36976 Regels over de marktordening van het aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen (Wet voorzieningen verzorgingsplaatsen)

Nr. 10 Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2026

Op 23 september 2026 heeft u mij via de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat verzocht te reageren op de brief van de Federatie Wegverzorgende Horecabedrijven (FWH) van 9 september 2026 over het wetsvoorstel ‘Wet voorzieningen verzorgingsplaatsen’.

Deze brief geeft gevolg aan dit verzoek en gaat in op de door FWH naar voren gebrachte vragen en opmerkingen. Daarbij is telkens eerst de betreffende vraag uit de brief van FWH overgenomen, gevolgd door het antwoord. De brief sluit af met de betrokkenheid van FWH bij het wetsvoorstel en daarbij behorende regelgeving.

Kan de minister bevestigen dat een wegrestaurant niet valt onder het type ‘gemakswinkel’, zodat de begrenzing van artikel 3.1, tweede lid, niet verhindert dat naast een bestaand wegrestaurant alsnóg een gemakswinkel wordt geveild? Hoe verhoudt de uitgifte van een tweede voorziening met dezelfde functie op één verzorgingsplaats zich tot de doelstelling van een optimale verdeling van weggebonden voorzieningen (artikel 1.2, eerste lid, onder c) en tot het beperkte ruimtebeslag dat het wetsvoorstel juist beoogt? Indien de minister niet bereid is op dergelijke verzorgingsplaatsen af te zien van een afzonderlijke gemakswinkellocatie, kan hij dan aangeven op welke wijze hij dan wél voorkomt dat schaarse ruimte tweemaal aan dezelfde functie wordt besteed?

Een wegrestaurant is niet gelijk aan een gemakswinkel zoals bedoeld onder het wetsvoorstel voorzieningen verzorgingsplaatsen. Wegrestaurants en gemakswinkels kennen een verschillende rechtspositie. Beide rechten kunnen niet op dezelfde manier verworven worden. Voor gemakswinkels worden onder het wetsvoorstel periodiek exploitatievergunningen geveild met een looptijd van maximaal 15 jaar. Voor wegrestaurants zijn in het verleden langdurige erfpachtrechten uitgegeven, met een looptijd van 99 jaar. Bovendien gaan de langdurige erfpachtrechten van wegrestaurants gepaard met verplichtingen en beperkingen, die niet gelden voor gemakswinkels. Denk hierbij aan het verplicht open stellen en het niet mogen onderhuren van de erfpacht.

Verder begrijp ik de zorgen van de FWH over de beperkte ruimte op een verzorgingsplaats. Een veilige en doelmatige inrichting van verzorgingsplaatsen is een belangrijk uitgangspunt in het nieuwe vergunningstelsel op verzorgingsplaatsen. De inrichting van de verzorgingsplaats wordt vormgegeven aan de hand van een routekaart en inrichtingsplannen. Aan de hand van deze instrumenten worden voorzieningen die een relatie hebben met het gebruik van

de weg (gemakswinkels, laadstations en motorbrandstofverkooppunten) verdeeld over aangewezen locaties op het landelijke netwerk van verzorgingsplaatsen.

De routekaart en inrichtingsplannen worden nu nog vormgegeven. Belangrijke keuzes die hier nog in gemaakt moeten worden gaan over het gebruik van de schaarse ruimte op verzorgingsplaatsen en de verdeling van deze ruimte tussen de voorzieningen waarvoor onder het wetsvoorstel exploitatievergunningen worden toegekend. Op 29 juni 2026 is een conceptversie van de routekaart met de Tweede Kamer gedeeld (Kamerstuk 31305, nr. 542). De Kamer wordt in de eerste helft van 2027 geïnformeerd over de voortgang van de routekaart en de inrichtingsplannen.

Stakeholders worden betrokken bij de ontwikkeling van de routekaart en de inrichting van verzorgingsplaatsen. Het gaat daarbij om vertegenwoordigers van weggebruikers (ANWB, VER, TLN, Evofenedex, Stichting Keelbos) en om vertegenwoordigers van aanbieders van commerciële voorzieningen (zoals NVDE, Vemobin, VPR, DOET, DRIVE en de FWH).

Kan de minister bevestigen dat de voorrangspositie van artikel 9.2 op grond van het vierde lid uitsluitend wordt verleend indien het bestaande recht van erfpacht wordt vervangen door een huur of erfpacht conform artikel 6.1 — daarmee begrensd tot ten hoogste vijftien jaar op grond van artikel 4.6, tweede lid — en dat alle kosten en lasten daarvan bij de wegrestauranthouder liggen? Kan hij motiveren waarom aan deze voorrangspositie een voorwaarde is verbonden die de bestaande rechtspositie van de betrokken ondernemer verkort, terwijl het wetsvoorstel bestaande vergunningen elders juist eerbiedigt? Indien de minister niet bereid is het vierde lid te laten vervallen, kan hij dan aangeven welke zelfstandige betekenis de voorrangspositie van artikel 9.2 in de praktijk nog heeft voor een wegrestaurant met een resterende erfpachtduur van meer dan vijftien jaar?

Het overgangsrecht zoals bedoeld onder artikel 9.2 kan inderdaad enkel gebruikt worden door het oude langdurige erfpachtrecht met de verbonden voorwaarden in te wisselen voor een exploitatievergunning op basis van het wetsvoorstel met een actuele huurovereenkomst of recht van erfpacht in overeenstemming met artikel 6.1 van het wetsvoorstel.

Dit overgangsrecht biedt een wegrestauranthouder op deze manier de gelegenheid, maar niet de verplichting, om zijn bestaande erfpachtvoorwaarden om te ruilen voor een recht dat wordt toegekend onder het nieuwe stelsel. Dat is dan een (op die verzorgingsplaats) exclusieve exploitatievergunning, voor bepaalde duur maar zonder dat de exploitant daarvoor hoeft mee te dingen in een veiling, zoals verder voortaan voor de gemakswinkels aan de orde zal zijn. En

ook zonder de oude verplichtingen die de erfpachtovereenkomsten kenmerken en die de exploitatie van de oude wegrestaurants in de praktijk kan bemoeilijken.

De keuze om wel of niet gebruik te maken van dit overgangsrecht is aan de wegrestauranthouder zelf, hij is hiertoe niet verplicht. Een wegrestauranthouder die hiervan geen gebruik wil maken, behoudt zijn bestaande langjarige erfpachtrecht, met de huidige voorwaarden die daarbij horen. Dit betekent dat het bestaande recht door het wetsvoorstel wordt geëerbiedigd.

Het laten vervallen van het vierde lid, zoals FWH benoemt, is niet wenselijk. Dit zou betekenen dat een wegrestauranthouder wel aanspraak kan maken op een vergunning onder het nieuwe stelsel zonder daarvoor deel te hoeven nemen aan een veiling, maar hiervoor niet zijn langlopende erfpachtrecht opgeeft. Het overgangsrecht in artikel 9.2 is bedoeld om wegrestauranthouders de gelegenheid te bieden om de overstap te maken van hun oude rechten naar het nieuwe vergunningstelsel. Zonder het vierde lid wordt dit doel niet behaald. De oude en nieuwe rechten blijven dan naast elkaar bestaan. Bovendien worden wegrestauranthouders zo onevenredig bevoordeeld ten opzichte van andere gegadigden voor een vergunning op een gemakswinkel. De vergunning wordt verstrekt aan de wegrestauranthouder zonder dat andere geïnteresseerden de gelegenheid krijgen mee te dingen in een veiling. Tegelijk behouden wegrestauranthouders hun oude lang lopende rechten.

Kan de minister bevestigen dat de begripsbepaling van artikel 1.1 geen begrenzing kent van vloeroppervlak, bouwhoogte, zitgelegenheid of het ter plaatse bereiden van maaltijden, en dat een gemakswinkel op grond van de wettekst dus de omvang en het karakter van een volwaardige horecavoorziening kan aannemen? Kan hij motiveren waarom een dergelijke begrenzing niet is opgenomen, mede in het licht van de doelstelling om de exploitatie van verzorgingsplaatsen te beperken tot het aanbieden van weggebonden voorzieningen (artikel 1.2, eerste lid, onder b)? Is de minister bereid van de bevoegdheid van artikel 2.1, tweede lid, onder c, gebruik te maken door voor gemakswinkels een maximaal bruto vloeroppervlak, een maximale bouwhoogte en een beperking van zitgelegenheid vast te leggen — en indien niet, op welke wijze wordt dan voorkomen dat een gemakswinkel zich in de praktijk tot een horecabedrijf ontwikkelt, gegeven dat handhaving op assortiment naar eigen zeggen niet uitvoerbaar is?

De minister ziet geen aanleiding om in de wet zelf een uniform maximum voor het bruto vloeroppervlak, de bouwhoogte of het aantal zitplaatsen op te nemen. De omvang van de gemakswinkel wordt bepaald aan de hand van de beschikbare ruimte. Elke verzorgingsplaats is immers anders. Grote verzorgingsplaatsen bieden meer ruimte dan heel kleine verzorgingsplaatsen. Binnen die ruimte is de ondernemer in beginsel vrij om de weggebruiker te bieden.

Daarbij geldt een aantal beperkingen. De begripsbepaling bepaalt dat het gaat om een gebouw waarin bedrijfsmatig en anders dan om niet artikelen die verband houden met het gebruik van de weg of eet- en drinkwaren worden verstrekt. In de memorie van toelichting is daarbij verduidelijkt dat het kan gaan om kleine, snelle aankopen, maar ook om een gemakswinkel met meer uitgebreide restauratieve voorzieningen.

De omvang en invulling van een gemakswinkel worden verder begrensd in de inrichtingsplannen die per verzorgingsplaats worden opgesteld. Het inrichtingsplan bepaalt de positie en maximale omvang van de locatie waarop de gemakswinkel gerealiseerd mag worden en legt voorwaarden en beperkingen op.

Het aanbod van gemakswinkels wordt bovendien begrensd door overige wet- en regelgeving. Denk hierbij aan bijvoorbeeld de Alcoholwet, die voorschrijft dat gemakswinkels op verzorgingsplaatsen geen alcohol mogen verkopen. Ook dient een vergunninghouder die een gemakswinkel exploiteert te voldoen aan eventuele overige wet- en regelgeving, waar dit van toepassing is.

Kan de minister bevestigen dat het wetsvoorstel geen exploitatieplicht kent en geen partij aanwijst die verantwoordelijk is voor de sanitaire voorzieningen, douchegelegenheid, verblijfsruimte en het toezicht die thans door wegrestaurants worden geboden? Welke voorziening treedt naar zijn oordeel in de plaats van deze functies indien de exploitatie van een wegrestaurant wegvalt, en hoe verhoudt zich dat tot de doelstelling van artikel 1.2, eerste lid, onder a, om de bruikbaarheid van verzorgingsplaatsen voor personen- én vrachtverkeer te waarborgen? Is de minister bereid in het inrichtingsplan een toetsbaar criterium voor onderlinge zichtbaarheid en bereikbaarheid van voorzieningen op te nemen, en indien niet, hoe wordt dan voorkomen dat een nieuw geplaatste voorziening een bestaande voorziening feitelijk aan het zicht onttrekt? Is ten slotte in kaart gebracht welk beslag verzoeken om nadeelcompensatie van houders van langjarige erfpachtrechten op de rijksbegroting kunnen leggen, en is dat in de financiële paragraaf verwerkt?

Vergunningen die worden toegekend onder het wetsvoorstel kennen geen exploitatieplicht. Het toilet op verzorgingsplaatsen is onderdeel van de gemakswinkel. Over de aanwezigheid van een publiek toegankelijke wc worden voorwaarden opgenomen in de inrichtingsplannen. Onder het wetsvoorstel kunnen vergunningen voor gemakswinkels en laadstations via een veiling worden verdeeld. Wanneer partijen investeringen doen en meedoen aan de veilingen ligt het voor de hand dat zij ook gaan realiseren. Wanneer een vergunninghouder niet, of niet langer exploiteert, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid een vergunning in te trekken. Door middel van inrichtingsplannen en aan de hand van de routekaart worden de locaties voor deze voorzieningen en locaties voor motorbrandstofverkooppunten, op verzorgingsplaatsen aangewezen. Zo worden onder het nieuwe vergunningstelsel weggebonden voorzieningen verdeeld over het landelijke netwerk aan verzorgingsplaatsen. Zo wordt de weggebruiker

voldoende gelegenheid geboden om tijdens zijn reis te rusten, eten of drinken of zijn voertuig van stroom of brandstof te voorzien.

Verzorgingsplaatsen worden onder het nieuwe vergunningstelsel vormgegeven aan de hand van inrichtingsplannen. Bij de vormgeving van de verzorgingsplaats staat een veilig gebruik ervan voorop. Dit betekent onder meer dat de inrichting overzichtelijk is, sociaal veilig en zoekverkeer beperkt. Zo worden verkeersstromen van zware en lichte voertuigen zoveel mogelijk gescheiden en is er aandacht voor zichtlijnen en verlichting. Een goede vormgeving van de verzorgingsplaats betekent ook dat de verschillende voorzieningen goed (veilig) bereikbaar zijn.

Voor houders van langjarige erfpachtrechten wordt geen nadeelcompensatie voorzien als gevolg van dit wetsvoorstel. Daarvoor bestaat ook geen aanleiding, aangezien de bestaande rechten van wegrestauranthouders juist worden geëerbiedigd. Een wegrestauranthouder die geen gebruik maakt van de overgangsregeling kan binnen de grenzen zijn bestaande rechten en voorwaarden blijven exploiteren. Het wetsvoorstel beëindigt deze rechten dus niet en verplicht houders van bestaande erfpachtrechten niet om hun recht om te zetten in een exploitatievergunning onder het nieuwe stelsel.

Kan de minister bevestigen dat een wegrestaurant dat zijn erfpachtovereenkomst ongewijzigd voortzet, geen aanspraak kan maken op de exploitatievergunning voor de gemakswinkel, en dat op diezelfde verzorgingsplaats vervolgens aan een derde een gemakswinkelvergunning kan worden geveild? Kan hij motiveren waarom een ondernemer daarmee feitelijk voor de keuze wordt gesteld tussen het prijsgeven van tientallen jaren rechtszekerheid en het aanvaarden van een concurrerende voorziening op het eigen terrein, en waarom hij die keuze als gelijkwaardig beschouwt? Kan de minister voorts puntsgewijs aangeven hoe in het nader rapport is gereageerd op de opmerking van de Afdeling advisering dat de specifieke keuzes ten aanzien van wegrestaurants in het overgangsrecht vragen oproepen en beter gemotiveerd dienen te worden, en welke alternatieve vormen van overgangsrecht daarbij zijn overwogen?

Het overgangsrecht stelt de wegrestauranthouder inderdaad voor een keuze. Enerzijds kan hij zijn bestaande erfpachtrecht behouden, met de daaraan verbonden langdurige looptijd en bestaande voorwaarden. En de zekerheid dat hij daar dus langjarig zijn diensten kan aanbieden. Anderzijds kan hij vrijwillig overstappen naar het nieuwe stelsel en daarmee in aanmerking komen voor een exploitatievergunning voor een gemakswinkel, maar tegen de voorwaarden van dat stelsel, waaronder een beperkte vergunningsduur.

Het wetsvoorstel biedt wegrestauranthouders dus een keuze zonder afbreuk te doen aan de rechtszekerheid. Deelname aan het overgangsrecht is vrijwillig. Wanneer een wegrestauranthouder hier geen gebruik van maakt behoudt hij zijn bestaande erfpacht.

Daarbij is van belang dat op nagenoeg alle verzorgingsplaatsen al een gemakswinkel aanwezig is, vaak bij de bestaande motorbrandstofverkooppunten. Voor de goede orde: deze bevinden zich ook niet op het terrein van de wegrestaurants, maar op andere delen van de verzorgingsplaats. Dit blijft hetzelfde onder het wetsvoorstel. Er komen geen voorzieningen op het terrein van de wegrestaurantouder zoals dat is afgebakend in de erfpachtovereenkomst.

De Afdeling advisering heeft in haar advies gevraagd om de keuzes in het overgangsrecht voor wegrestaurants nader te motiveren en daarbij ook andere vormen van overgangsbeleid te betrekken. In het nader rapport is hier als volgt op gereageerd:

- Het wetsvoorstel biedt bestaande wegrestauranthouders en erfpachthouders de mogelijkheid om op vrijwillige basis in te stromen in het nieuwe stelsel.
- Indien zij daarvan geen gebruikmaken, blijven hun bestaande rechten gerespecteerd. Daarbij is zwaar gewicht toegekend aan de rechtszekerheid die verbonden is aan de langdurige erfpachtrechten.

De Afdeling heeft als mogelijke alternatieve vorm van overgangsbeleid gewezen op een vrijwillige beëindiging en omzetting van bestaande rechten, vergelijkbaar met de convenanten die in het verleden zijn gesloten bij benzinestations. In het nader rapport is aangegeven dat voor een dergelijk convenant op dit moment geen aanleiding bestaat. Daarbij is tevens aangegeven dat de mogelijkheid tot afkoop van erfpachtrechten al bestaat, onafhankelijk van dit wetsvoorstel.

Tot slot

De FWH is tot op heden regelmatig en intensief betrokken bij het participatietraject dat hoort bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. De FWH heeft zich daarbij actief en constructief opgesteld. Ik dank daarom de FWH voor de inbreng en blijvende betrokkenheid. Het ministerie is voornemens om de komende periode door te gaan met het organiseren van formele en informele participatie. Deze participatie heeft o.a. betrekking op de routekaart, de inrichtingsplannen en de lagere regelgeving. De FWH zal hier als vanzelfsprekend ook bij genodigd worden als belangrijke belanghebbende op de verzorgingsplaats met cruciale praktijkervaring.

Met bovenstaande beantwoording vertrouw ik erop de vragen en opmerkingen uit de brief van FWH voldoende te hebben geadresseerd.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
V.P.G. Karremans