Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

31 305 Mobiliteitsbeleid

Nr. 542

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2026

Met deze brief wordt u geïnformeerd over de voortgang van het programma «verzorgingsplaatsen van de toekomst». Verzorgingsplaatsen zijn plekken aan het hoofdwegennet om te rusten, iets te eten en drinken en/of te tanken of laden. Op dit moment zijn er 288 verzorgingsplaatsen met een divers aanbod van tanken, laden en gemakswinkels.

Nieuw voorzieningenbeleid: de kern

Nieuw beleid is nodig om duidelijkheid te geven aan ondernemers die diensten aanbieden langs de snelweg, om te voldoen aan de (internationale) afspraken over werken naar de onafhankelijkheid van fossiele brandstoffen, en om weggebruikers (personenverkeer en goederenvervoer) veilig te kunnen faciliteren in hun behoeften (rusten, tanken, laden, winkel). Ook heeft IenW een zorgplicht voor het onderhouden van de verzorgingsplaatsen. IenW beoogt met het nieuwe beleid onderstaande doelstellingen te behalen.
In de kern zorgt het nieuwe beleid voor:

1. Zekerheid en lage toetredingsdrempels voor ondernemers. Iedereen kan meedoen aan de veiling. Zodra die gewonnen is, biedt het stelsel langjarig rust en duidelijkheid voor de ondernemers op verzorgingsplaats doordat er geen «aanvullende» voorzieningen meer komen.
2. Continuïteit en keuzevrijheid voor de weggebruiker: Het wagenpark verandert, maar verzorgingsplaatsen blijven voorzien in voldoende shops, laadplekken, tankgelegenheden en parkeerplekken. Deze worden strategisch verdeeld over het hele netwerk verzorgingsplaatsen. Zo wordt de beperkte ruimte efficiënt gebruikt.
3. Veiligere verzorgingsplaatsen en een betere inrichting. Hierbij is aandacht voor uniformiteit, voorspelbaarheid en sociale veiligheid. IenW investeert tot 2050 in het verbeteren van verzorgingsplaatsen.

kst-31305-542
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Urgentie van de inwerkingtreding

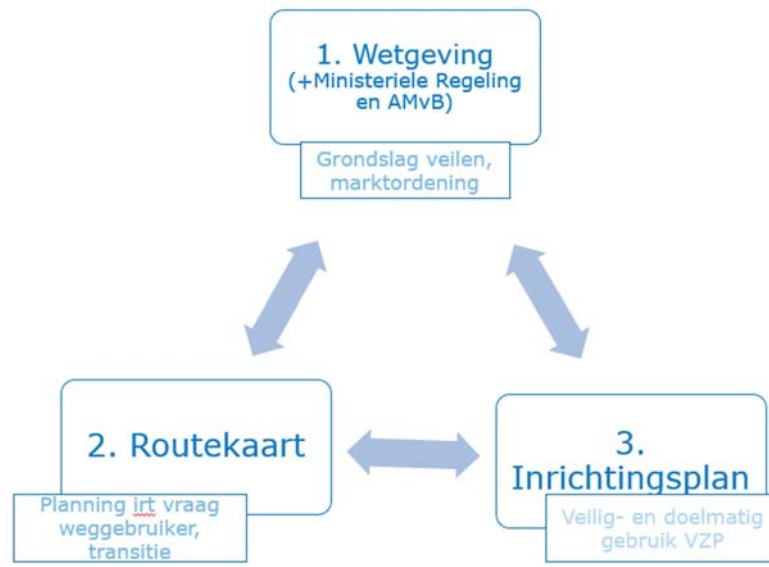
Het is belangrijk dat een nieuw vergunningstelsel tijdig wordt ingevoerd. Tussen 2028 en 2030 lopen op ruim 150 verzorgingsplaatsen bestaande vergunningen voor laadstations af. Tijdig veilen biedt kansen voor ondernemers: op bijna álle verzorgingsplaatsen kan in de komende jaren een laadkavel worden verworven in de veiling. Ondernemers die graag laadinfrastructuur willen aanbieden aan een steeds groter wordend elektrisch wagenpark maar niet in staat zijn (fossiele) brandstoffen aan te bieden, hebben dus volop mogelijkheden om actief te worden of te blijven op verzorgingsplaatsen.

	Verwacht ingangsjaar van exploitatievergunning		
	2028	**2029**	**2030**
Laadstations	69	42	40
Motorbrandstofverkooppunten	9	7	11
Gemakswinkels	9	7	11
Totalen:	**87**	**56**	**62**

Zonder ingevoerde wet is het echter niet mogelijk om locaties te veilen. En wanneer de vergunningen aflopen moeten de laadstations verwijderd worden. Nederland verliest daarmee een groot deel van het laadnetwerk langs snelwegen, terwijl het aantal elektrische voertuigen op de weg juist aan het toenemen is. Elektrische auto's kunnen nauwelijks nog laden langs het hoofdwegennet en zullen steeds van de snelweg af moeten als de batterij leeg dreigt te raken. De kans dat voertuigen stil komen te vallen langs de snelweg neemt hierdoor toe. Tijdige inwerkingtreding (medio 2027) is daarom cruciaal.

Stelsel «verzorgingsplaats van de toekomst»

Om de doelstellingen te realiseren, wordt een stelsel voorgesteld dat uit drie onderdelen bestaat.



Allereerst het bij uw Kamer ingediende wetsvoorstel. Dit dient als basis voor de andere twee instrumenten: de routekaart en inrichtingsplannen.

Daarnaast is een concept-routekaart ontwikkeld. De routekaart wordt een vrijwillig programma onder de Omgevingswet. Het bevat o.a. langetermijndoelstellingen voor de ontwikkelingen van het hoofdwegennet tot 2050, maatregelen die tussen 2028 en 2030 genomen worden om die doelstellingen te behandelen en een mechanisme om de langetermijndoelstellingen en maatregelen die daarbij horen periodiek bij te stellen.

Een derde onderdeel zijn inrichtingsplannen. In de inrichtingsplannen wordt per verzorgingsplaats vastgelegd waar een bepaalde voorziening (laden, shop) komt. Zo kan de inrichting van verzorgingsplaatsen verbeterd worden, wat de verkeersveiligheid ten goede komt.

Hieronder volgen de maatregelen die per doelstelling worden genomen en wordt benoemd in welk van de drie instrumenten (wetgeving, routekaart, inrichtingsplan) de maatregelen worden vastgelegd.

1: Lage toetredingsdrempels en zekerheid bieden aan ondernemers

Lagere toetredingsdrempels en het borgen van een gelijk speelveld

Voor iedere voorziening (laden, tanken, gemakswinkel) is een eigen vergunning nodig. Dit draagt bij aan een gelijk speelveld en lage toetredingsdrempels voor ondernemers die diensten willen aanbieden op verzorgingsplaatsen. Ondernemers hebben zo de vrijheid om te bieden op welke voorziening zij interessant vinden. Dit geldt voor partijen die al actief zijn op verzorgingsplaatsen, zoals wegrestauranthouders, tankstationhouders en aanbieders van laaddiensten en voor nieuwe toetreders. Iedere ondernemer kan bieden op één of meerdere kavels op dezelfde verzorgingsplaats. Dit is een aanpassing ten opzichte van de beleidsvisie die aan de start van het programma «verzorgingsplaats van de toekomst» door het Kabinet Rutte IV naar Kamer is gestuurd (2022). Een ondernemer bepaalt dus zelf naar welke voorzieningen hij mee wil bieden en welk bedrag wordt geboden. Een ondernemer die alleen laaddiensten of alleen een shop wil aanbieden, biedt (en betaalt) bijvoorbeeld alleen op de kavel voor het laadstation of de shop. Ondernemers hebben ook de vrijheid om ervoor te kiezen om op meerdere of alle voorzieningen te bieden. Het bedrag dat een ondernemer biedt in de veiling hangt samen met de verwachte winstgevendheid van de locatie. Via een veiling worden exploitatievergunningen toegekend. Door een veiling te winnen kunnen partijen diensten aanbieden op verzorgingsplaatsen. Het wetsvoorstel maakt de veiling van vergunningen voor laaddiensten en gemakswinkels mogelijk. Tankstations worden op dit moment al geveild, onder de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen (ook wel de Benzinewet genoemd). Vergunninghouders worden verplicht informatie te verstrekken over hun omzet (in het geval van gemakswinkels) of afzet (in het geval van laadstations). Deze informatie wordt opgenomen in biedboeken op het moment dat een locatie opnieuw geveild wordt. Nieuwe toetreders beschikken zo over dezelfde informatie als zittende partijen. Dit is een belangrijk element voor een gelijk speelveld.

Zekerheid en een gezond investeringsklimaat voor ondernemers

Het nieuwe stelsel geeft ondernemers meer zekerheid tijdens de exploitatie van hun dienst(en). Buiten de veilingen om worden in beginsel geen vergunningen verleend. Dit geeft langjarige zekerheid aan ondernemers. Zodra zij de veiling hebben gewonnen, hoeven zij géén rekening te houden met onverwachte nieuwe toetreders die dezelfde voorziening gaan aanbieden. Dit borgt de zekerheid die nodig is om te investeren in de ontwikkeling van bijvoorbeeld laadvoorzieningen of tankvoorzieningen.

Nu komt het nog geregeld voor dat ondernemers gedurende de looptijd te maken krijgen met nieuwe ondernemers die (wat niet bekend was tijdens het verwerven van de vergunning) dezelfde voorziening kunnen aanbieden. Dat leidt de laatste jaren tot talloze procedures en rechtszaken tussen ondernemers onderling en tussen ondernemers en de Staat. Dat remt de investeringsbereidheid van die ondernemers.

Investeren in de voorwaarden voor de energietransitie

Het wetsvoorstel biedt de financiële basis om te investeren in netcapaciteit. De beschikbaarheid van voldoende stroom is met name voor aanbieders van laaddiensten een randvoorwaarde om hun diensten aan te kunnen bieden. Daarom investeert IenW via het Mobiliteitsfonds in verzwaarde netaansluitingen («stopcontact op het land»). Voor een individuele exploitant zijn deze investeringen in een zware netaansluiting vaak te groot om binnen een vergunningstermijn terug te kunnen verdienen. Het programma Stopcontact op Land heeft als doel om dit probleem op te lossen door de aanvraag van voldoende zware netaansluitingen te coördineren.

2: Continuïteit en keuzevrijheid voor weggebruikers: voldoende (weggebonden) voorzieningen voor weggebruikers

Verzorgingsplaatsen langs het hoofdwegennet bieden weggebruikers ruimte om te stoppen, laden/tanken, eten, drinken en het toilet te gebruiken. De combinatie van deze functies maakt dat weggebruikers hun reis veilig kunnen voortzetten zonder het hoofdwegennet te verlaten en draagt dit bij aan de doorstroming van verkeer en de verkeersveiligheid. Verzorgingsplaatsen dragen door het bieden van voorzieningen bij aan een vlotte doorstroom en de verkeersveiligheid.

Verzorgingsplaatsen die meegroeien met een veranderend wagenpark

Het wagenpark verandert en daarop moet worden ingespeeld op verzorgingsplaatsen. Dit wordt gepland in de «routekaart». Als richtjaar voor de routekaart is 2050 genomen, omdat naar verwachting dan het wagenpark in Nederland nagenoeg volledig elektrisch is. Dit sluit ook aan bij «Het Toekomstperspectief Hoofdwegennet» (HWN), dat gericht is op het ontwerpen van een betrouwbaar, veilig en toekomstbestendig hoofdwegennetwerk. De landelijke doelstellingen («landelijk dekkende netwerken») vanuit het onderzoek worden strategisch over het netwerk verdeeld. Hierbij wordt rekening gehouden met verkeersintensiteit, goederencorridors en laadbehoefte.

Keuzevrijheid van weggebruikers

Om weggebruikers keuzevrijheid te geven is er concurrentie tussen verzorgingsplaatsen. Het wetsvoorstel kent een gebiedscriterium voor laadstations en voor gemakswinkels (shops): een vergunninghouder kan niet eenzelfde voorziening uitbaten op de eerstvolgende verzorgingsplaats binnen 25 kilometer in dezelfde rijrichting op dezelfde weg. Met dit criterium zorgt het wetsvoorstel voor voldoende keuzevrijheid voor de weggebruiker. Een partij kan zo geen monopolie creëren langs een bepaalde weg of in een deel van het netwerk. Een vergelijkbaar criterium bestaat al voor tankstations.

3: Betere inrichting voor een veiligere verzorgingsplaats

Veilige verzorgingsplaatsen voor alle weggebruikers: indeling bepalen in de inrichtingsplannen

Op elke verzorgingsplaats wordt gewerkt met een inrichtingsplan.[1] Rijkswaterstaat stelt deze inrichtingsplannen vast. In een inrichtingsplan wordt de te realiseren indeling van de verzorgingsplaats vastgelegd. Het uitgangspunt bij het vormgeven van de verzorgingsplaats is de stop- en parkeerfunctie. Dit bepaalt de omvang en positie van de openbare parkeervoorziening, groenvoorziening en waterberging. De inrichting van verzorgingsplaatsen wordt daarmee logischer en veiliger. In de inrichtingsplannen wordt ook aangegeven waar op de verzorgingsplaats ruimte is voor de verschillende voorzieningen. Hierbij wordt rekening gehouden met de functies van verschillende voorzieningen op de verzorgingsplaats, en de (loop-)routes tussen deze voorzieningen. Een overweging is bijvoorbeeld om ruimte te maken voor laadpalen in de buurt van het wegrestaurant of de gemakswinkel op de verzorgingsplaats, zodat bezoekers het laden van hun voertuig eenvoudig kunnen combineren met iets eten en drinken of een toiletbezoek. De inrichtingsplannen worden meegegeven in veiling, zodat exploitanten weten waar ze hun voorzieningen kunnen aanbieden. Inrichtingsplannen worden opgesteld op basis van de routekaart.
Onder het wetsvoorstel worden vergunningen toegekend aan maximaal één aanbieder per voorziening, per verzorgingsplaats. Op deze manier wordt zoekverkeer op de verzorgingsplaats beperkt en kan het terrein meer verkeersveilig worden ingericht. Bij meerdere concurrerende aanbieders ontstaat zoekverkeer van weggebruikers die een keuze maken tussen deze aanbieders. Een verzorgingsplaats is ingericht op eenrichtingsverkeer en kan dit zoekgedrag niet faciliteren, met verkeersonveilige situaties tot gevolg (zoals rijden tegen de verkeersrichting in).

Modernisering van verzorgingsplaatsen: Herinrichtingen

Via het inrichtingsplan wijst IenW straks locaties aan die ontwikkeld kunnen worden als laad- of shoplocatie. De ondernemer die de veiling wint, kan daar aan de slag met de aanleg of ombouw van de locatie.

Het kan zijn dat er buiten de locatie van de exploitant aanpassingen nodig zijn aan de infrastructuur. Bijvoorbeeld een uitbreiding van de algemene parkeervoorziening of de aanleg van een looproute. Deze aanpassingen voert IenW zelf uit. Omdat investeringen in verzorgingsplaatsen bijdragen aan de veilingopbrengsten, worden deze investeringen mogelijk gemaakt in lijn met de begrotingsregels. De herinrichtingen worden de komende jaren voorbereid door IenW en kunnen waarschijnlijk eerst vanaf 2032 worden uitgevoerd.

Om in 2050 voor alle voorzieningen een landelijk dekkend netwerk te ontwikkelen, zijn investeringen nodig. Hierbij gaat het om investeringen om de verzorgingsplaats veilig te herinrichten, meer laadvoorzieningen en parkeerplekken te creëren en meer netcapaciteit te realiseren. Deze investeringen dragen direct bij aan de veilingopbrengsten.

De herinrichting van verzorgingsplaatsen zal de komende jaren voorbereid worden. Dit vergt een zorgvuldige aanpak, waarbij de effecten op de uitvoering, de markt en het milieu meegewogen moeten worden.

---

[1] In het overgangsrecht is het – vanwege de korte implementatietermijn – ook mogelijk gemaakt om de bestaande locaties te verdelen zonder inrichtingsplan.

Met deze voorbereidingen wordt begin 2027 gestart. Ik zal uw Kamer hierover periodiek informeren.

Met bovengenoemd beleid wordt een belangrijke stap gezet naar het moderniseren van de verzorgingsplaatsen. Verzorgingsplaatsen worden veiliger, ondernemers krijgen meer duidelijkheid en weggebruikers behouden hun keuzevrijheid. Daarnaast faciliteert dit de energietransitie van het wegverkeer. De verzorgingsplaatsen zijn zo klaar voor de toekomst.

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

BIJLAGE

ONDERZOEKEN EN APPRECIATIE

1) SEO – terugverdientijd laden en gemakswinkels op verzorgingsplaatsen

SEO Economisch Onderzoek, heeft in opdracht van het Ministerie van IenW de terugverdientijd in kaart gebracht van gemakswinkels en laadstations op verzorgingsplaatsen. Dit onderzoek zal als input gebruikt worden bij de technische uitwerking van hoofdlijnen, stakeholders zullen betrokken worden bij de uitwerking van de exacte vergunningslooptijd.

De terugverdientijd is de tijd die een ondernemer naar verwachting heeft om de investeringen die hij doet in een gemakswinkel of laadstation, terug te verdienen. In de berekening van de terugverdientijd is ook meegenomen dat de ondernemer in deze periode een redelijk rendement behaalt, zodat de ondernemer zijn diensten winstgevend kan aanbieden.

2) Auctiometrix- veilingmethoden

Auctiometrix heeft in opdracht van het Ministerie van IenW verschillende mogelijke veilingmethoden in kaart gebracht en geadviseerd welke het beste passen met de veilingdoelstellingen en de specifieke context van de verzorgingsplaatsen. Dit onderzoek zal als input gebruikt worden bij de technische uitwerking van het veilingmodel, dit wordt na overleg met RWS en RVB en in consultatie met stakeholders uitgevoerd.

3) Arcadis - inrichting

In 2026 heeft Arcadis in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat drie onderzoeksopdrachten uitgevoerd voor de inrichting van verzorgingsplaatsen. Het doel van deze opdrachten was het creëren van een basis, zodat het ministerie aan de slag kan met beleidsmatige keuzes voor het ontwerp voor het zoveel mogelijk uniform herinrichten van alle verzorgingsplaatsen binnen Nederland.

In het eerste onderzoek «Inrichtingsplannen verzorgingsplaatsen» werd concreet gevraagd drie producten op te leveren:

1) Een «blauwdruk inrichtingsplannen» voor zeven maatgevende verzorgingsplaatsen;
2) Het programma van eisen voor de «blauwdruk inrichtingsplannen» in een systeembeheer omgeving; en
3) Een advies over de inrichtingskeuzes die nog gemaakt moeten worden.

In twee daaropvolgende onderzoeken «Varianten herinrichting verzorgingsplaatsen» en «Rapportage beleidsvragen VZP 2025» is een aantal specifieke deelonderwerpen nader verdiept. Deze hadden o.a. betrekking op verkeersveiligheid, sociale veiligheid en vrachtwagenladen en -parkeren. De belangrijkste conclusies zijn als volgt. De onderzoeken:

- Bevestigen dat een nieuwe ontwerpfilosofie voor verzorgingsplaatsen nodig is om de veranderende vraag naar voorzieningen op doelmatige en veilige wijze te kunnen blijven realiseren
- Geven inzicht in de meerwaarde van het wijzingen van de huidige ontwerpfilosofie met een ordening naar functie, naar een nieuwe ontwerpfilosofie met een ordening naar gebruiker;
- Geven inzicht dat de voorgestelde opties tot veranderingen aan de fysieke inrichting vragen om prioritering, fasering en een geleidelijke transitie;
- Geven op onder meer eerdergenoemde deelonderwerpen richting aan nog te maken afwegingen t.a.v. de te hanteren kaders voor de inrichting.

Het onderzoek is gebaseerd op zeven bestaande verzorgingsplaatsen. De in het onderzoek geschetste toekomstige situaties per verzorgingsplaats zijn fictieve voorbeelduitwerkingen en scenario's. Deze hebben nadrukkelijk geen formele status. Aan deze conceptuele situaties kunnen geen rechten worden ontleend. Deze onderzoeken leggen niet meteen het beleid vast en vormen juist het startpunt voor het maken van keuzes die ontstaan richting het toewerken naar ontwerpen voor grootschalige herinrichting. Het is aan het ministerie om de onderzoeken mee te nemen en te wegen, bijvoorbeeld op basis van veiligheid en uitvoerbaarheid. Hierbij is praktijkkennis uit de markt ook nodig. Hierom zal er een participatieproces volgen met belanghebbenden.

4) Rebel – 0-optie laden

Dit onderzoek brengt de gevolgen in beeld van een scenario waarbij investeringen in herinrichtingen en netverzwaringen op verzorgingsplaatsen niet door de overheid worden gedaan. Het doel is om inzicht te bieden in de effecten van verschillende handelingsopties, zodat een geïnformeerde afweging kan worden gemaakt over de rol van de overheid bij eventuele investeringen in herinrichtingen en netaansluitingen.

5) KPMG – Validatie kasreeksen

KP MG heeft op verzoek van IenW de businesscases voor het programma verzorgingsplaatsen te reviewen. Ze is gevraagd om onder andere te kijken naar de financiële en marktaannames, de rekenkundige logica van het model, en suggesties te doen voor verbetering.