

BESLUIT

Zaaknummer 183/ Van Vollenhoven Olie B.V./Gemeente Venlo en/of Schreurs Oliemaatschappij B.V.

I Inleiding

1. Op 25 maart 1998 heeft de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit een aanvraag om toepassing van de Mededingingswet ontvangen van Van Vollenhoven Olie B.V. (hierna: Vollenhoven). Vollenhoven stelt dat door de toepassing van een standaardregeling bij uitgifte in erfpacht en/of de vaststelling van een bestemmingsplan de mededinging op het gebied van benzinepompen wordt vervalst. Vollenhoven stelt dat de gemeente Venlo een monopoliepositie creëert voor de enige benzinepomp in een gebied ter grootte van 13 en 87 hectare, geheten Trade Port West I en II en het Ecopark. Volgens Vollenhoven is Schreurs Oliemaatschappij B.V. (hierna: Schreurs) krachtens een overeenkomst met de gemeente Venlo de enige benzinepomphouder.
2. Naar aanleiding van deze aanvraag is onderzocht of er mogelijk sprake is van overtreding van artikel 6 en/of artikel 24 van de Mededingingswet.

II Betrokken partijen

A. Klager

3. Vollenhoven is een onafhankelijke en niet aan enige oliemaatschappij gelieerde brandstoffenhandel. Vollenhoven legt zich in het bijzonder toe op levering aan grotere gebruikers door onder meer zogenaamde bedrijfsverzamelpompen. Daarmee wordt bedoeld het aanhouden van leveringspunten voor motorbrandstoffen ten behoeve van een vast clientele, die door pasjes toegang hebben tot de tankinstallatie. Klanten van Vollenhoven zijn voornamelijk grootgebruikers (bedrijven).

B. Beklaagden

4. Beklaagden zijn de gemeente Venlo en/of Schreurs.
5. De Gemeente Venlo verkoopt of geeft in erfpacht uit grond op de industrieterreinen rond Venlo. Bij de uitgifte in erfpacht en/of de vaststelling van een bestemmingsplan hanteert zij een standaardregeling op grond waarvan het niet toegestaan is motorbandstoffen en detail aan derden te verkopen.
6. De activiteiten van Schreurs omvatten de verkoop van aardolieproducten aan eindgebruikers en aan andere tankstations, verkoop van smeermiddelen en aanverwante artikelen, verkoop van credit cards voor Texaco Nederland B.V. alsmede de financiering en verhuur van onroerend goed. Schreurs is exploitant van een zogenoemde truckstop op het industrieterrein Trade Port West te Venlo.

III Feiten

7. Rond Venlo bevinden zich een aantal industrieterreinen, te weten Trade Port West I en II en het Ecopark, waar veel transport-en logistieke bedrijven gevestigd zijn.
8. De gemeente heeft bestemmingsplannen voor Trade Port West. In de 1e wijziging van het bestemmingsplan Trade Port West en in bestemmingsplan Trade Port West deelplan II is een bepaling opgenomen met betrekking tot de vestiging van benzinepompen. Deze (wijziging van) bestemmingsplannen zijn in 1997 goedgekeurd door Gedeputeerde Staten.
9. Bij besluit van 31 januari 1996 heeft de gemeenteraad van Venlo specifieke erfpachtsvoorwaarden voor bedrijfsterreinen vastgesteld, welke op 1 februari 1996 in werking zijn getreden. Deze erfpachtsvoorwaarden gelden voor in erfpacht uit te geven industriegronden die zijn gelegen op industrieterrein Trade port West en Trade Port West II.
10. In artikel 2 van deze specifieke erfpachtsvoorwaarden is een motorbrandstoffenclausule opgenomen. Voor 31 januari 1996 werd de motorbrandstoffenclausule als individuele regeling in de erfpachtovereenkomst opgenomen.
11. De volledige bepaling van de motorbrandstoffenclausule luidt als volgt:
" 1. De erfpachter zal zich onthouden van elke handeling die leidt tot het direct of indirect en detail verkopen van motorbrandstoffen vanuit de in erfpacht uit te geven zaak. De erfpachter zal aan alle gebruiksgerechtigden van de in erfpacht uit te geven zaak de verplichting opleggen tot het niet en detail verkopen van motorbrandstoffen vanuit die zaak.
2. Met verkoop van motorbrandstoffen en detail wordt bedoeld de verkoop van motorbrandstoffen aan eindverbruikers. Daaronder wordt niet verstaan het op eigen terrein hebben van motorbrandstoffen en/of motorbrandstofpompen voor eigen verbruik.
3. De voornoemde verplichting is een kwalitatieve verplichting als bedoeld in artikel 2:252 Burgerlijk Wetboek en gaat als zodanig over op degenen die het goed onder bijzondere titel zullen verkrijgen, terwijl mede gebonden zullen zijn degenen die van de rechthebbende een recht tot gebruik van de zaak krijgen."
12. Het gevolg van deze clausule is dat Vollenhoven niet via een bedrijfsverzamelomp motorbrandstoffen aan derden kan verkopen. Wel kan een bedrijf voor eigen gebruik een benzinepomp plaatsen. De benzine voor een dergelijke pomp zou eventueel wel door Vollenhoven geleverd kunnen worden.
13. Uit de stukken die door de gemeente Venlo in het kader van deze procedure aan de NMa zijn overlegd blijkt dat er ten tijde van de onderhandelingen met Schreurs in verband met de keuze door de gemeente van een koper van het terrein voor vestiging van de truckstop wel gesproken is over exclusiviteit. Uit deze stukken kan echter niet afgeleid worden of er daadwerkelijk sprake was van een overeenkomst tussen de gemeente Venlo en Schreurs.

IV Verloop van de procedure

14. Op 8 april is telefonisch overleg met Vollenhoven gevoerd in verband met het feit dat in de samenvatting van de klacht gerefereerd werd aan het opleggen van een voorlopige maatregel aan de gemeente Venlo, zonder dat in de klacht zelf op enigerlei wijze gemotiveerd

- werd waarom een voorlopige maatregel naar het oordeel van klager nodig zou zijn. Vollenhoven gaf aan dat, omdat hij nog in onderhandeling was met de gemeente Venlo, een voorlopige maatregel nog niet gewenst was. Hij wilde de klacht op 6 mei persoonlijk komen toelichten.
15. Op 16 april is opnieuw telefonisch contact met Vollenhoven opgenomen om te vragen of e.e.a. betekende dat de Nederlandse Mededingingsautoriteit in het geheel niet met de behandeling van de klacht zou kunnen beginnen. Vollenhoven meldde dat de onderhandelingen met de gemeente Venlo waren afgerond en dat hij in het gesprek op 6 mei zou toelichten waarom een voorlopige maatregel noodzakelijk was.
 16. Op 23 april is aan Vollenhoven een brief gestuurd waarin duidelijk uiteengezet is dat, indien hij een voorlopige last op grond van artikel 83 Mededingingswet wenst, er een gemotiveerd verzoek tot het treffen van een zodanige maatregel bij de NMa moet worden ingediend.
 17. Op 29 april 1998 heeft de NMa schriftelijk vragen gesteld en gegevens opgevraagd bij de gemeente Venlo en bij Schreurs. De antwoorden van de gemeente Venlo en van Scheurs zijn op 5 juni 1998 door de NMa ontvangen.
 18. Op 6 mei heeft er een gesprek met Vollenhoven plaatsgevonden. Tijdens dat gesprek heeft klager de klacht toegelicht en uiteengezet waarom hij meent dat er een voorlopige maatregel nodig is; daartoe heeft Vollenhoven een aanvullend klachtschrift achtergelaten. Daarin heeft Vollenhoven de klacht aangevuld met een verzoek om mede op te treden op grond van de artikelen 88 juncto 89 Mededingingswet.
 19. Bij fax van 8 mei heeft Vollenhoven het verzoek tot oplegging van een voorlopige last in de zin van artikel 83 Mededingingswet ingetrokken.
 20. De informatie van de gemeente Venlo en Schreurs is, uiteraard met uitzondering van de vertrouwelijke informatie, door de NMa bij brief van 13 juli aan Vollenhoven voorgelegd. Daarbij heeft de NMa aangegeven dat op basis van die informatie niet vastgesteld kan worden dat er sprake is van een inbreuk op de Mededingingswet. Vollenhoven is in de gelegenheid gesteld te reageren en de reeds tijdens het gesprek van 6 mei toegezegde informatie, die naar zijn oordeel tot de visie van de NMa zou moeten veranderen, aan te leveren.
 21. Aangezien Vollenhoven in gebreke bleef om de toegezegde informatie binnen de in de brief van 13 juli 1998 gestelde termijn aan te leveren is bij brief van 7 augustus 1998 een rappel gestuurd en een laatste termijn gegund.
 22. Op 25 augustus is een reactie van Vollenhoven, voorzien van aanvullende informatie ontvangen. Door Vollenhoven werd een afschrift verstrekt van de notulen van de openbare raadsvergadering van de gemeente Venlo d.d. 30 augustus 1995. Volgens Vollenhoven blijkt hieruit dat er wel degelijk sprake is van een afspraak inzake exclusiviteit tussen Schreurs en de gemeente Venlo.
 23. Deze nieuwe informatie heeft de NMa aanleiding gegeven zich

opnieuw tot Schreurs en de gemeente Venlo te wenden. De NMa heeft bij brief van 27 augustus aan Schreurs en de gemeente Venlo een afschrift van genoemde notulen gestuurd en hen nadere vragen gesteld teneinde te achterhalen of er daadwerkelijk sprake is van een exclusiviteitsovereenkomst.

24. Op 24 september zijn de antwoorden van Schreurs ontvangen. Op 28 september zijn de antwoorden van de gemeente Venlo ontvangen. Daarbij is door de gemeente Venlo tevens een groot aantal stukken meegestuurd.
25. Op 15 oktober is aan Vollenhoven gevraagd of hij beschikt uit correspondentie of ander materiaal op grond waarvan kan worden afgeleid dat - zo er sprake is van een exclusiviteitsovereenkomst tussen de gemeente Venlo en Schreurs - deze overeenkomst in 1998 nog bestaat. Op deze brief van de NMa is geen reactie van Vollenhoven ontvangen.

V Grieven en verzoek van klager

26. Vollenhoven stelt dat de gemeente Venlo bij de exploitatie van bedrijfsterreinen in strijd handelt met de Mededingingswet, omdat de toepassing door de gemeente van een standaardregeling bij uitgifte in erfpacht en/of vaststelling van een bestemmingsplan ertoe leidt dat de mededinging op het gebied van benzinepompen wordt vervalst. Vollenhoven meent dat door de regeling een monopoliepositie wordt gecreëerd voor concurrent Scheurs.
27. Volgens Vollenhoven heeft de gemeente Venlo zich jegens Scheurs verplicht om het gewraakte beding in erfpachtovereenkomsten op te nemen. Vollenhoven stelt dat er sprake is van een exclusieve overeenkomst tussen Schreurs en de gemeente Venlo, op grond waarvan er een alleenrecht is voor Schreurs voor de levering van motorbrandstoffen aan derden in de transportzones rond Venlo.
28. Vollenhoven stelt dat in de industrieterreinen van Venlo Schreurs de enige aanbieder van motorbrandstoffen is. Daarmee heeft Schreurs volgens Vollenhoven een machtspositie in de zin van artikel 24 Mededingingswet. Volgens Vollenhoven ligt aan de machtspositie van Schreurs ten grondslag de exclusiviteit die is overeengekomen tussen Venlo en Schreurs enerzijds en alle bedrijven die een erfpachtovereenkomst hebben gesloten met Venlo anderzijds.
29. Vollenhoven stelt verder dat Venlo en Schreurs, alsmede Schreurs en/of Texaco misbruik maken van een economische machtspositie door te voorkomen dat levering van motorbrandstoffen aan derden mogelijk is in en om Venlo.
30. In zijn brief van 25 augustus 1998 stelt Vollenhoven:
"Voorts wenst klaagster (nogmaals) te benadrukken dat de klacht zich richt tegen verschillende vormen van kartel en misbruik van machtspositie, te weten:
De exclusiviteitsovereenkomst tussen Schreurs en de gemeente Venlo;
De erfpachtovereenkomsten inhoudende een verbod tot het direct of indirect en detail verkopen van motorbrandstoffen vanuit het in erfpacht uitgegeven onroerend goed, alsmede de verplichting deze beperking aan alle gebruiksgerechtigden op te leggen;
De inhoud van het bestemmingsplan;
De wijze van uitgifte van industriegrond door de gemeente Venlo."

31. Vollenhoven betwist de opvatting van de gemeente Venlo dat aan de keuze om binnen het onderhavige bestemmingsplan exclusiviteit te bedingen ten behoeve van Schreurs, met name planologische motieven ten grondslag liggen. Vollenhoven meent dat (de wijziging van) het bestemmingsplan en de erfpachtsvoorwaarden een uitvloeisel zijn van de tussen de gemeente Venlo en Schreurs gemaakte exclusiviteitsafspraken.
32. Behalve toepassing van de artikelen 6 en/of 14 Mededingingswet vraagt Vollenhoven ook om decentrale toepassing van de Europese mededingingsregels. Vollenhoven meent dat de gemeente Venlo bij het bestemmingsplan evident in strijd handelt met de artikelen 85 en 86 EG-Verdrag in verbinding met artikel 5 EG Verdrag.

VI Verweer betrokken partijen

33. Schreurs heeft naar voren gebracht dat er geen exclusieve overeenkomst bestaat tussen haar en de gemeente Venlo op grond waarvan Schreurs een alleenrecht heeft voor de levering van motorbrandstoffen aan derden in de transportzones rond Venlo. Volgens Schreurs bestaat er evenmin een afspraak tussen de gemeente Venlo en haar die ertoe leidt dat zij een speciale positie heeft voor de levering van motorbrandstoffen aan derden in de transportzones rond Venlo.
34. Schreurs geeft aan dat de gemeente Venlo op grond van planologische en distributieve redenen geoordeeld heeft dat een vrije vestiging van verkooppunten voor motorbrandstoffen op het bedrijventerrein Trade Port niet is toegestaan. Dit beleid is onder meer gebaseerd op het "Spreidingsplan voor brandstofverkooppunten in de gemeente Venlo" van 1992. Daarin werd onder meer aangegeven dat het aantal verkooppunten diende te worden teruggebracht en dat hervestiging vanuit het stedelijk gebied alleen mogelijk zou zijn door middel van een vrijstelling.
35. De gemeente Venlo wilde onder meer om die reden geen motorbrandstofverkooppunten toestaan, anders dan een grootschalige truck-stop in Trade Port West. Aangezien Schreurs een of meerdere tanklocaties in Venlo zou gaan sluiten, kon zij een beroep doen op hervestiging en kwam zij in aanmerking voor genoemde vrijstelling.
36. Voor de exploitatie van de truck-stop hadden diverse kandidaten zich gemeld. Nadat die allen afgehaakt hadden, toonde Schreurs interesse, hetgeen uiteindelijk tot aankoop heeft geleid. Schreurs voert verder nog aan dat een rendabele exploitatie van de truck-stop onmogelijk zou zijn (voor hem, maar ook voor anderen) als er binnen het plangebied een tweede truck-stop mogelijk zou zijn.
37. Schreurs meent dat van vervalsing van de mededinging op het gebied van benzinepompen geen sprake is, laat staan dat er een monopoliepositie voor hem is gecreëerd. Via bedrijfsverzamelpompen heeft Schreurs nog vele concurrenten op het gebied van de levering van motorbrandstoffen.
38. Schreurs stelt zich op het standpunt dat uit de notulen van de openbare raadsvergadering van de gemeente Venlo van 30 augustus 1995 niet kan worden afgeleid dat er sprake is van een exclusiviteitsovereenkomst tussen haar en de gemeente Venlo, noch dat er sprake is van een afspraak waarbij aan Schreurs het alleenrecht wordt verleend voor de verkoop van motorbrandstoffen

aan derden.

39. Schreurs herhaalt dat aan de beperking van vrije vestiging van verkooppunten van motorbrandstoffen op het bedrijventerrein Trade Port West planologische en distributieve redenen ten grondslag lagen.
40. Schreurs meent dat reeds voordat er grond aan haar werd verkocht een aparte status was ingeruimd voor de Truckstop. Dit heeft er toe geleid dat door de gemeente een meerprijs van f 20,- per m2 werd bedongen. Deze meerprijs is door Schreurs voldaan.
41. De gemeente Venlo stelt dat het feit dat Vollenhoven geen motorbrandstoffen aan derden via bedrijfsverzamelpompen mag verkopen voortvloeit uit de 1e wijziging bestemmingsplan Trade Port West en het bestemmingsplan Trade Port West deelplan II. In deze bestemmingsplannen is een zogenoemde motorbrandstoffenclausule (zie overweging 11) opgenomen.
42. Naast vastlegging in het bestemmingsplan vindt bevestiging plaats via de privaatrechtelijke weg zodat het voor een bedrijf duidelijk is onder welke condities grond wordt gekocht c.q. in erfpacht wordt genomen. De genoemde motorbrandstoffenclausule is namelijk tevens opgenomen in de specifieke erfpachtsvoorwaarden die de gemeenteraad op 31 januari 1996 heeft vastgesteld. Deze specifieke erfpachtsvoorwaarden worden bij alle erfpachtsovereenkomsten betreffende uitgifte van industriegronden op industrieterrein Trade Port west en Trade Port West II van toepassing verklaard. Voordien werd de clausule als individuele regeling in de erfpachtovereenkomst opgenomen. Indien er sprake is van koop van de grond wordt de motorbrandstoffenclausule in de koopovereenkomst opgenomen.
43. Volgens de gemeente Venlo zijn er meerdere redenen voor (opname van) deze motorbrandstoffenclausule: planologische redenen, het gemeentelijk spreidingsplan voor benzineverkooppunten, en het rijks- en provinciaal mobiliteitsbeleid. Er bestaat een landelijk ABC-beleid op grond van de VINEX-nota (Trade Port West is een C-locatie, waar zo min mogelijk vervoersbewegingen dienen plaats te vinden). Op grond hiervan is gekozen voor 1 centrale locatie (truck-stop) waar motorbrandstoffen en detail verkocht worden.
44. Invulling van die lokatie heeft plaatsgevonden door middel van onderhandelingen met verschillende gegadigden. Uit deze onderhandelingen is een aankoop van de gehele truckstoplokatie door Schreurs gevolgd.
45. Op andere bedrijventerreinen op Trade Port West kan per bedrijf een motorbrandstofpomp en motorbrandstoffen voor eigen verbruik voorhanden zijn.
46. De gemeente Venlo zegt dat er geen exclusieve overeenkomst bestaat tussen de gemeente Venlo en Schreurs waarin voor Schreurs een alleenrecht voor levering van motorbrandstoffen aan derden wordt geregeld.
47. De gemeente Venlo heeft in antwoord op nadere vragen (naar aanleiding van door Vollenhoven aan de NMa verstrekte notulen van een openbare raadsvergadering van 30 augustus 1995) herhaald dat er sprake is van een publiekrechtelijke regeling. Zij stelt letterlijk dat "...de exclusiviteit is vertaald in planologische regelgeving." De gemeente Venlo stelt zich op het standpunt dat Vollenhoven via de

gebruikelijke procedures daartegen bezwaar had kunnen maken.

VII Beoordeling

48. Vollenhoven heeft gevraagd om ten aanzien van het stelsel van bestemmingsplannen en erfpachtovereenkomsten onderzoeken of er sprake is van strijd met artikel 6 en/of artikel 24 Mededingingswet.

Toepasselijkheid Mededingingswet

49. Teneinde een antwoord te kunnen geven op de vraag of er sprake is van strijd met artikel 6 en/of artikel 24 Mededingingswet, moet allereerst worden nagegaan of de Mededingingswet toepasselijk is en of de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit bevoegd is te oordelen.
50. De Mededingingswet is met ingang van 1 januari 1998 in werking getreden. Dit betekent dat de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit slechts kan oordelen over overeenkomsten die in 1998 gesloten zijn en over overeenkomsten uit het verleden die in 1998 nog voortbestaan. Als het gaat om misbruik van een economische machtspositie kan de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit slechts oordelen over misbruikelijke gedragingen die in 1998 hebben plaatsgehad. Met andere woorden: de regels van de Mededingingswet kunnen niet met terugwerkende kracht toegepast worden op overeenkomsten die vóór 1998 bestonden en waar geen bewijs van het voortbestaan ervan voorhanden is, of op gedragingen die vóór 1998 hebben plaatsgehad.
51. Om te kunnen oordelen of er sprake is van een inbreuk op de Mededingingswet dient er dus onder meer bewezen te worden dat er in 1998 (nog steeds) een overeenkomst bestaat. Door Vollenhoven is dit niet aangetoond of aannemelijk gemaakt, ook niet nadat bij de laatste briefwisseling expliciet gevraagd is aan te geven of er nog correspondentie of ander materiaal is waaruit blijkt dat de vermeende exclusiviteitsovereenkomst (nog steeds) bestaat. Ook eigen onderzoek van de Nederlandse Mededingingsautoriteit heeft geen bewijs opgeleverd voor het (voort)bestaan van een overeenkomst. Zoals reeds gesteld in overweging 13 kan uit de informatie die door de gemeente Venlo is overlegd, niet met zekerheid worden afgeleid dat er ooit daadwerkelijk sprake is geweest van een overeenkomst tussen de gemeente Venlo en Schreurs. Zo er al sprake zou zijn van een overeenkomst, staat het niet vast of deze wellicht vervallen is door opname van de motorbrandstoffenclausule in het bestemmingsplan en in de specifieke erfpachtvoorwaarden. In elk geval is er geen enkel bewijs dat een eventuele overeenkomst in 1998 nog bestaat
52. Zowel de stukken die door Vollenhoven zijn aangedragen ter ondersteuning van de klacht als de documenten die van de zijde van de gemeente Venlo en Schreurs zijn overlegd in het kader van het door de Nederlandse Mededingingsautoriteit uitgevoerde onderzoek, geven geen aanwijzing voor het bestaan van een overeenkomst of gedraging in de zin van artikel 6 of 24 Mededingingswet na de inwerkingtreding van de Mededingingswet. Dit betekent dat de Mededingingswet niet van toepassing is en dat de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit niet bevoegd is te oordelen.

Beoordeling in het kader van de artikelen 88 en 89 van de Mededingingswet

53. De artikelen 88 en 89 van de Mededingingswet geven de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit de bevoegdheid tot decentrale toepassing van de Europese mededingingsregels.
54. In het aanvullend klachtschrift heeft Vollenhoven deze grond toegevoegd, zonder enige adstructie. Zo is bijvoorbeeld niets vermeld omtrent het (potentieel) interstatelijk effect van de vermeende mededingingsbeperking door de gemeente Venlo en/of Schreurs.
55. Nu er niets aangevoerd is omtrent een eventuele inbreuk op de artikelen 85 en/of 86 EG-Verdrag, moet geconcludeerd worden dat de directeur-generaal van Nederlandse Mededingingsautoriteit volstrekt onvoldoende aanwijzingen heeft om te overwegen gebruik te maken van de hem in de artikelen 88 en 89 van de Mededingingswet toegekende bevoegdheden.

VIII Besluit

56. Gelet op het bovenstaande is de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot de conclusie gekomen dat hij onbevoegd is te oordelen over de vermeende exclusiviteitsovereenkomst dan wel over een vermeend misbruik van een economische machtspositie. De aanvraag om toepassing van artikel 6 en/of artikel 24 van de Mededingingswet wordt derhalve afgewezen.
57. Ook zijn er onvoldoende aanwijzingen dat er sprake is van een overtreding van de artikelen 85 en/of 86 EG. Dit betekent dat ook de aanvraag om toepassing van artikel 88 en 89 Mededingingwet moet worden afgewezen.

Datum: 8 december 1998

w.g. A.W.Kist

Directeur-generaal van de Nederlandse
mededingingsautoriteit

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit, Sectie Beschikkingen, Bezwaar en Beroep, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag.

[terug](#)

Aan de inhoud van deze pagina's kunt u geen rechten ontleen.