

Vergaderjaar 2004–2005

**29 951**

## **Regels met betrekking tot het in gebruik geven van grond ten behoeve van de verkoop van motorbrandstoffen aan wegen in beheer bij het Rijk (Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### *1. Inleiding*

Het doel van dit wetsvoorstel is het vergroten van de prijsconcurrentie op en het verruimen van de toetredingsmogelijkheden tot de markt van de verkoop van motorbrandstoffen langs wegen in beheer bij het Rijk. Deze doelen vloeien voort uit het project getiteld Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) Benzinemarkt. Het wetsvoorstel beoogt deze doelen te bereiken door plaatsen waar brandstoffen zoals benzine worden verkocht aan de hand van een veiling voor een periode van vijftien jaar in gebruik te geven aan ondernemingen die zich met die verkoop bezig houden. Daarvoor moet de bestaande situatie, waarin die plaatsen door de Staat aan de betrokken ondernemingen vaak voor zeer lange tijd in gebruik zijn gegeven, worden veranderd. Dat laatste, hoe ingrijpend ook voor de «zittende» ondernemingen en exploitanten, is dus niet meer dan een stap naar de wijze van in gebruik geven, die straks regel zal zijn: veiling en vijftienjarige gebruiksovereenkomsten.

De structuur van het wetsvoorstel weerspiegelt dit. De eerste drie paragrafen, het hoofdgedeelte, regelen in algemene zin hoe terreinen, gelegen aan wegen die in beheer zijn bij het Rijk, in gebruik worden gegeven ten behoeve van de verkoop van motorbrandstoffen. Pas de voorlaatste paragraaf, die het overgangsrecht geeft, bepaalt hoe de gebruiksovereenkomsten met de «zittende» ondernemingen en exploitanten eindigen.

De aanduidingen van het in gebruik geven van grond voor het vestigen van een verkooppunt van motorbrandstoffen lopen op dit moment uiteen en zijn in juridisch opzicht niet altijd eenduidig. Zo doen onder meer benamingen als «concessie» en «privaatrechtelijke vergunning» de ronde. Het voorstel voor de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen zegt nu, dat de grond, locatie genoemd, door middel van een huurovereenkomst in gebruik wordt gegeven. Daarmee is duidelijk, dat deze rechtsverhouding tussen de Staat en de gebruiker van de locatie een zuiver privaatrechtelijk karakter heeft. Dat is logisch, nu de Staat hier handelt als eigenaar van de grond, met andere woorden, in zijn privaat-

<sup>1</sup> Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Staatssecretaris van Financiën van 29 juni 1995, Kamerstukken II 1994/95, 22 004, nr. 8. Verslag van een Algemeen Overleg, gevoerd op 7 november 1995 door de Vaste Commissies van de Tweede Kamer voor Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, en Financiën met de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Staatssecretaris van Financiën, Kamerstukken II 1995/96, 22 004, nr. 9. Motie van het lid van de Tweede Kamer de heer Hofstra en enkele andere leden van 1 oktober 1996, Kamerstukken II 1996/97, 22 004, nr. 11. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Economische Zaken van 16 april 1998, Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 85. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën van 13 juli 1998, Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 103. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Economische Zaken van 22 juli 1998, Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 104. Brief aan de Tweede Kamer van de Ministers van Economische Zaken, van Financiën en van Verkeer en Waterstaat van 2 maart 1999, Kamerstukken II 1998/99, 24 036, nr. 117. Verslag van een Algemeen Overleg, gevoerd op 4 maart 1999 door de Vaste Commissies van de Tweede Kamer voor Economische Zaken, Financiën, en Verkeer en Waterstaat met de Ministers van Economische Zaken, van Financiën, en van Verkeer en Waterstaat, Kamerstukken II 1998/99, 24 036, nr. 123. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën van 11 februari 2000, Kamerstukken II 1999/00, 24 036, nr. 150. Verslag van een Algemeen Overleg, gevoerd op 3 april 2000 door de Vaste Commissies van de Tweede Kamer voor Economische Zaken, Financiën, en Verkeer en Waterstaat met de Ministers van Economische Zaken, van Financiën, en van Verkeer en Waterstaat, Kamerstukken II 1999/00, 24 036, nr. 156. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Economische Zaken van 21 september 2000, Kamerstukken II 2000/01, 27 400 XIII, nr. 4. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Economische Zaken van 8 december 2000, Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 185. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Economische Zaken van 8 februari 2001, Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 200. Brief aan de Tweede Kamer van de Ministers van Economische Zaken en van Justitie van 1 juni 2001, Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 219. Brief aan de Tweede Kamer van de Ministers van Financiën en van Economische Zaken van 8 november 2001, Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 235. Brief aan de Tweede Kamer van de Ministers van Economische Zaken en van Justitie van 7 december 2001, Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 240. Brief aan de Tweede Kamer van de Ministers van Financiën en van Economische Zaken van 20 februari 2002, Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 249. Brief aan de Tweede Kamer van de Ministers van Financiën en van Economische Zaken van 2 april 2002, Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 250. Verslag van een Algemeen Overleg, gevoerd op 2 maart 2002 door de Vaste Commissies van de Tweede Kamer voor Financiën en voor Economische Zaken met de Ministers van

vervolg op pagina 3.

rechtelijke hoedanigheid. Die hoedanigheid drukt zijn stempel op wat het voorstel voor de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen wel en niet regelt. Wel regelt het wetsvoorstel het door de eigenaar van de grond in gebruik geven van grond op een wijze, die garandeert, dat regelmatig nieuwe kandidaten in de gelegenheid worden gesteld een locatie in gebruik te krijgen, en dat de eigenaar van de grond een vergoeding krijgt voor de economische waarde van zijn grond. Voor dat in gebruik geven is nodig, dat de huurovereenkomst beschrijft wat er wordt verhuurd en met welk doel dat gebeurt. Maar het voorstel voor de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen gaat niet over eisen waaraan de verkoop van motorbrandstoffen is onderworpen vanuit een oogpunt van milieu, ruimtelijke ordening, et cetera, noch over bepaalde voorzieningen voor weggebruikers die bij een verkooppunt aanwezig mogen of moeten zijn, of juist achterwege moeten blijven. Zulke eisen zijn te vinden in de relevante regelingen van een bestuursrechtelijk karakter, waar de overheid niet als eigenaar van de grond, maar als behartiger van haar typische overheidstaak optreedt. Daarom is in het voorstel voor de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen slechts in beperkte mate iets te vinden over het opheffen van de scheiding van functies van verkooppunt van motorbrandstoffen en wegrestaurant, die in de Tweede Kamer al aan de orde was (zie artikel 17, waar het onderwerp een noodzakelijk deel is van het overgangsrecht, en artikel 18, dat een bepaling in een andere wet wijzigt).

Het moge dus duidelijk zijn, dat door het sluiten van een huurovereenkomst overeenkomstig het voorstel voor de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen de huurder enkel van de eigenaar van de betrokken grond het recht krijgt om die grond te gebruiken voor de verkoop van motorbrandstoffen en bijkomende activiteiten. De huurder zal er daarnaast zelf voor moeten zorgdragen, dat hem ook de nodige publiekrechtelijke vergunningen worden verleend.

## *2. Het MDW-project Benzinemarkt*

Van de voortgang van het MDW-project Benzinemarkt is de Tweede Kamer ruimschoots op de hoogte gehouden.<sup>1</sup> Uit de lange voorgeschiedenis blijkt, dat het MDW-project Benzinemarkt bepaald niet eenvoudig was om uit te voeren. Om die reden heeft ook de voorbereiding van het wetsvoorstel, dat in de convenanten met de betrokken marktpartijen was afgesproken (waarover later), aanzienlijk meer tijd gevegd dan oorspronkelijk was voorzien.

## *3. Historisch perspectief*

In de periode tot 1972 werden benzinestations – voor het gemak worden verkooppunten van motorbrandstoffen in dit deel kortweg aangeduid als benzinestations en verkopers van motorbrandstoffen als benzineverkopers of -maatschappijen – langs wat toen nog rijkswegen heette door de Minister van Verkeer en Waterstaat evenredig verdeeld tussen de door de aanleg van rijkswegen gedupeerde zelfstandige benzineverkopers en de in het gehele land werkende benzinemaatschappijen. Een benzinestation werd tot 1972 toegewezen aan of een benzinemaatschappij of een gedupeerde zelfstandige benzineverkoper. Door toetreding van nieuwe benzinemaatschappijen op de Nederlandse markt en het grote aantal gedupeerde zelfstandige benzineverkopers enerzijds en het beperkt aantal nieuwe locaties langs rijkswegen anderzijds was een nieuw systeem van verdeling noodzakelijk.

Financiën en van Economische Zaken, Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 251. Brief aan de Tweede Kamer van de Ministers van Economische Zaken en van Justitie van 17 juni 2002, Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 258. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën van 20 juni 2002, Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 261. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Economische Zaken van 11 juli 2002, Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 264. Verslag van een Algemeen Overleg, gevoerd op 6 november 2002 door de Vaste Commissies van de Tweede Kamer voor Financiën en voor Economische Zaken met de Ministers van Financiën en van Economische Zaken, Kamerstukken II 2002/03, 24 036, nr. 269. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Economische Zaken van 3 december 2002, Kamerstukken II 2002/03, 24 036, nr. 270. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën van 18 februari 2003, Kamerstukken II 2002/03, 24 036, nr. 284. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën van 23 april 2004, Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 294.

In 1972 werd een nieuw toewijzingssysteem geïntroduceerd, uitgevoerd door de Minister van Economische Zaken. Dit systeem koppelde het recht om ergens een benzinestation te vestigen en de exploitatie van datzelfde station van elkaar los. Daarmee werd de toewijzingsmogelijkheid voor beide partijen verdubbeld, aangezien één benzinestation kon worden toegewezen aan enerzijds een benzinemaatschappij en anderzijds aan een gedupeerde zelfstandige benzineverkoper die het benzinestation kon gaan exploiteren.

De vestigingsplaatsen werden, na advisering van de daartoe ingestelde *Commissie Benzinestations langs Rijkswegen* (CBR) aan de Minister van Economische Zaken, verdeeld onder de in Nederland werkzame benzine-maatschappijen door de Minister van Economische Zaken, die tevens de exploitatie van het benzinestation op deze vestigingsplaatsen toewees aan de daartoe in aanmerking komende gedupeerde zelfstandige benzine-verkopers. De scheiding van het vestigen van een benzinestation en exploitatie van datzelfde station maakte het noodzakelijk dat beide partijen met elkaar een overeenkomst zouden sluiten. Hierin was voorzien door een voorgeschreven model, het zogenaamde Standaard Exploitatie-contract.

Voor een goed begrip van de huidige situatie is het ook van belang te weten dat de Staat oorspronkelijk alleen de grond voor het realiseren van een benzinestation heeft uitgegeven. Vervolgens hebben de gebruikers op die grond opstallen aangebracht. Door natrekking zijn deze opstallen eigendom geworden van de Staat, aangezien er nooit een recht van opstal is gevestigd ten behoeve van degenen die de opstallen hebben aangebracht.

#### 4. Jongste geschiedenis

In de jaren 1992–1994 heeft de Minister van Economische Zaken het uitgiftebeleid geëvalueerd en deze evaluatie in november 1994 aan de Tweede Kamer toegezonden.<sup>1</sup> Uitkomst van de evaluatie was dat het bestaande beleid om tal van redenen, waaronder gebrekkige concurrentie en onnodige overheidsbemoeienis met de exploitatie, niet kon worden voortgezet en dat een nieuwe regeling tot stand moest komen. In juni 1995 is het ontwerp van een nieuwe regeling aan de Tweede Kamer toegestuurd.<sup>2</sup> Deze regeling had slechts betrekking op nieuwe locaties en eventueel vrijkomende locaties en bracht in de bestaande situatie geen verandering. Reden waarom die regeling uiteindelijk niet is vastgesteld.

Vervolgens is in 1997 de benzinemarkt met inbegrip van het uitgiftebeleid, dat is het beleid dat werd gevoerd bij het in gebruik geven van grond voor het vestigen van benzinestations en het aanwijzen van exploitanten, onderwerp gemaakt van het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Bij die operatie is geconstateerd dat de betreffende markt onder invloed van de door de overheid gehanteerde uitgifte-systematiek een gesloten structuur heeft gekregen.<sup>3</sup> Nieuwkomers hadden bij dit systeem niet of nauwelijks een mogelijkheid om toe te treden tot deze markt. Om aan die structuur een einde te maken, zodat nieuwkomers op de markt een reële kans krijgen, en om prijsconcurrentie te bevorderen is een aantal aanbevelingen gedaan. Het kabinet heeft die aanbevelingen onderschreven en heeft begin 1999 aan de Tweede Kamer verslag gedaan van de voorgenomen uitvoering van die aanbevelingen.<sup>4</sup> Het voorstel behelsde onder meer de veiling van locaties voor de vestiging van een benzinestation, de beëindiging van de bestaande overeenkomsten tussen de Staat en de gebruikers van dergelijke locaties, een marktconforme vergoeding voor de Staat voor het gebruik de grond van de locatie, de ontwikkeling van nieuwe locaties, en het opheffen van de functiescheiding tussen benzinestations en wegrestaurants.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1994/95, 23 900 XIII, nr. 26.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1994/95, 22 004, nr. 8.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 85.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 1998/99, 24 036, nr. 117.

Op verzoek van de Tweede Kamer zijn vervolgens, in mei en juni 1999, ondernemingen die op dat moment op de benzinemarkt langs rijkswegen al actief waren (de «zittende marktpartijen») en ondernemingen die op die markt actief zouden kunnen worden in de gelegenheid gesteld om hun mening te geven over het voorstel. De zittende marktpartijen gaven daarbij blijk van weerstand tegen de ontwikkelde voorstellen. Duidelijk was dat bij uitvoering van de voorstellen waarschijnlijk talrijke juridische procedures zouden worden aangespannen. Uiteindelijk hebben de zittende marktpartijen te kennen gegeven, dat zij wel bereid waren om bij te dragen aan de gedachtevorming over een andere wijze waarop de gestelde doelen zouden kunnen worden bereikt, een zogeheten alternatief implementatietraject. Voor de overheid was deze bereidheid reden om inderdaad de mogelijkheid van zo'n alternatief te onderzoeken. In dat kader zijn in eerste instantie de hoofdlijnen van het alternatieve implementatietraject op 18 augustus 1999 voorgelegd aan de *Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie* (VNPI) en de *Vereniging Particuliere Rijkswegvergunningen van Tankstations* (VPR). Tevens werden de VNPI-leden uitgenodigd om hun mening ter zaken kenbaar te maken. De VNPI heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit op 20 augustus 1999 schriftelijk verzocht of zij met de overheid in overleg kon treden over deze nieuwe voorstellen. Bij brief van 9 september 1999 heeft de NMa hierop geantwoord. Op basis van dit antwoord heeft de overheid, na overleg met de VNPI, een «knip» aangebracht in de gesprekken over het alternatieve implementatietraject, in die zin dat de hoofdlijnen van het alternatieve traject de systematiek met de VNPI zouden worden besproken en de uitwerking van de systematiek in bilaterale onderhandelingen met de afzonderlijke gebruikers van locaties zou worden vastgesteld. Met de VPR, die, anders dan de VNPI, haar leden niet kan binden, zijn op vergelijkbare wijze afspraken gemaakt.

De gesprekken met de VNPI en de VPR zijn uiteindelijk in april 2000 uitgemond in twee, zo goed als gelijklopende convenanten gesloten tussen de Staat, vertegenwoordigd door de Ministers van Economische Zaken, van Verkeer en Waterstaat en van Financiën enerzijds, en de VNPI respectievelijk de VPR anderzijds. Deze convenanten, die de naam *Convenant alternatief traject «MDW benzine hoofdwegennet»* kregen, worden hierna gezamenlijk aangeduid als «het Convenant». In aansluiting op het Convenant is in november 2001 een convenant gesloten tussen deze partijen en de Vereniging BOVAG en de Belangenvereniging Tankstations (BETA). De beide laatste verenigingen vertegenwoordigen ondernemingen die een benzinestation exploiteren in opdracht van de onderneming die de locatie van de overheid in gebruik heeft gekregen. Een exploitatie is gebaseerd op een rechtsverhouding tussen die onderneming en de exploitant, een rechtsverhouding die wordt aangeduid als «onderliggende rechtsrelatie». Het convenant met de Vereniging BOVAG en de Belangenvereniging Tankstations (BETA) (hierna te noemen *Convenant onderliggende rechtsrelaties*) regelt dan ook de gevolgen die het Convenant voor die onderliggende rechtsrelaties zal hebben.

Ter concretisering van wat in het Convenant is afgesproken zijn er vervolgens met verschillende betrokken ondernemingen rechtstreeks overeenkomsten gesloten, de zogenaamde bilaterale convenanten. Ook zijn er in november 2001 met de betrokken brancheorganisaties afspraken gemaakt over de te gebruiken veilingssystematiek en de wijze waarop de vergoedingen zullen worden bepaald, die voor het gebruik van een locatie in rekening zullen worden gebracht.

Over de inhoud van de diverse convenanten is de Tweede Kamer geïnformeerd met de brieven van 18 februari 2000, 30 mei 2000, 8 december 2000 en 8 november 2001.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/00, 24 036, nr. 150, Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 185, Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 235; de brief van 30 mei 2000 is niet gepubliceerd als kamerstuk, maar is te vinden in het onderdeel Parlando op [www.tweede-kamer.nl/http://parlando.sdu.nl](http://www.tweede-kamer.nl/http://parlando.sdu.nl) onder nummer fin0000/478.

## 5. Aspecten van de overgangperiode

De afspraken van het Convenant alternatief traject «MDW benzine hoofdwegennet» komen in hoofdlijnen neer op een vrijwillige beëindiging van de voor onbepaalde tijd tussen de door de huidige gebruikers van een locatie voor een benzinestation en de Staat gesloten overeenkomst. Verspreid over een periode van eenentwintig jaar worden ook alle nu in gebruik zijnde locaties openbaar geveild, waarna ze voor een nieuwe periode van vijftien jaar in gebruik worden gegeven. Ter compensatie van het verlies dat de huidige gebruiker lijdt als gevolg van de voortijdige beëindiging van zijn oorspronkelijke overeenkomst voor onbepaalde tijd ontvangt hij de opbrengst van de eerste veiling van zijn locatie. De opbrengsten van de volgende veilingen zijn voor de Staat. De eerste veiling zal voorzien in een maatregel om te voorkomen dat de huidige gebruiker van de locaties een onevenredig voordeel uit zijn positie als «zittende» partij kan halen. Deze maatregel wordt de topdeelregeling genoemd.

In afzonderlijke overeenkomsten is door de overheid met de vier grootste benzinemaatschappijen afgesproken, dat zij het aantal benzinestations langs de rijkswegen dat hun merk voert met vijftig verminderen. Aanvankelijk zou deze zogenoemde reductieverplichting gerealiseerd moeten zijn op 1 januari 2005. Vanwege het verschuiven van de voor 2004 geplande veiling is dat niet mogelijk gebleken.<sup>1</sup> Met de betrokken benzinemaatschappijen is overleg gevoerd over het verschuiven van het moment waarop de reductieverplichting moet zijn gerealiseerd. Dit moment zal komen te liggen op 4 maanden na de uitgestelde veiling van 2004. Verder is in het Convenant overeengekomen dat niet twee opeenvolgende benzinestations op een locatie langs een rijksweg met hetzelfde nummer hetzelfde motorbrandstoffenmerk mogen voeren wanneer zij niet meer dan vijftien kilometer van elkaar verwijderd liggen. Dit zogenoemde gebiedscriterium geldt algemeen en heeft daarmee een bredere betekenis dan het uitsluitend verhinderen dat de uitkomst van een veiling leidt tot doorkruising van het gebiedscriterium. Dat betekent dat het wijzigen van het gevoerde brandstoffenmerk om andere redenen dan als uitkomst van een veiling evenmin mag leiden tot doorkruising van het gebiedscriterium.

De kern van het Convenant onderliggende rechtsrelaties ligt in de bij dat convenant behorende *Bijlage Overgangsregeling Onderliggende Rechtsrelaties*, waarvan de titel de inhoud weergeeft. Die complexe en gedetailleerde Overgangsregeling wordt verder samengevat bij de behandeling van de artikelen 9 tot en met 14 in het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

Bijzonder relevant voor dit wetsvoorstel is, dat de overheid in het Convenant de verplichting op zich heeft genomen om, zoals het is beschreven, «voor zover de aard van de gemaakte afspraken zich hiervoor leent, aan het Alternatieve Traject zoals neergelegd in het Convenant een wettelijke basis te geven» (artikel 9.6 Convenant). Het wetsvoorstel beoogt dat te doen. Daarmee is onmiddellijk duidelijk, dat dit wetsvoorstel niet als het ware een vrije schepping is, maar naar reden van bestaan, inhoud en vorm geheel wordt bepaald door het Convenant en het Convenant onderliggende rechtsrelaties.

Niet alleen de verplichting om in het Convenant gemaakte afspraken een wettelijke basis te geven, is aanleiding tot wetgeving. Het feit dat exploitanten niet gebonden zijn aan de afspraken die in het Convenant en het Convenant onderliggende rechtsrelaties zijn neergelegd, maakt wetgeving noodzakelijk. Omdat gebleken is dat vrijwillige medewerking van exploitanten bij de veiling van benzinestations waarbij de exploitatie niet door

---

<sup>1</sup> Zie de brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën van 23 maart 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 294).

een van de partijen bij het Convenant zelf ter hand is genomen, in vrijwel geen enkel geval wordt verkregen, is het instrument van wetgeving de aangewezen weg om de doelstellingen van dit wetsvoorstel te realiseren.<sup>1</sup> Daarbij komt dat een wettelijke vastlegging van de bescherming van de positie van exploitanten tijdens de overgangperiode hen waarborgt dat met hun belangen in die periode in alle gevallen rekening wordt gehouden. Zo snijdt het mes aan twee kanten: enerzijds worden de exploitanten door de wettelijke regeling gedwongen mee te werken aan de veiling van benzinstations, nu gebleken is dat deze medewerking niet door middel van vrijwillige afspraken tot stand komt. Anderzijds biedt het wetsvoorstel de exploitanten de waarborg dat bij de veiling met hun belangen rekening wordt gehouden. Overigens betreft het niet alleen de belangen van de exploitanten gedurende de overgangperiode, maar ook daarna zorgt het wetsvoorstel ervoor dat hun positie bij de veiling duidelijk is en dat zij ten opzichte van de andere betrokken partijen op evenwichtige wijze in hun belangen beschermd worden. Zonder dit wetsvoorstel zouden de hoofddoelstellingen van het MDW-project Benzinemarkt niet gerealiseerd kunnen worden.

#### *6. Overige beleidsmatige aspecten*

In de gedachtewisseling met de Tweede Kamer is voorts ruim aandacht gegeven aan het opheffen van de zogeheten functiescheiding tussen benzinstations en wegrestaurants. De functiescheiding was het beleidsmatige onderscheid tussen benzinstations en wegrestaurants en is als zodanig vormgegeven in beleidsregels (voorzieningsbeleid, uitgiftebeleid), vergunningen (publiekrechtelijk), overeenkomsten (privaatrechtelijk) en in wetgeving (Winkeltijdenwet en Drank- en Horecawet). Inmiddels is de functiescheiding inderdaad opgeheven.<sup>1</sup> Dit wetsvoorstel kan gezien worden als het sluitstuk van de opheffing van de functiescheiding. Zo hangt de vergoeding die de Staat met een gebruiker van een locatie voor dat gebruik overeenkomt mede af van wat de gebruiker op die locatie doet. Wanneer naast de verkoop van motorbrandstoffen tevens een restauratieve dienst wordt aangeboden zal ook hiervoor een vergoeding moeten worden betaald. Een werkgroep *vergoedingssystematiek*, bestaande uit vertegenwoordigers van de convenantpartijen, heeft de systematiek zoals beschreven in het Convenant verder uitgewerkt. Op basis daarvan wordt voor elke locatie de bijbehorende vergoeding bepaald, bestaande uit een vast en een variabel deel. De systematiek is in werking getreden met ingang van 1 januari 2002. Het uitvoeren en handhaven van de vergoedingssystematiek komt voor rekening van de minister van Financiën.

#### *7. Financiële kosten en baten voor de Staat*

Opbrengsten van de topdeelregeling, alleen van toepassing bij de eerste veilingen, komen ten goede aan het Fonds Economische Structuurversterking (verder: FES). Het FES wordt verder gevoed met onder andere een deel van de aardgasbaten, alsmede met de rentevrijval (na dividendderving) samenhangend met de ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen, en uit opbrengsten van veilingen van etherfrequenties. De middelen uit het FES worden gereserveerd voor investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken. Het betreft een verdeelfonds: vanuit het fonds worden bijdragen toegekend aan andere begrotingen van het Rijk.

Er is tot nu toe nog niets naar het FES gegaan, want de kosten voor de veiling waren hoger dan de opbrengsten. De veilingen met een topdeel lopen tot en met 2023. In 2002 en 2003 is per jaar gemiddeld 1,48 miljoen euro aan topdeel ontvangen. De verwachting is dat de opbrengsten van

---

<sup>1</sup> Zie ook de brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën van 23 maart 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 294).

2002 en 2003 representatief zijn, en de opbrengsten voor de Staat ten gevolge van de topdelen gemiddeld 1,5 miljoen euro zullen bedragen. De kosten voor de Staat zullen na invoering van dit wetsvoorstel afnemen.

De vergoeding van de restwaarde na het verstrijken van de vijftien jaar (geregeld in artikel 4 van het wetsvoorstel), zal gaan spelen bij de tweede veilingronde, vanaf 2017.

Er wordt van uitgegaan dat een benzinstation na 15 jaar voor 85% zal zijn afgeschreven. Er is daarbij meegenomen dat er tussentijds zal worden verbouwd. Na 15 jaar zal het station zeker moet worden aangepast aan de nieuwe tijd, maar het gebouw zal (met enige aanpassingen) langer bruikbaar zijn.

Uitgaande van globale aannames, waarbij de stichtingskosten gesteld worden op één miljoen euro, is de te vergoeden restwaarde 150 000,- euro. Als daarbij de huidige geschatte veilingkosten van 500 000,- euro worden opgeteld, kan gesteld worden dat met de hierbovengenoemde gemiddelde opbrengst per locatie voor de Staat bij iedere veiling van een locatie een positief saldo zal resteren.

#### *8. Toetsing administratieve lasten, bedrijfseffectentoets, toetsing op effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en gevolgen voor de rechterlijke macht*

Het wetsvoorstel is getoetst op administratieve lasten, bedrijfseffecten, effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en gevolgen voor de rechterlijke macht.

Een concepttekst van het wetsvoorstel is voorgelegd aan het adviescollege toetsing administratieve lasten. Het college heeft laten weten geen advies uit te zullen brengen omdat het wetsvoorstel niet valt binnen de selectiecriteria van het college.

De administratieve lasten liggen in hoofdzaak besloten in de werkzaamheden die door een onderneming moeten worden verricht in verband met de vijftienjaarlijkse veiling van haar locatie. De voorgestelde regelgeving is van toepassing op benzinstations en eventueel op wegrestaurants. Uitsluitend de wegrestaurants die naast de gebruikelijke activiteit kiezen voor de verkoop van motorbrandstoffen krijgen te maken met een geringe toename van de administratieve lasten, aangezien deze onderneming tevens werkzaamheden zal moeten verrichten in verband met de vijftienjaarlijkse veiling van haar locatie.

De bedrijfseffecten van dit voorstel zijn van invloed op 255 verkooppunten voor motorbrandstoffen langs rijkswegen, waarvan zijn er 65 in bezit van particulieren. De overige stations zijn in handen van oliemaatschappijen of aanverwante bedrijven. Daarnaast zijn er thans 37 wegrestaurants, die alleen effecten ondervinden als zij ervoor kiezen ook motorbrandstoffen te gaan verkopen.

De belangrijkste invloed van dit wetsvoorstel op het terrein van bedrijfseffecten ligt in de periodieke veiling van iedere locatie. Bedrijven kunnen daarmee rekening houden. Daarnaast is het veilingsschema voor de eerste veilingronde zodanig dat de bedrijfseffecten naar evenredigheid zijn verdeeld over alle betrokken bedrijven.

De Minister van Financiën is belast met de uitvoering van dit wetsvoorstel. De uitvoeringslasten zullen door de invoering van dit wetsvoorstel niet significant wijzigen.

De handhaving van dit wetsvoorstel is civielrechtelijk van aard. Voor geschillen inzake het huurrecht spreekt dit voor zich. De burgerlijke rechter biedt ook een rechtsgang voor de toetsing van andere aspecten

van dit wetsvoorstel, zoals de omvang van de compensatie die betrokkenen in het kader van dit wetsvoorstel ontvangen. Door de invoering van dit wetsvoorstel valt geen extra toename van een beroep op de rechterlijke macht te verwachten.

## II. ARTIKELSGEWIJS

### Artikelen 1 en 2

De Staat geeft aan ondernemingen grond in gebruik ten behoeve van de verkoop van motorbrandstoffen. Op die grond wordt een verkooppunt voor motorbrandstoffen – in het spraakgebruik: een benzinstation – gevestigd. Het verkooppunt kan door de betrokken gebruiker zelf worden geëxploiteerd. Maar die onderneming kan de exploitatie ook in handen geven aan een derde partij. Beide situaties komen voor en zijn ook onder het wetsvoorstel mogelijk. Het woord «gebruiken» in onderdeel b van artikel 1 heeft dus tevens de betekenis van «doen gebruiken». Het voorstel voor de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen definieert de derde als «exploitant». De onderneming waaraan grond is verhuurd onder het wetsvoorstel wordt, hoewel zij ook zelf een verkooppunt kan exploiteren, eenvoudigweg «huurder» genoemd.

Het begrip locatie, gedefinieerd in onderdeel c van artikel 1, is niet meer dan een neutrale aanduiding van een bepaald terrein, dat is gelegen op een verzorgingsplaats aan een weg in beheer bij het Rijk, en dat volgens de te sluiten huurovereenkomst bestemd is voor de verkoop van motorbrandstoffen. Of op de locatie naast een verkooppunt ook andere voorzieningen mogen worden aangebracht en hoe de locatie verder moet worden ingericht, is voor het voorstel voor de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen irrelevant.

Dit wetsvoorstel heeft slechts op een deel van de verkooppunten van motorbrandstoffen betrekking. Het gaat om benzinstations die door hun weggebonden karakter uitsluitend ten dienste staan aan gebruikers van wat vroeger de wegen van het Rijkswegenplan werd genoemd, het stelsel van autosnelwegen en autowegen dat een samenhangend net – het hoofdwegenet – vormde. Met het verdwijnen van de wettelijk geregelde wegenplanning door het vervallen van de Wet Uitkeringen Wegen ontbreekt een wettelijke terminologie als *hoofdwegen*, *zijnde wegen van het Rijkswegenplan*. De term *rijkswegen* brengt hier ook niet volledig uitkomst, omdat het Rijk in theorie ook andere wegen dan de wegen die hoofdverbindingen vormen in beheer kan hebben. Het verzorgingsbeleid van de Minister van Verkeer en Waterstaat omvat echter alleen de wegen die in beheer zijn bij het Rijk, dat in dit wetsvoorstel in zijn privaatrechtelijke hoedanigheid optreedt als de Staat. Langs deze wegen zijn in het kader van het voorzieningenbeleid verzorgingsplaatsen met en verzorgingsplaatsen zonder motorbrandstofverkooppunt ingericht. De verzorgingsplaats die geheel of gedeeltelijk is of wordt ingericht voor de verkoop van motorbrandstoffen, is het object van dit wetsvoorstel. Voor een dergelijke verzorgingsplaats of een dergelijk deel van een verzorgingsplaats is het woord locatie gekozen. In sommige gevallen is er sprake van een locatie die de gehele verzorgingsplaats beslaat. De definitie van het begrip locatie sluit dat niet uit. Dat de verzorgingsplaats of het gedeelte van een verzorgingsplaats moet zijn of worden ingericht voor de verkoop van motorbrandstoffen, wordt tot uitdrukking gebracht in de woorden «bestemd voor». Daarbij moet «bestemd» worden begrepen in



privaatrechtelijke zin, als de aanduiding van wat huurder en verhuurder in de huurovereenkomst op het oog hebben, en niet in bestuursrechtelijke zin.

Bij de definitie van verzorgingsplaats is aangegeven dat deze alleen bereikbaar is via een afrit van een weg die openbaar is in de zin van de Wegenwet. Hiermee is beoogd aan te geven dat het niet mogelijk is zich aan de werking van de systematiek van dit wetsvoorstel te onttrekken door een andere toegangsweg aan te leggen. Ook de gevallen waarbij er al zo'n andere toegangsweg is, vallen onder het bereik van dit wetsvoorstel omdat zo'n toegangsweg geen weg is die openbaar is in de zin van de Wegenwet. Dergelijke andere toegangswegen worden, voorzover zij aanwezig zijn, doorgaans gebruikt door het personeel van een verkooppunt voor motorbrandstoffen om met gebruikmaking van andere transportmiddelen dan een motorvoertuig het verkooppunt te bereiken.

Dit wetsvoorstel heeft vervolgens door de beperking van de werkingssfeer in artikel 2 betrekking op locaties op verzorgingsplaatsen die eigendom zijn van de Staat.

Wegen, die op het moment waarop dit wetsvoorstel in werking treedt als gevolg van de inperking van artikel 2 niet binnen haar reikwijdte vallen, kunnen dat later alsnog gaan doen. In het bijzonder is te denken aan wegen waarvan het beheer naderhand door de provinciale overheid aan het Rijk wordt overgedragen. In dat geval verkrijgt dit wetsvoorstel voor de betrokken weg vanaf het moment van overdracht haar volle werking. Praktisch komt dat op het volgende neer. Voorzover er op het moment van overdracht van het beheer van de weg aan het Rijk tussen de overdragende overheid en de gebruiker van een verkooppunt van motorbrandstoffen aan de betreffende weg een privaatrechtelijke overeenkomst is gesloten voor dat gebruik, zal de Staat via contractsovername in alle rechten en verplichtingen van de overdragende overheid treden. Zodra de betreffende overeenkomst eindigt, zal de Staat de betreffende locatie via een veiling overeenkomstig artikel 5 van dit wetsvoorstel in gebruik geven. De Staat heeft buiten het algemene burgerlijk recht geen instrumenten om de overgenomen overeenkomst te beëindigen. Indien sprake is van een overeenkomst voor onbepaalde tijd, dan zal de Staat streven naar beëindiging van de overeenkomst met wederzijds goedvinden, waarbij de voorwaarden tenminste gelijkwaardig zullen zijn aan de voorwaarden die gelden voor de wederpartijen van de Staat bij bestaande overeenkomsten als bedoeld in artikel 6 van dit wetsvoorstel. Op deze wijze beoogt de Staat locaties aan wegen die in beheer aan het Rijk worden overgedragen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op termijn in te passen in de systematiek van dit wetsvoorstel, zonder dat dit een nadelig effect heeft voor de rechtspositie van de gebruikers van locaties aan wegen die thans nog niet binnen de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen. Voorzover er op het moment van overdracht van het beheer van een weg aan het Rijk geen overeenkomsten bestaan tussen de overdragende overheid en de gebruiker van een verkooppunt van motorbrandstoffen aan de betreffende weg, zal de Staat aan de betreffende gebruikers op grond van de leden zes en zeven van artikel 5 van dit wetsvoorstel een huurovereenkomst aanbieden met een duur van 15 jaar. Daarna wordt de betreffende locatie in het reguliere veilingsschema opgenomen.

### **Artikel 3**

Locaties voor het vestigen van een verkooppunt voor motorbrandstoffen worden door de Staat voortaan uitsluitend in gebruik gegeven door middel van een veiling, gevolgd door een huurovereenkomst. Dit is een

bijzondere huurovereenkomst, die is ingericht volgens de normen van dit wetsvoorstel. Bovendien komt zij tot stand op een wijze die de algemene regel van aanbod en aanvaarding van het Burgerlijk Wetboek specificeert. Artikel 217, eerste lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek zegt, dat een overeenkomst tot stand komt door een aanbod en de aanvaarding daarvan. Zoals bij artikel 5 zal blijken, kan de Staat in beginsel slechts een locatie te huur aanbieden door met betrekking tot die locatie een openbare veiling uit te schrijven.

Het tweede lid van artikel 217 van Boek 6 Burgerlijk Wetboek verklaart bij wijze van regelend recht de artikelen 219 tot en met 225 van datzelfde Boek van toepassing op het aanbod en de aanvaarding. Om duidelijk te maken, dat het voorstel voor de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen deze artikelen niet op voorhand wil uitsluiten, is in het eerste lid van dit artikel bepaald, dat het tweede lid van artikel 217 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek onverminderd van kracht blijft. Dat betekent dus ook, dat in een concreet geval alsnog uit het aanbod, een rechtshandeling of uit de gewoonte kan voortvloeien dat een of meer van de genoemde artikelen van Boek 6 niet van toepassing zijn. In het bijzonder de veilingvoorwaarden zullen artikelen kunnen uitsluiten.

Degene met wie de Staat een huurovereenkomst sluit, krijgt dus een locatie in gebruik waarop hij een verkooppunt voor motorbrandstoffen kan vestigen. Om het verkooppunt er daadwerkelijk te *mogen* vestigen moet de huurder voldoen aan allerlei eisen van bestuursrechtelijke aard; het kwam eerder al ter sprake. Het is verder aan de nieuwe huurder om aan die vereisten te voldoen.

De huurder huurt in de eerste plaats een locatie, dat is: een stuk grond. Die grond kan onbebouwd zijn, maar ook bebouwd; wat er op de locatie staat is per locatie verschillend. Mocht er iets gebeuren met hetgeen er staat, dan gaat daarmee de locatie zelf nog niet teniet en blijft de huurovereenkomst gewoon in stand. Pas in de situatie dat de Staat de huurder niet het genot van de locatie zelf kan verschaffen, is er sprake van een gebrek in de zin van artikel 204, tweede lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Alleen in dat geval heeft de huurder de rechten die het Burgerlijk Wetboek in de op dat artikel volgende artikelen hem geeft.

Wanneer de grond van de locatie bebouwd is, is de huurder – uiteraard binnen de beperkingen van de huurovereenkomst en van voorschriften van bestuursrechtelijke aard – vrij om aan de bebouwing, beplanting en installaties die hij bij het begin van de huur aantreft te veranderen wat hij wil, en dat ook gedurende de huurtijd te doen. Wel dient hij er natuurlijk voor te zorgen, dat alles in een behoorlijke staat verkeert. De gedachte achter het voorstel voor de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen is nu eenmaal, dat degene die een locatie in gebruik krijgt verantwoordelijk is voor wat hij op die locatie aanbrengt aan bebouwing en dergelijke, indien hij die bebouwing nodig meent te hebben voor zijn werkzaamheden. Het derde lid van dit artikel geeft hier een bijzondere regeling die het bepaalde in de artikelen 215 en 217 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek nader uitwerkt.

In de convenanten is overeengekomen, dat locaties voortaan voor niet langer dan vijftien jaar in gebruik worden gegeven, en het vierde lid van artikel 3 beperkt de huurovereenkomst dan ook tot die duur. Een overeenkomst die voor een langere duur is gesloten is op grond van artikel 40 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek dan ook nietig, voor het gedeelte waarmee de termijn van vijftien jaar wordt overschreden. Een kortere huurovereenkomst is mogelijk en daarom is verlenging van de huur niet uitgesloten, zolang maar niet als gevolg van de verlenging de

huur langer gaat duren dan de genoemde vijftien jaren. De duur is ten hoogste vijftien jaren: de huurovereenkomst kan binnen die periode van vijftien jaren volgens de gewone regels van het burgerlijk recht worden beëindigd. De vijftien jaren zijn hier overigens vanzelfsprekend telkens te rekenen vanaf de dag, dat een na een veiling totstandgekomen huurovereenkomst daadwerkelijk in werking treedt. In het geval dat de huurovereenkomst na een veiling niet tot stand komt ingevolge artikel 5, vijfde lid, is een overschrijding van de absolute termijn van vijftien jaren mogelijk. De laatste volzin van het vierde lid van artikel 3 geeft daartoe een regeling, die te beschouwen is als een nadere uitwerking van het bepaalde in artikel 230 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Zoals bij artikel 7, tweede lid, verder wordt toegelicht, zal met name na de zogenaamde eerste veiling de nieuwe huurovereenkomst pas een aantal weken na de veiling daadwerkelijk tot stand komen. De termijn van vijftien jaar gaat logischerwijs lopen op het moment, dat de huurder zijn rechten kan uitoefenen, dus op het moment waarop de locatie feitelijk aan de nieuwe huurder ter beschikking wordt gesteld. Dat is overigens ook, wat in de convenanten is afgesproken.

Het vijfde lid van artikel 3 bevat een aantal afwijkingen van het algemene huurrecht en het huurrecht van bedrijfsruimte. Om ieder misverstand te voorkomen is bepaald, dat afdeling 6 van titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is. Deze uitsluiting van de toepassing van de bepalingen inzake het huurrecht van bedrijfsruimte heeft uitsluitend betrekking op de rechtsverhouding tussen de huurder en de Staat en niet op de rechtsverhouding tussen de huurder en de exploitant. In die laatste rechtsverhouding zal, uitgaande van de huidige rechtspraak, nog steeds sprake zijn van huur van bedrijfsruimte in de zin van artikel 290 leden 2 en 3 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, zoals bepaald in het zesde lid van artikel 3.

De uitsluiting van de toepassing van de bepalingen van afdeling 6 van titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek is noodzakelijk om de bijzondere rechtsverhouding tussen de Staat en de huurder de vorm te kunnen geven die in dit wetsvoorstel is neergelegd en die verder zal worden uitgewerkt in de huurovereenkomst tussen de Staat en de huurder. Onderdelen van deze bijzondere rechtsverhouding tussen de Staat en de huurder zijn onder meer de beperking van de maximale duur van de huurovereenkomst en de vergaande bevoegdheden van de huurder ten aanzien van de opstallen, zoals hiervoor en hierna verder is toegelicht. Om deze bijzondere rechtsverhouding verder vorm te kunnen geven in de huurovereenkomst, is het daarnaast noodzakelijk de mogelijkheid te hebben af te wijken van een aantal dwingendrechtelijke bepalingen van het algemene huurrecht. Daartoe is voorzien in het buiten toepassing verklaren van de artikelen 206, derde lid, 215, zesde lid, 226, vierde lid van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Ten slotte is in het vijfde lid ook artikel 230a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek buiten toepassing verklaard. Deze laatste afwijking is opgenomen omdat het niet valt uit te sluiten dat er zich op een locatie gebouwde onroerende zaken als bedoeld in artikel 230a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek bevinden. Bij de beëindiging van de huurovereenkomst zou de voormalige huurder het genot van het gehuurde van de opvolgend huurder kunnen beperken door zich te beroepen op de bescherming van artikel 230a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Dat zou een ernstige verstoring opleveren van het idee dat het genot van een locatie in zijn geheel, dus met alle zaken die zich op de locatie bevinden, aan de actuele huurder toekomt. Om die reden is de toepassing van artikel 230a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek uitgesloten. Om dezelfde reden gebeurt dat ook in het zesde lid van artikel 3, in de verhouding tussen huurder en exploitant, voorzover hun onderlinge overeenkomst

een huurovereenkomst is in de zin van artikel 201 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Het zesde lid van artikel 3 staat uitdrukkelijk toe, dat de huurder op zijn beurt met een exploitant overeenkomt, dat de laatste de verkoop van de motorbrandstoffen ter hand neemt in plaats van de huurder. De exploitant kan de locatie van de huurder onderhuren, maar de exploitant en de huurder kunnen hun rechtsverhouding ook anders vormgeven. In alle gevallen eindigt echter de overeenkomst tussen de exploitant en de huurder tegelijk met de huurovereenkomst tussen de huurder en de Staat, na verloop van uiterlijk vijftien jaren sinds de dag waarop de huurder de locatie door een veiling in gebruik kreeg. De overeenkomst tussen de huurder en de exploitant eindigt dan van rechtswege, zonder dat een opzegging noodzakelijk is. Buiten de gevallen voorzien in artikel 306 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek heeft de exploitant dan geen aanspraak op schadevergoeding. Dit vloeit voort uit de systematiek van de harde koppeling tussen de beëindiging van de huurovereenkomst tussen de Staat en de huurder en het daaruit voortvloeiende einde van de overeenkomst tussen de huurder en de exploitant. De maximale termijn van vijftien jaar doorbreekt daarmee de bepalingen over termijnbescherming van afdeling 6 van titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Om de exploitant voor het overige binnen de termijn van vijftien jaren de bescherming te geven die hem ook nu al toekomt op grond van het algemene huurrecht en de vaste jurisprudentie op het terrein van de huur van bedrijfsruimte en benzinestations, is afdeling 6 van titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek op de overeenkomst tussen de huurder en de exploitant van toepassing verklaard, voorzover die overeenkomst betrekking heeft op bedrijfsruimte in de zin van artikel 290 leden 2 en 3 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Voor de invulling van het begrip bedrijfsruimte moet worden aangehaakt bij de vaste jurisprudentie hierover.

Het is denkbaar, dat een onderneming die op grond van de veiling met de Staat een huurovereenkomst heeft gekregen er een voorkeur voor heeft de locatie in gebruik te krijgen op grond van een recht van erfpacht. Op een dergelijk recht kan weer een recht van hypotheek worden gevestigd, wat de financiering kan vereenvoudigen. Om aan die voorkeur tegemoet te kunnen komen is in het zevende lid de mogelijkheid geopend om onmiddellijk na de veiling, op verzoek van degene die het hoogste bod heeft gedaan, in plaats van de huurovereenkomst te komen tot een recht van erfpacht. Of de Staat in een concreet geval een verzoek inwilligt hangt van de omstandigheden af. Hij is tot inwilligen niet verplicht. Een voorwaarde is in ieder geval, dat de verzoeker alle kosten en lasten op zich neemt die met de vestiging van een recht van erfpacht gemoeid zijn, zoals de notariële kosten en de in dat geval verschuldigde overdrachtsbelasting.

#### **Artikel 4**

De gewone huurder die veranderingen aanbrengt aan het gehuurde kan daarvoor aanspraak maken op een vergoeding (artikel 216, derde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek). Ook de huurder van een locatie behoort een dergelijke aanspraak te hebben, die echter wordt gekleurd door de eigen aard van de huur. Het bijzondere vergoedingsrecht dat artikel 4 geeft komt dan ook in de plaats van de bepaling in het Burgerlijk Wetboek die voor de gewone huurder geldt.

#### **Artikel 5**

Wanneer de Staat een locatie te huur wil aanbieden, schrijft hij een veiling uit. Degene die op die veiling het hoogste bod uitbrengt, verwerft daarmee het recht met de Staat een huurovereenkomst te sluiten. De

Staat is door de aanvaarding van het hoogste bod niet meer vrij ten aanzien van de betrokken locatie een huurovereenkomst te sluiten met een ander dan degene die op de veiling het hoogste bod heeft uitgebracht.

Door aanvaarding van het hoogste bod door de Staat ontstaan twee verbintenissen: de Staat verbindt zich tot het sluiten van een huurovereenkomst met degene die op de veiling het hoogste bod heeft uitgebracht en degene die op de veiling het hoogste bod heeft uitgebracht verbindt zich om binnen twee weken na de dag van de veiling het geboden bedrag aan de Staat te betalen. De huurovereenkomst komt tot stand op het moment dat de Staat het geboden bedrag binnen twee weken na de dag van de veiling heeft ontvangen.

Naast de opbrengst van de veiling, die een noodzakelijk uitvloeisel is van het instrumentarium dat is gekozen om marktwerking te bereiken, ontvangt de Staat jaarlijks een vergoeding voor de huur van (de ondergrond van) de locatie.

De jaarlijkse huurvergoeding die op grond van de huurovereenkomst verschuldigd is, wordt berekend volgens een vaste methodiek. De huurvergoeding bestaat uit een variabel deel berekend aan de hand van de doorzet van de motorbrandstoffen en een vast deel, waarbij rekening wordt gehouden met de objectieve omstandigheden van de locatie, zoals passantenstroom, voorzieningen op de locatie en de kavelgrootte. De methode is vastgesteld op voorstel van een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de convenantpartijen. In beide vergoedingen is een progressie ingebouwd. Na vijf jaren vindt een herijking van de methode plaats en kunnen de bedragen worden geïndexeerd.

De organisatie van de veiling is in handen van de minister onder wie het beheer van de eigendommen van de Staat berust. Dat is de Minister van Financiën. Het behoort tot zijn verantwoordelijkheid te bewerkstelligen, dat de Staat de veiling organiseert volgens dezelfde beginselen als die, waaraan de Staat moet voldoen wanneer hij als openbaar bestuur optreedt. Dat wil in het bijzonder zeggen, dat de veiling volgens een objectieve, doorzichtige en non-discriminatoire procedure dient te verlopen. In het Convenant is bovendien afgesproken, dat de veiling niet «asymmetrisch» zal zijn. Alle bidders worden formeel gelijk behandeld. De veiling zelf zal plaats hebben onder leiding van een onafhankelijke veilingmeester. De veiling is openbaar, dat wil zeggen dat zij voor iedere gegadigde en belangstellende toegankelijk is. Waarbij moet worden aangetekend, dat wel bepaalde maatregelen voor een ordelijke gang van zaken nodig kunnen zijn, zoals aanmelding vooraf en identificatie. Teneinde echter te bewerkstelligen, dat aan de veiling alleen serieuze gegadigden meedoen, kan zowel voor de deelname zelf als voor het biedboek betaling worden gevraagd. Uit de ontvangen bedragen kan tevens een deel van de kosten van de veiling en van het biedboek worden bestreden.

De Minister van Financiën stelt bij ministeriële regeling in een toelatingsreglement en een veilingreglement nadere regels. Deze ministeriële regelingen bevatten voorschriften van administratieve aard. In het toelatingsreglement komen regels voor de toelating tot de veiling, onder meer over de procedure van toelating en de eisen die aan de veilingdeelnemers gesteld worden. Een van de eisen die gesteld kan worden, is dat toegang tot de veiling slechts tegen betaling verleend wordt. De betaling die gevraagd zal worden, dekt slechts in beperkte mate de kosten die de Staat moet maken voor het organiseren van een veiling. In het veilingreglement komen onder meer regels over de veilingssystematiek, veilingprocedure, gedragsregels tijdens de veiling en de procedure voor de afwikkeling van de veiling. In eerdere veilingen is al gebruik gemaakt van zowel een toelatingsreglement als een veilingreglement. De nog vast te stellen ministeriële regelingen voor beide reglementen zullen naar verwachting

vrijwel gelijklopend zijn aan de bij de eerdere veilingen reeds gebruikte reglementen. Deze regelingen zijn met het oog op die eerdere veilingen in februari 2002 aan de Tweede Kamer gezonden.<sup>1</sup>

De tekst van de huurovereenkomst waarop wordt geboden wordt opgenomen in het biedboek, zodat mogelijke bieders vooraf goed in de gelegenheid zijn om te beoordelen of zij met de bepalingen van de huurovereenkomst willen instemmen. Het biedboek is, zoals het vierde lid van artikel 5 zegt, voorafgaande aan de veiling voor belangstellenden verkrijgbaar. Dat zal in ieder geval op een zodanig tijdstip zijn, dat belangstellenden voldoende tijd hebben om zich een behoorlijk oordeel over alle aspecten van de locatie te vormen, zodat zij weten waarop zij bieden.

Het is niet uit te sluiten dat degene die het hoogste bod op de veiling heeft uitgebracht niet of niet tijdig voldoet aan zijn verplichting tot betaling van het geboden bedrag aan de Staat. Daarom bepaalt het vijfde lid van dit artikel, dat de huurovereenkomst niet tot stand komt, wanneer niet binnen twee weken na de dag van de veiling het geld is voldaan. In dat geval wordt er een nieuwe, op zo kort mogelijk termijn te houden veiling uitgeschreven.

Vanzelfsprekend mag degene die het hoogste bod deed en dat bod vervolgens niet gestand doet voor zijn nalatigheid niet worden beloond. Hij behoort de schade die de Staat door zijn handelen lijdt te vergoeden, een verplichting die eveneens in het slot van het vijfde lid is neergelegd.

Er zijn omstandigheden denkbaar, waarin een veiling niet past als manier om de wederpartij van een huurovereenkomst te kiezen. Het kan nodig zijn om een locatie in gebruik te geven uitsluitend ter vervanging van een bestaande locatie, wanneer werkzaamheden het gebruik van de bestaande locatie onmogelijk maken op een tijdstip, dat de overeenkomst voor het gebruik van die locatie nog niet ten einde is. Ook wanneer een locatie maar voor een korte tijd in gebruik kan worden gegeven, staan de tijd en de kosten die met het voorbereiden en uitschrijven van een veiling zijn gemoeid niet in verhouding tot de duur van de huurovereenkomst. Voorts moet er ruimte zijn voor het beleid dat bij de toelichting op de artikelen 1 en 2 is geschetst. Het zesde en het zevende lid van artikel 5 voorzien in deze situaties door het mogelijk te maken om in de limitatief genoemde bijzondere omstandigheden van de hoofdregel van het eerste lid – een huurovereenkomst sluiten door middel van een veiling – af te wijken. Omdat niet kan worden uitgesloten dat zich in de toekomst nog andere bijzondere omstandigheden zullen voordoen die een afwijking van de hoofdregel wenselijk maken, is de mogelijkheid opengelaten daarin te voorzien bij algemene maatregel van bestuur. Hiermee wordt een zekere mate van flexibiliteit verkregen, zonder dat lichtvaardig afwijken van de hoofdregel mogelijk is.

Van de mogelijkheid van het zesde lid zal overigens ook gebruik worden gemaakt in de enkele gevallen, dat een door de Minister van Economische Zaken toegewezen exploitant – wat daar onder te verstaan is, wordt verder toegelicht bij de artikelen 9 tot en met 14 – nog niet de gelegenheid heeft gehad om daadwerkelijk een verkooppunt van motorbrandstoffen te gaan exploiteren. Deze uitzondering is geregeld in artikel 16, eerste lid.

## **Artikel 6**

Vanaf artikel 6 wordt geregeld hoe van de bestaande situatie, waarin locaties door de Staat vaak voor tientallen jaren in gebruik zijn gegeven, wordt overgegaan naar de nieuwe situatie van door middel van veiling verkregen huurovereenkomsten van ten hoogste vijftien jaren. De overgangsregelingen die in het Convenant en in het Convenant onderliggende rechtsrelaties zijn overeengekomen met alle verschillende

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 24 036, nr. 249.

betrokkenen zijn tamelijk complex. De vertaling van deze overgangsregelingen in het wetsvoorstel weerspiegelt deze complexiteit. De complexiteit vloeit voort uit de voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel. Die voorgeschiedenis is in het algemeen deel van de memorie van toelichting al uitgebreid behandeld. Voor de verschillende betrokkenen is de complexiteit niet bezwaarlijk, omdat zij uit hoofde van hun betrokkenheid bij de totstandkoming van de afspraken over de overgangsregelingen daar kennis van dragen. Zo de complexiteit voor anderen al bezwaarlijk zou wezen, moet worden bedacht dat de overgangsperiode een tijdelijke toestand is, die uitmondt in een eenvoudige en doorzichtige situatie die is neergelegd in de artikelen die voorafgaan aan artikel 6 van dit wetsvoorstel.

In artikel 6 worden met het oog op de verdere overgangsbepalingen de begrippen bestaande overeenkomst, bestaande exploitatieovereenkomst en bestaande exploitant gedefinieerd. Op dit moment zijn locaties door de Staat zowel door middel van erfpacht als door middel van huurovereenkomsten in gebruik gegeven (soms aangeduid als «concessie» of «privaatrechtelijke vergunning»). De definities houden daar rekening mee, onder meer door de wederpartij van de Staat bij deze bestaande overeenkomsten eenvoudigweg als «wederpartij», en niet als, bijvoorbeeld, huurder aan te duiden.

Het moet bij de bestaande overeenkomsten en de bestaande exploitatieovereenkomsten gaan om overeenkomsten die al bestaan op het moment waarop het wetsvoorstel in werking treedt en die nog steeds bestaan op het moment waarop een veiling wordt gehouden met betrekking tot het verkooppunt van motorbrandstoffen, waarvan ze het gebruik regelen. Een overeenkomst die bestaat wanneer het wetsvoorstel in werking treedt, maar die vóór de veiling al uit zichzelf eindigt, is geen bestaande overeenkomst of bestaande exploitatieovereenkomst in de hier bedoelde zin, evenmin als een overeenkomst die bestaat op het moment van veilen, maar die is gesloten nadat het wetsvoorstel in werking is getreden. Is echter een contractspartij vervangen terwijl de overeenkomst zelf in stand is gebleven, bijvoorbeeld op grond van het recht tot indeplaatsstelling, dan is daardoor de bestaande overeenkomst of bestaande exploitatieovereenkomst niet geëindigd en blijft de overgangsregeling van kracht. De overeenkomsten met betrekking tot een verkooppunt van motorbrandstoffen die tot stand zijn gekomen als gevolg van een veiling die heeft plaatsgevonden vóórdat de het wetsvoorstel in werking is getreden, vallen buiten het bereik van de definitie van bestaande overeenkomst. In 2002 en 2003 zijn er op basis van het Convenant veilingen gehouden. De overeenkomsten tussen de Staat en de huurder die als gevolg daarvan tot stand zijn gekomen, hebben een duur van vijftien jaar. Na ommekomst van deze periode zullen de betreffende verkooppunten van motorbrandstoffen via een veiling bedoeld in artikel 5 in gebruik worden gegeven. Deze veilingen vallen niet onder het tijdschema als bedoeld in artikel 7, eerste lid.

Voor wegen die pas na inwerkingtreding van het wetsvoorstel binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel komen geldt dat er per definitie geen sprake kan zijn van een bestaande overeenkomst. Immers, de Staat zal pas een overeenkomst sluiten met betrekking tot locatie die is gelegen aan een weg die eerder niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel viel op een moment dat de weg wel onder de reikwijdte komt. Per geval zal de Staat bezien hoe ten aanzien van de locatie aan een zodanige weg gekomen kan worden tot een spoedige inpassing in het systeem van dit wetsvoorstel.

## Artikel 7

In het Convenant en in het Convenant onderliggende rechtsrelaties is met alle betrokkenen bij bestaande overeenkomsten afgesproken, dat zij vrijwillig de bestaande, langdurende overeenkomsten vroegtijdig beëindigen op de in de convenanten beschreven voorwaarden. Die voorwaarden zijn, voor zover die een plaats moeten hebben in het wetsvoorstel, beschreven in artikel 7 voor de wederpartijen van de Staat bij bestaande overeenkomsten, in artikel 9 en volgende voor exploitanten (in de zin van artikel 1 van het wetsvoorstel) die een verkooppunt van motorbrandstoffen exploiteren op het moment dat het voorstel voor de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen van kracht wordt, in artikel 15 voor beide categorieën, en in artikel 17 voor bepaalde ondernemers die op het moment waarop het wetsvoorstel van kracht wordt een wegrestaurant uitbaten.

In het Convenant zijn de betrokken partijen overeengekomen, dat bestaande overeenkomsten eindigen volgens een tijdschema dat zich uitstrekt over een periode van tweeëntwintig jaren. De te beëindigen overeenkomsten zijn over die tijdsduur gelijkmatig verdeeld, waarbij ook is gelet op de aard van de locatie en van de exploitatie. Het schema biedt iedereen duidelijkheid over wat er met de betrokken bestaande overeenkomsten staat te gebeuren. Het mag echter geen knellend keurslijf worden. Daarom is met de betrokken partijen afgesproken dat het schema jaarlijks door de minister van Financiën wordt vastgesteld voor telkens een komende, beperkte periode van zeven en een half jaar. Bij die vaststelling zal dan rekening kunnen worden gehouden met veranderingen die volgens het Convenant in het schema een gevolg moeten krijgen. In ieder geval kunnen betrokkenen bij een bestaande overeenkomst vragen om een wijziging van de volgorde van het schema via ruiling. Vanzelfsprekend zal een verzoek dat een ruiling betreft van plaatsen in het schema en van welke ruiling het Convenant en de zogenoemde bilaterale convenanten hebben bepaald, dat zij mogelijk is, door de minister van Financiën worden ingewilligd en in de vaststelling van het schema worden verwerkt. Van belang is wel, dat alleen een verandering in het schema zal worden aangebracht, indien naar het oordeel van de minister van Financiën het evenwicht van het schema in stand blijft. Bovendien zal een verzoek bijtijds moeten worden ingediend wil het gehonoreerd kunnen worden, als regel niet later dan twee weken na afloop van de (laatste) veiling in het jaar voorafgaand aan het jaar, waarop de ruiling betrekking heeft. Waar veilingen naar verwachting telkens in september zullen plaats hebben, zal een verzoek dat betrekking heeft op een locatie die het jaar daarna ter veiling komt dus ook uiterlijk eind september, begin oktober moeten worden gedaan. In ieder geval zal een dergelijk verzoek, wil het in overweging genomen kunnen worden, op een zodanig tijdstip moeten worden ingediend, dat het kan worden verwerkt in het in december van ieder jaar bekend te maken schema.

De jaarlijkse vaststelling van het schema door de minister van Financiën moet worden gezien als een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling en is derhalve niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Het schema bepaalt immers het moment waarop de Staat zijn privaatrechtelijke bevoegdheden ten aanzien van een locatie zal uitoefenen.

Het tweede lid van artikel 7 bevestigt hetgeen in het Convenant en in de verschillende, op dat Convenant gebaseerde zogenaamde bilaterale convenanten is overeengekomen: in de plaats van de oorspronkelijk afgesproken duur van de bestaande overeenkomsten komt als einde van die overeenkomsten het moment, waarop de betrokken locatie na een veiling opnieuw in gebruik wordt gegeven. Hierbij moet onderstreept worden, dat



de bewoordingen van het tweede lid niet betekenen, dat de bestaande overeenkomst op de dag van de veiling eindigt. Op grond van de bilaterale overeenkomsten is afgesproken, dat de wederpartij van de Staat bij de bestaande overeenkomst die overeenkomst kan voortzetten tot drie maanden na de dag van de veiling, of tot zoveel eerder als hij met de nieuwe huurder afspreekt. De reden daarvan is, dat met die termijn zowel de oude als de nieuwe gebruiker van het verkooppunt de gelegenheid heeft om voor een vlekkeloze overgang zijn zaken op orde te brengen. De nieuwe huurovereenkomst die voortvloeit uit de veiling, bedoeld in het eerste lid van dit artikel, zal daarom de clausule hebben, dat zij drie maanden na de dag van de veiling in werking treedt, of eerder naar gelang wordt overeengekomen.

Waar het tweede lid van dit artikel zegt, dat de bestaande overeenkomst eindigt wanneer de nieuwe huurovereenkomst in werking treedt, betekent dat, dat de bestaande overeenkomst eindigt, wanneer de nieuwe huurovereenkomst na verloop van die drie maanden of een tussen de betrokken gebruikers afgesproken kortere termijn uitgevoerd wordt. Pas op dat moment kan de nieuwe huurder er aanspraak op maken, dat de locatie aan hem ter beschikking wordt gesteld. En evenzeer pas vanaf dat moment heeft de Staat recht op huurpenningen. Dit heeft overigens ook tot gevolg, dat, wanneer een veiling niet leidt tot de totstandkoming van een nieuwe huurovereenkomst doordat het geboden bedrag niet wordt betaald (zie artikel 5, vijfde lid), de bestaande overeenkomst van kracht blijft tot het moment, waarop na een nieuwe veiling alsnog een nieuwe huurovereenkomst in werking treedt. Ook hier is sprake van een nadere invulling van artikel 230 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Op deze wijze komt een recht van de betrokken «zittende» huurder of erfpachter, de wederpartij van de Staat bij de bestaande overeenkomst, voortijdig tot zijn einde. Die onderneming behoort daarvoor een tegemoetkoming te ontvangen, zoals eveneens in het Convenant is afgesproken. Die tegemoetkoming bestaat uit de opbrengst van de eerste veiling met betrekking tot de betreffende locatie, zodat een zeker verband is gelegd tussen de tegemoetkoming en de marktwaarde van de locatie. Het is echter mogelijk, dat de bestaande overeenkomst de «zittende» huurder of erfpachter recht geeft op een vergoeding van de bebouwingen, installaties en dergelijke bij het einde van de overeenkomst. Een dergelijk recht kan bijvoorbeeld bestaan op grond van artikel 99 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, indien de bestaande overeenkomst de vorm heeft van een recht van erfpacht. Het is niet in de geest van het Convenant, indien de wederpartij bij een bestaande overeenkomst een lagere vergoeding krijgt dan haar op grond van die overeenkomst toekomt, doordat de voor haar bestemde opbrengst van de veiling lager uitvalt dan die vergoeding. Daarom zegt de tweede volzin van het derde lid van artikel 7, dat de wederpartij bij een bestaande overeenkomst in ieder geval recht heeft op de vergoeding die die overeenkomst haar toekent. Levert de veiling een hoger bedrag op, dan krijgt zij het meerdere. Levert de veiling een lager bedrag op, dan krijgt zij niet dat lagere bedrag, maar de contractuele vergoeding. Bij de bepaling van wat het hoogste bedrag is van de twee, de veilingopbrengst of de contractuele vergoeding, wordt overigens geen rekening gehouden met het bedrag dat de Staat inhoudt op de opbrengst van de veiling op grond van het vierde lid van dit artikel, indien degene die het hoogste bedrag heeft geboden de «zittende» onderneming is.

Wat die inhouding betreft, is in het Convenant bepaald, dat de in dit artikel bedoelde eerste veiling van een locatie waarvoor een bestaande overeenkomst geldt een voorziening moet hebben om te voorkomen, dat de «zittende» onderneming onevenredig voordeel haalt uit haar positie van wederpartij bij die bestaande overeenkomst. Die voorziening bestaat er in, dat op de opbrengst van de veiling die die wederpartij ontvangt een deel

wordt ingehouden, indien die wederpartij bij die eerste veiling het hoogste bod uitbrengt. Een «zittende» onderneming die, met andere woorden, na de veiling als nieuwe huurder uit de bus komt, krijgt als tegemoetkoming voor het voortijdig einde van haar bestaande overeenkomst dus niet de volledige opbrengst van de veiling, maar slechts een deel. Daarmee wordt het minder aantrekkelijk om bij de «eigen» locatie het hoogste bod te doen. Het in te houden deel, dat ook wel als «topdeel» wordt aangeduid, bedraagt het verschil tussen het hoogste en het naast hoogste bod. Het kan echter nooit meer bedragen dan 30% van het hoogste bod. Bij de veilingen in 2002 en 2003 is een percentage aangehouden van 15. Vooralsnog voldoet dit percentage van 15. De minister van Financiën heeft echter de vrijheid een ander percentage vast te stellen, mits dit niet meer is dan 30. Deze bovengrens is het resultaat van afspraken tussen de minister van Economische Zaken en de minister van Financiën.

Voor alle duidelijkheid wordt er overigens op gewezen, dat deze regel, dus de inhouding van het topdeel, alleen kan worden toegepast, wanneer het bod van de «zittende» onderneming niet het enige bod is. Van een «hoogste bod» kan immers alleen sprake zijn, wanneer er naast het bod van de «zittende» onderneming nog een ander bod is, waarmee het eerste bod kan worden vergeleken.

De minister van Financiën heeft bij herhaling onderstreept<sup>1</sup>, dat deze regeling van het topdeel, als nadere bepaling van de in het Convenant bedoelde «voorziening», zal worden gevolgd zolang er geen aanwijzingen zijn, dat de regeling niet aan haar doel beantwoordt. Een standpunt, dat strookt met de gemaakte afspraken. Met die afspraken strookt het echter ook, dat er een andere «voorziening» komt om te voorkomen dat de «zittende» onderneming ter veiling voordeel trekt van haar positie, zodra er aanwijzingen zijn dat de huidige regeling niet goed werkt. In dat geval zal een voorstel worden ingediend tot wijziging van het wetsvoorstel op dit punt.

### **Artikel 8**

In artikel 4 is aan de huurder een bijzonder vergoedingsrecht toegekend voor de restwaarde van de opstallen die hij op de locatie heeft aangebracht. Dit bijzondere vergoedingsrecht geldt alleen voor de huurder die een huurovereenkomst met de Staat heeft die overeenkomstig artikel 5 tot stand is gekomen.

Artikel 8 geeft een regeling voor de vergoeding die de wederpartij van de Staat bij een bestaande overeenkomst ontvangt voor de restwaarde van de opstallen die hij op de locatie heeft aangebracht. De huurder die hem opvolgt op die locatie is verplicht deze restwaarde rechtstreeks aan hem te vergoeden. Een belastbaar feit voor de overdrachtsbelasting doet zich op deze wijze niet voor.<sup>2</sup>

De omvang van de vergoeding die de huurder aan de wederpartij van de Staat bij een bestaande overeenkomst moet betalen, wordt door de Staat in het biedboek bij de veiling opgenomen.

De regeling van artikel 8 geldt per definitie alleen voor de eerste keer dat een locatie geveild wordt.

### **Artikelen 9 tot en met 14**

De artikelen 9 tot en met 14 verwoorden de afspraken en toezeggingen die zijn geregeld in de artikelen 2, 3, 5, 6, 6A en 7 van de Bijlage Overgangsregeling Onderliggende Rechtsrelaties (hierna aangeduid als «de Bijlage»), die hoort bij het Convenant onderliggende rechtsrelaties. Deze overgangsregeling beschermt de bestaande exploitanten – de zogenaamde onderliggende rechtsrelaties – gedurende een bepaalde tijd tegen

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 249, Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 250, Kamerstukken II 2002/03, 24 036, nr. 278.

<sup>2</sup> Zie ook de parlementaire behandeling van de Wijzigingswet Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet op belastingen van rechtsverkeer en enkele andere belastingwetten in verband met de bestrijding van constructies met betrekking tot onroerende zaken (Kamerstukken I 1995/96, 24 172, nr. 20b, p. 5).

de gevolgen van een veiling die wordt gehouden met betrekking tot het verkooppunt van motorbrandstoffen dat zij exploiteren. Kort samengevat komt de regeling er op neer, dat deze bestaande exploitanten hun exploitatie van het verkooppunt in weerwil van de veiling kunnen voortzetten tot ten minste 1 januari 2017 of, wanneer het een bestaande exploitant is die behoort tot de bijzondere categorie van zogenaamde toegewezen exploitanten, 1 januari 2020. Op deze data zijn de respectieve overgangsregelingen geëindigd en conform de afspraken in artikel 5 van de Bijlage is de hoofdregel dat daarmee alle exploitatieovereenkomsten eindigen die op dat moment van kracht zijn, zonder dat de (bestaande) exploitant aanspraak kan maken op een vervangende overeenkomst of op enige andere vorm van vergoeding wegens de beëindiging.

Hoewel het niet waarschijnlijk is, kan het niet worden uitgesloten, dat dit wetsvoorstel een voortijdig einde maakt aan rechten die partijen op grond van een exploitatieovereenkomst in zekere zin «onvoorwaardelijk» hebben. Het is mogelijk, dat deze rechten moeten worden beschouwd als «eigendom» in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het Protocol). Wanneer het dan een voortijdig einde van de eigendom betreft van een bestaande exploitant, die niet direct of indirect heeft ingestemd met het Convenant onderliggende rechtsrelaties, rijst de vraag, of die voortijdige beëindiging door het Protocol wordt toegestaan.

Artikel 1 van het Protocol stelt aan een ontneming van eigendom de eisen, dat het gebeurt in het algemeen belang, en onder de voorwaarden voorzien in de wet en, voorzover de betrokkene geen ingezetene van Nederland is, in de algemene beginselen van internationaal recht. Zo dit wetsvoorstel al leidt tot een ontneming van eigendom als door het Protocol wordt bedoeld, dan wordt er in ieder geval aan deze vereisten voldaan. De voorwaarden voor de ontneming worden voorzien in het wetsvoorstel. De gehele operatie waarvan dit wetsvoorstel het sluitstuk is heeft geen ander doel dan het algemeen belang, wat het doel van de mogelijke eigendomsontneming legitiem maakt. Het algemeen belang is erin gelegen een nieuwe systematiek mogelijk te maken voor toetreding tot de benzinemarkt langs wegen in beheer bij het Rijk. Het belang daarvan is in het algemeen deel van deze toelichting uitgewerkt. De ontneming, zo zij zich voor zal doen, ligt ver in de toekomst – niet eerder dan na 31 december 2016 respectievelijk 31 december 2019 – en is dus goed voorzienbaar. Tegelijk kan daarmee worden vastgesteld, dat zij niet een disproportionele last voor de betrokkene oplevert. Een exploitatieovereenkomst die de verhoudingen voor meer dan vijftien jaar – het Convenant onderliggende rechtsrelaties werd immers eind 2001 gesloten – onwrikbaar vastlegt is uitzonderlijk. Iedere ondernemer zal er rekening mee houden, dat door verloop van een dergelijke periode omstandigheden veranderen. Voor wie dat niet doet is het niet onevenredig, dat hij zelf de gevolgen van veranderingen draagt. Overigens staat tegenover een eventuele uiteindelijke ontneming een langdurige bescherming gedurende de overgangsregeling. Deze bescherming brengt niet alleen nog meer evenwicht in de regeling, maar kan bovendien, waar zij de bestaande exploitant in de gelegenheid stelt om tot aan het einde van de overgangsperiode een vergelijkbaar inkomen te behalen, worden beschouwd als een deugdelijke vergoeding van het verlies dat een bestaande exploitant mogelijk lijdt door het voortijdige einde van zijn exploitatieovereenkomst.

Het al dan niet aanbieden van compensatie speelt een belangrijke rol bij de proportionaliteitstoets van het EHRM. Dit betekent echter niet dat sprake moet zijn van een volledige schadeloosstelling (zie o.a. Lithgow e.a. v. Verenigd Koninkrijk, EHRM uitspraak van 6 juli 1986, Serie A 101,

para. 121: «The Court further accepts the Commission's conclusion as to the standard of compensation: the taking of property without payment of an amount reasonably related to its value would normally constitute a disproportionate interference which could not be considered justifiable under Article 1 (P1-1). Article 1 (P1-1) does not, however, guarantee a right to full compensation in all circumstances, since legitimate objectives of «public interest», such as pursued in measures of economic reform or measures designed to achieve greater social justice, may call for less than reimbursement of the full market value»; zie ook *Holy Monasteries v. Griekenland*, EHRM uitspraak van 9 december 1994, Serie A 301-A, para 71; *Papachelas v. Griekenland*, EHRM uitspraak van 25 maart 1999 ECHR 1999-II).

Ten aanzien van de proportionaliteit laat het EHRM de Verdragsstaten een ruime margin of appreciation. In de zaak *AGOSI v. Verenigd Koninkrijk* (EHRM uitspraak van 24 oktober 1986, Serie A-108) stelde het EHRM: «The State enjoys a wide margin of appreciation with regard both to choosing the means of enforcement and to ascertaining whether the consequences of enforcement are justified in the general interest for the purpose of achieving the object of the law in question». Het uitgangspunt is dat er een «redelijke verhouding» moet bestaan tussen de schade en de hoogte van de compensatie.

Bij de beoordeling van de redelijkheid van de geboden compensatie zal het EHRM ook rekening houden met het risico dat inherent is aan commerciële bedrijfsuitoefening. In de zaak *Pine Valley Developments Ltd v. Ierland* (EHRM uitspraak van 29 november 1991, Serie A-222) stelde het EHRM: «The applicants were engaged on a commercial venture which, by its very nature, involved an element of risk [...] This being so, the Court does not consider that the annulment of the permission without any remedial action being taken in their favour can be regarded as a disproportionate measure.»

De overgangsregeling is als volgt. Een gewone bestaande exploitant van een verkooppunt, waarvoor op grond van artikel 7 een veiling wordt gehouden, wordt in staat gesteld om zijn onderneming zo veel mogelijk op de oude voet voort te zetten, doordat de nieuwe huurder van de locatie na de veiling de verplichting wordt opgelegd om een dergelijke exploitant een nieuwe exploitatieovereenkomst aan te bieden, die die exploitant de mogelijkheid biedt tot het einde van de overgangsperiode hetzelfde gemiddelde nettowinsttaandeel te verwerven als hij in de jaren voorafgaand aan de veiling had. De bestaande exploitatieovereenkomst kan niet in stand blijven, omdat de komst van de nieuwe huurder en het door hem gevoerde merk tot een andere bedrijfseconomische situatie voor de bestaande exploitant kunnen leiden. Juist om de gevolgen van de veiling voor die bestaande exploitant zo gering mogelijk te laten zijn, is het nodig dat de nieuwe huurder hem een nieuwe overeenkomst biedt. Die verplichting, en de eisen waaraan de nieuwe overeenkomst moet voldoen, zijn neergelegd in de artikelen 11 in samenhang met artikel 9 en 12.

De gewone bestaande exploitant heeft de keuze om de door de nieuwe huurder aangeboden overeenkomst te aanvaarden of te weigeren. Aanvaardt hij de nieuwe overeenkomst en treedt deze in werking, dan eindigt daarmee de bestaande exploitatieovereenkomst van rechtswege en wordt deze opgevolgd door de nieuwe exploitatieovereenkomst. Een weigering van het aanbod of het uitblijven van een keuze heeft eveneens tot gevolg, dat de bestaande exploitatieovereenkomst eindigt, maar in dat geval komt er geen nieuwe exploitatieovereenkomst tot stand. De betrokken bestaande exploitant zal dan dus het veld moeten ruimen, evenwel als gevolg van zijn eigen keuze. Het zevende en het achtste lid

van artikel 11 regelen dit alles. Ook in dit verband is het overigens van belang zich te realiseren, dat de bestaande overeenkomst en dus ook van de bestaande exploitatieovereenkomst in beginsel niet eindigt op de dag van de veiling, maar enige weken daarna, zoals bij artikel 7, tweede lid, is uiteengezet.

Voor de zogenaamde toegewezen bestaande exploitant is de overgangsregeling van de Bijlage anders. Een toegewezen exploitant is een exploitant die op grond van uit 1972 daterende en in november 2002 ingetrokken beleidsregels van de Minister van Economische Zaken een verkooppunt ter exploitatie kreeg «toegewezen» bij wijze van compensatie voor het verlies van een elders gelegen verkooppunt. Voor deze categorie bestaande exploitanten is in de Bijlage overeengekomen, dat de nieuwe huurder na de veiling, bedoeld in artikel 7, de bestaande exploitant een exploitatieovereenkomst moet aanbieden die identiek is aan de overeenkomst die voorafgaand aan de veiling bestond tussen de toegewezen exploitant en de oude huurder of erfpachter. De eenvoudigste wijze om dat wettelijk te regelen is door te bewerkstelligen, dat de rechtsverhouding die de toegewezen bestaande exploitant heeft met de «zittende» huurder of erfpachter ondanks de veiling en de daaruit voortvloeiende vervanging van die huurder of erfpachter verder ongewijzigd in stand blijft. Dit wordt bepaald in artikel 12. Degene die dus het hoogste bod uitbrengt op een veiling met betrekking tot een locatie, waar op dat moment een toegewezen exploitant zijn bedrijf uitoefent, wordt niet alleen huurder van die locatie, maar wordt ook van rechtswege wederpartij van die exploitant.

Het spreekt voor zich, dat het voorafgaand aan de veiling met betrekking tot een verkooppunt voor belangstellenden van belang is te weten of het verkooppunt op het moment van veilen wordt geëxploiteerd door een exploitant en, zo ja, of dat een gewone of een toegewezen exploitant is. Die gegevens moeten dus in het biedboek worden opgenomen, hetgeen wordt voorgeschreven in artikel 9 voor het geval van een gewone en in artikel 10 voor het geval van een toegewezen bestaande exploitant. De mogelijke bieder moet echter meer weten. In het geval van een gewone bestaande exploitant moet hij op de hoogte zijn van het winstaandeel, dat hij de bestaande exploitant als mogelijkheid moet bieden in de nieuwe, met die exploitant te sluiten overeenkomst. Artikel 9 zegt dan ook, dat in het biedboek dat winstaandeel moet worden genoemd en geeft de wijze weer, waarop dat winstaandeel wordt bepaald. In het geval van een toegewezen bestaande exploitant volstaat het om in het biedboek de exploitatieovereenkomst op te nemen waarbij de nieuwe huurder na de veiling van rechtswege partij wordt. Dit is bepaald in artikel 10.

De overgangsregeling van de Bijlage geldt niet onbeperkt, maar enkel voor een bepaalde periode. Die periode eindigt voor gewone bestaande exploitanten op 31 december 2016 en voor toegewezen bestaande exploitanten op 31 december 2019. Iedere (bestaande) exploitatieovereenkomst eindigt in ieder geval – mits zij op dat moment nog bestaat – na ommekeer van deze onderscheiden perioden. Die hoofdregel is in de Bijlage neergelegd in artikel 5, eerste lid, onder b, en in het wetsvoorstel in artikel 14, eerste, tweede, vijfde en zesde lid. Na de genoemde data zullen er dus in beginsel geen gewone respectievelijk toegewezen bestaande exploitanten meer zijn, ook niet, indien er met betrekking tot het door hen geëxploiteerde verkooppunt nog geen veiling is geweest.

Deze hoofdregel kent echter een uitzondering. Artikel 5, tweede lid, van de Bijlage staat de bestaande, al dan niet toegewezen exploitant toe om met de wederpartij van wie hij het verkooppunt in exploitatie heeft gekregen, de bestaande huurder of erfpachter, af te spreken, dat de bestaande

exploitatieovereenkomst voortduurt tot een later tijdstip dan 31 december 2016 respectievelijk 31 december 2019. Dat tijdstip kan echter nooit later zijn dan het tijdstip waarop met betrekking tot het geëxploiteerde verkooppunt een veiling wordt gehouden. Het moet dus gaan om verkooppunten, met betrekking waartoe volgens het veilingsschema pas na 31 december 2016 respectievelijk 31 december 2019 een veiling wordt gehouden, dus nadat de overgangsregeling zelf ten einde is gekomen. Voor die veilingen gelden dus ook niet meer de in de artikelen 9 tot en met 12 van het wetsvoorstel neergelegde voorschriften. Deze uitzondering op de hoofdregel is in het wetsvoorstel verwoord in artikel 14, derde lid. In die bepaling is overigens de voorwaarde die de Bijlage aan een dergelijke verlenging stelt – zij mag niet voor 13 april 2000 zijn overeengekomen – achterwege gelaten, omdat in het stelsel van het wetsvoorstel deze voorwaarde geen zin heeft.

De in de bepaling gebruikte zinsnede «mits zij daarbij tevens overeenkomen dat de bestaande exploitatieovereenkomst niet later eindigt dan op het tijdstip waarop de bestaande overeenkomst op grond van artikel 7 eindigt» betekent, dat een verlenging die niet aan deze voorwaarde voldoet in strijd is met het wetsvoorstel en dus, ingevolge artikel 40 van Boek 3 Burgerlijk Wetboek, nietig is. De betrokken exploitatieovereenkomst is in dat geval niet verlengd, zodat zij is geëindigd op de in het eerste of het tweede lid genoemde tijdstip. De bestaande exploitant die na dat tijdstip het verkooppunt nog exploiteert is in dat geval vanzelfsprekend gehouden de locatie onmiddellijk te ontruimen.

Samenvattend komt het er dus op neer, dat de bestaande exploitant met de wederpartij van een bestaande overeenkomst kan afspreken dat die overeenkomst zowel eerder als later dan 31 december 2016 respectievelijk 31 december 2019 eindigt, maar dat in het laatste geval de overeenkomst altijd dient te eindigen op het (latere) moment, waarop met betrekking tot de locatie een veiling wordt gehouden. Deze mogelijkheden zijn neergelegd in het slot van het eerste en het tweede lid van artikel 14: indien partijen niet een ander tijdstip zijn overeengekomen, zo nodig met toepassing van het derde lid van artikel 14.

In overeenstemming met artikel 2 van de overgangsregeling van de Bijlage zijn bestaande exploitanten die economisch gesproken moeten worden vereenzelvigd met de bestaande huurder of erfpachter van deze regeling uitgesloten in artikel 14, vierde lid, van het wetsvoorstel. Hun bestaande exploitatieovereenkomst eindigt op het tijdstip waarop met betrekking tot het geëxploiteerde verkooppunt op grond van artikel 7 een veiling wordt gehouden.

Een bestaande exploitatieovereenkomst met een toegewezen bestaande exploitant eindigt niet wanneer na een veiling op grond van artikel 7 het verkooppunt een nieuwe huurder krijgt, maar wordt door deze nieuwe huurder met de toegewezen bestaande exploitant van rechtswege voortgezet. Artikel 7, zevende lid, van de Bijlage zegt, dat een dergelijke overeenkomst eindigt op de datum, waarop de overgangsperiode eindigt voor de groep toegewezen bestaande exploitanten. Dat is 31 december 2019 en artikel 14, zesde lid, van het wetsvoorstel regelt dit.

Een bijzonder geval van overgangsrecht doet zich voor, wanneer een bestaande huurder of erfpachter na het inwerkingtreden van het wetsvoorstel een nieuwe overeenkomst sluit met een exploitant. Dat levert een overeenkomst op, die niet valt onder de hoofdregel van het zesde lid van artikel 3, omdat zij niet is gesloten door een «nieuwe» huurder. Die overeenkomst zou zonder wettelijke voorziening op het moment dat met betrekking tot de locatie die voorwerp is van die overeenkomst een veiling wordt gehouden kunnen voortduren. Dat zou het afgesproken veiling-

schema verstoren, wat niet aanvaardbaar is. Daarom is in het zevende lid van artikel 14 bepaald, dat een door een «zittende» huurder of erfpachter gesloten nieuwe overeenkomst eindigt op het moment, waarop er wordt geveild, of natuurlijk zoveel eerder als partijen overeenkomen.

Voor de volledigheid wordt de aandacht er op gevestigd, dat de bestaande exploitatieovereenkomst met een gewone bestaande exploitant op de in artikel 11, zevende en achtste lid, van het wetsvoorstel beschreven wijze eindigt wanneer na een veiling op grond van artikel 7 een nieuwe huurovereenkomst voor het verkooppunt in werking treedt.

Van de artikelen waarmee het wetsvoorstel gevolg geeft aan de in de Bijlage afgesproken overgangsregeling verdienen nog enkele aspecten meer in detail een toelichting.

Volgens artikel 9, tweede lid, werkt de daar bedoelde accountant of accountant-administratieconsulent in opdracht van de Staat en wordt hij ook door de Staat betaald. De Staat verleent die opdracht in haar hoedanigheid van privaatrechtelijke rechtspersoon door middel van een overeenkomst van opdracht als bedoeld in titel 7 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Van enigerlei «overheidsaccountant» of iets van dien aard is dus geen sprake en de betrokken accountant of accountant-administratieconsulent oefent geen publiekrechtelijke taak uit. De verplichtingen die het wetsvoorstel in de het vijfde lid van artikel 9 aan de betrokkenen jegens de accountant en de accountant-administratieconsulent oplegt hebben enkel tot doel het werk voor de accountant en de accountant-administratieconsulent te vergemakkelijken. Ze geven de accountant en de accountant-administratieconsulent geen bijzondere bevoegdheid en het gevolg van het niet naleven van de verplichting tot medewerking is niet meer, dan wat in het zesde lid is bepaald.

Ook de deskundige, waarover artikel 11 spreekt, verdient nadere aandacht. Hij is niet automatisch de accountant of accountant-administratieconsulent van artikel 9, maar werkt evenals deze in opdracht van de Staat en op kosten van de Staat. Ook hier verleent de Staat die opdracht in haar hoedanigheid van privaatrechtelijke rechtspersoon door middel van een overeenkomst van opdracht als bedoeld in titel 7 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en is er van een publiekrechtelijke taak van de deskundige geen sprake. De enige eis die het wetsvoorstel aan hem stelt is, dat hij onafhankelijk is, dat wil zeggen onafhankelijk van de bestaande exploitant, van de nieuwe huurder, en van ieder ander die enig belang kan hebben bij het al dan niet tot stand komen van de nieuwe exploitatieovereenkomst (tot welke categorie de Staat in dit verband niet te rekenen is). In beginsel zal de Staat zich in zijn keuze van de deskundige laten leiden door de lijst van kandidaten, die de brancheorganisaties Vereniging BOVAG, Belangenvereniging Tankstations (BETA) en Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie gezamenlijk hebben opgesteld ingevolge artikel 9 van de Bijlage. Dit zal alleen anders zijn, indien de Staat op grond van Europese aanbestedingsregels verplicht is de opdrachten voor het inschakelen van de betreffende deskundigen via een aanbestedingsprocedure te verlenen. Vooral nog lijkt dat niet verplicht te zijn, aangezien de voorziene kosten voor het inschakelen van de deskundigen ruim blijven onder de drempelbedragen die gelden bij Europese aanbestedingen.

Het moge overigens duidelijk zijn, dat artikel 11 evenmin als artikel 9 een vorm van arbitrage in het leven roept als bedoeld in het Vierde Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering door de in het artikel beschreven rol toe te kennen aan een onafhankelijke deskundige.

De uitgangspunten die de deskundige ingevolge het vijfde lid van artikel 11 in acht moet nemen zijn deels veronderstellingen. Zo zullen in werkelijkheid de marktomstandigheden voor en na de veiling heel goed kunnen verschillen en is het ook denkbaar, dat de inspanning van de betrokken exploitant niet altijd gelijk zal zijn. Dergelijke veranderingen behoren echter tot het ondernemersrisico van de betrokkenen en mogen daarom geen rol spelen in het oordeel van de deskundige. Het doel van de overgangsregeling van de Bijlage en van de vertaling daarvan in het wetsvoorstel is de bestaande gewone exploitant zo veel mogelijk te vrijwaren van de gevolgen van de veiling, met andere woorden, te bewerkstelligen, dat zijn ondernemersrisico door de veiling zo min mogelijk wordt beïnvloed. De regeling van de artikelen 9 en 11 beoogt niet de bestaande gewone exploitant zonder meer een inkomen te garanderen. Hij blijft het ondernemersrisico dragen dat hij droeg voordat de overheid door middel van de convenanten en dit wetsvoorstel ingreep in de bestaande verhoudingen, zoals het risico dat de marktomstandigheden wijzigen en het risico, dat zijn resultaten veranderen naar gelang zijn inspanningen veranderen.

In artikel 11, negende lid, is de compensatieregeling van artikel 6A van de overgangsregeling van de Bijlage verwoord. Deze compensatieregeling voorziet in een verdeling van de schade die een exploitant zou kunnen lijden, indien hij na inwerkingtreding van een nieuwe huurovereenkomst wordt belemmerd in de uitoefening van zijn bedrijf en de oorzaak van de belemmering niet is gelegen in zijn bedrijf.

Artikel 8 van de overgangsregeling van de Bijlage schrijft voor, dat na verloop van twee jaar wordt geëvalueerd of een volgens die regeling totstandgekomen exploitatieovereenkomst, kortweg, aan de verwachtingen heeft beantwoord. Deze evaluatieverplichting behoeft niet door middel van het wetsvoorstel te worden opgelegd, maar zal, bij wijze van kettingsbeding, door de Staat in zijn huurovereenkomst aan de huurder en aan de exploitant worden opgelegd. Een dergelijke bepaling heeft op grond van het algemeen burgerlijk recht uit zichzelf voldoende werking, zodat het overbodig is haar van een wettelijke pendant te voorzien. Meer in het algemeen moet worden opgemerkt, dat de in het wetsvoorstel neergelegde overgangsregeling van de Bijlage weliswaar de betrokkenen beperkt in de mogelijkheden die het algemeen burgerlijk recht hen biedt, maar hen die mogelijkheden niet volledig ontnemt. Binnen de getrokken grenzen zijn partijen nog steeds vrij om overeenkomsten naar eigen goeddunken te beëindigen of te wijzigen.

### **Artikel 15**

Dit artikel legt, voor zover nodig, in het wetsvoorstel het zogenaamde locatiebeleid vast dat is verwoord in artikel 7 van het Convenant. Hierdoor beperkt de Staat zich in zijn privaatrechtelijke bevoegdheden om nieuwe locaties in het leven te roepen. Belanghebbenden zullen de Staat daaraan kunnen houden. Een nieuwe locatie is in dit verband een locatie die er niet was op het moment dat de afspraak over het locatiebeleid in het Convenant werd vastgelegd. Omdat dit voor zich spreekt, is er geen aparte definitie opgenomen voor nieuwe locaties. Toch verdient het hier aandacht, omdat in het Convenant nog sprake is van «aanvullende» locaties. Hoewel die term niet terugkomt in het wetsvoorstel, stemt de inhoud van artikel 15 geheel overeen met de afspraken die in het Convenant zijn vastgelegd. Bij het vaststellen van wat een bestaande weg is volgens het eerste lid moet voor ogen worden gehouden, dat dat niet alleen de weg is die op het tijdstip waarop het wetsvoorstel in werking treedt is opengesteld voor het verkeer en binnen de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt, maar ook de weg die op dat moment is opengesteld voor het verkeer maar pas op een



later tijdstip onder het wetsvoorstel komt te vallen doordat die weg pas op dat tijdstip aan de vereisten van artikel 2 voldoet. Vanaf dat (latere tijdstip) zal zo'n weg ook als een bestaande weg aangemerkt worden, waardoor vanaf dat moment aan die weg geen nieuwe locaties aangelegd zullen worden, behoudens de uitzonderingen die op grond van artikel 15 mogelijk zijn.

In het tweede lid wordt de verplichting van de Staat verwoord om tot 1 januari 2023 geen nieuwe locaties aan te leggen en in gebruik te geven. De verplichting beperkt zich tot bestaande wegen, die in het eerste lid zijn gedefinieerd. Op deze verplichting van de Staat bestaan enkele uitzonderingen.

Zo is het mogelijk dat op grond van artikel 17, tweede lid, via aanvaarding van het aanbod van de Staat aan een wegrestaurant om een huurovereenkomst aan te gaan, een (nieuwe) locatie in het leven wordt geroepen. Voorts zijn van de verplichting uitgezonderd de locaties die zijn genoemd in de bijlage bij het wetsvoorstel. Deze locaties worden verder behandeld bij de toelichting op artikel 16.

In het derde lid is vervolgens een aantal uitzonderingen op het tweede lid geformuleerd. Bij deze uitzonderingen is alleen onder a sprake van een werkelijk nieuwe locatie die wordt aangelegd en in gebruik wordt gegeven. Door de verandering van de aard van de weg is een nieuwe locatie toegestaan, mits deze ten minste twintig kilometer ligt van een andere locatie die vanuit dezelfde rijrichting als de nieuwe locatie bereikbaar is. Dit criterium sluit aan bij het beleid van de minister van Verkeer en Waterstaat voor voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen. De situaties die onder b en c beschreven worden, zijn minder te beschouwen als geheel nieuwe locaties. Het gaat immers om de (tijdelijke) verplaatsing van een locatie die reeds bestaat. Om die reden is toegevoegd dat de nieuwe locatie of de nieuwe verzorgingsplaats waarop zich een locatie bevindt zo dicht mogelijk moet liggen bij de te vervangen locatie of verzorgingsplaats. Hiermee wordt niet beoogd een beperking aan te brengen in de mogelijkheden voor het Rijk nieuwe verzorgingsplaatsen aan te leggen. Wel beperkt de Staat zich hiermee in de mogelijkheden om op zo'n verzorgingsplaats een locatie te vestigen. Ook beperkt de Staat zich in het aanleggen van nieuwe locaties ter vervanging van een locatie als bedoeld onder b en c. Maar als een locatie voldoet aan het criterium dat deze zo dicht mogelijk gelegen is bij de te vervangen locatie, dan is er geen sprake van een nieuwe locatie in de zin van het tweede lid. Er is weliswaar sprake van een zekere beoordelingsmarge voor de Staat ten aanzien van het criterium «zo dicht mogelijk bij», maar deze beoordelingsmarge wordt begrensd door het locatiebeleid van de Staat. Daarbij geldt de grens van 20 kilometer die ook in het vierde lid voorkomt. De ratio van het vierde lid en van de begrenzing in de tijd die zowel in het tweede als in het vierde lid voorkomt, is gelegen in de bescherming van de veilingopbrengst van de eerste veilingronde. Aangezien de veilingopbrengst van de eerste veilingronde ten goede komt aan de «zittende» onderneming op elke locatie en aangezien de veilingopbrengst per locatie mede wordt bepaald door het totale aantal benzinestations, is het in het belang van de wederpartijen van de Staat bij het Convenant dat de opbrengsten van de eerste veilingronde niet worden ondergraven door een onbeperkte vestiging van nieuwe locaties. Op termijn vervallen deze beperkingen echter volledig.

### **Artikel 16**

Dit artikel maakt het mogelijk om de in de convenanten gemaakte afspraken na te komen, dat rechten die met betrekking tot het gebruik van nog te bouwen locaties al zijn verworven, worden geëerbiedigd. Het betreft in de eerste plaats toezeggingen die zijn gedaan aan ondernemingen om van zo'n toekomstige locatie huurder te mogen worden. In de

tweede plaats gaat het om toezeggingen die zijn gedaan aan exploitanten om exploitant van zo'n toekomstige locatie te mogen worden. Dit is de problematiek van de zogenaamde toegewezen, nog niet exploiterende exploitant, die nader wordt behandeld in de Intrekking beleidsregels voor uitgifte locaties voor benzinstations langs rijkswegen van 6 november 2002 van de Minister van Economische Zaken (Stcrt. 217). Beide gevallen worden geregeld door middel van het eerste lid, de eerste soort toezegging met zoveel woorden, de tweede soort doordat de nieuwe huurder verplicht zal worden een exploitatieovereenkomst te sluiten met de betrokken exploitant. Aan sommige exploitanten is evenwel de toezegging gedaan, dat zij een exploitatieovereenkomst van een duur van negentien jaar in plaats van vijftien jaar zullen kunnen sluiten. Artikel 3, zesde lid, staat echter voor een exploitatieovereenkomst geen langere duur toe dan vijftien jaar – niet langer namelijk dan de duur van de overeenkomst, die de huurder heeft met de Staat – en daarom moet deze categorie exploitanten van die beperking worden uitgezonderd. Het tweede lid doet dit. De uitzondering is eenmalig. Na afloop van de periode van negentien jaar zullen de opvolgende exploitanten gehouden zijn aan de termijnen die voor de huurder op de betreffende locatie gelden.

### **Artikel 17**

Wegrestaurants hebben tot 1 juni 2004, dus vóór het moment waarop dit wetsvoorstel in werking treedt, de gelegenheid gehad het perceel grond dat zij gebruiken te veranderen in een locatie door hun overeenkomst met de Staat dienovereenkomstig aan te passen.<sup>1</sup>

Voor bepaalde wegrestaurants die van die gelegenheid geen gebruik hebben gemaakt is een bijzondere overgangsregeling afgesproken, die verband houdt met het opheffen van de scheiding van functies van verkooppunt van motorbrandstoffen en wegrestaurant.

Voor de betrokken groep wegrestaurants is de bijzondere overgangsregeling aldus. Wie een wegrestaurant uitbaat op het moment dat het voorstel voor de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen in werking treedt, mag gedurende de tijd die het in artikel 7 bedoelde schema uiteindelijk zal bestrijken, dus tot 1 januari 2023, het perceel grond dat hij voor zijn wegrestaurant in gebruik heeft gekregen gaan huren als locatie. Daarvoor moet wel aan enkele voorwaarden worden voldaan.

Ten eerste dient, vanzelfsprekend, het wegrestaurant gelegen te zijn op een perceel grond, dat eigendom is van de Staat. Ten tweede dient het perceel te grenzen aan een locatie. Niet ieder wegrestaurant kan dus, kort gezegd, op grond van deze regeling in een verkooppunt van motorbrandstoffen worden omgezet, maar uitsluitend het wegrestaurant dat naast een al bestaand verkooppunt ligt. Anders gezegd, alleen het wegrestaurant dat tezamen met een locatie, een verkooppunt op één verzorgingsplaats is gelegen. Op de betreffende verzorgingsplaats komen daardoor twee verkooppunten van motorbrandstoffen. Voor de goede orde: een wegrestaurant dat als een soort onderhuurder van de verkoper van motorbrandstoffen op een al bestaande locatie zijn bedrijf uitoefent, voldoet dus daardoor niet aan deze tweede voorwaarde. Het ligt z gezegd niet *naast*, maar *op* een verkooppunt. De derde voorwaarde is, dat de uitbater van het wegrestaurant alleen grond als locatie ter beschikking kan krijgen op het moment dat met betrekking tot de locatie van het naastgelegen verkooppunt een veiling uitgeschreven gaat worden. Dat is dus in beginsel niet vaker dan eens in de vijftien jaren. De uitbater wordt dan in de gelegenheid gesteld om een huurovereenkomst te sluiten doordat de Staat hem een dergelijke huurovereenkomst aanbiedt. Aanvaarding van de huurovereenkomst brengt met zich mee dat de bestaande erfpacht-overeenkomst tussen de Staat en het wegrestaurant beëindigd wordt. De

<sup>1</sup> Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Economische Zaken van 11 juli 2002, Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 264, Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën van 23 maart 2004, Kamerstukken II 2003/04, Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 294.

uitbater zal enige tijd nodig hebben om de aantrekkelijkheid van die huurovereenkomst te onderzoeken. Daarom moet de overeenkomst hem bijtijds worden aangeboden. Bovendien moet hij hebben besloten wat hij doet op vóór het moment dat het biedboek voor de veiling wordt opge- maakt, omdat het voor de bidders op de veiling bepaald van belang is om te weten wat er met het wegrestaurant gebeurt en of er op de betreffende verzorgingsplaats nog een ander verkooppunt voor motorbrandstoffen is gevestigd. Daar staat weer tegenover, dat het aanbod pas kan worden gedaan nadat het veilingschema voor het betreffende jaar in de maand december van het voorgaande jaar bekend is gemaakt.

Het stelsel van termijnen dat het voldoen aan deze voorwaarden oplevert, is neergelegd in het tweede lid. Deze termijnen bieden het wegrestaurant niet enkel voldoende tijd om een weloverwogen beslissing te nemen, maar ook om te onderzoeken of het de benodigde publiekrechtelijke vergunningen zal kunnen krijgen voor het vestigen van een verkooppunt van brandstoffen. Ook in dit geval blijft het namelijk de eigen verantwoordelijkheid van de huurder om te zorgen voor deze vergunningen, de huurovereenkomst gaat daar niet over.

In het derde lid van artikel 17 wordt buiten twijfel gesteld dat zodra een perceel van een wegrestaurant in een locatie is omgezet, die locatie onderworpen is aan de bepalingen van dit wetsvoorstel. Dat betekent dat bij de eerste veiling van de betreffende locatie de voormalige uitbater van het wegrestaurant de opbrengst van die veiling ontvangt en dat bij die eerste veiling ook de zogenoemde topdeelregeling geldt.

### **Artikel 18**

In aanvulling op de implementatie van het opheffen van de functiescheiding, voorzover die in artikel 17 van dit wetsvoorstel wordt geregeld, regelt artikel 18 de daartoe noodzakelijke aanpassing van de Drank- en Horecawet.

De Drank- en Horecawet kent een verbod op detailhandelsverkoop van alcoholhoudende dranken langs auto(snel)wegen; verstrekken van alcoholhoudende dranken in wegrestaurants is wél toegestaan. Voorgesteld wordt deze beleidslijn ook ná het opheffen van de functiescheiding tussen benzinstations en wegrestaurants voort te zetten. Daartoe wordt artikel 22, eerste lid, van de Drank- en Horecawet aangepast.

De in het eerste en tweede lid voorgestelde wijzigingen hebben tot gevolg dat het in artikel 22, eerste lid, onderdeel b, bedoelde verbod alleen nog maar van toepassing is op horecabedrijven met een op- en afrit naar en van autowegen.

Het in het derde lid ingevoegde onderdeel c van artikel 22, eerste lid, heeft betrekking op verzorgingsplaatsen met een op- en afrit naar en van auto-snelwegen. Op dergelijke plaatsen zal een algeheel verbod gelden om bedrijfsmatig (of tegen een vergoeding) alcoholhoudende drank te verstrekken, waarvan horecabedrijven die ook warme maaltijden serveren zijn uitgezonderd. Door deze formulering is gewaarborgd dat er langs de autosnelwegen geen detailhandelsverkoop van alcoholhoudende drank plaatsheeft, maar dat alcoholverstrekking voor consumptie ter plaatse mogelijk blijft in wegrestaurants, inclusief het daarbij behorende terras. Er kunnen evenwel geen cafébedrijven langs de autosnelweg komen die uitsluitend alcoholhoudende drank verstrekken.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm