Fair Trade Authority
Curaçao

Adviesrapport prijsregulering asfalt

Fair Trade Authority Curaçao

4 juni 2018

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
Resúmen di gerensia 3
Managementsamenvatting 5
Management Summary 7
1 Inleiding 9
1.1 Aanleiding voor dit adviesrapport 9
1.2 Doel en reikwijdte van het adviesverzoek 9
1.3 Aanpak van het adviesverzoek 10
1.4 Leeswijzer 10
2 Productie en verkoop van asfalt in Curaçao 11
2.1 Het productieproces van asfalt 11
2.2 Aanbodzijde van de markt 11
2.3 Vraagzijde van de markt 14
2.4 Visie FTAC op de concurrentie op het gebied van de productie en verkoop van asfalt 16
3 Regelgevend kader prijsregulering 19
3.1 Prijzenverordening 1961 19
3.2 Prijzenbeschikking asfaltbeton prijscalculatie Curaçao 1995 20
3.3 Prijzenbeschikkingen van gerelateerde grond- en hulpstoffen 21
3.4 Visie FTAC op de prijsregulering van asfalt 23
4 Scenario's voor toekomstig beleid 25
4.1 Prijsregulering asfalt in een keer afschaffen 25
4.2 Prijsregulering asfalt onveranderd laten 26
4.3 Prijsregulering asfalt moderniseren 26
4.4 Prijsregulering asfalt geleidelijk loslaten 27
5 Bevindingen onderzoek en advies FTAC 29
5.1 Bevindingen van het onderzoek 29
5.2 Advies FTAC 29

Resúmen di gerensia

Fair Trade Authority Curaçao (FTAC) ta e outoridat di kompetensia independiente di Kòrsou. FTAC ta para pa kompetensia liber i outéntiko. Un di e tareanan di FTAC ta pa duna asesoramentu pidí i no pidí, riba efekto di kompetensia den lei i regulashon nobo i eksistente. E tarea *competition advocacy* ta enserá ku FTAC ta investigá posibel interupshon den kompetensia, ku ta keda pafó di e ambiente di influensia direkto di empresa.

Petishon pa duna konseho riba regulashon di preis di asfalt

Komienso di òktober 2017 FTAC a risibí un petishon di Ministerio di Desaroyo Ekonómiko (MEO) pa asesoramentu tokante regulashon di preis eksistente di asfalt. MEO a pidi FTAC pa inventarisá e kompetensia pa loke ta produkshon i benta di asfalt den merkado, i pa hasi un kalkulashon di e efektonan ku por spera riba merkado, si gobiènu disidí na anulá regulashon di preis. Un motibu importante ku a kondusí na e petishon pa asesoramentu akí tabata un petishon di un e plantanan di asfalt, dirigí na MEO, pa kita e regulashon di preis.

FTAC a hasi investigashon relashoná ku e parti di oferta i demanda riba merkado, i funshonamentu di e regulashon di asfalt. Esaki a sosodé pa medio di kòmbersashon ku e partidonan relevante den merkado i via kolekshon di dokumento. E resultadonan di mas importante di e investigashon ta lo siguiente:

Dos empresa, no ta nifiká outomátikamente ku por papia di sufisiente kompetensia

Te aña 2015 tabatin únikamente un planta di asfalt aktivo na Kòrsou, pero kuminsando e tempu akí tin dos proveedor riba merkado; Asfaltcentrale Curacao i Aliansa Asfalt Centrale. Tur dos planta di asfalt ta integrá vertikalmente ku un kompania di konstrukshon di kaminda. Nan ta empresanan komparabel den término di struktura di kosto i kapasidat di produkshon. Aliansa for di su entrada a eksperensiá un kresementu grandi pa loke ta kuota di merkado. Na final di aña 2017 Aliansa tabatin un kuota di merkado di 40-50%. Mas aleu tur dos planta di asfalt no ta mará na restrikshonnan signifikante di kapasidat; kada planta di asfalt lo por kubri e totalidat di e demanda di merkado. Den teoria, presensia di proveedor komparabel ku ekseso di kapasidat, ta kontribuí na kompetensia riba merkado.

Gobiènu ta e kliente di mas grandi di asfalt. Ku esaki gobiènu ta disponé di un poder di kompra. E poder di kompra akí por generá kontinuamente preshon di kompetensia riba e sentralnan di asfalt, pa via di e diseño di destaho pa asignashon pa konstrukshon di kaminda. E kompetensia na destahonan públiko di gobiènu parse di ta tuma lugá prinsipalmente riba preis, pasobra e spesifikashonnan di meskla di asfalt ta deskribí detayadamente den e spesifikashon di plan.

Sin embargo ta minimalisá òf eliminá kompetensia (di preis), na momentu ku silensiosamente òf eksplísitamente e sentralnan di asfalt sinkronisá nan komportashon di merkado riba otro. Den un duopolio usualmente tur dos empresa ta realisá ku e komportashon di kompetensia tin influensia riba nan propio resultado di kompania i vise vèrsa. E dependensia mutuo akí por trese kuné ku tur dos empresa ta koordiná pa no kompetí òf kompetí ménos ku otro. Si esaki realmente ta e kaso, e ora ei e merkado ta funshoná manera un monopolio. Koordinashon di e komportashon di merkado por tuma na diferente forma ku no semper ta legal.

FTAC, basá riba nan análisis di e merkado, ta di opinion ku ta eksistí un rísiko real riba koordinashon di komportashon di merkado. E rísiko akí ta eksistí no opstante e regulashon eksistente di preis riba e merkado akí. Tur dos sentral di asfalt ta empresanan komparabel i por sigui otro su komportashon di merkado relativamente bon. Mas aleu ta eksistí un mekanismo di sanshon kreibel (produsí mas, na preis mas abou) si un di e sentralnan di asfalt desviá for di e entendimentu (implísito). FTAC no ta spera riba término kòrtiku kompanianan nobo drenta den e merkado akí. Eksistensia di e rísiko akí no ta nifiká ku e sentralnan di asfalt realmente ta sinkronisá nan komportashon di merkado.

E regulashon di preis tin mas ku 20 aña sin adaptashon

E plantanan di asfalt no por bende e asfalt produsí riba e preis máksimo regulá. Esaki ta reglá den e *Prijzenbeschikking asfaltbeton prijscalculatie Curaçao* (ordenansa di preis) ku a revisá último biaha na aña 1995. E ordenansa di preis akí ta kontené mekanismo di adaptashon di e preis máksimo pa den kaso ku e preis di bitumen 40/50 (breu) òf kalksteen-aggregaat (klep-generadó) kambia. Esakinan ta materia prima prinsipal pa produkshon di asfalt, i tur dos ta regulá na preis.

A adaptá e preis máksimo di asfalt algun biaha den e último kuater añanan komo konsekuensia di e kambio di preis di bitumen 40/50. Sin embargo un evaluashon di e e nivel aktual di e preis máksimo, no a tuma lugá for di aña 1995. Tur e dos plantanan di asfalt a indiká na FTAC ku, e preis máksimo di asfalt stipulá aktualmente ta muchu abou pa por hasi ganashi ku e aktual embergadura di demanda di merkado. Aunke FTAC no a investigá si e punto di salida di e sentralnan di asfalt ta aseptabel, basá riba e bahada grandi di pedido pa asfalt.

Banda di altura di e preis máksimo, FTAC ta mira ku mester evaluá otro parti di e ordenansa di preis di aña 1995, i kaminda ta nesesario aktualisá. Por ehèmpel e fórmula di sifra di e mekanisamo di ahuste i e manera kon ta publiká e preis máksimo nobo.

Konseho di FTAC pa maneho den futuro

FTAC ta partidario pa kompetensia kaminda esaki ta posibel. Basá riba nan investigashon, FTAC ta di opinion ku merkado pa produkshon i benta di asfalt na e momentunan akí no ta kla pa distansiá for di regulashon di preis. E efektonan riba merkado riba término kòrtiku kontrali na espektativa lo ta mas lihé negativo ku positivo. Ta eksistí un posibilidat real ku preis di asfalt lo subi (konsiderabelmente), debí na (a) un posibel stipulashon di un preis máksimo muchu abou, (b) koordinashon di komportashon di merkado i/òf (c) inkomodidat ku preis liber. Gobiènu, komo kumpradó mas grandi di asfalt lo ta esun prinsipal den eksperensiá desbentaha relashoná ku esaki.

Sin embrago FTAC ta sugerí Minister pa tuma na konsiderashon pa (a) modernisá regulashon di preis di asfalt (b) determiná eventualmente bou di kua kondishon regulashon di preis por laga e preisnan liber. Riba merkado regulá kompanianan mester ta den posishon pa gana kostonan efisiente bèk, i alkansá un rendimentu rasonabel. Mas aleu ta ideal imitá artifisialmente via di impulso direkto e disiplina di merkado di regulashon, pa empresanan produsí na un manera mas efisiente i/òf inovativo. Esaki tin un efekto ku ta pone preshon riba preis i riba término largu ta ofresé un mihó punto di salida pa eventual anulashon di regulashon di preis.

Managementsamenvatting

De Fair Trade Authority Curaçao (FTAC) is de onafhankelijke mededingingsautoriteit van Curaçao. De FTAC staat voor vrije en onvervalste concurrentie. Een van de taken van de FTAC is het gevraagd of ongevraagd uitbrengen van advies naar de effecten van de concurrentie van bestaande of nieuwe wet- en regelgeving. Deze *competition advocacy* taak houdt in dat de FTAC mogelijke concurrentieverstoringen onderzoekt die buiten de directe invloedsfeer van ondernemingen liggen.

Verzoek om advies over de prijsregulering van asfalt

Begin oktober 2017 heeft de FTAC een adviesverzoek over de bestaande prijsregulering van asfalt ontvangen van het ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO). MEO vraagt aan de FTAC om de concurrentie in de markt voor de productie en verkoop van asfalt in kaart te brengen en een inschatting te doen van de verwachte marktteffecten als de overheid zou besluiten om de prijsregulering af te schaffen. Een belangrijke aanleiding voor dit adviesverzoek is een verzoek tot intrekking van de prijsregulering gericht aan MEO door een van de asfaltcentrales.

De FTAC heeft door middel van gesprekken met relevante marktpartijen en het opvragen van documenten onderzoek gedaan naar de vraag- en aanbodzijde van de markt en naar de werking van de prijsregulering van asfalt. De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn als volgt.

Twee ondernemingen betekent niet automatisch dat er sprake is van voldoende concurrentie

Tot 2015 was slechts een asfaltcentrale actief in Curacao. Sindsdien zijn er twee aanbieders op de markt, Asfaltcentrale Curacao en Aliansa Asfalt Centrale. Beide asfaltcentrales zijn verticaal geïntegreerd met een wegenbouwbedrijf. Verder zijn het vergelijkbare ondernemingen in termen van kostenstructuur en productiecapaciteit. Aliansa heeft sinds haar toetreding een sterke groei doorgemaakt qua marktaandeel. Eind 2017 had Aliansa een marktaandeel van [40-50]%. Verder zijn beide asfaltcentrales niet gebonden aan significante capaciteitsrestricties; iedere asfaltcentrale zou de totale marktvraag kunnen bedienen. Het bestaan van vergelijkbare aanbieders met overcapaciteit draagt in theorie bij aan de concurrentie in de markt.

De overheid is de grootste afnemer van asfalt. De overheid beschikt daarmee in potentie over een aanzienlijke mate van afnemersmacht. Deze afnemersmacht kan voor concurrentiedruk zorgen op de asfalcentrales via de vormgeving van aanbestedingen van wegenbouwopdrachten. De concurrentie bij overheidsaanbestedingen lijkt vooral op prijs plaats te vinden omdat de specificaties van het asfaltmengsel in het bestek vrij gedetailleerd worden omschreven.

Echter, de (prijs)concurrentie wordt verminderd of uitgeschakeld wanneer de asfaltcentrales stilzwijgend of expliciet hun marktgedrag op elkaar afstemmen. In een duopolie realiseren beide ondernemingen zich doorgaans dat het gedrag van de concurrent invloed heeft op de eigen bedrijfsresultaten, en vice versa. Deze wederzijdse afhankelijkheid kan ertoe leiden dat beide ondernemingen coördineren om niet of minder met elkaar te concurreren. Vindt afstemming daadwerkelijk plaats, dan functioneert de markt meer als een monopolie. Coördinatie van marktgedrag kan verschillende vormen aannemen die niet altijd legaal zijn.

De FTAC is op basis van haar analyse van de markt van mening dat er een reëel risico op coördinatie van marktgedrag bestaat. Dit risico bestaat ongeacht de bestaande prijsregulering op deze markt. Beide asfaltcentrales zijn vergelijkbare ondernemingen en kunnen elkaars marktgedrag redelijk goed volgen. Verder bestaat er een geloofwaardig disciplineringsmechanisme (meer produceren tegen lagere prijzen) als een van de asfaltcentrales zou afwijken van de (impliciete) verstandhouding. De FTAC verwacht niet dat nieuwe partijen op korte termijn zullen toetreden tot deze markt. Het bestaan van dit risico betekent overigens niet dat de asfaltcentrales *daadwerkelijk* hun marktgedrag afstemmen.

De prijsregulering van asfalt is meer dan 20 jaar niet aangepast

Asfaltcentrales mogen het geproduceerde asfalt niet verkopen boven de gereguleerde maximumprijs. Dit is geregeld in de *Prijzenbeschikking asfaltbeton prijscalculatie Curaçao* die in 1995 voor het laatst is herzien. Deze prijzenbeschikking bevat een aanpassingsmechanisme van de maximumprijs voor het geval dat de prijs van bitumen 40/50 of kalksteen-aggregaat verandert. Dit zijn belangrijke grondstoffen bij de productie van asfalt en beide eveneens gereguleerd op prijs.

De maximumprijs van asfalt is de laatste vier jaar een aantal keer aangepast als gevolg van een prijsverandering van bitumen 40/50. Een evaluatie van de actuele hoogte van de maximumprijs heeft sinds 1995 echter niet plaatsgevonden. Beide asfaltcentrales signaleren aan de FTAC dat de huidige maximumprijs van asfalt te laag is vastgesteld om winst kunnen te maken bij de huidige omvang van de marktvraag. Hoewel niet onderzocht door de FTAC, is dit standpunt van de asfaltcentrales aannemelijk gezien de sterk afgenomen vraag naar asfalt.

Naast de hoogte van de maximumprijs ziet de FTAC andere onderdelen van de prijzenbeschikking uit 1995 die geëvalueerd en, zo nodig, geactualiseerd kunnen worden. Bijvoorbeeld de cijfermatige formule van het aanpassingsmechanisme en de wijze waarop een nieuwe maximumprijs openbaar wordt gemaakt.

Advies FTAC voor toekomstig beleid

De FTAC is voorstander van concurrentie waar dat mogelijk is. Op basis van haar onderzoek is de FTAC van mening dat de markt voor de productie en verkoop van asfalt op dit moment niet gereed is voor het loslaten van de prijsregulering. De markteffecten zullen op de korte termijn naar verwachting eerder negatief dan positief zijn. Er is een reële kans dat de prijzen van asfalt dan (sterk) zullen stijgen vanwege (a) een mogelijk te laag vastgestelde maximumprijs, (b) coördinatie van marktgedrag, en/of (c) onwennigheid met vrije prijsvorming. De overheid, als grootste afnemer van asfalt, ondervindt daar met name de nadelen van.

Wel geeft de FTAC de minister in overweging mee om (a) de prijsregulering van asfalt te moderniseren en (b) te bepalen onder welke voorwaarden de prijsregulering eventueel kan worden losgelaten. Op gereguleerde markten moeten ondernemingen in staat zijn om efficiënte kosten terug te verdienen en een redelijk rendement te behalen. Verder wordt idealiter de tucht van de markt in de regulering kunstmatig nagebootst via directe prikkels voor ondernemingen om efficiënter en/of innovatiever te produceren. Dat heeft een prijsdrukkend effect en biedt op de langere termijn een betere uitgangsituatie voor het eventueel afschaffen van de prijsregulering.

Management Summary

The Fair Trade Authority Curaçao (FTAC) is the competition authority of Curaçao. The FTAC stands for free and undistorted competition. One of the responsibilities of the FTAC is providing solicited and unsolicited advice on the effects of the competition on new or existing laws and regulations. The *competition advocacy* is defined as the analyses done by the FTAC for possible distortions of competition, which are outside the direct sphere of influence of the company.

Request for advice on price regulation of asphalt

Early October 2017, the FTAC received a request for advice from the Ministry of Economic Development (MEO) on the existing asphalt price regulation. MEO is requesting the FTAC to chart the competition in the market for the production and sale of asphalt, and to estimate the expected market effect if the government decides to abolish price regulation. The primary reason for this request is the request for the withdrawal of price regulation addressed to MEO, by one of the asphalt plants.

The FTAC investigated the demand and supply of the market and the effect of the price regulation of asphalt, through discussions with relevant parties and by requesting documents. The main findings of this study are as follows.

Two companies does not automatically mean that there is sufficient competition

Until 2015, there was only one asphalt plant active on Curaçao. Ever since, two suppliers are active in the market, namely “Asfaltcentrale Curaçao” and “Aliansa Asfalt Centrale”. Both companies are vertically integrated with a road construction company and are similar in terms of cost structure and production capacity. Since its entry into the market, Aliansa has experienced a strong market share growth. At the end of 2017, it had a market share of 40-50%. The plants are not bound to significant capacity restrictions; each plant can individually serve the total market demand. The existence of comparable suppliers with overcapacity theoretically contributes to the competition on the market.

The government is the main buyer of asphalt. As a result, the government has a considerable degree of buyer power. This power can cause competitive pressure on the asphalt plants, in the form of tenders in road construction projects. The competition in public procurement seems to be based on pricing, as the specifications of the asphalt mix are described in detail in the specifications.

However, the (price) competition is reduced or eliminated, when the asphalt plants tacitly or explicitly align their market behaviour. In a duopoly, both companies generally realize that the behaviour of the competitor influences their own results, and vice versa. This mutual dependency can lead to both companies coordinating to avoid or reduce their competition with each other. If that is the case, the market will function more as a monopolistic market. Coordination of market behaviour can take various forms that are not always legal.

According to the FTAC, there is a real risk of coordination of market behaviour, based on their analysis of the market. This risk exists, regardless of the existing price regulation on this market. Both plants are comparable companies and can follow each other’s market behaviour reasonably well. There is also a plausible discipline mechanism (more production at lower prices) if one of the asphalt plants deviates from the (implicit) understanding. The FTAC does not expect that new entrants will enter the market in the short term. Moreover, the existence of this risk does not mean that the plants will *actually* coordinate their market behaviour.

The existing price regulation has not been adjusted for over 20 years

Asphalt plants are not allowed to sell the produced asphalt above the regulated cap-price. This is regulated in the "Prijzenbeschikking asfaltbeton prijscalculatie Curaçao" (Price control order), which was last revised in 1995. This price control order contains an adjustment mechanism of the price-cap, in case the price of bitumen 40/50 or limestone aggregate changes. Both are important raw materials for the production of asphalt and are both regulated by price.

The price-cap of asphalt has been adjusted a number of times in the past four years, as a result of bitumen 40/50 price changes. However, a review of the current level of the price-cap has not been done since 1995. Both plants indicated to the FTAC that the current price-cap is too low, to be able to make a profit in the current market demand. Although not investigated by the FTAC, this position is plausible given the drastic drop in the demand for asphalt. In addition to the price-cap level, the FTAC considers that there are other elements in the price control order of 1995, that should be reviewed and, if necessary, updated. For instance, the formula of the adjustment mechanism and the manner of publication of the price-cap.

FTAC's advice on future policy

The FTAC supports competition, where possible. However, based on its research, the FTAC believes that the market for production and sale of asphalt is not ready for deregulation at the moment. The short-term market effects, according to expectations, will be rather negative than positive. There is a realistic chance that the asphalt prices will increase due to (a) a possibly low fixed price-cap, (b) coordination of market behaviour, and/or (c) unfamiliarity with free pricing. The government, as the main buyer of asphalt, will be mainly confronted with these disadvantages.

The FTAC advises the Minister to (a) modernize the price regulation of asphalt and (b) determine under which condition the price regulation can possibly be withdrawn. In regulated markets, companies should be able to recoup efficient costs and receive a reasonable return on investment. The market discipline in the regulation should, ideally, be artificially enhanced with direct incentives in order to stimulate companies to produce more efficiently and/or innovatively. This has a price reduction effect and, in the long term, offers a better point of departure for the possible withdrawal of the price regulation.

1 Inleiding

Een van de taken van de Fair Trade Authority Curaçao (hierna: FTAC) is het gevraagd of ongevraagd uitbrengen van advies naar de effecten van de concurrentie van bestaande of nieuwe wet- en regelgeving. Dit is geregeld in artikel 2.17 van de Landsverordening inzake concurrentie. Deze *competition advocacy* taak houdt in dat de FTAC mogelijke concurrentieverstoringen onderzoekt die buiten de directe invloedsfeer van ondernemingen liggen.[1] Soms is de oorzaak van een concurrentieverstoring namelijk gelegen in (verouderde) wet- en regelgeving. Dit adviesrapport gaat over de prijsregulering van asfaltbeton (hierna: asfalt).[2]

1.1 Aanleiding voor dit adviesrapport

De prijs van asfalt in Curaçao is meer dan 30 jaar gereguleerd. Tot enkele jaren geleden was er slechts een asfaltcentrale actief in Curaçao, namelijk Asfaltcentrale Curaçao (hierna: ACC). Echter, een paar jaar geleden is een tweede asfaltcentrale actief geworden, Aliansa Asfalt Centrale B.V. (hierna: Aliansa).

ACC heeft, mede vanwege de toetreding door Aliansa, bij het ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna: MEO) aangegeven dat de prijsregulering van asfalt niet meer nodig is. Medio 2016 heeft ACC daarom een verzoek tot intrekking van de prijsregulering van asfalt ingediend bij MEO.

Sinds 1 september 2017 is de Landsverordening inzake concurrentie volledig in werking getreden. MEO doet een beroep op de expertise van de FTAC op het gebied van concurrentievraagstukken als input voor de behandeling van het verzoek van ACC. Op 4 oktober 2017 heeft de FTAC een adviesverzoek in de zin van artikel 2.17 Landsverordening inzake concurrentie over de prijsregulering van asfalt ontvangen van MEO.

1.2 Doel en reikwijdte van het adviesverzoek

In het adviesverzoek vraagt MEO aan de FTAC om “de verwachte markteffecten van het afschaffen van de prijsregulering van asfalt” te onderzoeken. Tevens vraagt MEO om onderzoek te doen naar de volgende deelvragen.

- Hoe werkt de markt voor asfaltbeton? → *marktaandelen, kostenstructuur, (over)capaciteit, toetredingsdrempels, etc.*
- Hoe ziet de markt van asfalt eruit bij vergelijkbare eilandeconomieën? Wat zijn de *best practises*?
- Wat zijn de concurrentierisico’s van de huidige marktstructuur?
- Wat zijn de concurrentierisico’s bij intrekking van de prijsregulering van asfalt?
- Wat zijn de verwachte gevolgen voor de overheid als grootste afnemer bij het afschaffen van de prijsregulering?

In het onderzoek heeft de FTAC zich beperkt tot de verwachte markteffecten op de markt voor de productie en verkoop van asfalt in Curaçao. De mogelijke markteffecten op gerelateerde markten, zoals wegenbouw, vielen niet onder de reikwijdte van dit onderzoek. Verder heeft de FTAC geen uitgebreid onderzoek gedaan naar de tweede deelvraag omdat het beantwoorden van deze deelvraag onevenredig veel onderzoekscapaciteit zou kosten. Wel is de situatie in omringende landen ter sprake gekomen tijdens de enkele gesprekken met marktpartijen.

[1] Memorie van toelichting bij artikel 2.17 Landsverordening inzake concurrentie.

[2] Artikel 2.17 lid 4 en artikel 9.1 Landsverordening inzake concurrentie bepalen dat de FTAC uitgebrachte adviezen ter inzage legt en openbaart via haar website. Een transparante werkwijze van de FTAC draagt bij aan haar legitimiteit.

1.3 Aanpak van het adviesverzoek

De FTAC heeft gedurende het onderzoek via verschillende bronnen en methoden informatie verzameld. Hieronder worden deze bronnen kort beschreven.

- De FTAC heeft desk research gedaan naar informatie over de productie en verkoop van asfalt in Curaçao en naar documenten die het regelgevend kader van de prijsregulering vormgeven. Niet-openbare informatie heeft de FTAC opgevraagd bij de betrokken ondernemingen of overheidsinstanties.
- Verder heeft de FTAC gesprekken gevoerd met de belangrijkste marktpartijen op het gebied van de verkoop van asfalt, zoals de twee asfaltcentrales, afnemers van asfalt en een leverancier van grondstoffen. Ook heeft de FTAC gesproken met medewerkers van MEO, Uitvoeringsorganisatie Openbare Werken (hierna: UOW) en Bureau Telecommunicatie en Post (hierna: BTP).
- Ook heeft het onderzoeksteam van de FTAC een rondleiding gekregen op de productielocatie van een van de asfaltcentrales. Dit bezoek heeft nuttige informatie opgeleverd over het productieproces en de kostenstructuur van een asfaltcentrale.
- Ten slotte is een conceptversie van deze rapportage – voorafgaand aan de publicatie – getoetst op feitelijke onjuistheden bij de belangrijke stakeholders zoals de asfaltcentrales, een leverancier van grondstoffen, BTP, MEO en UOW. Reacties van stakeholders zijn, voor zover relevant, verwerkt in deze rapportage.

1.4 Leeswijzer

Dit adviesrapport is als volgt gestructureerd. Het volgende hoofdstuk geeft inzicht in de vraag- en aanbodzijde van de markt voor de productie en verkoop van asfalt in Curaçao. Ook geeft de FTAC haar visie op de concurrentie in deze markt. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens het regelgevend kader rondom de prijsregulering van asfalt. In hoofdstuk 4 schetst de FTAC vier scenario's voor toekomstig beleid met betrekking tot de prijsregulering van asfalt. Ten slotte presenteert de FTAC in hoofdstuk 5 de belangrijkste bevindingen van haar onderzoek en haar advies aan MEO.

2 Productie en verkoop van asfalt in Curaçao

In dit hoofdstuk wordt de vraag- en aanbodzijde van de markt voor de productie en verkoop van asfalt beschreven. Ook geeft de FTAC haar visie op de concurrentie in de markt. Dit hoofdstuk is als volgt gestructureerd. Paragraaf 2.1 beschrijft het productieproces van asfalt. De aanbodzijde van de markt wordt beschreven in paragraaf 2.2. De paragraaf erna gaat in op de vraagzijde van de markt. Dit hoofdstuk sluit af met de visie van de FTAC op de concurrentie in paragraaf 2.4.

2.1 Het productieproces van asfalt

Asfalt bestaat uit een mengsel van minerale aggregaten (zand, grind of steenslag), bitumen, vulstoffen en eventueel additieven.[3] De mineralen en de bitumen worden in een bepaalde verhouding bij elkaar gebracht en gemengd met de vulstoffen en eventueel additieven. Steenslag is een natuurproduct dat afkomstig is uit het breken van stenen. Bitumen is het bindmiddel in asfalt en wordt verkregen bij de destillatie van aardolie door olieraffinaderijen. Vulstoffen worden gebruikt om het asfaltmengsel beter bij elkaar te houden. Vulstof ontstaat bij het drogen van de minerale aggregaten.

De productie van asfalt vindt plaats in een asfaltcentrale door middel van een discontinue (batches) of een continue mengproces.[4] De minerale aggregaten worden gedroogd in een droogtrommel en bij hoge temperatuur (rond de 180 graden Celsius) vermengd met vulstof en bitumen. Na het productieproces gaat het warme asfalt naar een voorraadsilo. Vanuit de voorraadsilo wordt het asfalt in geïsoleerde vrachtwagens gestort die het asfalt naar de locatie transporteren. Asfaltcentrales kunnen door de verhouding tussen de verschillende componenten, de korrelvorm en de gradering van de minerale aggregaten en de dichtheid (viscositeit) van bitumen verschillende typen asfalt produceren.

Tegenwoordig is het in bijvoorbeeld Europa of de Verenigde Staten gangbaar om gerecycled of ‘oud’ asfalt te gebruiken tijdens het productieproces. Een deel van de minerale aggregaten wordt dan vervangen door oud gebroken en gezeefd asfaltmateriaal.[5]

Doordat asfalt warm moet worden verwerkt, is de afstand waarover het product wordt getransporteerd beperkt. Het asfalt koelt tijdens het transport immers af. Wegens logistieke en bedrijfseconomische overwegingen is het dus niet interessant om asfalt over grote afstanden te transporteren over weg of water.[6]

2.2 Aanbodzijde van de markt

2.2.1 Aanbieders en productiecapaciteit

In Curaçao zijn momenteel twee asfaltcentrales operationeel.

[3] In Curacao wordt bij publieke wegenbouwopdrachten de precieze samenstelling van asfalt bepaald door de *Algemene Technische Bepalingen Wegbouwkundige Werken*. Zie paragraaf 2.3.3 voor meer informatie.

[4] Het verschil komt voort uit de mengmethode van alle inputs. Bij een discontinu mengproces wordt een bepaalde gewenste hoeveelheid asfalt geproduceerd. De minerale aggregaten worden voorgesorteerd, gedroogd en verwarmd in een trommel, en vervolgens in een aparte menger in batches gemixt met bitumen en vulstof. Bij een continue mengproces wordt asfalt in één ononderbroken stroom geproduceerd. Het drogen en mengen van de minerale aggregaten, bitumen en vulstof vindt plaats in dezelfde trommel. Het bitumen wordt pas ingebracht als de mineralen droog zijn en op een plek in de trommel waar de temperatuur laag genoeg is om het bitumen niet te beschadigen.

[5] Bron: https://www.recyclingplatform.nl/recycling-processen/asfalt

[6] Bron: R. ter Welle, Universiteit Twente, *Dynamiek in de Europese asfaltwegenbouwsector*, januari 2005, p. 21.

Asfaltcentrale Curaçao (ACC) is in 1991 opgericht.[7] Het is onderdeel van de Curaçaose Wegenbouw Maatschappij B.V. (hierna: CWM). CWM is een onderneming binnen de Janssen de Jong Groep. De asfaltcentrale van ACC is gevestigd te Malpais. ACC produceert het asfalt in een discontinue mengproces. Haar maximale productiecapaciteit is meer dan 180.000 ton asfalt per jaar.[8]

Aliansa Asfalt Centrale B.V. is begin 2014 opgericht.[9] Het is een dochteronderneming van wegenbouwbedrijf Aliansa Civil & Roadworks N.V. Een belangrijke reden voor het opzetten van een eigen asfaltcentrale was dat Aliansa niet meer afhankelijk wilde zijn van een concurrent voor de levering van asfalt. De asfaltcentrale van Aliansa is sinds medio 2015 operationeel. De asfaltcentrale van Aliansa is naast de asfaltcentrale van ACC gevestigd. Aliansa produceert het asfalt in een continue mengproces. De maximale productiecapaciteit van Aliansa is vergelijkbaar met die van ACC.

2.2.2 Marktaandelen

Er is geen openbare informatie beschikbaar over de marktpositie van beide asfaltcentrales. De FTAC heeft daarom tijdens de gesprekken met beide asfaltcentrales gevraagd naar omzet- en productiegegevens over de afgelopen jaren. Op basis hiervan heeft de FTAC een berekening gemaakt van het marktaandeel van beide aanbieders, zie tabel 1. Vanwege het concurrentiegevoelige karakter van deze informatie, zijn de marktaandelen in bandbreedtes weergegeven.

Tabel 1 - marktaandeel van beide asfaltcentrales (op basis van productie, 2014 – 2017)

	2014	2015	2016	2017
Asfaltcentrale Curaçao	100%	[70 - 80]%	[60 - 70]%	[50 - 60]%
Aliansa Asfalt Centrale	0%	[20 - 30]%	[30 - 40]%	[40 - 50]%

Bron: onderzoek FTAC. De informatie is in bandbreedtes weergeven vanwege het concurrentiegevoelige karakter van deze informatie.

In de tabel valt op dat Aliansa een sterke groei heeft doorgemaakt sinds haar oprichting. Momenteel hebben beide asfaltcentrales een vrijwel vergelijkbaar marktaandeel.

2.2.3 Leveranciers van grond- en hulpstoffen

In Curaçao wordt kalksteen meestal gebruikt als mineraal aggregaat bij de productie van asfalt.[10] Beide asfaltcentrales kopen kalksteen in bij Mijnmaatschappij Curaçao B.V. (hierna: MMC). MMC is een zusteronderneming van ACC. Beide behoren tot de Janssen de Jong groep.

Zowel ACC als Aliansa kopen bitumen in bij Curoil N.V. (hierna: Curoil). Curoil is de enige leverancier van bitumen op het eiland.[11] Beide asfaltcentrales zijn van mening dat de kwaliteit van het geleverde bitumen sterk varieert. Beide asfaltcentrales hebben relatief weinig onderhandelingsmacht ten opzichte van Curoil gezien het feit dat ze allebei een relatief kleine afnemer van bitumen zijn. Het meeste bitumen wordt naar het buitenland geëxporteerd. Het

[7] Bron: http://asfaltcentralecuracao.com/about-us/

[8] Bron: http://asfaltcentralecuracao.com/process/

[9] Bron: Kamer van Koophandel Curaçao

[10] Bij publieke wegenbouwopdrachten wordt kalksteen voorschreven op grond van artikel 213.2 sub 2 van de *Algemene Technische Bepalingen Wegbouwkundige Werken*.

[11] De raffinaderij (Isla) is de enige producent van bitumen in Curacao.

geëxporteerde bitumen heeft een penetratie-index van 60/70.[12] Beide asfaltcentrales nemen bitumen met een index van 40/50 af van Curoil.[13]

Ten slotte heeft een asfaltcentrale gasolie nodig om de droogtrommel draaiende te houden en het asfalt warm te houden in de voorraadsilo's. Tevens fungeert gasolie als brandstof voor het opwarmen en warm houden van de opslagtanks waarin bitumen vloeibaar wordt gehouden. Ook gasolie wordt op groothandelsniveau ingekocht bij Curoil, de enige leverancier van gasolie op het eiland.

De asfaltcentrales melden in de gesprekken met de FTAC dat het economisch niet rendabel is om minerale aggregaten, bitumen of gasolie te importeren. Importeren uit het buitenland zou aanzienlijk duurder zijn dan bij een lokale leverancier inkopen vanwege de hoge transportkosten, de havenkosten en de kosten van extra opslagcapaciteit (vanwege inkoop in bulk).

Box: prijzen van grond- en hulpstoffen van asfalt in de regio

De prijzen van grond- en hulpstoffen in Curaçao zijn in algemene zin moeilijk vergelijkbaar met de prijzen in de regio. Een belangrijke reden hiervoor is dat leveranciers in het buitenland, net als de leveranciers in Curaçao, verschillende prijzen rekenen aan lokale afnemers en aan buitenlandse afnemers. Buitenlandse afnemers moet bovenop deze, vaak hogere, prijzen ook transportkosten maken. De af-fabriekprijs van asfalt is daarom moeilijk vergelijkbaar in internationaal perspectief. Zo is de af-fabriekprijs van asfalt in Aruba, Bonaire en Sint-Maarten hoger dan in Curaçao maar dit komt mede omdat op deze eilanden niet voor alle grond- en hulpstoffen een lokale producent/leverancier beschikbaar is.

2.2.4 Kostenstructuur asfaltcentrale

Tijdens de interviews met marktpartijen heeft de FTAC o.a. gesproken over de kostenstructuur van een asfaltcentrale. Hieruit blijkt dat de inkoop van grond- en hulpstoffen van asfalt het grootste deel uitmaakt van de totale kosten van een asfaltcentrale. Naar schatting zo'n [40 - 70%] van de totale kosten. Deze kosten zijn grotendeels variabel omdat er een sterk verband is tussen de geproduceerde hoeveelheid asfalt in een jaar en de hoeveelheid benodigde grond- en hulpstoffen. Tabel 2 geeft een grove verdeling van de kosten van een asfaltcentrale weer.

Tabel 2 – globale kostenstructuur van een asfaltcentrale

Kostenpost	Vast of variabel	% van de totale kosten
Grondstof: minerale aggregaten	Variabel	[20 – 30]%
Grondstof: bitumen	Variabel	[20 – 30]%
Hulpstof: gasolie	Variabel	[0 – 10]%
Personeelskosten	Vast	[5 – 15]%
Rente en afschrijvingen	Vast	[5 – 15]%
Overige (bedrijfs)kosten	Vast	[20 – 30]%

Bron: onderzoek FTAC. De informatie is in bandbreedtes weergeven vanwege de vertrouwelijke aard van de achterliggende gegevens.

[12] De penetratie-index is een maatstaf voor de viscositeit (hardheid of kleverigheid) van het bitumen. Hoe lager het getal, hoe harder het bitumen. Bron: http://www.pavementinteractive.org/penetration-grading/

[13] Bij publieke wegenbouwopdrachten wordt een index van 40/50 voorschreven op grond van artikel 213.2 sub 1 van de *Algemene Technische Bepalingen Wegbouwkundige Werken*.

Beide asfaltcentrales stellen tijdens de gesprekken met de FTAC dat ze momenteel geen winst maken met de productie van asfalt. Een belangrijke reden die wordt genoemd, is de afgenomen productie van asfalt (zie verder 2.3.2). Door de afgenomen productie is het moeilijker voor beide asfaltcentrales om de vaste kosten te dekken. De totale vaste kosten zijn naar schatting [30 – 60]% van de totale kosten. Twee geïnterviewde marktpartijen hebben in dit kader aangegeven dat een asfaltcentrale jaarlijks meer dan 45.000 respectievelijk 60.000 ton asfalt moet produceren om eventueel winst te kunnen maken. Om de eerdere genoemde uitspraken te kunnen toetsen, heeft de FTAC inzicht nodig in de financiële resultaten van de asfaltcentrales.

2.2.5 Toetredingsdrempels

Tijdens de gesprekken met marktpartijen heeft de FTAC gevraagd naar belangrijke drempels om toe te treden tot de binnenlandse markt voor de verkoop van asfalt. Marktpartijen hebben de volgende drempels genoemd:

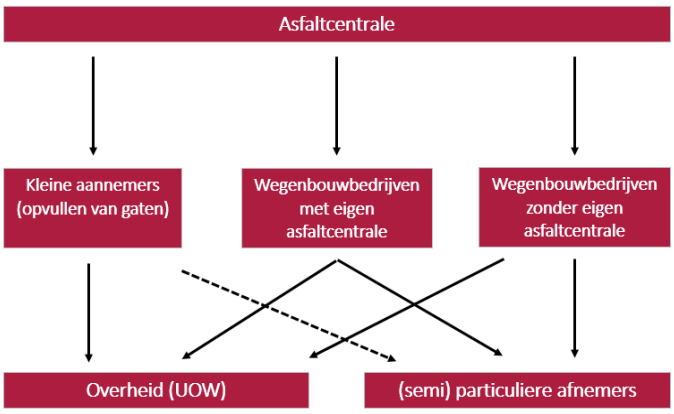
- Warm asfalt kan slechts over een beperkte afstand worden vervoerd. Het importeren van warm asfalt is daarom vrijwel onmogelijk. Dit betekent dat een nieuwe toetreder het asfalt in Curaçao moet produceren en afzetten. Het opzetten van een nieuwe asfaltcentrale is een forse kapitaalinvestering waarvan een gedeelte niet kan worden terugverdiend bij een eventuele uittreding (*sunk costs*).
- Het is onzeker of de verwachte winstgevendheid na toetreding voldoende is om deze investering terug te verdienen. De totale marktvraag is sterk gedaald (zie 2.3.2) en de twee bestaande asfaltcentrales zouden tijdelijk hun prijzen kunnen verlagen na toetreding door een nieuwe partij.
- Verder worden procedurele toetredingsdrempels genoemd door marktpartijen (*red tape*). Er zouden relatief veel stappen doorlopen moeten worden voor het verkrijgen van de noodzakelijke vergunningen. Met name voor een buitenlandse toetreder zonder lokale expertise en contacten zou dat een relatief hoge drempel zijn.

2.3 Vraagzijde van de markt

2.3.1 Afnemers van asfalt

De uiteindelijke afnemers van asfalt in Curaçao zijn onder te verdelen in (semi-)particuliere afnemers en de overheid. Figuur 1 geeft de bedrijfskolom van asfaltcentrale tot eindafnemer schematisch weer.

Figuur 1 – bedrijfskolom van asfaltcentrale tot eindafnemer



Uitvoeringsorganisatie Openbare Werken, onderdeel van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (hierna: VVRP), is de grootste afnemer van asfalt op het eiland. UOW vertegenwoordigt [60 – 80]% van de totale afname van asfalt.[14]

Binnen de afname door UOW kan een onderscheid gemaakt worden tussen (a) het aanleggen van nieuwe wegen, (b) het vervangen van bestaande wegen, en (c) het onderhouden van bestaande wegen.

[14] Bron: interviews FTAC met marktpartijen.

- Opdrachten tot het aanleggen van nieuwe wegen of het vervangen van bestaande wegen verloopt via openbare of onderhandse aanbestedingen. Wegenbouwbedrijven, zoals Aliansa Civil & Roadworks, CWM en MNO Vervat, schrijven op deze aanbestedingen in (zie paragraaf 2.3.3 voor meer informatie). De afname van asfalt via aanbestedingen vertegenwoordigt het grootste gedeelte van de totale afname van asfalt door de overheid. Naar schatting ongeveer 85 - 90% van de totale afname.[15]
- Het overige deel betreft het onderhouden van bestaande wegen, met name het opvullen van gaten in de weg. Dit vindt vrijwel dagelijks plaats via kleine aannemers. Deze aannemers rijden met hun truck direct naar een asfaltcentrale om warm asfalt op te halen en vervolgens te verwerken.

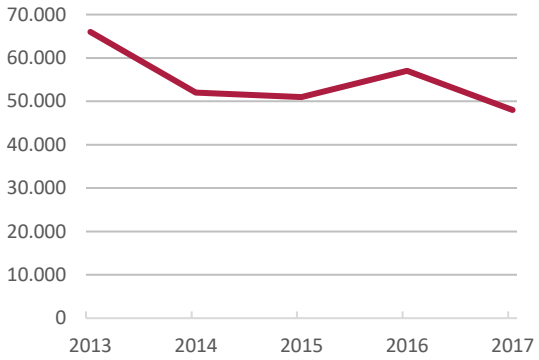
Het overige deel van het geproduceerde asfalt wordt verkocht aan (semi-)particuliere afnemers. Voorbeelden van particuliere opdrachten zijn parkeerplaatsen van hotels, wegen binnen een resort, tennisvelden of de landingsbaan van het vliegveld.[16]

2.3.2 Ontwikkeling van de vraag naar asfalt

Er is geen openbare informatie beschikbaar over de vraag naar asfalt in Curaçao. Echter, aangezien asfalt niet wordt geïmporteerd en niet langdurig kan worden opgeslagen, komt de jaarlijkse vraag naar asfalt redelijk overeen met de gezamenlijke productie van beide asfaltcentrales. Figuur 2 geeft de ontwikkeling van de jaarlijkse productie van asfalt over de periode 2013 tot en met 2017 weer.

De figuur laat een dalend trend in de laatste jaren zien, met uitzondering van 2016. De gezamenlijke productie lag in 2017 bijna 30% lager dan in het jaar 2013. De actuele totale productie is aanzienlijk minder dan de maximale productiecapaciteit van beide asfaltcentrales (zie paragraaf 2.2.1 en 2.2.4).[17]

Figuur 2 - jaarlijkse productie van asfalt in de periode 2013 – 2017 (in tonnen)



Bron: onderzoek FTAC

2.3.3 Overheidsaanbestedingen in de wegenbouw

In paragraaf 2.3.1 is beschreven dat de overheid de grootste afnemer van asfalt is. Opdrachten van de overheid voor de aanleg of vervanging van wegen vinden in beginsel plaats via openbare of onderhandse aanbestedingen. De regels voor het dagelijks financieel beheer van de overheid op het gebied van o.a. het aangaan van overeenkomsten en andere verplichtingen, zijn opgenomen in de *Landsverordening financieel beheer*.[18]

Artikel 10 van deze landsverordening bevat de voorschriften en drempels met betrekking tot het aanbesteden van overheidsopdrachten. Voor civieltechnische werken, zoals wegenbouw, gelden de volgende drempels:

- Een opdracht van minimaal 250.000 gulden moet openbaar worden aanbesteed.
- Bij een opdracht tussen de 25.000 en 250.000 gulden kan worden volstaan met het (onderhands) opvragen van drie offertes.

[15] Bron: interviews FTAC met marktpartijen.

[16] Bron: http://asfaltcentralecuracao.com/projects/

[17] Het 'afstoten' van capaciteit is voor beide asfaltcentrales niet mogelijk vanwege de aard van het productieproces. Beide aanbieders hebben één productielijn die 'aan' of 'uit' staat.

[18] Landsverordening financieel beheer van 18 december 2015 (P.B. 2015, no. 79).

- Bij een opdracht van maximaal 25.000 gulden kan worden volstaan met het opvragen van één offerte.

De procedurele bepalingen voor openbare en onderhandse aanbestedingen zijn niet in de Landsverordening financieel beheer opgenomen. Artikel 11 bepaalt dat deze regels bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, verder worden uitgewerkt. Deze nadere regels voor de aanbesteding van opdrachten zijn opgenomen in het recente *Landsbesluit aanbestedingsregels*.[19]

Artikel 7 van het Landsbesluit aanbestedingsregels biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling met algemene werking nadere regels te stellen die betrekking hebben op het uitvoeren van bouwkundige en civieltechnische werken, zoals wegenbouw. De ministeriële regeling zal o.a. de standaard algemene administratieve bepalingen (hierna: SAAB) en algemene technische bepalingen bij uitvoering van voornamelijk wegbouwkundige werken gaan omvatten.[20]

Tot de vaststelling van deze ministeriële regeling met algemene werking, zullen de bestaande SAAB uit 1997 en de *Algemene Technische Bepalingen Wegbouwkundige Werken* (hierna: ATBWW) uit 1994 van toepassing blijven op die aspecten die met de uitvoering van wegbouwkundige werken te maken hebben.[21]

- De SAAB 1997 bevat de algemene voorwaarden en criteria waaraan aannemers die willen deelnemen aan een aanbesteding tenminste moeten voldoen. De relevante bewijsstukken ter staving hiervan dienen door de aannemer aan de inschrijving te worden toegevoegd.
- De ATBWW 1994 bevat voorschriften voor de materialen en de technische uitvoering van werken. Dit zijn bindende voorschriften voor de in het bestek omschreven werken, tenzij in het bestek afwijkende voorschriften of eisen zijn vermeld. Specifiek voor de productie van asfalt schrijft artikel 213 van de ATBWW 1994 voor dat asfaltcentrales gebruik maken van bitumen 40/50 en kalksteen als aggregaat en vulstof.[22]

2.4 Visie FTAC op de concurrentie op het gebied van de productie en verkoop van asfalt

De markt voor de productie en verkoop van asfalt is sinds 2014 een duopolie in plaats van een monopolie. Dit betekent dat er sinds kort een mate van concurrentie is in deze markt. Twee aanbieders betekent niet automatisch dat er sprake is van *voldoende* (of: effectieve) concurrentie in de markt. In deze paragraaf beschrijft de FTAC haar visie op de concurrentie.

2.4.1 Aanbodzijde van de markt

De aanbodzijde van de markt kenmerkt zich door twee asfaltcentrales die verticaal zijn geïntegreerd met een wegenbouwbedrijf. De markt is sterk geconcentreerd omdat beide asfaltcentrales een vergelijkbaar marktaandeel hebben. Verder zijn beide asfaltcentrales niet gebonden aan significante capaciteitsrestricties; iedere asfaltcentrale zou de totale marktvraag kunnen bedienen.

[19] Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 23 januari 2018 ter uitvoering van artikel 11 van de Landsverordening financieel beheer (Landsbesluit aanbestedingsregels P.B. 2018, no 9).

[20] Toelichting bij artikel 7 van het Landsbesluit aanbestedingsregels.

[21] Eerste pagina van de Nota van Toelichting bij het Landsbesluit aanbestedingsregels.

[22] Artikel 213.2 sub 6 van de ATBWW 1994 luidt: “Asfaltbeton moet bestaan uit een homogeen mengsel van kalksteenaggregaten, met een regelmatige korrelverdeling welke tevens dient te voldoen aan de onderstaande gradaties en waaraan zodanig asfaltbitumen is toegevoegd, dat volledige korrelomhulling is bereikt en geen vetslaan optreedt en welke voldoet aan de onderstaande percentages.”

Het bestaan van vergelijkbare aanbieders met overcapaciteit draagt bij aan de concurrentie in de markt. Op een markt zonder capaciteitsrestricties heeft elke onderneming een prikkel om een lagere prijs dan haar concurrenten te hanteren. Immers, door het kiezen voor een lagere prijs dan haar concurrenten kan een onderneming, bij een vergelijkbaar aanbod, meer productie naar zich toe trekken.

Echter, deze concurrentiedruk wordt beperkt wanneer ondernemingen hun marktgedrag (expliciet of stilzwijgend) op elkaar afstemmen om minder of niet met elkaar te concurreren. In een duopolie realiseren beide ondernemingen zich doorgaans dat het gedrag van de concurrent invloed heeft op de eigen bedrijfsresultaten, en vice versa. Deze wederzijdse afhankelijkheid kan ertoe leiden dat beide ondernemingen coördineren om niet of minder met elkaar te concurreren. Vindt afstemming daadwerkelijk plaats, dan functioneert de markt meer als een monopolie. Coördinatie kan verschillende vormen aannemen, zowel legale als illegale vormen.

Een legale vorm van coördinatie is stilzwijgende coördinatie waarbij ondernemingen volledig individueel hun marktgedrag bepalen, maar wel rekening houden met het op de markt zichtbare gedrag van concurrenten. Een illegale vorm van coördinatie is bijvoorbeeld om onderling af te spreken om niet meer te concurreren op prijs. Een andere illegale wijze van coördinatie is het verdelen van de markt, bijvoorbeeld door af te spreken wie een volgende opdracht mag winnen (*bid rigging*).

Box: coördinatie en de Landsverordening inzake concurrentie

Ondernemingen kunnen hun winst vergroten via coördinatie. Dit kan zowel expliciet als stilzwijgend. Expliciete coördinatie betekent dat ondernemingen, concreet en middels (in)directe communicatie, samen bepalen wat bijvoorbeeld de marktprijs of de verdeling van klanten wordt. Deze vorm van coördinatie - kartelvorming - is verboden onder artikel 3.1 van de Landsverordening inzake concurrentie.

Ondernemingen kunnen ook stilzwijgend coördineren. Deze vorm van coördinatie is moeilijker tot stand te brengen en te handhaven omdat er geen sprake is van (in)directe communicatie zoals bij expliciete coördinatie. Deze vorm van coördinatie – parallel marktgedrag – is niet verboden onder de Landsverordening inzake concurrentie. De schade aan de welvaart kan echter even groot zijn als bij expliciete coördinatie.

Coördinatie kan niet op elke markt tot stand komen.[23] In de praktijk van het concurrentietoezicht wordt aangenomen dat er een reëel risico op coordinatie bestaat als aan de volgende vier randvoorwaarden wordt voldaan:[24]

- ondernemingen hebben de mogelijkheid om tot een verstandhouding te komen;
- ondernemingen kunnen in voldoende mate controleren of de verstandhouding door iedereen wordt nageleefd;
- er is een geloofwaardig disciplineringsmechanisme als een onderneming afwijkt van de verstanding; en
- de verstandhouding wordt niet in gevaar gebracht door het gedrag van andere ondernemingen die niet betrokken zijn bij de verstandhouding.

Op de markt voor de productie en verkoop van asfalt in Curaçao vindt de FTAC het aannemelijk dat aan deze randvoorwaarden wordt voldaan. De volgende marktomstandigheden ondersteunen dit:

- beide asfaltcentrales zijn redelijk vergelijkbaar in termen van kostenstructuur, productiecapaciteit en marktaandeel;

[23] Voor een theoretische beschrijving, zie: M. Ivaldi, B. Julien, P. Rey, P. Saebright & J. Tirole, *The Economics of Tacit Collusion*, maart 2003.

[24] Europese Commissie, *Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen*, 2004, punt 41.

- beide asfaltcentrales kunnen elkaars marktgedrag redelijk goed volgen. Ze zijn naast elkaar gevestigd en ze kunnen, o.a. door de schaal van Curacao, relatief makkelijk nagaan welke wegenbouwopdrachten de concurrent uitvoert;
- er bestaat een geloofwaardig disciplineringsmechanisme in de zin dat beide asfaltcentrales hun productie significant zouden kunnen opvoeren; en
- de dreiging vanuit potentiele toetreders is beperkt (zie hierna).

Het voldoen aan de vier randvoorwaarden impliceert dat er een risico bestaat dat de aanbieders hun marktgedrag coördineren. Dit risico bestaat ongeacht de bestaande prijsregulering op deze markt. Het betekent overigens niet dat de asfaltcentrales *daadwerkelijk* hun marktgedrag afstemmen.

Naast het concurrentierisico op coördinatie, neemt de FTAC een mate van leveranciersmacht in de sector waar. Er zijn weinig leveranciers van de benodigde grond- en hulpstoffen voor asfalt actief in Curaçao. De asfaltcentrales zijn sterk afhankelijk van twee leveranciers, namelijk Curoil en Mijnmaatschappij Curaçao. Tevens is een van deze twee leveranciers onderdeel van hetzelfde concern als waar Asfaltcentrale Curacao toe behoort.

Een verticaal geïntegreerde onderneming kan de prikkel hebben om een concurrent van een zusteronderneming slechtere voorwaarden te bieden dan de eigen zusteronderneming. Echter, indien de leverancier een machtspositie heeft, kan dit kwalificeren als misbruik van een machtspositie onder de Landsverordening inzake concurrentie. Hoewel Aliansa dit momenteel niet zegt te ervaren, kan selectieve bevoordeling in de toekomst een concurrentierisico met zich meebrengen.

2.4.2 Potentiele concurrentiedruk

Toetreding van nieuwe spelers – of de dreiging daarvan – kan de concurrentie op een markt vergroten. Naarmate toetredingsdrempels hoger zijn, ondervinden bestaande aanbieders op een markt minder concurrentiedruk. Op de markt voor de productie en verkoop van asfalt lijken de drempels relatief hoog, zoals hoge investeringen en het verkrijgen van vergunningen. Bovendien dragen een afgenomen marktvraag, de onregelmatigheid van de vraag en de overcapaciteit aan de aanbodzijde niet bij aan de aantrekkelijkheid om toe te treden. De potentiele concurrentiedruk schat de FTAC, gezien het voorgaande, als beperkt in.

2.4.3 Vraagzijde van de markt

De vraagzijde van de markt laat zich karakteriseren als een *monopsonie.*[25] Monopsonies treden op in markten die gekenmerkt worden door de aanwezigheid van één dominante afnemer. In Curaçao is de overheid de belangrijkste afnemer van asfalt. De overheid beschikt daarmee in potentie over een aanzienlijke mate van afnemersmacht. Deze afnemersmacht kan voor concurrentiedruk zorgen op de asfalcentrales via de vormgeving van aanbestedingen van wegenbouwopdrachten.

Overheidsaanbestedingen in de wegenbouw vinden meestal plaats op basis van een gedetailleerd bestek. Voor de specificaties van het asfalt wordt vaak verwezen naar de voorschriften in de ATBWW 1994 (zie paragraaf 2.3.3). Artikel 213 van de ATBWW 1994 vermindert de mogelijkheden voor asfaltcentrales om te concurreren op het gebied van kwaliteit of innovatie. De specificaties van het asfaltmengsel worden vrij gedetailleerd omschreven. Het gevolg is dat de concurrentie tussen asfaltcentrales bij grote wegenbouwopdrachten meer op prijs lijkt plaats te vinden dan op innovatie en kwaliteit van het te leveren product.

[25] Zie bijvoorbeeld OECD (2008), *Monopsony and buyer power*. Online te bekijken via: https://www.oecd.org/daf/competition/44445750.pdf

3 Regelgevend kader prijsregulering

Dit hoofdstuk beschrijft het regelgevend kader dat ten grondslag licht aan de prijsregulering van asfalt. Daarbij komt ook de prijsregulering van belangrijke grond- en hulpstoffen van asfalt aan de orde.

3.1 Prijzenverordening 1961

De *Prijzenverordening 1961* (P.B. 1961, no. 117 (zoals gewijzigd)) vormt de algemene wettelijke basis voor de overheid van Curaçao om prijsregulerend op te treden.[26] Op pagina 6 van de toelichting op deze verordening wordt met betrekking tot de doelstelling van het prijsbeleid het volgende gesteld:

> *"Het optreden van de overheid moet steeds de bedoeling hebben een prijsontwikkeling tegen te gaan of te voorkomen, dat de doeleinden van de overheidspolitiek op sociaal en economisch terrein doorkruist, en de nationale welvaart bedreigt."*

De redenen voor de overheid om prijsregulerend op te treden, zijn opgenomen in de overwegingen bij de Prijzenverordening 1961, te weten:

- ter bestrijding van optredende inflatie;
- ter uitvoering van inkomensbeleid; en
- ter bestrijding van zich voordoende ongewenste verschijnselen van conjuncturele of structurele aard.

Een voorbeeld van een 'ongewenst verschijnsel van conjuncturele of structurele aard' is een monopolie op een bepaalde markt. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat "concurrentie alleen niet voldoende waarborgen biedt dat het optimale prijsniveau zo dicht mogelijk wordt benaderd, omdat er op Curaçao factoren zijn aan te wijzen die de binnenlandse concurrentie in ernstige mate kunnen beperken." [27]

Artikel 2, eerste lid, van de Prijzenverordening 1961 bevat de kern van de regeling die overheidsingrijpen op de prijsvorming mogelijk maakt. Deze bepaling luidt als volgt:

> *Indien goederen of diensten worden aangeboden tegen zodanige prijzen, dat het vragen daarvan naar oordeel van het Bestuurscollege in strijd is met of dreigt te geschieden in strijd met het algemeen belang, kan het voor het betreffende eilandgebied:*
>
> *a. verbieden het aanbieden, verkopen en verhuren van die goederen dan wel het aanbieden en verrichten van die diensten tegen hogere of lagere dan door het Bestuurscollege aan te geven prijzen;*
>
> *b. voorschriften geven betreffende het voeren van een administratie, waaruit de vorming blijkt van de prijzen, waartegen goederen of diensten worden aangeboden.*

De overheid kan op grond van onderdeel a op verschillende manieren een prijs reguleren, zoals het vaststellen van maximum- of minimumprijzen, het stellen van winstpercentages of voorschrijven op welke wijze een toelaatbare prijs moet worden berekend (prijscalculatie).[28] Een voorbeeld van een voorschrift als bedoeld in onderdeel b is een gescheiden boekhouding voor het gereguleerde product of dienst. Prijsregulering op een bepaalde markt moet bij ministeriële regeling besloten worden.

[26] Deze verordening is nog niet aangepast aan de nieuwe staatkundige structuur die per 10 oktober 2010 in werking is getreden.

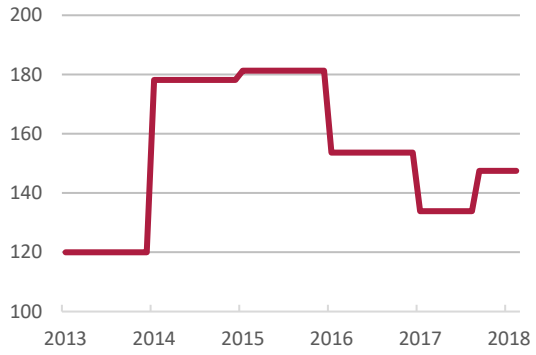
[27] Memorie van toelichting bij de Prijzenverordening 1961, p. 3.

[28] Idem, p.6.

3.2 Prijzenbeschikking asfaltbeton prijscalculatie Curaçao 1995

De prijs van asfalt is gereguleerd op grond van de *Prijzenbeschikking asfaltbeton prijscalculatie Curaçao.* De meest recente versie van deze beschikking is de Prijzenbeschikking asfaltbeton prijscalculatie Curaçao 1995 (No. 95/6218) van 1 juni 1995 (hierna: Prijzenbeschikking asfalt 1995). Er bestaan in ieder geval twee eerdere versies van deze beschikking, namelijk uit 1985 en uit 1992. Een belangrijke reden voor de herziening in 1995 was de stijging van zowel de vaste als variabele kosten van ACC in de periode 1992-1994.[29]

Figuur 3 - maximum verkoopprijs asfalt (in gulden per ton, exclusief 6% OB)



Bron: onderzoek FTAC. De laatst bekende prijsaanpassing was in september 2017. De verticale as begint bij 100 gulden per ton.

Asfaltcentrales mogen het geproduceerde asfalt niet verkopen boven een vastgestelde maximumprijs. MEO is verantwoordelijk voor de monitoring van deze prijsregulering.[30] In de overwegingen bij de Prijzenbeschikking asfalt 1995 wordt gesteld dat “de prijzen die bij levering van asfaltbeton aan de gebruiker in rekening worden gebracht over het algemeen zo hoog zijn dat naar oordeel het algemeen belang het nemen van een specifieke prijsmaatregel ten aanzien van dit product vereist”.

Er is geen nadere toelichting met een meer uitgebreide motivatie op de prijzenbeschikkingen uit 1985, 1992 en 1995 te achterhalen. Als gevolg daarvan is het onzeker welke specifieke omstandigheden en motieven ten grondslag hebben gelegen aan het oordeel van het toenmalige Bestuurscollege om de prijs van asfalt te reguleren.

De prijs van asfalt is per 1 juni 1995 vastgesteld op 99,00 gulden per ton.[31] Hierbij werd uitgegaan van een jaarproductie van 40.000 ton asfalt. Het basisbedrag van 99,00 gulden is in 1999 stapsgewijs verhoogd naar 120,00 gulden per ton.[32] Het is niet duidelijk geworden wat de exacte redenen waren voor de stapgewijze verhogingen. De maximumprijs van 120,00 gulden per ton (excl. OB) bleef ongewijzigd tot begin 2014. Zie figuur 3 voor de ontwikkeling van de maximumprijs.

Artikel 3 van de Prijzenbeschikking asfalt 1995 voorziet in een aanpassingsmechanisme voor het geval dat de prijs van bitumen 40/50 en/of de prijs van kalksteen-aggregaat in de toekomst wijzigt. In geval van een prijsstijging kan door een asfaltcentrale worden verzocht om aanpassing van de gereguleerde prijs van asfalt. Bij een prijsdaling van de grondstoffen is hij verplicht om binnen een week zijn prijs aan te passen.

Het aanpassingsmechanisme werkt als volgt.

- Indien er sprake is van een stijging van de officiële verkoopprijzen van bitumen, dan *kan* op verzoek van de producent de prijs van een ton asfalt met maximaal 18,83 cent worden verhoogd voor elke cent dat de prijs van één Amerikaanse gallon bitumen is gestegen.

[29] Brief van Hoofd Dienst Economische Zaken aan Bestuurscollege Eilandgebied Curaçao inzake ‘kostprijs asfalt’ gedateerd 22 mei 1995 nr. 95.877 (DEZ) / nr. 95/6218 (EGC).

[30] Artikel 3, laatste volzin, van de Prijzenbeschikking asfalt 1995.

[31] Artikel 2 van de Prijzenbeschikking asfalt 1995.

[32] Brieven van de Raad van Bestuur van Asfalt Centrale Curaçao v.o.f. aan afnemers van asfalt gedateerd 6 januari 1999, 19 maart 1999 en 29 september 1999.

- Bij een prijsdaling van bitumen *moet* de producent de prijs van asfalt volgens dezelfde formule met het maximale bedrag verlagen.
- Indien de prijs van een kubieke meter kalksteen of kalksteenzand stijgt, dan *kan* op verzoek van de producent de prijs van een ton asfalt met maximaal 0,83 cent worden verhoogd voor elke cent dat de prijs van een kubieke meter kalksteen(zand) is gestegen.
- Bij een prijsdaling van kalksteen(zand) *moet* de producent de prijs van asfalt volgens dezelfde formule met het maximale bedrag verlagen.

Box: cijfervoorbeeld aan de hand van de meest recente prijsstijging
Op 1 september 2017 is de prijs van bitumen 40/50 gestegen van 1,6154 gulden per Amerikaanse gallon naar 2,3369 gulden per gallon. Dit is een prijsstijging van 72,15 cent per gallon. De maximum verkoopprijs van een ton asfalt neemt vervolgens toe met 72,15 * 18,83 = 1359 cent of 13,59 gulden per ton asfalt. Op 31 augustus 2017 bedroeg de maximum verkoopprijs van een ton asfalt 133,88 gulden. De nieuwe maximum verkoopprijs in september 2017 werd dus 147,47 gulden per ton.

De individuele prijscomponenten in het hierboven beschreven aanpassingsmechanisme (18,83 cent en 0,83 cent) zijn niet aangepast sinds 1992. Het is niet duidelijk geworden hoe het aanpassingsmechanisme in de Prijzenbeschikking asfalt tot stand is gekomen. Duidelijk is wel dat alle prijsverhogingen en –verlagingen van asfalt sinds 1999 hebben plaatsgevonden op basis van dit mechanisme.

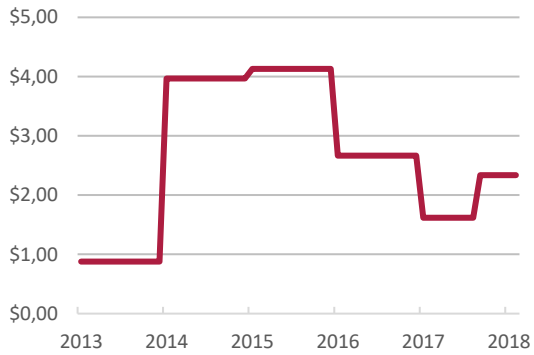
3.3 Prijzenbeschikkingen van gerelateerde grond- en hulpstoffen

Uit de vorige paragraaf volgt dat de gereguleerde prijs van asfalt alleen verandert als de prijs van bitumen 40/50 of kalksteen(zand) wijzigt. Zowel de prijs van bitumen 40/50 als kalksteen(zand) is gereguleerd. Deze paragraaf beschrijft de prijsregulering van deze twee grondstoffen. Ook de prijsregulering van de belangrijke hulpstof gasolie komt aan de orde.

3.3.1 Bitumen 40/50 (2011)

De prijsregulering van bitumen begon rond de eeuwwisseling door middel van een brief vanuit de toenmalige regering aan Curoil. In deze brief werd aangegeven dat de maximum verkoopprijs van bitumen voortaan 87 cent per Amerikaanse gallon[33] is voor zowel lokale verkoop als export.

Figuur 4 - maximum verkoopprijs bitumen 40/50 (in US dollars per Amerikaanse gallon, inclusief 6% OB)



Bron: website Bureau Telecommunicatie en Post. De laatst bekende prijsaanpassing was in september 2017.

Als gevolg van de sterke stijging van de olieprijs vanaf 2005 kwam deze maximumprijs onder de kostprijs/inkoopprijs van Curoil te liggen. De overheid heeft rond 2010/2011 aan Bureau Telecommunicatie en Post gevraagd om advies uit te brengen over een nieuwe reguleringssystematiek voor olieproducten. Dit leidde uiteindelijk op 30 maart 2011 tot een besluit van de toenmalige Raad van Ministers (no. 2011/30529) tot vaststelling van de 'Richtlijn tariefregulering bitumen 40/50'.[34] De meest recente versie van deze richtlijn dateert van 5 december 2013.

[33] Een Amerikaanse gallon is 3,79 liter.

[34] Zie https://www.btnp.org/files/PDF/2013/20160404_tariefrichtlijn_bitumen__5_december_2013.pdf

De huidige prijsregulering van bitumen heeft uitsluitend betrekking op de verkoop van bitumen 40/50 in Curaçao door Curoil. De regulering bepaalt welke aankoopprijs en welke marge Curoil mag hanteren. De marge van Curoil is vastgesteld op 2,3% en de te hanteren aankoopprijs wordt bepaald op basis van de gemiddelde inkoopprijs over een periode van 12 maanden (november t/m oktober).

Om 'de rust c.q. stabiliteit op de markt voor bitumen en asfaltbeton te bevorderen' is in de nieuwste richtlijn ervoor gekozen om de prijs voor bitumen 40/50 één keer per jaar te herzien.[35] BTP doet een onderbouwd tariefvoorstel aan en aan de hand van dit advies neemt de minister belast met energiezaken (thans de minister van Economische Ontwikkeling) vervolgens een besluit. Dit besluit wordt gepubliceerd in lokale dagbladen.

3.3.2 Kalksteen en kalksteenzand (1997)

Voor zover de FTAC heeft kunnen nagaan, is de prijs van kalksteen en kalksteenzand sinds 25 juni 1997 gereguleerd.[36] De FTAC heeft niet kunnen achterhalen welke motieven aan deze prijsregulering ten grondslag liggen. De prijs van kalksteen en kalksteenzand is in 2001 voor het laatst gewijzigd en toen vastgesteld op 28 gulden per 1.000 kilogram.[37] Dit heeft, voor zover de FTAC heeft kunnen nagaan, niet geleid tot een aanpassing van de maximumprijs van asfalt. De maximum verkoopprijs van kalksteen(zand) is nog steeds geldig.

3.3.3 Gasolie (2011)

Figuur 5 - groothandelsprijs gasolie LSD (in gulden per liter, inclusief 6% OB)

Bron: website Bureau Telecommunicatie en Post. De laatst bekende prijsaanpassing was op 5 juni 2018.

Gasolie (of: diesel) is een belangrijke hulpstof in het productieproces van asfalt (zie paragraaf 2.2.3). De prijs van gasolie is gereguleerd op basis van de *Richtlijn tariefregulering brandstoffen*. De meest recente versie van deze richtlijn dateert uit januari 2015.[38] Dit geldt zowel voor de prijs op groothandelsniveau als op kleinhandelsniveau. Net zoals bij de prijsregulering van bitumen 40/50 doet BTP een tariefvoorstel. De minister belast met energiezaken (thans de minister van Economische Ontwikkeling) stelt het het reguleerde tarief vast. De prijs van gasolie wordt maandelijks vastgesteld en gepubliceerd in lokale dagbladen.

Figuur 5 geeft de ontwikkeling van de groothandelsprijs van gasolie weer over de afgelopen vijf jaar. De figuur laat zien dat de prijs van gasolie in de periode 2013 – medio 2016 sterk is gedaald (-50%) en sinds medio 2016 weer stijgt. Een verandering van de prijs van gasolie heeft geen invloed op de maximumprijs van asfalt omdat gasolie geen onderdeel is van het aanpassingsmechanisme (zie paragraaf 3.2).

[35] Pagina 5 van de Richtlijn tariefregulering bitumen 40/50 van 5 december 2013.

[36] Eilandsbesluit (A.B. 1997, no. 38), houdende algemene maatregelen, van 25 juni 1997 tot vaststelling van de Prijzenbeschikking Mijnmaatschappij juni 1997.

[37] Eilandsbesluit (A.B. 2001, no. 12), houdende algemene maatregelen, van 14 februari 2001 tot wijziging van het eilandsbesluit (A.B. 1997, no. 58), houdende algemene maatregelen, van 27 augustus 1997 tot vaststelling van een nieuwe prijs voor kalksteen en kalksteenzand.

[38] Besluit van de Raad van Ministers van 19 januari 2011 (no. 2011/1564) tot vaststelling van de Richtlijn tariefregulering brandstoffen. Voor het laatst gewijzigd bij besluit van de Raad van Ministers van 28 januari 2015 (no. 2015/004243).

3.4 Visie FTAC op de prijsregulering van asfalt

In dit hoofdstuk is de methodiek van de prijsregulering van asfalt en van de gerelateerde grond- en hulpstoffen beschreven. Ook zijn de motieven van de overheid om deze producten te reguleren zoveel mogelijk uitgelegd. De FTAC heeft de volgende waarnemingen in dit kader.

- De overheid past verschillende methoden van prijsregulering toe in deze sector. Een absolute maximumprijs voor kalksteen(zand), een margevoorschrift voor bitumen en gasolie, en een calculatievoorschrift voor de prijs van asfalt.
- De reguleringsmethodieken van bitumen 40/50 en gasolie zijn relatief recent herzien maar die van asfalt en kalksteen(zand) niet.
- De prijsregulering van asfalt dateert uit de jaren ’80 en mogelijk eerder. Er was toen slechts één asfaltcentrale actief en nog geen concurrentietoezicht in Curaçao.
- Het is niet duidelijk geworden wat de exacte redenen waren voor de overheid om de prijs van asfalt te reguleren en of deze redenen nog steeds gelden. De documenten die daar inzicht in zouden kunnen verschaffen, heeft de FTAC niet kunnen achterhalen.

In het volgende hoofdstuk werkt de FTAC vier scenario’s uit voor toekomstig beleid m.b.t. de prijsregulering van asfalt, te weten:

- de prijsregulering van asfalt in een keer afschaffen;
- de prijsregulering van asfalt onveranderd laten;
- de prijsregulering van asfalt moderniseren; of
- de prijsregulering van asfalt geleidelijk afschaffen.

In drie van deze scenario’s blijft een vorm van prijsregulering van asfalt bestaan. De FTAC ziet in dit kader verschillende onderdelen van de Prijzenbeschikking asfalt 1995 die geëvalueerd en, zo nodig, geactualiseerd kunnen worden.

- De definitie van ‘asfaltbeton’ in artikel 1. Een van de twee asfaltcentrales biedt volgens haar website verschillende varianten asfalt aan.[39] Een van de varianten genaamd ‘handwerkasfalt’ (HWA) wordt verkocht voor een prijs die boven de gereguleerde maximumprijs ligt. De definitie van ‘asfaltbeton’ in artikel 1 wordt idealiter in lijn gebracht met het huidige productaanbod van asfaltcentrales. Eventueel kunnen nieuwe, innovatieve asfaltproducten tijdelijk worden vrijgesteld van prijsregulering.
- Het basisniveau van 99 gulden per ton in artikel 2. Dit basisniveau lijkt in 1999 stapsgewijs te zijn verhoogd naar 120 gulden per ton. Het is niet duidelijk geworden wat de exacte redenen daarvoor waren. Het basisniveau van de maximumprijs wordt idealiter bijgesteld aan de hand van de huidige kosten van een asfaltcentrale.
- De factoren in artikel 3 die leiden tot een aanpassing van de maximumprijs van asfalt. Alleen een prijswijziging van bitumen 40/50 of kalksteen-aggregaat leidt tot een aanpassing. Echter, gasolie is eveneens een belangrijke variabele kostenpost voor een asfaltcentrale (zie tabel 2) waarvan de prijs de laatste jaren fluctueert (zie figuur 5). Het aanpassingsmechanisme wordt idealiter in lijn gebracht met de huidige kostenstructuur van een asfaltcentrale.
- De getallen 18,83 cent en 0,83 cent in artikel 3. De individuele prijscomponenten van bitumen 40/50 en kalksteen-aggregaat in de formule van het aanpassingsmechanisme zijn meer dan 20 jaar niet aangepast. Alle prijsverhogingen en –verlagingen van de maximumprijs van asfalt sinds 1999 hebben plaatsgevonden op basis van deze getallen. De individuele prijscomponenten worden idealiter in lijn gebracht met de huidige kostenstructuur van een asfaltcentrale.

[39] Bron: http://asfaltcentralecuracao.com/process/

- De Prijzenbeschikking asfalt 1995 bevat geen expliciete bepaling hoe een nieuw vastgestelde maximumprijs bekend moet worden gemaakt. Het bevat enkel een verplichting voor een asfaltcentrale om één week voor de ingangsdatum de gewijzigde prijs te overleggen aan de Dienst Economische Zaken (tegenwoordig: MEO). De werkwijze rondom bekendmakingen wordt idealiter in lijn gebracht met de werkwijze bij bitumen 40/50 en gasolie waar prijsveranderingen worden gepubliceerd in lokale dagbladen.

4 Scenario's voor toekomstig beleid

In de vorige twee hoofdstukken is de markt voor de productie en verkoop van asfalt alsmede de prijsregulering beschreven. Uit hoofdstuk 2 volgt dat de huidige marktstructuur niet zonder concurrentierisico's is. Verder volgt uit hoofdstuk 3 dat er indicaties zijn dat de regulering van de asfaltprijs moet worden geëvalueerd en, zo nodig, geactualiseerd. Deze twee constateringen roepen de vraag op hoe de overheid het toekomstige beleid omtrent de prijs van asfalt het beste kan vormgeven. In dit hoofdstuk schetst de FTAC vier scenario's voor toekomstig beleid. Voor elk scenario worden de belangrijkste voor- en tegenargumenten genoemd.

- de prijsregulering van asfalt in een keer afschaffen;
- de prijsregulering van asfalt onveranderd laten;
- de prijsregulering van asfalt moderniseren; of
- de prijsregulering van asfalt geleidelijk afschaffen.

4.1 Prijsregulering asfalt in een keer afschaffen

Het eerste mogelijke scenario is het in een keer afschaffen van de prijsregulering van asfalt door de Prijzenbeschikking asfalt 1995 in te trekken. In dit scenario kunnen beide asfaltcentrales dus voortaan zelfstandig hun verkoopprijzen bepalen. Veranderingen in de prijzen van bitumen 40/50 of kalksteen-agregaat leiden dan niet automatisch meer tot een prijsverandering van asfalt.

De volgende argumenten kunnen aangevoerd worden waarom dit scenario de beste keuze is voor toekomstig beleid:

- Sinds de oprichting van Aliansa Asfalt Centrale B.V. bestaat er concurrentie op de markt voor de productie en verkoop van asfalt. Concurrentie kan de noodzaak voor prijsregulering verminderen. Aliansa heeft een vergelijkbare productiecapaciteit als Asfaltcentrale Curacao (ACC) en in relatief korte tijd een significant marktaandeel verworven. Dit betekent dat Aliansa in potentie voor significante concurrentiedruk kan zorgen op ACC.
- Aliansa Asfalt Centrale B.V. is opgericht in een periode dat de gereguleerde prijs van asfalt met ongeveer 50% steeg (zie figuur 3). Mogelijk speelden de sterke prijsstijging en een positieve verwachting van de ontwikkeling van de marktvraag een belangrijke rol bij de keuze van Aliansa om een asfaltcentrale op te richten. Echter, de laatste jaren ligt de maximumprijs van asfalt en de vraag vanuit de overheid op een lager niveau dan rondom het moment van toetreding. Bij ongewijzigd beleid en gelijkblijvende marktomstandigheden zou een van de asfaltcentrales kunnen besluiten om uit de markt te treden.[40] Bij een eventuele uittreding wordt de markt weer een monopolie zoals dat voor 2015 het geval was.
- Sinds 1 september 2017 zijn de verbodsbepalingen van de Landsverordening inzake concurrentie van kracht. Deze landsverordening beschermt afnemers van asfalt tegen prijsstijgingen als gevolg van prijsafspraken of machtsmisbruik.
- Het afschaffen van de prijsregulering van asfalt maakt capaciteit vrij binnen de overheid voor andere beleidsterreinen.

Belangrijke argumenten tegen dit scenario zijn als volgt:

- Twee aanbieders op een markt betekent niet automatisch dat er *voldoende* concurrentie bestaat op een markt. De huidige marktstructuur is niet zonder concurrentierisico's (zie paragraaf 2.4).

[40] Beide asfaltcentrales zijn onderdeel van een groter concern. Dit biedt voordelen voor de wegenbouwbedrijven binnen dit concern zoals het tijdelijk subsidieren van verlieslatende bedrijfsonderdelen. Echter, bij structurele verliezen kunnen ook concerns besluiten om verlieslatende bedrijfsonderdelen te staken/verkopen.

- Er is een reële kans dat een of beide asfaltcentrales hun prijzen zullen verhogen ten opzichte van het huidige prijsniveau als ze zelfstandig de prijs mogen bepalen. Beide asfaltcentrales signaleren dat de huidige maximumprijs van asfalt te laag is vastgesteld en ze momenteel geen winst maken.[41] Het uitblijven van winst is voor een onderneming op de lange termijn niet houdbaar.
- De markt voor de productie en verkoop van asfalt is meer dan 20 jaar gereguleerd. Het in een keer afschaffen van de prijsregulering is een relatief grote marktschok. Producenten en afnemers zullen tijd nodig hebben om hun marktgedrag aan te passen aan de nieuwe situatie. Dit kan betekenen dat in de eerste jaren ondernemingen nog niet direct op prijs zullen concurreren.

4.2 Prijsregulering asfalt onveranderd laten

Het tweede scenario is het behouden van de status quo. Dit betekent dat de maximum verkoopprijs van asfalt gereguleerd blijft op grond van de Prijzenbeschikking asfalt 1995. Belangrijke argumenten voor behoud van de bestaande prijsregulering zijn als volgt:

- Beide asfaltcentrales zijn de afgelopen jaren actief gebleven op de markt ondanks de afgenomen productie (zie figuur 2) en de lagere maximumprijs (zie figuur 3). Beide asfaltcentrales lijken flexibel genoeg om met deze veranderende marktomstandigheden om te gaan.
- De kans op een prijsstijging van asfalt op de korte termijn is bij dit scenario kleiner dan bij de andere scenario's. Alleen een prijsstijging van bitumen 40/50 of kalksteen-aggregaat kan leiden tot een prijsstijging van asfalt.

Belangrijke argumenten tegen dit scenario zijn als volgt:

- Er zijn sterke indicaties (zie paragraaf 3.4) dat de Prijzenbeschikking asfalt 1995 moet worden herzien. Zo worden de absolute hoogte van de gereguleerde maximumprijs, het aanpassingsmechanisme van de maximumprijs bij kostenveranderingen en de wijze van bekendmaking van een nieuwe maximumprijs idealiter in lijn gebracht met de huidige realiteit.
- De huidige sytematiek van de prijsregulering bevat geen directe maar hooguit indirecte prikkels voor de asfaltcentrales om efficiënter en/of innovatiever te produceren. Indien de asfaltcentrales bij de huidige maximumprijs geen winst zouden kunnen maken, dan hebben zij indirect een prikkel om kosten te besparen. Echter, het op deze wijze creeren van efficientieprikkels is onwenselijk vanuit reguleringsoogpunt. Een gereguleerde onderneming moet in staat zijn om efficiënte kosten terug te verdienen en een redelijk rendement te bepalen. Tegelijkertijd bevat de reguleringsystematiek idealiter directe prikkels om efficientieverbeteringen door te voeren voor de kosten waarbij dat mogelijk is.
- Momenteel ligt de maximumprijs van asfalt en de vraag vanuit de overheid op een lager niveau dan een paar jaar geleden. Bij ongewijzigd beleid en gelijkblijvende marktomstandigheden zou een van de asfaltcentrales kunnen besluiten om uit de markt te treden. Bij een eventuele uittreding wordt de markt weer een monopolie zoals dat voor 2015 het geval was.
- De reguleringsmethodiek van asfalt is al meer dan 20 jaar niet aangepast. Het is in algemene zin goed overheidsbeleid om bestaande (prijs)regulering periodiek te evalueren en te actualiseren.

4.3 Prijsregulering asfalt moderniseren

Een ander denkbaar scenario is het moderniseren van de prijsregulering van asfalt. Binnen dit scenario ziet de FTAC twee varianten: a) het herzien van de bestaande prijzenbeschikking uit 1995 of b) de prijzenbeschikking uit 1995 vervangen door een regeling met een nieuwe reguleringsmethodiek.

[41] Zelfs zonder kostenstijgingen van bijvoorbeeld bitumen, kalksteen-aggregaat en gasolie bestaat dus een reële kans dat de asfaltcentrales besluiten om hun prijzen te verhogen.

Indien de overheid kiest voor dit scenario, dan zouden o.a. de volgende onderdelen van de prijsregulering van asfalt kunnen worden gemoderniseerd.

- De definitie van 'asfaltbeton' beter laten aansluiten op de productvarianten die de asfaltcentrales momenteel verkopen (zie paragraaf 3.4).
- De gereguleerde maximumprijs in lijn brengen met de huidige kosten en kostenstructuur van de meest efficiënte asfaltcentrale (zie paragraaf 3.4).
- De wijze waarop een nieuwe maximumprijs bekend wordt gemaakt, in lijn brengen met andere gereguleerde producten (zie paragraaf 3.4).
- In de prijsregulering een of meerdere prikkels voor asfaltcentrales introduceren om efficiënter en/of innovatiever te produceren. Bijvoorbeeld door bij het vaststellen van de gereguleerde prijs aan te nemen dat een asfaltcentrale elk jaar zijn kosten met x-% zal verlagen. Of door nieuwe innovatieve asfalt-producten (tijdelijk) vrij te stellen van prijsregulering.

Belangrijke argumenten voor dit scenario zijn als volgt:

- De kans op een prijsstijging van asfalt op de korte termijn is in dit scenario kleiner dan in het scenario waarbij de prijsregulering in een keer wordt afgeschaft.
- De kans dat een van de twee asfaltcentrales in de nabije toekomst besluit om te stoppen, is in dit scenario kleiner dan in het scenario waarbij de prijsregulering onveranderd blijft. De nieuwe gereguleerde prijs sluit immers beter aan op de huidige kosten(structuur) van de asfaltcentrales.
- Het introduceren van prikkels voor asfaltcentrales om efficiënter en/of innovatiever te produceren, drukt de kosten en daarmee de prijs van asfalt. Dit heeft een prijsdrukkend effect en biedt op de langere termijn een betere uitgangsituatie voor het eventueel afschaffen van de prijsregulering.
- De reguleringsmethodiek van asfalt is sinds 1995 niet aangepast. Het is in algemene zin goed overheidsbeleid om bestaande (prijs)regulering periodiek te evalueren.

Belangrijke argumenten tegen dit scenario zijn als volgt:

- Het verder uitwerken van dit scenario legt beslag op de capaciteit binnen de overheid, zorgt voor administratieve lasten bij de asfaltcentrales, en brengt mogelijk (consultancy)kosten met zich mee. Dit scenario vereist bijvoorbeeld diepgaand inzicht in de kostenstructuur van beide asfaltcentrales.
- Er is een reële kans dat, op basis van een herziene reguleringsmethodiek, de nieuwe gereguleerde prijs op korte termijn hoger zal zijn dan de huidige maximumprijs indien de stelling van de asfaltcentrales juist is dat momenteel hun kosten de opbrengsten overstijgen. Dit zou, ten minste op korte termijn, gevolgen kunnen hebben voor de kosten van nieuwe wegenbouwopdrachten van de overheid en daarmee de begroting/ambities van UOW.

4.4 Prijsregulering asfalt geleidelijk loslaten

Het laatste denkbare scenario ten slotte is de prijsregulering van asfalt geleidelijk loslaten. Concreet kan dit scenario worden vormgegeven door de Prijzenbeschikking asfalt in te trekken en te vervangen door een andere, tijdelijke methodiek op grond van de Prijzenverordening 1961. Bijvoorbeeld een methodiek waarbij een asfaltcentrale in geval van een prijsstijging een gemotiveerd verzoek bij MEO indient en MEO het verzoek vervolgens beoordeelt.

Belangrijke argumenten voor dit scenario zijn als volgt:

- Sinds de oprichting van Aliansa Asfalt Centrale B.V. bestaat er concurrentie op de markt voor de productie en verkoop van asfalt. Concurrentie kan de noodzaak voor prijsregulering verminderen. Aliansa heeft een vergelijkbare productiecapaciteit als ACC en in relatief korte tijd een significant marktaandeel verworven. Dit betekent dat Aliansa in potentie voor significante concurrentiedruk kan zorgen op ACC.

- Momenteel ligt de maximumprijs van asfalt en de vraag vanuit de overheid op een lager niveau dan een paar jaar geleden. Bij ongewijzigd beleid en gelijkblijvende marktomstandigheden zou een van de asfaltcentrales kunnen besluiten om uit de markt te treden. Bij een eventuele uittreding wordt de markt weer een monopolie zoals dat voor 2015 het geval was.
- Sinds 1 september 2017 zijn de verbodsbepalingen van de Landsverordening inzake concurrentie van kracht. Deze landsverordening beschermt afnemers van asfalt tegen prijsstijgingen als gevolg van prijsafspraken of machtsmisbruik.
- De markt kan geleidelijk naar een nieuw evenwicht groeien. Het risico op extreme marktschokken, zoals een sterke prijsstijging, is beperkter dan het in een keer afschaffen van de prijsregulering (zie paragraaf 4.1).
- Het afschaffen van de prijsregulering van asfalt maakt op termijn capaciteit vrij binnen de overheid voor andere beleidsterreinen.

Belangrijke argumenten tegen dit scenario zijn als volgt:

- Twee aanbieders op een markt betekent niet automatisch dat er *voldoende* concurrentie bestaat op een markt. De huidige marktstructuur is niet zonder concurrentierisico's.
- Het verder uitwerken van dit scenario legt beslag op de capaciteit van de overheid, zorgt voor administratieve lasten bij de asfaltcentrales, en brengt mogelijk (consultancy)kosten met zich mee. Er moet bijvoorbeeld worden bepaald wat de overgangstermijn naar meer concurrentie is.

5 Bevindingen onderzoek en advies FTAC

In dit laatste hoofdstuk presenteert de FTAC haar belangrijkste bevindingen van het onderzoek. Vervolgens beschrijft zij haar advies met betrekking tot de prijsregulering van asfalt. Met de resultaten van dit onderzoek en haar advies wil de FTAC een bijdrage leveren aan de beleidsdiscussie over de toekomst van de prijsregulering van asfalt.

5.1 Bevindingen van het onderzoek

Asfaltcentrales mogen het geproduceerde asfalt in Curaçao niet verkopen boven de gereguleerde maximumprijs. Het was tijdens het onderzoek niet te achterhalen wat de exacte redenen waren om de prijs van asfalt te reguleren en of deze redenen nog steeds gelden. De maximumprijs is de laatste vier jaar een aantal keer aangepast als gevolg van prijsveranderingen van bitumen 40/50. Het aanpassingsmechanisme van maximumprijs dateert uit de jaren '90. Beide asfaltcentrales signaleren aan de FTAC dat de huidige maximumprijs van asfalt te laag is vastgesteld om winst te kunnen maken bij de huidige omvang van de marktvraag.

De markt voor de productie en verkoop van asfalt is een duopolie met redelijke vergelijkbare aanbieders in termen van marktaandeel, kostenstructuur en productiecapaciteit. Verder zijn beide asfaltcentrales niet gebonden aan significante capaciteitsrestricties; iedere asfaltcentrale zou de totale marktvraag kunnen bedienen. Het bestaan van vergelijkbare aanbieders met overcapaciteit draagt in theorie bij aan de concurrentie in de markt.

De overheid is de grootste afnemer van asfalt. De overheid beschikt daarmee in potentie over een aanzienlijke mate van afnemersmacht. Deze afnemersmacht kan voor concurrentiedruk zorgen op de asfalcentrales via de vormgeving van aanbestedingen van wegenbouwopdrachten. De concurrentie bij overheidsaanbestedingen lijkt vooral op prijs plaats te vinden omdat de specificaties van het asfaltmengsel in een bestek vrij gedetailleerd worden omschreven.

Echter, de (prijs)concurrentie wordt verminderd of uitgeschakeld wanneer asfaltcentrales stilzwijgend of expliciet hun marktgedrag op elkaar afstemmen. Gezien de huidige marktomstandigheden (vergelijkbare aanbieders, de mogelijkheid om elkaars marktgedrag te volgen en eventueel te discplineren, en een beperkte toetredingsdreiging) bestaat dit risico op deze markt. Dit risico bestaat ongeacht de bestaande prijsregulering op deze markt.

5.2 Advies FTAC

De hoofdvraag van dit onderzoek is wat de verwachte markteffecten zouden zijn indien de prijsregulering van asfalt in een keer wordt afgeschaft. Op basis van haar analyse van de markt verwacht de FTAC dat de effecten in zo'n scenario eerder negatief dan positief zullen zijn. Daarvoor zijn drie belangrijke redenen.

- Beide asfaltcentrales signaleren dat de huidige maximumprijs van asfalt te laag is vastgesteld en ze momenteel geen winst maken. Indien de stelling van de asfaltcentrales juist is, dan is het waarschijnlijk dat zij *ongeacht het gedrag van de concurrent* hun prijzen zullen verhogen boven de huidige maximumprijs.
- Zelfs al zouden de asfaltcentrales momenteel wél winst maken, dan is er een risico dat zij hun prijzen en daarmee hun winsten verder zullen verhogen via stilzwijgende of expliciete coördinatie van marktgedrag. De FTAC verwacht niet dat nieuwe partijen op korte termijn zullen toetreden tot deze markt.
- Prijsvorming in de markt voor de productie en verkoop van asfalt is, voor zover bekend bij de FTAC, altijd door de overheid gereguleerd. Het in een keer afschaffen van de prijsregulering is een relatief grote "schok" in de markt. Aanbieders en afnemers van asfalt zullen tijd nodig hebben om hun marktgedrag aan te passen aan de nieuwe situatie. Dit kan gepaard gaan met "uitschieters".

De FTAC is voorstander van concurrentie waar dat mogelijk is. Gezien het voorgaande, is de FTAC van mening dat de markt voor de productie en verkoop op dit moment niet gereed is voor het loslaten van de prijsregulering. Er blijft volgens de FTAC dus, in ieder geval in de komende jaren, een rol voor de overheid om de prijs van asfalt te reguleren.

Wel geeft de FTAC de minister in overweging mee om (a) de prijsregulering van asfalt te moderniseren en (b) te bepalen onder welke voorwaarden de prijsregulering eventueel kan worden losgelaten. Gereguleerde ondernemingen moeten in staat zijn om efficiënte kosten terug te verdienen en een redelijk rendement te behalen. Bij onveranderd beleid en onder de huidige marktomstandigheden, is er een reële kans dat een asfaltcentrale zal uittreden. Daarnaast kunnen de asfaltcentrales via modernisering van de regulering direct geprikkeld worden om efficiënter en/of innovatiever te produceren. Dat heeft een prijsdrukkend effect en biedt op de langere termijn een betere uitgangsituatie voor het eventueel afschaffen van de prijsregulering.

Fair Trade Authority
Curaçao

Fair Trade Authority Curacao
Pietermaai 6
Postbus 135, Punda
Email: info@ftac.cw
Website: www.ftac.cw