andere locaties dan VZP's, sprake van landelijke dekking: volgens de RVO zijn er in februari 2023 bijna 4.300 snellaadpunten in Nederland. Vanuit beleidsoptiek is het belangrijk om het aanbod voor de vraag uit te laten lopen, om de transitie naar elektrisch rijden niet in de weg te zitten. Het toekomstbeeld voor snelladen is een volwassen markt, waarop een brede diversiteit aan aanbieders actief zijn, er sprake is van landelijke dekking, marktpartijen geprikkeld worden om te innoveren en in staat zijn om schaalvoordelen te genereren, en waar de laadpunten herkenbaarheid voor de klant hebben.

Snelladen

Op basis van economische theorie meerdere perceelindeling denkbaar

Perceelindeling

We zien voor snelladen twee perceelindelingen die tot onwenselijke gevolgen leiden. Dat geldt ten eerste bij een keuze voor een beperkt aantal even grote kavels (model A). Hierbij zijn de toetredingsdrempels voor het MKB dusdanig hoog dat er een groot risico bestaat dat ze uit de markt worden gedrukt of geweerd. De concurrentie wordt dan uitsluitend gevoerd tussen grote (internationale) spelers. Bovendien leidt model A (evenals model B) tot problemen ten aanzien van de biedbeperking, wat tot gevolg heeft dat zittende verkopers van motorbrandstoffen een voordeel hebben ten opzichte van nieuwe toetreders.

Daarnaast zien we uitvoerbaarheidsproblemen bij de keuze voor een middelgroot aantal percelen van uiteenlopende omvang (model C). Hierbij geldt namelijk dat het gebiedscriterium op lange ter mijn lastig hanteerbaar is, zeker als percelen op verschillende momenten in de tijd verdeeld worden.

Na het afvallen van deze twee modellen resteren de volgende mogelijkheden:

- **Model B:** ~4+2 model (enkele percelen van verschillende grootte).
- **Model D:** ~100 percelen model (bundeling, waarbij een partij meerdere percelen kan verkrijgen binnen de voorwaarden van het gebiedscriterium).
- **Model E:** model met één perceel per locatie, dus 288 in totaal.

Elk van deze modellen kent voor- en nadelen, zodat uiteindelijk een afweging gemaakt moet worden, mede op basis van juridische, politiek-bestuurlijke en uitvoeringsfactoren.

De belangrijkste economische argumenten voor het ~4+2 model zijn de schaalvoordelen, die meer incrementele innovatie in de hand kunnen werken en betere mogelijkheden geven voor een goede informatievoorziening over de geboden dienst richting de klant, waarmee een aanbieder zich van andere aanbieders kan onderscheiden. Ook wat betreft risico's bij zowel private als publieke partijen scoort dit model goed. De biedbeperking kan, zoals eerder aangegeven, in dit model wel problematisch zijn.

Een aanvullend, politiek-bestuurlijk, argument om te kiezen voor deze perceelindeling is dat de overheid daarmee veel regie houdt op de gewenste eindsituatie van de markt.

Economische argumenten voor het ~100 percelen model zijn de lagere toetredingsdrempels en – daaruit volgend – een hogere kans op toetreding van disruptieve marktpartijen.

Mogelijk dat dit model ook een lager risico geeft op rechtsprocedures, omdat de overheid minder invloed uitoefent op de marktordening en hiermee ingrijpt op de huidige marktverhoudingen. Ten slotte biedt het voldoende kansen voor bedrijven uit het MKB (van enige omvang).

Voor het model met 288 separate percelen spreken dezelfde economische argumenten als hiervoor genoemd (lage toetredingsdrempels, meer kans voor disruptieve marktpartijen), maar dan in nog sterkere mate. Andere voordelen van dit model zijn dat het aansluit bij de huidige marktstructuur, en daarmee qua uitvoerbaarheid de minste aanpassingen vereist. Daarnaast behoudt de overheid hiermee het meest transparante beeld over economisch rendabele en niet-rendabele locaties, wat anders bijv. via opendataeisen afgedwongen zou moeten worden.

Snelladen

Bij bundeling in enkele grote percelen past de vergelijkende toets, …

Verdeelmethode

De preferentie verdeelmethode is sterk afhankelijk van de gekozen perceelindeling. Hierbij gelden de volgende overwegingen.

Bij het ~4+2 model ontstaat voor marktpartijen een (vooraf bekende) schaalgrootte, met percelen die economisch goed vergelijkbaar te ontwerpen zijn. Vanwege de schaalgrootte komen er betere mogelijkheden om – bovenop de contracteerbare randvoorwaarden – meerwaarde te bereiken, bijvoorbeeld op het gebied van incrementele innovatie, centrale informatievoorziening aan de klant of de uitrolsnelheid van snellaadvoorzieningen. Daarom is de vergelijkende toets hier goed voorstelbaar.

De vervolgvraag is of aan deze vergelijkende toets ook een financiële component wordt gekoppeld. Daar is lastig een sluitend antwoord op te geven. We kunnen ons beide voorstellen, met elk voor- en nadelen.

Een optie is om enkele grote percelen van gelijke economische waarde te ontwerpen, waarbij de (netto contante) kosten en opbrengsten over de looptijd van het contract voor marktpartijen ongeveer tegen elkaar zijn weg te strepen. Op die manier kan de prijs geen onderscheidend criterium meer zijn en vallen de opbrengsten voor de overheid weg. In dat geval is er geen reden om een financiële component in de vergelijkende toets te verwerken; partijen moeten zich puur op kwalitatieve criteria van elkaar onderscheiden. Dit scenario kennen we uit Zwitserland, waarbij partijen simultaan een inschrijving moeten indienen en pas naderhand weten of en welk perceel ze toegewezen krijgen. Dat heeft als voordelen dat de selectieprocedure iets eenduidiger is dan bij een proces mét financiële component (want puur verdeling op basis van kwaliteit) en dat – vanwege het simultaan inschrijven – het voor een gezonde concurrentiedynamiek in principe voldoende is om evenveel geïnteresseerde marktpartijen als percelen te hebben. Nadeel is dat de overheid moet kunnen inschatten bij welke voorwaarden (mate waarin kosten door de markt gedragen moeten worden, looptijd van het contract e.d.) de kosten en opbrengsten in evenwicht zijn; bij een verkeerde inschatting is een risico dat te weinig inschrijvingen voor de percelen komen of dat efficiënte partijen buiten de boot vallen.

Een andere optie is om het recht op de percelen te verdelen via een combinatie van kwaliteit en prijs (dus mét financiële component). Daarmee heeft de overheid een fijnmaziger instrumentarium ter beschikking om te sturen op de beste bieding, bijvoorbeeld (a) door een passende verhouding tussen kwaliteit en prijs te kiezen (zoals 90/10 of 80/20), of (b) door de financiële component zo vorm te geven dat de overheid participeert aan opbrengstkans en -risico. Dat zou vormgegeven kunnen worden door een relatieve prijs (een percentage van de bedrijfsomzet) op te nemen als financiële component.

Snelladen

… en anders ligt veilen om diverse redenen voor de hand

Voor de modellen met ~100 percelen en met 288 percelen is de argumentatie anders. Een vergelijkende toets is hierbij nauwelijks uitvoerbaar: de beoordeling op kwaliteit kost tijd, maar het gebiedscriterium vereist een sequentiële allocatie (verdeling van het ene perceel na het andere, in tegenstelling tot simultaan). Bij een sequentiële, vergelijkende toets op 288 percelen is de uitvoerbaarheid een aandachtspunt. Immers, de selectie voor het ene perceel zou altijd afgerond moeten zijn, voordat de selectie voor het volgende perceel kan beginnen. Anders is het gebiedscriterium namelijk niet hanteerbaar. Bij de huidige veiling van locaties voor motorrijbrandstoffen kan het gebiedscriterium gehanteerd worden omdat op één dag een groot deel (zo niet alle) van de in het desbetreffende jaar vrijkomende kavels geveild worden. Elke veiling duurt minuten, waarna de bieders hun biedstrategie opnieuw kunnen bepalen. Bij een vergelijkende toets zou er steeds sprake zijn van een doorlooptijd van meerdere weken tot enkele maanden, voordat aan de volgende locatie kan worden begonnen. Tegelijkertijd vereist de “druk” van aflopende concessies een bepaald allocatiemoment.

Dit waarschijnlijk niet oplosbare dilemma tussen doorlooptijd van vergelijkende toets enerzijds en aflopende concessielooptijden anderzijds leidt ertoe dat een veiling de logische verdeelmethode is.

Dit is ook vanuit de economische theorie de verdeelmethode die de voorkeur geniet wanneer randvoorwaarden vooraf goed contracteerbaar zijn en aanbiedingen daarboven niet of nauwelijks meerwaarde bieden. Daar lijkt hier sprake van: factoren zoals minimale laadsnelheid, de omvang van parkeervakken, genoeg beschutting en eisen rondom veiligheid, kunnen door de overheid vooraf worden gedefinieerd. En gegeven het ontbreken van schaalvoordelen ten tijde van de bieding is er weinig ruimte om kwalitatieve meerwaarde te bieden (zoals bijv. wel bij het 4+2 model het geval is).

Met andere woorden: een veiling is hier niet alleen vanuit uitvoeringsperspectief de meest kansrijke, maar ook vanuit economisch perspectief de meest voor de hand liggende optie.

Waterstof

Onzekere toekomst, veel percelen met ruimte voor toetreding en innovatie

Kenmerken en toekomstbeeld

Veruit de meeste elektrisch aangedreven auto's in Nederland hebben een batterij als energiedrager, die de elektromotor voedt. Waterstofauto's hebben ook een elektromotor; het verschil is dat ze een waterstoftank als energiedrager hebben en dat in het voertuig een chemisch proces plaatsvindt waarbij energie in de vorm van elektriciteit vrijkomt. Grote voordelen van rijden op waterstof (ten opzichte van batterij-elektrisch rijden) zijn het snellere tanken en de grotere actieradius. Het grote nadeel is de energie-inefficiëntie: zowel bij de productie van waterstof als bij de omzetting van waterstof naar elektriciteit in het voertuig gaat veel energie verloren. Een ander probleem is dat de energiedichtheid van waterstof vrij laag is, afgezet tegen het volume. Dit betekent dat het moeilijk is om veel waterstof op één plek op te slaan. Daarvoor zijn ofwel hele grote tanks nodig, ofwel hele hoge druk (compressie).

De nieuwprijs van een waterstofauto ligt gemiddeld hoger dan bij een batterij-elektrische auto. Er is slechts een handjevol locaties in Nederland waar waterstof te tanken is en het aantal waterstofauto's dat rondrijdt is vooralsnog ook beperkt.

In het Klimaatakkoord wordt uitgegaan van 15.000 personenauto's op waterstof in 2025 en een mogelijke verdere groei naar 300.000 in 2030. Het geambieerde aantal publieke tankvoorzieningen is 50 respectievelijk 210. De verwachting is dat waterstof vooral complementair zal zijn aan batterij-elektrische auto's en voor de logistieke sector (langeafstandstransport) extra interessant zal zijn.

Waterstof zit in een pioniersfase, waarbij het nu nog redelijk onzeker is waar de markt naartoe gaat bewegen. Voor de lange termijn is te verwachten dat vooral vrachtverkeer op waterstof zal rijden. De prijselasticiteit van deze doelgroep is laag. Vanuit beleid is er belang om een (beperkt) aantal locaties op strategische plekken te hebben; aanwezigheid van waterstofpunten op een meerderheid van VZP's is niet heel aannemelijk. Daarbij is een sturende overheid gevraagd voor voldoende spreiding, en weinig barrières voor bedrijven om in te stappen en te innoveren.

Perceelindeling

Bij de onzekere ontwikkeling van waterstof past een model van één perceel per locatie (**Model E**). De voornaamste argumenten hiervoor zijn de minimale toetredingsdrempels, de maximale ruimte voor innovatieve, disruptieve toetreders, en de mogelijkheid voor de overheid om bij deze techniek locatiegericht te werken.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Waterstof

Veilen als beste optie, mogelijk accepteren van negatieve biedprijs

Verdeelmethode

De argumenten tégen verdeling van rechten via een vergelijkende toets bij losse percelen (zie pagina 43), zijn minder sterk aanwezig bij waterstof. Dat zit met name in het feit dat er naar verwachting veel minder (dan 288) waterstofpunten op VZP's ontwikkeld zullen worden; waardoor het eventueel sequentieel verdelen van rechten minder tijd in beslag neemt. Desalniettemin zijn er nog steeds economische argumenten om veilen als methode te kiezen bij een indeling in losse percelen.

Net als bij snellaadvoorzieningen lijken de meeste randvoorwaarden bij waterstoftanks vrij goed contracteerbaar, bijvoorbeeld door middel van een bouwplicht. Ook bieden de geldende kaders en richtlijnen voldoende houvast om eisen rondom verkeersveiligheid als randvoorwaardelijk mee te nemen. Daarnaast is het idee dat RWS zelf het inrichtingsplan voor een VZP opstelt; ook dit plan vormt een randvoorwaarde waarmee de belangrijkste veiligheidsaspecten geborgd kunnen worden.

Er lijkt geen zwaarwegende reden om verder op kwaliteit te sturen, zeker bij een kleine perceelomvang. Een aparte overweging bij het veilen van losse waterstofkavels is om een negatieve prijs te accepteren (feitelijk dus subsidiëren), omdat het de vraag is of marktpartijen verwachten een waterstofpunt in 15 jaar rendabel te kunnen exploiteren. Ook is het denkbaar dat er een – per locatie afwijkende – ondergrens van de negatieve biedprijs komt te gelden, afhankelijk van het gewenste uitroltempo en de spreiding van waterstof op VZP's. Oftewel: een lagere ondergrens voor locatie A waar een sterk strategisch belang is om waterstof te kunnen tanken (langs een snelweg met veel vrachtverkeer) en een hogere of geen ondergrens bij locatie B waar dat strategisch belang ontbreekt.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Shop

Het toekomstbeeld leidt tot een verandering in de markt

Kenmerken en toekomstbeeld

Veel tankstations langs de snelweg zijn bemand en hebben een winkel waar betaald kan worden voor de brandstof, met een assortiment aan drank en eetwaren, en inclusief sanitaire voorzieningen. Bij bemande tankstations op VZP's vormt de verkoop van brandstoffen volgens onderzoek van Berenschot ca. 62% van de omzet; het overige komt voort uit de shop. Tankstations besteden steeds meer aandacht aan het assortiment van de winkel, omdat daar meer marge op zit dan op de verkoop van brandstof. Veel pomphouders hebben de laatste jaren ook geïnvesteerd in de shop en diensten zoals een sandwichbar, een coffee corner of een bakkerij toegevoegd.

In de praktijk is de shop op dit moment dan ook een integraal onderdeel van het tankstation, en wordt ook onder de merknaam van het desbetreffende bedrijf (of mede onder de merknaam van een partner) uitgebaat. In de toekomstige situatie, conform de visie van IenW, verandert dit. De shop wordt dan een eigen kavel, onafhankelijk van de uitbater van het tankstation, en van de uitbater van de snellaadvoorziening. Er ontstaat daarmee een zelfstandige marktstructuur.

De allocatie van de schaarse rechten op deze kavel dient dus te volgen uit een analyse van een andere markt. Meest voor de hand liggend is hierbij om aan te sluiten bij de markt voor supermarkten, hoewel ook niet is uit te sluiten dat andere partijen geïnteresseerd zijn om een positie te verwerven. Hiervoor zijn er een aantal relevante overwegingen:

- De shop is, in tegenstelling tot bijv. snelladen en waterstof, in de klantbeleving geen homogene dienst. Aanbieders kunnen zich hierdoor wel op andere aspecten dan prijs onderscheiden en een concurrerend aanbod van shops op VZP'en is economisch gezien wenselijk.
- Hoewel altijd nog wordt geïnvesteerd in verbetering van de kwaliteit van het assortiment van shops, is het inmiddels al een vrij volwassen markt. Er zijn gevestigde aanbieders, een uitbreiding van de markt is weinig kapitaalintensief en levert gunstige marges op.
- Doordat het in de toekomst niet langer als een onderdeel van het tankstation of de snellaadvoorziening – maar als los kavel – in de markt wordt gezet, zal het mogelijk nieuwe spelers aantrekken, zoals supermarktketens of grote horecazaken. Het beeld over een aantal decennia is waarschijnlijk dat op (bijna) elke VZP een shop aanwezig is, waarbij de aanbieders zich proberen te onderscheiden op klantbeleving (assortiment, maar ook service, hygiëne e.d.).
- Naar verwachting zal er een zekere marktconcentratie optreden en een handjevol voor de klant herkenbare shopaanbieders actief zijn.

Dat laatste duidt echter op een dilemma dat van invloed is op de perceelindeling. Enerzijds is er op de markt voor supermarkten sprake van een relatief klein aantal sterke merken (AH, Jumbo, etc.) en is de verwachting dat deze marktstructuur uiteindelijk ook weerspiegeld zal worden op VZP'en. Anderzijds staan achter de merken vaak relatief kleine uitbaters, die een franchiseovereenkomst met een grote keten.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Shop

Beperkte bundeling en veiling van percelen

Perceelindeling

Als we kijken naar de marktstructuur conform de "naam op de gevel", zou een model met een relatief klein aantal percelen (Model A of B) logisch zijn. Echter, hiermee zou de overheid een impliciete keuze maken vóór het werken met winkels in eigen beheer van de ketens, en tégen het werken met franchisenemers. Deze keuze is bij de overheid niet het beste belegd, winkelketens zijn zelf beter in staat om deze keuze te maken. Een allocatiemodel met meer percelen (Model D of E) stelt de ketens in staat om tijdens of na de allocatie van rechten een keuze te maken tussen eigen beheer en franchisemodel. Deze modellen maken het daarnaast ook voor kleinere partijen, of voor partijen met een innovatief bedrijfsmodel, mogelijk om een perceel te bemachtigen.

Voor het model met ~100 percelen (**Model D**) spreekt daarbij dat schaalvoordelen reeds aan de voorkant ingeprijsd kunnen worden, en dat de overheid daarmee profiteert van deze schaalvoordelen.

Verdeelmethode

Bij het kavel shop zijn de randvoorwaarden (zoals openingstijden en restricties in het productassortiment) in onze beleving goed contracteerbaar. De shops onderscheiden zich weliswaar op kwaliteitsaspecten, maar dat is vooral vanuit van wat de klant belangrijk vindt, niet vanuit de optiek van (objectief meetbare) publieke belangen. De veiling als verdeelmethode heeft dus de voorkeur. Dit past ook het beste bij de keuze voor een groot aantal percelen.

Een overweging is om het kavel shop op de VZP te veilen vóórdat de kavels snelladen en waterstof worden verdeeld. De reden is dat de waardering voor een kavel door een aanbieder van snelladen en van waterstof mogelijk afhangt van de shopexploitant (andersom is dat veel minder sterk het geval): omdat het in de klantbeleving geen homogene dienst is, zal een "goede" shop extra reizigers aantrekken ten koste van "slechte" shops.

Snelladen+shop

Perceelkeuze in eindfase is uitgangspunt, meerdere overwegingen in transitie

Perceelindeling

De perceelindeling in de transitiefase is in sterke mate afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden voor de eindfase bij het kavel snelladen: er dienen nu keuzes gemaakt te worden die het langetermijnmodel mogelijk maken of op zijn minst niet in de weg staan.

Kort gezegd geldt hierbij de volgende afweging:

- Als voor snelladen in de structurele fase de keuze valt op model E (288 percelen), dan vormt dat ook het logische model voor de transitiefase. Er spelen dan geen problemen van variërende looptijden van rechten.
- Als er voor de structurele fase gekozen wordt voor een model van een aantal grote percelen, dan dienen die in te gaan op een uniform moment (bijv. allemaal in 2045). Dat impliceert dat er in de transitieperiode gewerkt zou moeten worden met óf a) een groot aantal losse percelen met een uniform eindmoment (2044) en dus een uiteenlopend ingangsmoment (soms 2030, soms 2033, soms 2040, etc.) óf b) met een kleiner aantal grote percelen, waarbij de locaties binnen één perceel een ander ingangsmoment kennen.

In het laatste geval zijn er overwegingen voor beide opties, a) en b), te noemen.

a) Het in de transitieperiode blijven werken met 288 losse percelen houdt de dreiging van nieuwe, innovatieve toetreders het hoogst. Er wordt bij dit model ook nog geen 'voorschot' genomen op de marktordening in de structurele fase; hier kan later op basis van nieuwe inzichten eventueel nog een andere keuze in gemaakt worden. Die vrijheid is er niet bij optie b). Maar daarentegen zijn de transactiekosten hoger dan bij de indeling in grotere percelen. En er moet op sommige locaties een oplossing komen voor losse percelen die, in aanloop naar de structurele fase, nog een vrij korte looptijd hebben – bijv. het recht op een perceel dat vanaf 2040 vrijkomt en een nieuw recht op datzelfde perceel dat tot slechts 2044 loopt. Door die korte looptijd is er mogelijk te weinig market appetite voor het kavel. Het verlengen van bestaande rechten zou zo'n oplossing zijn, maar de vraag is of dat ook juridisch houdbaar is.

b) Dat laatste probleem speelt niet als in de periode van transitie al voor een indeling van grotere percelen wordt gekozen (met één einddatum en uiteenlopende ingangsdata). Dan zijn minder aantrekkelijke locaties met een nog kort resterende looptijd verpakt in een mandje met andere, aantrekkelijkere locaties. Echter, vanwege de biedbeperking wordt deze optie in de transitiefase erg complex. Het zou ertoe leiden dat een exploitant van tankstations niet kan dingen om zo'n groot perceel voor snelladen(+shop), omdat er bijna altijd wel een plek in Nederland is waar hij dan alle kavels op een VZP zou bemachtigen – iets dat de biedbeperking juist moet voorkomen. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn om specifieke perceelindelingen te maken waarbij rekening wordt gehouden met hoe de huidige exploitanten van motorbrandstoffen nu over VZP's in Nederland zijn verdeeld (een "A-perceel" met een bundeling van locaties waar geen tankstations van partij A zitten, een "B-perceel" waar geen tankstations van partij B zitten, etc.). Daarmee zou de perceelindeling voor snelladen(+shop) echter zijn afgeleid van de huidige marktsituatie voor tankstations. Dit lijkt niet geheel logisch.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Snelladen+shop

Uitgaand van losse percelen: veilen

Verdeelmethode

We gaan voor de analyse van dit kavel uit van het model met 288 percelen. Gegeven de eerdere analyses is een veiling de meest passende verdeelmethode bij dit transitiekavel. Het toestaan van een negatieve biedprijs zou gebruikt kunnen worden om het mogelijke gebrek aan market appetite voor locaties met een relatief korte nieuwe looptijd aan te pakken.

Bijlage 1: bronnen

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Bronnenlijst

Bronnen bij hoofdstuk 3: verdeelmethoden

Veilen en andere allocatiemechanismen. (MDW-rapport, 2002)

Veilen of vergelijken voor het winnen van windenergie op zee? (Van Damme et al., 2019)

Verdelingsprocedures: een zoektocht naar een zinvol onderscheid (Wolfswinkel, 2011)

Verzorgingsplaatsen van de toekomst: Verkenning van verdelingsmethodes (Radicand Economics & E-conomics, 2022)

Bronnen bij hoofdstuk 4: kenmerken van kavels

Tankstations in transitie: kansen richting 2035 (Berenschot, 2020)

Visie Duurzame Energiedragers in Mobiliteit (IenW, 2020)

Vraag en aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen (Impuls Economen, 2022)

Ultrasnel laden: wat is het en wanneer kunnen we er gebruik van maken? | Change Inc.

Forse groei snellaadpalen voorspeld, hevige concurrentie verwacht | TankPro.nl

Strategische Verkenning Waterstof in Mobiliteit 2030 (Ekinetix, 2021)

H2.LIVE: Hydrogen Stations in Germany & Europe

Verzorgingsplaatsen van de toekomst: Verkenning van verdelingsmethodes (Radicand Economics & E-conomics, 2022)

https://www.rvo.nl/onderwerpen/elektrisch-rijden/cijfers

Bijlage 2: case studies

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Bijlage: case studies

Overzicht

- Laadpalen in steden
- Laadpalen op verzorgingsplaatsen in andere landen
- Deelscooters
- Telefoniefrequenties
- Radiofrequenties
- Slotverdeling vliegvelden
- Capaciteitsverdeling hoofdrailnet
- Mediarechten betaald voetbal

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Bijlage: case studies

Laadpalen in steden

Situatie

In de openbare ruimte van Nederlandse steden worden steeds meer laadpalen aangelegd. Aangezien gemeenten eigenaar c.q. beheerder zijn van de openbare ruimte, verdelen zij het recht om laadpalen te plaatsen. Hierna gaan we in op de situatie van samenwerkende gemeenten in Zuid-Holland, maar de situatie in bijvoorbeeld Amsterdam wijkt hier niet significant van af.

Verdeelmethode

De gemeenten hebben gekozen voor het creëren van een schaars recht. In principe was het ook mogelijk geweest om een beleid van open toegang te hanteren. Het schaarse recht wordt aan één partij gegund in vorm van een concessie (hier: EQUANS). Er is één perceel aanbesteed met een streefaantal van 4.500 laadpalen. Gedurende de concessieperiode (exploitatietermijn tot 8 jaar na plaatsingsdatum) is er daarmee sprake van exclusiviteit.

In de aanbesteding is gekozen voor de beste prijs-/kwaliteitsverhouding (BPKV). De laadprijs werd gemaximeerd op 26 cent per kWh inclusief installatie-, energie- en concessievergoeding. Gunningscriteria waren financieel (concessievergoeding en compensatie opdrachtpaal) en kwalitatief (realisatieplan, analyse marktontwikkeling, duurzaamheid, etc.).

De concessiehouder legt laadpalen aan op aanvraag van voertuighouders (dit werkt via een landelijke website) of in opdracht van de gemeente. Daarmee is er een mix uit vraaggestuurde aanpak en overheidsregie om tot een dekkend netwerk te komen.

Overdraagbaarheid

Er is gekozen voor concurrentie *om* de markt, niet *op* de markt. Dat maakt de aanpak minder goed vergelijkbaar. Wat wel overdraagbaar is, is de keuze voor een aanbesteding volgens de BPKV-systematiek. Zelfde criteria – zowel qua prijs als ook qua kwaliteit – kunnen toegepast worden voor een landelijke verdeling van schaarse rechten.

Bronnen

- *Nationaal Kennisplatform Laadinfrastructuur: Aanbestedingsoverzicht voor plaatsing laadinfrastructuur (2022), https://nklnederland.nl/wp-content/uploads/2022/07/Tabellen-met-aanbestedingskenmerken-deel-II_juni-2022.pdf.*

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Bijlage: case studies

Laadpalen op verzorgingsplaatsen in andere landen

In het voorjaar van 2023 voerde Rebel een vergelijkende studie uitgevoerd naar de opbouw van landelijk dekkende netwerken van snellaadstations op verzorgingsplaatsen in andere landen. Daarbij is gekeken naar Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België, Denemarken en Zwitserland.

Verschillen tussen landen bepaald door status quo

Een centraal onderscheid tussen deze landen is de vraag of een nieuwe markt gecreëerd (en geordend) wordt voor snellaadvoorzieningen, of dat een bestaande markt uitgebreid wordt met snellaadvoorzieningen. Zwitserland en Denemarken zijn voorbeelden voor eerstgenoemde aanpak, het VK en Duitsland voor laatstgenoemde. Het verschil wordt onder andere zichtbaar bij de volgende drie factoren.

1, Eén of meer kavels per verzorgingsplaats

Het uitgangspunt in Nederland is dat de verschillende voorzieningen zoveel mogelijk als separate kavels in de markt worden gezet. In landen waarbij er een sterke positie is van de exploitant – denk aan het VK waar de exploitant ook grondeigenaar is, of Frankrijk waar de exploitatie onderdeel is van een bredere concessie voor het wegennet – ligt het recht om snellaadstations te exploiteren automatisch bij die partij. Het betreft dan feitelijk een uitbreiding van een bestaande "kavel". In bijv. Denemarken en Zwitserland is dit anders, en wordt snelladen als aparte kavel in de markt gezet.

Concurrentie tussen verzorgingsplaatsen

Het uitgangspunt in voorliggend beleid voor Nederland is dat concurrentie niet plaatsvindt *op* de verzorgingsplaats, maar *tussen* verschillende verzorgingsplaatsen. Dat is ook bijvoorbeeld in Zwitserland het geval, waar een vijftal percelen is aanbesteed dat regionaal heterogeen, maar economisch homogeen is. In het VK volgt de concurrentie tussen snellaadstations daarentegen de bestaande concurrentiesituatie tussen verzorgingsplaatsen met 4-5 belangrijke landelijke spelers.

Hoe worden rechten in de markt gezet?

In Nederland wordt gedacht aan een sterke regierol van de Nederlandse overheid. In de peergroup landen is ook sprake van een regierol, maar wordt dat per land anders ingevuld. Een belangrijke grondslag hiervoor is dat wordt voortgebouwd op het systeem dat al in die landen is geïnstalleerd. Hierbij kan sprake zijn van een volledig private invulling van de verdeling van de gevraagde diensten via concessies (VK, Frankrijk) of een publieke rol in de verdeling, al dan niet op regionaal of op landelijk niveau. Alle peergroup landen hebben een reguleringsorgaan, dat enerzijds vrijemarktwerking bewaakt en anderzijds sancties op kan leggen.

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Bijlage: case studies

Deelscooters

Situatie

In de afgelopen jaren zijn er steeds meer aanbieders van deelmobiliteit in (Nederlandse) steden. Het gaat dan om deelfietsen (al dan niet elektrisch), deelauto's, deelsteps en deelscooters. Verantwoordelijk voor de allocatie van rechten in Nederland is de gemeente.

Het onderstaande heeft specifiek betrekking op deelscooters. We schetsen daarbij de situatie in Amsterdam en Rotterdam, omdat door de twee gemeentes verschillende keuzes zijn gemaakt.

Verdeelmethode

Zowel in Amsterdam als in Rotterdam is er sprake van schaarse rechten, omdat het aantal deelscooters is gemaximaliseerd. Hierbij zijn echter duidelijk andere keuzes gemaakt.

In Amsterdam is in 2020 ervoor gekozen om vergunningen te verlenen aan twee bedrijven, voor telkens 350 scooters. Daarmee zijn er schaarse rechten, zowel wat de markttoegang betreft als de marktomvang. Na de verlening van de twee vergunningen is het nu niet mogelijk om een additionele vergunning aan te vragen. De vergunning liep oorspronkelijk twee jaar, maar is met één jaar verlengd tot 15 juni 2023. De vergunningen zijn verleend na een vergunninguitvraag met een vergelijkende toets op criteria zoals een klachtenafhandelingsplan.

In Rotterdam daarentegen is een maximumcapaciteit van 3.000 scooters vastgesteld (in 2020 nog 2.000 scooters), een zogenaamd "vergunningenplafond". Zolang dit maximum niet is bereikt, kunnen bedrijven een vergunning aanvragen. Er gold in eerste instantie bij invoering van het stelsel in 2020 een "first come, first served" beleid. Bedrijven moeten nu bij beschikbaar komen van een vergunning een implementatieplan indienen.

Overdraagbaarheid

Interessant is dat de (beleids)opvatting over gewenste schaarste medebepalend was voor de verdeling van rechten. De gemeenten kwamen hierbij tot verschillende resultaten. In beide gemeenten is er geen sprake van exclusiviteit, waarbij in Amsterdam concurrentie *om* de markt voorop staat, en in Rotterdam concurrentie *op* de markt.

Bronnen

- *Gemeente Amsterdam: Rapportage deelmobiliteit 2022. Deelvervoer in Amsterdam: deelfiets, deelbakfiets, deelscooter en deelauto.*
- *Gemeente Rotterdam: Nota Deeltweewielers, 2021.*

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Bijlage: case studies

Telefoniefrequenties

Situatie

In de meeste landen beheert de overheid de toegang tot (telefonie)frequenties. Daarbij komen regelmatig nieuwe frequenties beschikbaar. Deze worden ingedeeld in kavels.

Verdeelmethode

In de meeste landen worden frequenties geveild, zo ook in Nederland. Het navolgende is gebaseerd op de evaluatie van de LTE-frequenties in het najaar van 2012. Voor die veiling waren er drie beleidsuitgangspunten c.q. randvoorwaarden: innovatie, continuïteit van de dienstverlening en een marktconforme beprijzing. Deze uitgangspunten hebben geleid tot drie veilingdoelen: lage toetredingsdrempels voor nieuwkomers, efficiënte allocatie en realistische veilingopbrengst. Om deze doelen te behalen, zijn per doel beleidskeuzes gemaakt. Bijvoorbeeld: lage toetredingsdrempels werden geborgd door een reservering van ruimte voor nieuwkomers, door een ingebruiknameverplichting, door technologieneutrale vergunningen, door een niet te hoge reserveprijs, door flexibiliteit in de kavelkeuze en door duidelijke mogelijkheden voor "network sharing".

Kenmerken van de georganiseerde veiling zijn het meerrondenprincipe, de startprijzen per kavel en de toepassing van de "tweede prijsregel" (winnaar betaalt prijs van de tweede bieding).

De veiling is georganiseerd door Agentschap Telecom in opdracht van het ministerie van EZK.

Overdraagbaarheid

De veiling van (telefonie)frequenties is de rechtenverdeling waarmee overheden in de afgelopen jaren de meeste ervaring hebben opgedaan. Het is daarom goed bekend welke beleidskeuzes in de vormgeving van de veiling tot welk gedrag bij bieders leiden, en hoe bepaalde beleidsdoelstellingen vertaald kunnen worden naar het ontwerp van de veiling. Ook is veel ervaring opgedaan met de organisatie van veilingen (zoals communicatie met potentiële bieders en ontwikkeling van veilingsoftware).

Bronnen

- *Agentschap Telecom: Informatiebijeenkomst Multiband Frequentieveiling, 12 juni 2012.*
- *Kwink Groep: Evaluatie Multibandveiling, 2014.*

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Bijlage: case studies

Radiofrequenties

Situatie

In Nederland worden in 2023 de FM-radiofrequenties opnieuw verdeeld. Dit is naar verwachting de laatste keer, omdat er een transitie plaatsvindt naar digitale distributie (DAB+). Na de volgende vergunningsperiode wordt FM mogelijk verplicht afgeschakeld. De frequenties kennen een looptijd van 12 jaar.

Verdeelmethode

Er is gekozen voor een veiling van negen pakketten, waarvan twee geclausuleerd en zeven ongeclausuleerd. Geclausuleerd betekent in dit verband dat er inhoudelijke voorwaarden zijn gesteld, in het concrete geval “nieuws” c.q. “Nederlandstalige muziek”. Ongeclausuleerd betekent dat de inhoudelijke invulling van het radioprogramma vrij te kiezen is.

Onderscheidende kenmerken van de pakketten zijn het demografisch bereik, het aantal zendmasten en de gemiddelde hoogte van die zendmasten.

De pakketten worden geveild, er wordt dus geen vergelijkende toets uitgevoerd. De reden hiervoor is dat de doorlooptijd van een vergelijkende toets te lang zou zijn om de beoogde ingangsdatum van de frequenties te halen. Ook geeft de minister aan dat zo’n vergelijkende toets in hoge mate subjectief (en daarmee juridisch kwetsbaar) zou zijn.

De pakketten kennen telkens een minimumbod, variërend van nul euro (geclausuleerde pakketten) tot 15,4 miljoen euro.

Elke rechtspersoon mag maar één aanvraag indienen. Na elke ronde wordt de (per pakket) hoogste bieding benoemd. Daarna begint de volgende ronde. De veiling eindigt als voor geen enkel pakket een nieuwe bieding is uitgebracht.

Overdraagbaarheid

Het model is in beginsel goed overdraagbaar en biedt met name waardevolle inzichten op de volgende gebieden:

- De samenstelling van landelijke pakketten met (enigszins) uiteenlopende kenmerken.
- De “techniek” van de veilingprocedure.
- Het parallel werken met pakketten met en zonder voorwaarden.

Echter, het model wordt hier toegepast op een volwassen sector waarvoor geen of slechts beperkte investeringen vooraf nodig zijn. Marktpartijen kunnen de waarde van de pakketten goed inschatten en op basis hiervan hun betaalbereidheid bepalen. Onzekerheden voor de toekomst betreffen de krimp van de markt, niet de groei van de markt.

Bronnen

- *MinEZK: Commerciële Radio: toezending definitieve veilingregeling. Kamerbrief 16 februari 2023.*
- *SEO: Waardering verlenging commerciële radiovergunningen per 2022.*

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Bijlage: case studies

Slotverdeling vliegvelden

Situatie

Op vliegvelden (hier concreet: Schiphol) wordt capaciteit verdeeld via zogenaamde "slots". Deze worden twee keer per jaar verdeeld door een onafhankelijke slotcoördinator. Dit gebeurt op basis van de Europese slotverordening. Een slot is daarbij een in een dienstregeling opgenomen aankomst- of vertrektijd.

Verdeelmethode

De slots worden door middel van een getrapte systematiek gealloceerd. In eerste instantie heeft elke luchtvaartmaatschappij recht op de slots die ze in de afgelopen periode in handen hadden, mits ze deze ook daadwerkelijk meer dan 80% van de tijd heeft gebruikt. Alle overige slots (incl. niet gebruikte slots) vallen in een "slot-pool".

De Europese regelgeving schrijft geen verdeling hiervan voor, anders dan (1) algemene beginselen van gelijke behandeling en (2) de bepaling dat 50% van de slots aan nieuwe gebruikers moeten worden toegewezen, tenzij nieuwe gebruikers minder dan 50% van de slots aanvragen. Feitelijk is er daarmee sprake van een gemanagede "first come, first served" aanpak.

Overigens wordt het systeem door capaciteitsbeperkingen voor Schiphol enigszins veranderd, en worden slots zonder historische rechten niet meer meegenomen in de slot-pool.

Overdraagbaarheid

Door de nadruk op historische rechten is het systeem beperkt overdraagbaar op de situatie op de verzorgingsplaatsen. Lessen kunnen eventueel worden getrokken voor het shopkavel, waar wel sprake is van bestaande partijen. Het werken met een slot-pool kan specifiek een voorbeeld zijn voor een transitiekavel. Interessant tenslotte is het werken met enige vorm van dienstverleningsverplichting ("use it or lose it").

Bronnen

- *MinIenW: Hoofdlijnenbrief Schiphol. Kamerbrief 24 juni 2022.*
- *Europese Commissie: Verordening (EEG) Nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op communautaire luchthavens.*

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Bijlage: case studies

Capaciteitsverdeling hoofdrailnet

Situatie

Van het Nederlandse hoofdrailnet (dat beheerd wordt door ProRail) maken zo'n 50 partijen gebruik, waaronder met name personenvervoerders, goederenvervoerders en aannemers. Er is sprake van een systeem van open toegang, echter geldt dit niet onbeperkt: voor personenvoervoer heeft de NS een concessie, en worden open toegangsaanvragen getoetst op hun financiële impact op de concessiehouder. Voor goederenvervoer is er wél een systeem van volledige open toegang (voor partijen met een vergunning). Voor personenvervoer op regionale spoorlijnen is er sprake van een concessie per (pakket van) lijn(en).

Het gaat om een schaars recht, omdat er om veiligheidsoverwegingen minimale volgtijden gelden. De verdeelde capaciteit leidt tot een dienstregeling per vervoerder.

Verdeelmethode

ProRail verdeelt de schaarse capaciteit op basis van een belangenafweging. Men stelt 1,5 jaar voor ingang van de dienstregeling een basisdienstregeling op. Vervolgens kunnen vervoerders een treinpad aanvragen. ProRail "puzzelt" hieruit een conceptdienstregeling, waarop vervoerders kunnen reageren, voordat de dientregeling definitief wordt.

Er is in principe geen financieel element binnen deze verdeelmethode. Dat element kan echter wel worden toegevoegd (op basis van Art. 5.6.5.1 van de Netverklaring) in vorm van een schaarsteheffing: als er meerdere gegadigden zijn voor een treinpad, en men er in overleg niet uitkomt, kan een toeslag bovenop de basisvergoeding geheven worden.

Dit moet voldoen aan (ook Europese) wetgeving, zoals de gelijke behandeling van alle vervoerders. De ACM houdt hier toezicht op.

Overdraagbaarheid

De verdeelmethode van ProRail kan gekarakteriseerd worden als "marktmeester met toezicht". Dit model past bij een sector met enerzijds veel stabiliteit (langdurig vergelijkbare dienstregelingen) en anderzijds lage investeringskosten en korte terugverdientijden. Een marktmeestermodel past minder goed bij de verdeling van enkele meerjarige concessies (of vergunningen), zoals naar verwachting toepasbaar bij de opbouw van een snellaadnetwerk.

Bronnen

- *ProRail: Verdeling van de capaciteit op het spoor, https://www.prorail.nl/siteassets/homepage/samenwerken/documenten/verdeling-capaciteit-spoor.pdf.*
- *ProRail: Netverklaring 2023.*

Samenvatting
Aanleiding
Markt-ordening
Verdeel-methoden
Analyse
Bijlagen

Bijlage: case studies

Mediarechten betaald voetbal

Situatie

Uitzendrechten voor betaald voetbal worden in de meeste landen centraal verkocht, dat wil zeggen door een gezamenlijke entiteit, en niet door de clubs zelf. De inkomsten worden vervolgens wel onder de clubs verdeeld.

Hoewel ook in Nederland volgens deze methodiek wordt gewerkt, is onderstaande gebaseerd op de situatie in Duitsland, specifiek de wedstrijden in het bekertoernooi. De reden hiervoor is dat de tender van de desbetreffende mediarechten recentelijk heeft plaatsgevonden, en dat de desbetreffende informatie vrij beschikbaar is.

Verdeelmethode

De rechten zijn verdeeld in een openbare tenderprocedure. Alle geïnteresseerde inschrijvers konden (tegen betaling van een nominale fee) de aanbestedingsdocumenten ontvangen. De voetbalbond heeft zeven pakketten gedefinieerd. Elk pakket kent een bepaalde scope (zoals het aantal live uitzendingen). Voor de meeste pakketten is verder gedefinieerd of het een free-tv of een pay-tv pakket betreft; bij enkele pakketten is dit een vrije keuze voor de inschrijver.

De pakketten kennen enige vorm van exclusiviteit. Zo hebben pakketten A en B in principe dezelfde scope (zelfde aantal livewedstrijden), maar wisselt per seizoen en per speelronde de "eerste keuze". Daarmee kan dezelfde wedstrijd niet op twee zenders worden uitgezonden. Wel hebben beide pakketeigenaren het recht om highlights te tonen. Dit recht maakt echter óók onderdeel uit van andere pakketten. Zo zijn pakketten D en E zuivere highlightpakketten; het verschil tussen D en E is de lengte van de highlights.

Overdraagbaarheid

Interessant aan deze casus is dat ernaar gestreefd is om inhoudelijk én economisch diverse pakketten samen te stellen. Er is gepoogd om een middenweg te vinden tussen concurrentie en exclusiviteit, en daarbij rekening te houden met uiteenlopende voorkeuren van het publiek. Tegelijkertijd zijn eisen gesteld aan de uitzending (bijv. free-tv vs. pay-tv), waarmee brede toegankelijkheid van de uitzendingen geborgd is.

Bronnen

- *Deutscher Fussballbund: Ausschreibung audiovisuelle Medienrechte DFB-Pokal, 2022/23-2025/26.*

Onderzoeksteam

Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer

Rebel Economics & Policy bv
Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



Over Ons

Beter beleid begint met een breder perspectief. Vanuit die gedachte werkt Rebel Economics & Policy (REP) aan economische en beleidsvraagstukken in allerlei sectoren. Dat doen we met name voor de overheid. REP is binnen Rebel een generalistisch team dat over sectorgrenzen heen werkt. REP-ers zijn dan ook sterk in het toepassen van inzichten uit verschillende sectoren in nieuwe uitdagingen.

Door het inzichtelijk maken van de complexe realiteit, bieden we opdrachtgevers betere oplossingen. In ons werk maken we gebruik van allerlei instrumenten, waaronder maatschappelijke kosten-batenanalyses, business cases, beleidsevaluaties en beleidsontwikkeling. Ook werken we aan stelsel- en systeemvraagstukken waarbij we belangrijke actoren en prikkels inzichtelijk maken om de gevolgen van beleidswijzigingen te kunnen duiden.

Bij Rebel is inhoud belangrijker dan structuren. Daarom werken we veel samen met andere Rebel teams en met andere adviesbureaus. Bij Rebel werken inmiddels meer dan 250 mensen vanuit onze kantoren in Rotterdam, Amsterdam, Antwerpen, Düsseldorf, Washington D.C., Nairobi en Johannesburg.

In alles wat we doen – en dat is veel – is ons streven om een positieve impact op de wereld te hebben. Op het raakvlak van publiek en privaat, omdat ons Rebel-rode hart daar ligt waar maatschappelijke waarden en privaat ondernemerschap samenkomen.

Een ambitieuze doelstelling misschien, maar wel één die uitdaagt. We nodigen iedereen uit aan te schuiven en onderdeel te worden van de verandering. Samen buiten de lijntjes kleuren. Als overheid, bedrijf en individu.