STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 25781
10 augustus 2026

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende Regels over de marktordening van het aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen (Wet voorzieningen verzorgingsplaatsen)

Nader Rapport

25 juni 2026
IenW/BSK-2026/109583
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
Ministerie Infrastructuur en Waterschap

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende Regels over de marktordening van het aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen (Wet voorzieningen verzorgingsplaatsen).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 december 2025, nr. no.2025002948, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 25 maart 2026, nr. W07.25.00372/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief weergegeven aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 22 december 2025, no.2025002948, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels over de marktordening van het aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen (Wet voorzieningen verzorgingsplaatsen), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Inhoud van het wetsvoorstel

Langs de snelwegen in Nederland zijn verzorgingsplaatsen waar weggebruikers tanken, laden of iets eten of drinken. Dit wetsvoorstel regelt het aanbieden van voorzieningen op deze verzorgingsplaatsen voor een veilig en doelmatig gebruik van de wegen door het openbaar verkeer. De minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt een inrichtingsplan vast voor verzorgingsplaatsen langs de weg en stelt kaders voor de veiling van exploitatievergunningen voor laadstations en voor zogenoemde gemakswinkels op verzorgingsplaatsen. Daar kunnen automobilisten eten, drinken of andere producten kopen die behulpzaam zijn voor hun reis. Ook introduceert het wetsvoorstel de zogeheten transitievoorziening, wat betekent dat een exploitant zowel een tankstation als een laadpaal kan exploiteren.

Verantwoordelijkheid en bestendigheid

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de noodzaak voor nieuwe wet- en regelgeving voor de voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Wel vraagt de Afdeling wat de consequenties van het voorstel zijn in termen van verantwoordelijkheden en risico's en hoe de regering daarmee om wil gaan. Dat blijkt niet uit de toelichting. Ook heeft de Afdeling vragen over waarom de verkoop van motorbrandstoffen buiten het bestek van het wetsvoorstel is gelaten, over mogelijke alternatieven voor het voorgestelde vergunningstelsel en over de mogelijkheid om bij te sturen bij onvoorziene omstandigheden en beleidsontwikkelingen. Deze punten moet de regering nader toelichten.

Transitievoorziening

De Afdeling adviseert de regering om af te zien van de voorgestelde transitievoorziening.[1] Deze vormt een afwijking van het aan het wetsvoorstel ten grondslag gelegde uitgangspunt van gelijk speelveld en dient overtuigend te worden gemotiveerd. Bovendien roept dit vragen op in het licht van de Europese Dienstenrichtlijn.

Overgangsbeleid

Het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht. Het advies is om de aanpassingen in de looptijden van vergunningen in het kader van het overgangsbeleid beter te motiveren. Ook de specifieke keuzes ten aanzien van wegrestaurants, het gebiedscriterium bij laadstations (de regel dat twee opeenvolgende laadstations van hetzelfde merk meer dan 25 kilometer weglengte van elkaar verwijderd moeten liggen) en de transitievoorziening roepen vragen op. De Afdeling adviseert de regering bij het maken van deze keuzes mogelijke andere vormen van overgangsbeleid en overgangsrecht te betrekken en zo nodig het wetsvoorstel hierop aan te passen.

Financiële gevolgen

Tot slot is het advies om in de toelichting bij het wetsvoorstel in te gaan op de mogelijke financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor het Rijk.

Conclusie

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

Advies

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

a. Achtergrond

Het Nederlandse hoofdwegennet kent circa 288 verzorgingsplaatsen. Dit zijn plaatsen waar weggebruikers kortstondig hun reis kunnen onderbreken voor de 'verzorging van mens en voertuig'.[2] Op een verzorgingsplaats kunnen weggebonden voorzieningen worden aangeboden zoals laadstations, gemakswinkels of motorbrandstofverkooppunten. Een verzorgingsplaats is ontsloten van de hoofdrijbaan en maakt onderdeel uit van het gesloten stelsel van hoofdwegen in beheer bij het Rijk.

De Staat der Nederlanden is eigenaar van het hoofdwegennet en de daaraan verbonden verzorgingsplaatsen. Verzorgingsplaatsen dienen het veilig en doelmatig verkeer op de hoofdwegen. Rijkswaterstaat is als wegbeheerder het bevoegd gezag voor alle activiteiten die plaatsvinden op een verzorgingsplaats. Het wetsvoorstel is erop gericht om meer grip te krijgen op het beheer en de inrichting van de verzorgingsplaatsen.

Volgens de huidige regelgeving veilt de Staat huurovereenkomsten voor locaties op de verzorgingsplaats voor de verkoop van motorbrandstoffen.[3] De huurovereenkomst wordt afgesloten met het Rijksvastgoedbedrijf. De huurder krijgt vervolgens een vergunning voor het exploiteren van een weggebonden basisvoorziening voor de duur van de huurovereenkomst. Sinds 1 januari 2024 gebeurt deze vergunningverlening op basis van de Omgevingswet.[4]

Vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet werden vergunningen verleend op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Een beleidsregel van de minister bepaalde het toetsingskader voor vergunningsaanvragen. Op grond van de eerste beleidsregel uit 2004 worden vergunningen verleend voor drie basisvoorzieningen: een benzinestation, een wegrestaurant of een servicestation.[5] De houder van een vergunning voor een basisvoorziening mag aanvullende voorzieningen exploiteren, zoals een

---

1 Met deze adviesopmerking reageert de Afdeling op de aan haar voorgelegde vragen bij de kabinetsmissive van 22 december 2025, no.2025002948, over de transitievoorziening.
2 Visie Verzorgingsplaats van de Toekomst, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 305, nr. 376.
3 Zie artikel 3 van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen.
4 Meer specifiek artikelen 5.1 en 5.2 van de Omgevingswet. Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet op dit punt, zie voorgesteld artikel 8.3.
5 Kennisgeving Voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen, Stcrt. 2004, 56. Een servicestation biedt de mogelijkheid van exploitatie van zowel een benzinestation als een wegrestaurant.

gemakswinkel of een energielaadpunt. Vanaf 2012 kunnen energielaadpunten ook als basisvoorziening worden geëxploiteerd.[6]

In 2020 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in een zaak over het vergunningstelsel.[7] De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat het beleid waarbij vergunningen voor een energielaadpunt als aanvullende voorziening alleen open staan voor vergunninghouders van een basisvoorziening, in strijd is met de Dienstenrichtlijn. In reactie op deze uitspraak heeft de minister de vergunningverlening opengesteld voor iedere geïnteresseerde partij.[8] Sindsdien kan iedere gegadigde een vergunning aanvragen voor het exploiteren van een gemakswinkel of een energielaadpunt op een verzorgingsplaats.[9]

b. Voorgesteld nieuw stelsel

Het wetsvoorstel wijzigt de huidige praktijk voor het toewijzen van vergunningen voor het aanbieden van voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Het voorgestelde nieuwe stelsel ziet er als volgt uit. De minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt een routekaart op. In die routekaart wordt de locatie van (al dan niet nieuwe) verzorgingsplaatsen aangegeven. Ook geeft de routekaart aan welke voorzieningen via een veiling van vergunningen beschikbaar komen op een verzorgingsplaats en wanneer.[10]

Op basis van de routekaart kan de minister per verzorgingsplaats een inrichtingsplan vaststellen. Het inrichtingsplan beschrijft de inrichting van de verzorgingsplaats, benoemt welke voorzieningen op de verzorgingsplaats kunnen worden aangeboden en bevat de voorschriften en beperkingen die bij de exploitatie van een voorziening in acht genomen dienen te worden.[11] Als een inrichtingsplan is vastgesteld is er geen omgevingsvergunning meer nodig op grond van de Omgevingswet.[12]

De exploitatievergunningen voor voorzieningen op een verzorgingsplaats worden vervolgens op vaste, vooraf bepaalde momenten via een veiling verdeeld. De minister stelt nadere regels over de toepassing en de uitvoering van de procedure van de veiling.[13] Ook kan de minister voorwaarden aan de exploitatievergunning verbinden.[14] Op deze manier behoudt de minister regie op het gebruik van de verzorgingsplaats. Belanghebbenden kunnen beroep in eerste en enige instantie instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een inrichtingsplan en tegen een exploitatievergunning.[15]

Na de verlening van de exploitatievergunning sluit de Staat een huurovereenkomst met de vergunninghouder af met betrekking tot de locatie waarvoor de exploitatievergunning is verleend. De duur van de huurovereenkomst is beperkt tot het tijdvak waarvoor een exploitatievergunning geldt.[16]

Een ministeriële regeling bepaalt het maximaal aantal exploitatievergunningen dat per verzorgingsplaats beschikbaar wordt gesteld.[17] Er kunnen drie soorten voorzieningen worden geëxploiteerd op verzorgingsplaatsen: laadstations, gemakswinkels of motorbrandstofverkooppunten.[18] Een exploitatievergunning geldt voor één voorziening. Per verzorgingsplaats kunnen meerdere vergunningen worden geveild voor meerdere voorzieningen. Een bundeling van meerdere voorzieningen in één exploitatievergunning is niet mogelijk.[19] Wel is het mogelijk dat één exploitant voor diverse voorzieningen op dezelfde locatie een vergunning verkrijgt.

---

6 Kennisgeving Wijziging Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen (energielaadpunten), Stcrt. 2011, 23149.
7 Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2607.
8 Toelichting, paragraaf 1.2. De openstelling is vormgegeven door in de beleidsregel Kennisgeving Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkwegen het voorbehoud te schrappen dat alleen vergunninghouders van een basisvoorziening een aanvullende voorziening mogen realiseren. Zie Stcrt. 2022, 7852. Tevens is een tijdelijke beleidsregel vastgesteld in afwachting van een wetsvoorstel waarin het voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen wordt geregeld. De tijdelijke beleidsregel gold in eerste instantie tot 1 januari 2025; dit is verlengd tot 1 januari 2027. Zie o.a. Stcrt. 2022, 32554.
9 De overgang in 2024 naar de Omgevingswet heeft geen inhoudelijke gevolgen gehad voor de toepassing van het vergunningstelsel.
10 Toelichting, paragraaf 1.3.1. De routekaart is een beleidsprogramma en wordt vastgesteld als niet-verplicht programma op basis van de Omgevingswet.
11 Zie voorgesteld artikel 2.1 en paragraaf 2.1 van de toelichting.
12 Zie voorgesteld artikel 8.3, waarin de Omgevingswet in die zin wordt gewijzigd dat voor activiteiten ter uitvoering van het inrichtingsplan geen 'omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg' (zie artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onderdeel f onder 1 van de Omgevingswet) vereist is.
13 Zie voorgesteld artikel 3.1, eerste lid, juncto voorgesteld artikel 4.1.
14 Zie voorgesteld artikel 4.6.
15 Zie voorgesteld artikel 8.2.
16 Zie voorgesteld artikel 6.1. Voor de exploitatievergunning voor een verkooppunt van motorbrandstoffen blijft de huidige regelgeving in stand op grond van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen.
17 Voorgesteld artikel 3.1, tweede lid.
18 Het is mogelijk om in de toekomst ook ander soort voorzieningen aan te wijzen die in aanmerking komen voor vergunningverlening, zoals waterstofstations. Zie artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 1.2, tweede lid.
19 Met uitzondering van de transitievoorzieningen, voor meer hierover zie adviesopmerking onder punt 3.

De vergunningverlening op grond van dit wetsvoorstel geldt alleen voor het aanbieden van voorzieningen voor laadstations en gemakswinkels. Voor vergunningverlening voor motorbrandstofverkooppunten blijft de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen gelden. Dit regime blijft ongewijzigd.[20]

c. Overgangsrecht

Lopende exploitatievergunningen of huurovereenkomsten worden niet aangetast door het wetsvoorstel. Deze blijven gelden tot het moment dat de looptijd van de vergunning of huurovereenkomst afloopt. Voor lopende exploitatievergunningen voor een laadstation of een gemakswinkel die in de jaren 2028, 2029 of 2030 aflopen, is het mogelijk een nieuwe exploitatievergunning te veilen zonder voorafgaand inrichtingsplan.[21] *Lopende exploitatievergunningen die ná 2030 aflopen worden opnieuw geveild volgens het nieuwe stelsel.*

Bij huurovereenkomsten voor een motorbrandstofverkooppunt die in de jaren 2028, 2029 of 2030 aflopen, is het mogelijk om een vergunning te verlenen voor een zogeheten 'transitievoorziening'. In tegenstelling tot de reguliere exploitatievergunningen kan een vergunning voor een transitievoorziening gelden voor zowel een motorbrandstofverkooppunt als een laadstation.[22]

Wegrestauranthouders hebben in het verleden langdurige erfpachtovereenkomsten afgesloten, soms met een looptijd van 99 jaar.[23] *Het wetsvoorstel eerbiedigt in beginsel deze rechten van wegrestauranthouders. Wel worden zij in de gelegenheid gesteld om een aanvraag te doen voor een exploitatievergunning voor een gemakswinkel met betrekking tot het perceel van het wegrestaurant. Dit kunnen wegrestaurants doen voorafgaand aan de voorgenomen veiling van een vergunning voor een gemakswinkel op een andere locatie van de verzorgingsplaats. Op die manier krijgen wegrestaurants de mogelijkheid om binnen het nieuwe stelsel hun diensten aan te bieden.*[24]

2. Verantwoordelijkheden, integraliteit, alternatieven en bijsturing

a. Inleiding

De Afdeling onderschrijft de behoefte aan herziening van het huidige systeem van inrichting van verzorgingsplaatsen. Het gebrek aan een eerlijk en transparant verdeelmechanisme voor exploitatierechten voor laadvoorzieningen en gemakswinkels en het aantal juridische procedures dat gevoerd wordt geven aanleiding tot een herordening. Ook beleidsmatige omstandigheden, zoals een toenemende behoefte aan laadvoorzieningen en mogelijke afname van vraag naar fossiele brandstoffen, nopen tot een herziening van het tot nog toe gehanteerde systeem. Wel heeft de Afdeling vragen bij een aantal onderdelen van de voorgestelde herziening.

b. Verschuiving van risico's en verantwoordelijkheden?

De toelichting stelt dat bij het voorstel voorop staat dat verzorgingsplaatsen hun infrastructurele functie kunnen vervullen voor het veilig en doelmatig gebruik van de weg door het openbaar verkeer. Dat houdt in dat verzorgingsplaatsen bruikbaar dienen te blijven voor zowel personenverkeer en vrachtverkeer.[25]

Deze doelstelling kan vervuld worden terwijl de Rijksoverheid afstand bewaart tot exploitanten, de voorzieningen en de kwaliteit van voorzieningen, zo blijkt uit de wettekst en de toelichting. Het bruikbaar houden van verzorgingsplaatsen vergt op zich geen verregaande en gedetailleerde bemoeienis met exploitanten, voorzieningen en de kwaliteit daarvan.

Aan de andere kant geeft de toelichting blijk van de wens tot meer gedetailleerde sturing en meer regie door de Rijksoverheid wat betreft inrichting, mededinging en spreiding van vergunningen.[26] *Met het voorstel is gekozen voor een systeem waarin de Rijksoverheid meer ruimte krijgt om 'top-down'*

---

[20] Zie voorgesteld artikel 4.9.
[21] Zie voorgesteld artikel 9.1.
[22] Zie voorgesteld artikel 9.2.
[23] Toelichting, paragraaf 10.3.
[24] Zie voorgesteld artikel 9.4 en artikelsgewijze toelichting.
[25] Dit komt tot uitdrukking in het wettelijk doel uit artikel 1.2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, dat luidt: 'Deze wet is, gelet op het veilig en doelmatig gebruik van de wegen door het openbaar verkeer, gericht op (...) het waarborgen van de bruikbaarheid van verzorgingsplaatsen voor het openbaar personen- en vrachtverkeer'.
[26] Toelichting, algemeen deel, paragrafen 1.2.3, 1.3, 1.3.1 en 2.2.

regie te voeren over de indeling van de verzorgingsplaats.[27] Het gaat daarbij niet alleen om sturing op het type voorzieningen dat wordt aangeboden maar ook om de wijze waarop de voorzieningen worden aangeboden.

Specifiek voor laadvoorzieningen geldt bijvoorbeeld dat niet alleen van belang is dat er laadvoorzieningen worden aangeboden, maar ook hoeveel en voor welk type voertuigen.[28] Dit komt onder meer tot uitdrukking in de diverse doelstellingen uit de wet,[29] maar ook in een veelheid aan sturingsmiddelen die het voorstel introduceert: de routekaart, de inrichtingsplannen, de veilingvoorwaarden en exploitatievergunningsvoorwaarden. Dat zijn maatregelen die ten behoeve van 'meer regie' en meer gedetailleerde sturing worden geïntroduceerd.

Uit de doelstellingen blijkt dus aan de ene kant een sturing op afstand, en aan de andere kant de wens tot meer gedetailleerde sturing en regie. Dit roept de vraag op wat nu de consequenties van het voorstel zijn, in termen van verantwoordelijkheden en risico's die naar de Rijksoverheid verschuiven, en hoe de regering daar mee om wil gaan.[30] Dat blijkt niet uit de toelichting.

De Afdeling adviseert om in de toelichting de consequenties van het voorstel in termen van verantwoordelijkheden en risico's te verduidelijken en toe te lichten hoe zij die wil adresseren.

De Afdeling onderschrijft de noodzaak voor nieuwe wetgeving voor voorzieningen op verzorgingsplaatsen, maar adviseert in de toelichting in de gaan op de beoogde overheidssturing in termen van risico's en verantwoordelijkheden. De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel kiest voor sturing op afstand door uit te gaan van een vergunningstelsel voor de weggebonden voorzieningen, en tegelijkertijd invulling geeft aan de wens tot meer regie over de ontwikkeling van de verzorgingsplaatsen. De Afdeling vraagt wat de consequenties zijn van het wetsvoorstel voor de verantwoordelijkheden en risico's die daarmee naar de Rijksoverheid verschuiven en hoe de regering daarmee om wil gaan.

De verantwoordelijkheden van het Rijk ten aanzien van verzorgingsplaatsen blijven ongewijzigd. Het Rijk blijft als wegbeheerder belast met de overheidszorg voor de infrastructuur, gelet op de openbare bestemming daarvan voor het wegverkeer. Deze zorg krijgt gestalte in onderhoud en instandhouding en in de regulering van andere activiteiten dan het gebruik door het verkeer, waaronder het op de infrastructuur aanbieden van voorzieningen aan weggebruikers. De publieke taak betreft de infrastructuur van het netwerk en niet de economische activiteiten van het aanbieden van eten, drinken, elektriciteit of motorbrandstoffen als zodanig. Wel is het zo dat de beperkte mogelijkheden die het bestaande instrumentarium biedt om die activiteiten in goede banen te leiden, onwenselijke gevolgen kunnen hebben voor de zorg voor de infrastructuur en de goede functievervulling daarvan. Om dat te verbeteren voorziet het wetsvoorstel in aanpassingen, en de Afdeling onderschrijft de noodzaak van een nieuw stelsel in onderdeel 2a van haar advies.

Het wetsvoorstel voorzieningen verzorgingsplaatsen leidt ertoe dat de wijze waarop de wegbeheerder invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van de staat en werking van de weg, specifiek de verzorgingsplaats verandert. De taken van de wegbeheerder ten aanzien van vergunningverlening veranderen en daarmee ook de binnen de organisatie benodigde expertise. De invoering van het wetsvoorstel betekent een opgave voor Rijkswaterstaat, die zijn werkzaamheden ten aanzien van de sturing op de inrichting van en activiteiten op de verzorgingsplaats zal moeten wijzigen. Deze wijziging ziet met name op de overstap van meer reactieve naar actieve regie op de verzorgingsplaats en de inrichting van een veilingsystematiek. In die zin verschuift de invulling van de verantwoordelijkheid zich voor wat betreft de regulering ook van een klassiek op lokale aanvragen ingericht kader naar een regulering die is ingericht vanuit een perspectief op de ontwikkeling van het netwerk als geheel. Dat sluit aan op een context waarin marktpartijen zelf al vanuit dat perspectief opereren. Het wetsvoorstel verandert niet de verantwoordelijkheid van het Rijk, maar wel het takenpakket van de uitvoerende organisaties. Hierin ligt een uitvoeringsrisico besloten, gezien de omvang van de verandering en de korte tijd waarin deze plaats moet vinden: het is de bedoeling dat de eerste veilingen onder het nieuwe stelsel plaatsvinden voordat een groot deel van de bestaande vergunningen voor laaddiensten vanaf 2028 afloopt. Om het risico ten aanzien van de uitvoerbaarheid te beheersen wordt de toename van de werklast van het nieuwe stelsel voor de uitvoering zoveel mogelijk gefaseerd. Concreet betekent dit dat het wetsvoorstel niet onmiddellijk in zijn volledigheid in werking treedt, maar

[27] Zie ook: Adviescollege Toetsing Regeldruk, brief van 21 augustus 2025 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, met onderwerp 'Wetsvoorstel marktordeningen voorzieningen verzorgingsplaats,' kenmerk MvH/RvZ/ATR3540/2025-U121, p. 2–3.
[28] Zie ook: Adviescollege Toetsing Regeldruk, brief van 21 augustus 2025 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat , met onderwerp 'Wetsvoorstel marktordeningen voorzieningen verzorgingsplaats,' kenmerk MvH/RvZ/ATR3540/2025-U121, p. 2.
[29] Zie voorgesteld artikel 1.2, eerste lid.
[30] Daar komt bij dat de toelichting geen inzicht geeft in de mogelijke budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel voor het Rijk. Zie ook adviesopmerking onder punt 6.

overgangsrecht bevat. De belangrijkste keuze in dit overgangsrecht is om in de jaren 2028-2030 de locaties voor vergunningen op de verzorgingsplaats aan te wijzen met een ministeriële regeling, niet met een inrichtingsplan. Ook in het ontwerp van de veilingmethode wordt rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van het stelsel.

Het algemeen deel van de memorie van toelichting is naar aanleiding van bovenstaande punten aangevuld met een nadere toelichting in paragraaf 5.4.

c. Integrale herziening: inclusief motorbrandstofverkooppunten?

Met het voorstel is beoogd om meer integraal te kunnen sturen op het bereiken van een wenselijk eindbeeld. Dit roept de vraag op waarom het bestaande systeem van de veiling van huurovereenkomsten voor voorzieningen voor de verkoop van fossiele motorbrandstoffen buiten de werking van het wetsvoorstel is gelaten.[31] De (mate van) aanwezigheid van deze voorzieningen en de daarvoor beschikbare ruimte hebben immers invloed op het eindbeeld. Zowel qua verspreiding van die voorzieningen over het hoofdwegennet, als qua aanwezigheid per verzorgingsplaats. De toelichting gaat hier niet op in.[32]

Daar komt bij dat het denkbaar is dat het ruimtelijk beslag van laadpalen aan de ene kant en motorbrandstofverkooppunten aan de andere kant in de toekomst gaat verschuiven. Dit kan gevolgen hebben voor de routekaart en de inrichtingsplannen, gegeven de (beperkte) beschikbare ruimte op een verzorgingsplaats. Ook in dat licht valt op dat de veiling van huurrechten voor tankstations buiten de werking van het wetsvoorstel is gelaten.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de vraag waarom vergunningen voor de verkoop van fossiele motorbrandstoffen buiten het bestek van het voorstel is gelaten, gegeven de bepalende invloed op het te bereiken integrale eindbeeld.

De Afdeling adviseert toe te lichten waarom de motorbrandstoffenverkoop buiten het wetsvoorstel blijft, gelet op de integraliteit.

Een van de voornaamste tekortkomingen van het huidige vergunningstelsel op verzorgingsplaatsen is het ontbreken van een geschikte methode om vergunningen voor gemakswinkels en laaddiensten op een geordende wijze te verdelen. Vergunningen voor laaddiensten en gemakswinkels worden onder het huidige stelsel voortdurend aangevraagd door verschillende partijen, op door henzelf gekozen momenten en locaties. Deze aanvragen worden individueel behandeld, ook als aanvragen een beroep doen op (deels) dezelfde ruimte en conflicterend zijn. Om een einde te maken aan deze praktijk introduceert het wetsvoorstel een veiling die het mogelijk maakt vergunningen op vooraf vastgestelde en bekendgemaakte momenten en via een toegankelijke verdeelmethode te verdelen. Voor motorbrandstofverkooppunten bestaat een dergelijke methode al, in de vorm van de zogenoemde benzineveilingen. Voor het adresseren van de problematiek die aanleiding vormde voor het wetsvoorstel is het dus niet noodzakelijk een nieuwe veiling op te tuigen voor het toekennen van motorbrandstofverkooppunten aan een exploitant.

Het handhaven van de bestaande benzineveilingen voor motorbrandstofverkooppunten is bovendien goed verenigbaar met de overige elementen van het stelsel waarvoor het wetsvoorstel voorzieningen verzorgingsplaatsen de basis biedt. Locaties voor motorbrandstofverkooppunten worden aangewezen in inrichtingsplannen en ook aan deze locaties kunnen voorwaarden en beperkingen gesteld worden. Het buiten het bestek laten van motorbrandstofverkooppunten in het wetsvoorstel levert daarmee geen beperkingen op in de toepassing ervan.

Het buiten het bestek van het wetsvoorstel laten van de vergunning voor de verkoop van fossiele motorbrandstoffen is eveneens een uitvoerbaarheidsoverweging. Een stelselwijziging die niet alleen de vergunningen voor laadstations en gemakswinkels omvat, maar ook het bestaande stelsel van benzineveilingen wijzigt, is omvangrijker en heeft grotere consequenties voor de uitvoeringsorganisaties. De verantwoordelijkheid voor de veiling van alle voorzieningen op verzorgingsplaatsen zou daarmee bij Rijkswaterstaat komen te liggen, terwijl uitvoering van de benzineveilingen niet langer een taak is van het Rijksvastgoedbedrijf, dat deze veilingen nu uitvoert. In het opstellen van het wetsvoorstel is daarom gekozen voor een stelsel dat de bestaande systematiek voor het toekennen

[31] Zie toelichting, paragraaf 1.1.

[32] Daar komt bij dat paragraaf 4.1 van de toelichting vermeldt dat de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen kan worden ingetrokken zodra er geen huurovereenkomsten voor locaties voor motorbrandstoffen meer zullen gelden. Dat verhoudt zich slecht tot voorgesteld artikel 4.9 en de daarbij behorende artikelsgewijze toelichting waarin staat dat nieuwe vergunningen voor motorbrandstofverkooppunten niet zullen worden geveild op grond van dit wetsvoorstel.

van motorbrandstofverkooppunten ongemoeid laat. De toelichting van paragraaf 1.1 op dit punt aangevuld.

d. Alternatieven vergunningstelsel?

De toelichting besteedt geen aandacht aan alternatieven voor het vergunningstelsel. Weliswaar is in de huidige situatie sprake van een vergunningstelsel, maar in de nieuwe situatie stelt de overheid zich meer doelen dan in de huidige situatie en het vergunningstelsel kent beperkingen. Daar waar het gaat om daadwerkelijk invulling geven aan de verzorgingsplaats door de exploitanten, valt bijvoorbeeld op dat met de voorgestelde exploitatievergunning geen exploitatieplicht kan worden opgelegd[33] en kan ten behoeve van de weggebruikers ook geen recht op gebruik van aanwezige voorzieningen worden gevestigd. Dergelijke mogelijkheden bieden bijvoorbeeld concessieopdrachten wel.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de overwogen alternatieven voor het vergunningstelsel, in het licht van de doelstellingen van het voorstel en de wens tot meer regie en sturing.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op wat mogelijke alternatieven waren voor het vergunningenstelsel, in het bijzonder de aanbesteding van overheidsopdrachten/concessies. Voor de keuze om dit wetsvoorstel aan te grijpen bij de verdeling van vergunningen bestonden in ieder geval in theorie verschillende alternatieven. Ten eerste bestond de mogelijkheid om – in lijn van de veiling van huurovereenkomsten van motorbrandstofverkooppunten – aan te grijpen bij de verdeling van deze private gebruiksrechten. Daarvoor is niet gekozen omdat juist de vergunningverlening het instrument is waarmee het Rijk onder verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat de overheidszorg voor de weginfrastructuur gestalte geeft, in het licht van de daarbij spelende belangen van een veilig en doelmatig gebruik van die infrastructuur door het openbaar verkeer. Het is vanuit die belangen dat het voorzieningenbeleid vorm krijgt. Bovendien heeft in ons rechtsstelsel het publiekrecht het primaat. Het is in het waterstaatsrecht daarom gebruikelijk dat de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten – en daarop is het voorzieningenbeleid gericht – plaatsvindt in het kader van de vergunningverlening, terwijl het spoor van de privaatrechtelijke medewerking van de overheidseigenaar vooral dient om de belangen die met de waarde van de eigendom gemoeid zijn te dienen. In de praktijk worden voor activiteiten op waterstaatswerken in beheer bij het Rijk een privaatrechtelijke overeenkomst slechts gesloten met de partijen die daarvoor ook toestemming krijgen van Rijkswaterstaat als weg- of waterbeheerder. Dat geldt ook reeds nu al voor laadpalen, ongeacht of dat basisvoorzieningen of aanvullende voorzieningen zijn, en voor shops op verzorgingsplaatsen.

Ten tweede bestond de mogelijkheid om over te gaan tot een kader waarin sprake is van aan te besteden overheidsopdrachten voor voorzieningen voor laden of shops. Voor die route is niet gekozen omdat dit een verdergaande bemoeienis van het Rijk met het aanbod van voorzieningen impliceert dan voor regeling van dit onderwerp nodig of wenselijk is. Het aanbieden van bijvoorbeeld laadvoorzieningen of gemakswinkels als zodanig is immers geen publieke taak of verantwoordelijkheid van het Rijk, maar een economische activiteit waarvoor onder marktpartijen grote belangstelling blijkt te bestaan. Kiezen voor het aanbesteden van een overheidsopdracht impliceert echter dat die activiteiten zodanig gewenst zijn door de Rijksoverheid dat deze daartoe opdracht zou willen geven. Bovendien zou naast de al bestaande instrumenten van een vergunning en een huurovereenkomst de introductie van een overheidsopdracht de rechtsverhoudingen tussen Rijk en de marktpartijen onnodig complex maken.

Paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting is in deze zin aangevuld.

e. Bijsturing naar aanleiding van onvoorziene omstandigheden en toekomstige ontwikkelingen mogelijk?

De mogelijkheden om in te grijpen in het gedrag van exploitanten worden voor langere tijd vastgelegd in het voorstel. Daarom is het van belang om de situaties te doordenken die zich kunnen voordoen indien het marktgedrag van partijen anders uitpakt dan beoogd of wenselijk is. Daarbij valt te denken aan onvoldoende markttoetreding of aan consortiumvorming. Het bereiken van de doelstelling dat er een optimale verdeling van de voorzieningen over de locaties moet zijn[34] komt bijvoorbeeld in het

[33] Een exploitatieplicht kan helpen om het zogenaamde 'handdoekje leggen' tegen te gaan. Dit is de praktijk dat een partij op een exploitatievergunning biedt om te voorkomen dat een concurrerende exploitant zich op dezelfde locatie zal vestigen, zonder dat de bieder de intentie heeft om de vergunning zelf te exploiteren.

[34] De doelstelling geformuleerd in voorgesteld artikel 1.2, eerste lid, onderdeel c.

gedrang als er te weinig markttoetreding zou zijn. En door consortiavorming zouden de beoogde keuzemogelijkheden kunnen worden beperkt.

Ook kan bijsturing wenselijk zijn vanuit de wens om kritieke infrastructuur te beschermen. Momenteel is de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten in behandeling in de Tweede Kamer.[35] Die wet is gericht op het versterken van de weerbaarheid van kritieke entiteiten en het vermogen van die entiteiten om essentiële diensten te verlenen. De wet heeft een brede reikwijdte en gaat ook over vervoer op de weg. Het is de vraag of en in hoeverre bij de vergunningverlening rekening wordt gehouden met deze en soortgelijke wetgeving over kritieke infrastructuur.

Tot slot wijst de Afdeling op enkele Unierechtelijke verplichtingen waaraan in de toekomst moet worden voldaan.[36]Inzicht in de consequenties van het bestaande Europese beleid en toekomstige Europese regelgeving dragen bij aan de bestendigheid van het voorstel. De toelichting bevat onvoldoende informatie over de vraag of het nieuwe stelsel tegemoet komt aan zulke ontwikkelingen.

Inzicht in deze onvoorziene omstandigheden en toekomstige ontwikkelingen helpt bij de beoordeling of er voldoende mogelijkheden zijn om bij te sturen om de doelen van het voorstel te bereiken. De toelichting besteedt hier onvoldoende aandacht aan.

De Afdeling adviseert om in de toelichting aandacht te besteden aan de mogelijkheden om het nieuwe stelsel bij te sturen bij onvoorziene omstandigheden en toekomstige beleidsontwikkelingen.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan wat mogelijkheden zijn om bij te sturen in onvoorziene omstandigheden of bij toekomstige beleidsontwikkelingen.

Het wetsvoorstel heeft raakvlakken met verschillend EU-beleid en regelgeving. De belangrijkste hiervan zijn de AFIR[37] en Verordening (EG) nr. 561/2006 betreffende rijtijden, onderbrekingen en rusttijden. Voor beide verordeningen geldt dat deze niet een-op-een eisen stellen aan het aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Echter, deze verordeningen stellen eisen aan het voorzieningenniveau waar de weggebruiker tijdens zijn reis toegang toe heeft. Aangezien het hoofdwegennet – en de verzorgingsplaatsen die daar onderdeel van zijn – een belangrijk onderdeel is van het gehele wegennet, ligt het voor de hand dat de verplichtingen uit EU-regelgeving in ieder geval ten dele worden ingevuld op verzorgingsplaatsen.

De Europese Verordening (EG) nr. 561/2006 stelt regels voor rij- en rusttijden in het goederen- en personenvervoer over de weg, met als doel het verbeteren van arbeidsomstandigheden, verkeersveiligheid en eerlijke concurrentie. Uit deze verordening volgt geen concrete doelstelling ten aanzien van het aantal beschikbare rustplekken voor vrachtwagenchauffeurs. Indirect volgt uit deze verordening dat er in algemene zin voldoende rustplaatsen beschikbaar moeten zijn om chauffeurs zo in staat te stellen aan rij- en rusttijden te voldoen. Het wetsvoorstel stelt de wegbeheerder in staat meer ruimte te maken voor de realisatie van rustplaatsen voor chauffeurs, hiervoor kan ruimte worden gereserveerd in het inrichtingsplan dat wordt opgesteld op basis van de routekaart. Op veel verzorgingsplaatsen zal de uitbreiding van het aantal vrachtwagenparkeerplaatsen vragen om een herinrichting.

Het ligt voor de hand dat een belangrijk deel van de rustplaatsen voor chauffeurs beschikbaar is langs het hoofdweggennet, met name de TEN-T corridors. Dit deel van het wegennet wordt intensief gebruikt door vrachtverkeer, een belangrijk deel van de rustbehoefte slaat dus hier neer. Het voorzien van deze rustplaatsen is in lijn met de doelstellingen van het wetsvoorstel, namelijk het ondersteunen van een veilig en doelmatig gebruik van het (hoofd-)wegennet. Weggebruikers die hun reis kort willen onderbreken (vanwege een rustbehoefte omdat regelgeving voor rij- en rusttijden dit voorschrijft) moeten dit op een verkeersveilige plek kunnen doen. Deze verkeersveilige rustplaatsen bevinden zich idealiter aan het hoofdwegennet zelf, dus op verzorgingsplaatsen. Dit beperkt het aantal verplaatsingen van en naar het hoofdwegennet van chauffeurs op zoek naar een geschikte rustplaats. Voldoende rustplaatsen zijn bovendien van belang omdat het in de praktijk voorkomt dat vrachtwagens worden geparkeerd op vluchtstroken wanneer er onvoldoende rustgelegenheid op verzorgingsplaatsen is. Dit

[35] Regels ter implementatie van Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten en tot intrekking van Richtlijn 2008/114/EG van de Raad (PbEU 2022, L 333) (Wet weerbaarheid kritieke entiteiten), Kamerstukken II 2024/25, 36 765, nrs. 1–4.

[36] Bijvoorbeeld de AFIR: Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU (PbEU 2023, L 234/1). Zie in dit verband ook een lopend initiatief van de Europese Commissie: Verslag van de Commissie van 21 november 2025 aan het Europees Parlement en de Raad over de beschikbaarheid van geschikte rustfaciliteiten voor chauffeurs en van beveiligde parkeerfaciliteiten en de ontwikkeling van veilige en beveiligde parkeerterreinen die overeenkomstig Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/1012 zijn gecertificeerd (COM 2025 703 final). Zie ook: https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/commission-calls-action-increase-safe-and-secure-parking-areas-professional-drivers-2025-12-03_en.

[37] Zie noot 36

vormt een groot risico voor de verkeersveiligheid (het veilig gebruik van het hoofdwegennet), vanwege het grote snelheidsverschil tussen een geparkeerde vrachtwagen en het langsrijdend verkeer.

De realisatie van voldoende rustplaatsen voor vrachtwagenchauffeurs is een belangrijke doelstelling van de routekaart die wordt opgesteld onder het nieuwe stelsel. Rustplaatsen op verzorgingsplaatsen zijn primair ingericht op de verplichte korte rust (45 minuten na maximaal 4,5 uur rijden). Op de AFIR is in par. 3.1 van de memorie van toelichting reeds ingegaan.

Tot slot bestaat de mogelijkheid dat marktgedrag van partijen anders uitpakt dan wenselijk of beoogd is, wat ten koste zou kunnen gaan van een optimale verdeling van voorzieningen. Voor dergelijke situaties is van belang dat het wetsvoorstel ruimte laat om in de loop van de tijd in de inrichtingsplannen en exploitatievergunningen voorwaarden geleidelijk per ronde aan te passen, naarmate de ervaringen met de toepassing in de praktijk zich ontwikkelen. De memorie van toelichting is op bovenstaande punten aangevuld in paragraaf 2.10.

3. Transitievoorzieningen

a. Inleiding

Uit de toelichting blijkt dat gekozen is voor de veiling van separate exploitatievergunningen om een gelijk speelveld te waarborgen. Een bundeling van voorzieningen in één vergunning zou voordelig zijn voor aanbieders van tankdiensten en nadelig voor aanbieders van laaddiensten. In de praktijk bieden aanbieders van tankstations immers ook laadvoorzieningen (laadpalen) aan, terwijl aanbieders die primair laadvoorzieningen exploiteren in de regel geen fossiele brandstoffen verkopen. Een bundeling van beide voorzieningen in één vergunning zou neerkomen op een uitsluiting van potentiële exploitanten van laadvoorziening van het verdeelproces, wat onwenselijk wordt geacht.[38]

Tegelijkertijd introduceert het wetsvoorstel zogenaamde Transitievoorzieningen 2028-2030 (hierna: transitievoorziening).[39] Dit houdt in dat het wél mogelijk is een enkele gecombineerde vergunning te verlenen voor zowel de voorziening van fossiele motorbrandstoffen als van elektrische laadvoorzieningen voor locaties waarvoor in de jaren 2028, 2029 of 2030 een huurovereenkomst voor een motorbrandstofverkooppunt afloopt. Er is geen voorafgaand inrichtingsplan nodig voor het verlenen van een dergelijke vergunning.[40] Uit de toelichting blijkt dat het gaat om 27 locaties.[41]

Een dergelijke afwijking van de hoofdregel van het wetsvoorstel en het daaraan ten grondslag gelegde uitgangspunt van gelijk speelveld dient overtuigend te worden gemotiveerd. In dit verband wijst de Afdeling op het volgende.

b. Spanning tussen hoofdregel en transitievoorziening

De Afdeling constateert dat de transitievoorziening afwijkt van de opzet en bedoeling van het wetsvoorstel. Het separaat veilen van de exploitatievergunningen, waarbij het overigens ook mogelijk is dat één exploitant meerdere vergunningen op dezelfde verzorgingsplaats verkrijgt, heeft tot doel om een gelijk speelveld te creëren. Dit systeem lijkt de minste drempels op te werpen voor markttoetreding door nieuwe en mogelijk ook kleinere spelers en tegelijkertijd tegemoet te komen aan de doelen zoals geformuleerd in voorgesteld artikel 1.2. De transitievoorziening maakt het daarentegen juist mogelijk om middels veiling van één vergunning meerdere voorzieningen te exploiteren.

Die uitzondering is de facto in het voordeel van aanbieders van motorbrandstoffen. Zij oefenen reeds één activiteit uit (verkoop motorbrandstoffen) en het is voor hen minder bezwaarlijk om dit uit te breiden met een tweede activiteit (aanbieding laadpalen). De transitievoorziening werkt in het nadeel van aanbieders van enkel laadpalen, omdat zij minder snel geneigd zullen zijn ook motorbrandstoffen te gaan verkopen. Dat is niet in overeenstemming met het streven naar een gelijk speelveld.[42]

De toelichting bij het voorstel motiveert niet waarom afwijking van de hoofdregel hier nodig en gewenst is.

---

38 Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.
39 Zie voorgesteld artikel 9.2.
40 De introductie van een transitievoorziening in het wetsvoorstel komt voort uit de motie-Heutink c.s., Kamerstukken II 2024/25, 31 305, nr. 513. Deze motie verzoekt de regering 'in te zetten op het veilen van ten minste één kavel die zowel fossiel als laden als een shop bevat'.
41 Toelichting, paragraaf 10.4.
42 De mogelijkheid die het wetsvoorstel aan een vergunninghouder biedt om de feitelijke exploitatie van een of meer voorzieningen aan een derde op te dragen, maakt dit niet anders.

c. Toetsing aan de Dienstenrichtlijn

Verder wijst de Afdeling erop dat de introductie van een vergunningstelsel als het onderhavige dient te voldoen aan de regels van de Dienstenrichtlijn.[43]

In de toelichting is op adequate wijze gemotiveerd dat het reguliere vergunningstelsel waarin het voorstel voorziet voldoet aan de daaraan gestelde voorwaarden en de door het vergunningvereiste veroorzaakte beperking van het vrij dienstenverkeer gerechtvaardigd is.[44] *Het is noodzakelijk voor het veilig en doelmatig gebruik van de wegen in beheer bij het Rijk door het openbaar verkeer. Zonder de voorgestelde regulering kan het veilig en doelmatig gebruik van de weg door het verkeer dat op verzorgingsplaatsen is aangewezen om op de autosnelweg te kunnen stoppen, niet worden verzekerd.*

Het voorstel introduceert een veiling voor het toekennen van exploitatievergunningen voor laaddiensten en gemakswinkels. De veiling verbetert de mededingingsruimte voor ondernemers ten opzichte van het bestaande vergunningensysteem gebaseerd op loting of een behandeling van vergunningaanvragen op volgorde van binnenkomst. Het vergemakkelijkt in principe de markttoegang.[45]

De toelichting besteedt echter onvoldoende aandacht aan het feit dat de transitievoorziening een additionele beperking opwerpt. Een dergelijke belemmering moet evenzeer aan de Unierechtelijke bepalingen inzake het vrij dienstenverkeer worden getoetst.[46] *Een dergelijke toetsing ontbreekt in de toelichting.*

De transitievoorziening behoeft een dwingende reden van algemeen belang die consistent is met de uitgangspunten van het wetsvoorstel en het doel dat met deze tijdelijke voorziening is beoogd. Weliswaar draagt de transitievoorziening mede bij aan een veilig en doelmatig gebruik van de wegen door het openbaar verkeer en de uitrol van een netwerk van elektrische laadvoorzieningen.[47] *Maar uit de toelichting blijkt ook dat de introductie van een vergunning voor een transitievoorziening vooral als doel heeft om meer perspectief te bieden aan partijen die motorbrandstoffen aanbieden op verzorgingsplaatsen.*[48]

Een transitievoorziening stelt die partijen volgens de toelichting in staat om meer geleidelijk en op kleine schaal laadpunten te realiseren en tegelijk het aantal tankzuilen af te bouwen.[49] *Daarmee is de transitievoorziening gericht op de bescherming van het economische belang van (een beperkte groep van) partijen die fossiele motorbrandstoffen leveren. Een dergelijke puur economische reden kan geen rechtvaardiging vormen voor het inbreuk op het vrije dienstenverkeer.*[50]

Voorts dient de transitievoorziening non-discriminatoir, noodzakelijk, geschikt en evenredig te zijn met het oog op het daarmee nagestreefde doel.[51] *De Afdeling merkt op dat in het belang van de uitrol van elektrische laadvoorzieningen reeds wordt voorzien door de reguliere procedure van veiling van afzonderlijke vergunningen voor elektrisch laden. In dat licht biedt de transitievoorziening geen meerwaarde die in verhouding kan staan tot de nadelen voor het met het voorstel nagestreefde gelijk speelveld. Een en ander roept vragen op over de noodzaak en geschiktheid van de transitievoorziening.*

d. Conclusie

Om de hiervoor genoemde redenen adviseert de Afdeling af te zien van de introductie van de transitievoorziening.

De Afdeling adviseert af te zien van de figuur van de transitievoorzieningen. Volgens de Afdeling wijkt de introductie van deze figuur af van het uitgangspunt van een gelijk speelveld en roept de transitievoorziening vragen op over de verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn. De Afdeling constateert dat

---

[43] Zie hoofdstuk III van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PbEU 2006, L 376, p. 36.
[44] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.
[45] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.
[46] De additionele beperking is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met het beleid omtrent de vergunningverlening voor een aanvullende voorziening, zoals aan de orde in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2607.
[47] Rechtbank Midden-Nederland, uitspraak van 5 juni 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2679, punt 10, onder verwijzing naar HvJ EU 22 oktober 2013, gevoegde zaken C-105/12 tot en met C-107/12, ECLI:EU:C:2013:677, (Staat der Nederlanden t. Essent NV e.a.) punt 59.
[48] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 10.4.
[49] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 10.4.
[50] HvJ EG 26 april 1988, zaak 352/85, ECLI:EU:C:1988:196 (Bond van Adverteerders), punt 34.
[51] Vergelijk artikelen 9 en 10 van de Dienstenrichtlijn.

het beoogde te beschermen economische belang van een beperkte groep partijen die fossiele motorbrandstoffen leveren, een puur economische reden is die geen rechtvaardiging vormen voor een inbreuk op het vrije dienstenverkeer.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is afgezien van de introductie van de transitievoorziening. Introductie van deze figuur maakt, gelet op het advies van de Afdeling, de toepassing daarvan kwetsbaar voor juridische procedures, met alle onzekerheden en uitvoeringsrisico's van dien. Daarnaast is de transitievoorziening lastig uitvoerbaar in omstandigheden van netcongestie, die nieuwe of zwaardere aansluitingen op korte termijn onvoldoende realiseerbaar maken, en is ook de fysieke ruimte voor uitbreiding van laadinfrastructuur bij tankstations beperkt.

In dit licht is ook de eerder gemaakte keuze om concurrentie op de verzorgingsplaats toe te staan opnieuw bezien. Dat was een voor de transitievoorziening noodzakelijke voorwaarde. Daarover heeft de ACM in zijn advies over het wetsvoorstel aangegeven dat dit positieve effecten kan hebben op de kwaliteit van het aanbod. Tegelijkertijd zijn er beleidsmatige bezwaren, juist vanuit de infrastructurele functie en de verkeersveiligheid bezien, nu keuzevrijheid voor de weggebruiker tussen verschillende laadlocaties op een verzorgingsplaats in alle gevallen neerkomt op zoekgedrag met de bijbehorende complicatie van verkeersbewegingen, wat op verzorgingsplaatsen juist vermeden dient te worden. Meerdere aanbieders op een verzorgingsplaats kende daarom al randvoorwaarden, in termen van verkeersveilige inpassing, voldoende belangstelling vanuit de markt en beschikbaarheid van netaansluitingen. In de uitwerking blijkt ook met deze randvoorwaarden moeilijk tot eenduidige keuzes te komen. Daar speelt ook een rol bij dat die uitwerking al te zeer leidt tot economische afwegingen op verzorgingsplaatsniveau, terwijl dit wetsvoorstel juist wat die ordening betreft is gericht op een landelijke netwerkbenadering. Daarom zijn de artikelen 3.1 en 3.2 van het wetsvoorstel aangepast in die zin dat per verzorgingsplaats maximaal één vergunning per weggebonden voorziening gedurende een bepaald tijdvak beschikbaar komt voor de exploitatie. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

4. Overgangsbeleid en afstemming looptijd vergunningen

a. Inleiding

Het is de bedoeling om de voorgestelde wet in werking te laten treden in de loop van 2027. Daarmee is de wet tijdig beschikbaar voor de eerste herinrichting van verzorgingsplaatsen in 2028. Nieuwe exploitatievergunningen zullen vanaf het moment van inwerkingtreding worden uitgegeven volgens de regels voorzien bij of krachtens deze wet.[52]

Het nieuwe stelsel zal niet direct op het moment van inwerkingtreding functioneren zoals bedoeld. Er is een overgang nodig om dat te bereiken. De Afdeling gaat in op twee aspecten van het overgangsbeleid.

Ten eerste wat betreft de afstemming van de looptijden. Het is de bedoeling van de regering om de looptijden van de verschillende vergunningen en rechten op een verzorgingsplaats, na inwerkingtreding van de wet, zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Deze gelijktrekking helpt om de herinrichting van de verzorgingsplaats als eenheid te plannen en ter hand te nemen, zo stelt de toelichting.[53] *Dit zal niet direct na inwerkingtreding van de wet gerealiseerd zijn. Er is sprake van overgangsbeleid om de looptijden van de nieuwe vergunningen op elkaar te laten aansluiten. Daarover gaat deze adviesopmerking (punt 4).*

Ten tweede worden als onderdeel van het overgangsbeleid regels voorgesteld om bestaande rechten die zijn ontstaan vóór inwerkingtreding van het wetsvoorstel te respecteren. Daarover gaat de adviesopmerking onder punt 5.

b. Afstemming looptijden

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om het tijdvak voor nieuwe exploitatievergunningen af te stemmen op het moment waarop het tijdvak van een andere exploitatievergunning op dezelfde verzorgingsplaats afloopt. Ook is het mogelijk het tijdvak af te stemmen op een voorgenomen herinrichting van de verzorgingsplaats. Ten slotte is het mogelijk het tijdvak eenmalig met maximaal twee jaar te verlengen, bijvoorbeeld wanneer de procedure voor een veiling nog loopt en de continuïteit van de voorziening in dergelijke situaties van belang is.[54]

[52] Zie artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 10.2.
[53] Zie onder andere de artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 4.6, 6.1 en 9.1.
[54] Zie voorgestelde artikel 4.6, derde lid, en artikelsgewijze toelichting daarbij.

De Afdeling heeft begrip voor de wens te beschikken over de nodige flexibiliteit om naar het beoogde eindbeeld toe te werken. Wel merkt de Afdeling op dat dit tot gevolg kan hebben dat de exploitatievergunning op de ene verzorgingsplaats een langere of kortere duur heeft dan een soortgelijke exploitatievergunning op een andere verzorgingsplaats. Dit creëert een mogelijk verschil in behandeling tussen exploitanten van eenzelfde voorziening op verschillende, dicht bij elkaar gelegen verzorgingsplaatsen. Ook kan het verschil opleveren in de behandeling van exploitanten die een vergunning hebben verworven vóór inwerkingtreding van de wet en toekomstige exploitanten. Een ongelijke behandeling kan onder omstandigheden gerechtvaardigd en evenredig zijn, maar dit moet wel worden gemotiveerd.

Daarbij merkt de Afdeling op dat de looptijd van een exploitatievergunning een belangrijke factor is in het vermogen van een ondernemer om gedane investeringen tijdig terug te verdienen.[55] Uit de toelichting blijkt dat nader onderzoek wordt gedaan om meer inzicht te verkrijgen in de terugverdientijd.[56] Dat inzicht is ook van belang bij de rechtvaardiging om, in het kader van de afstemming, bij de ene exploitatievergunning uit te gaan van een andere duur dan bij de andere exploitatievergunning.

c. Conclusie

De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren dat de verschillende behandeling van de looptijden van nieuwe exploitatievergunningen gerechtvaardigd en evenredig is.

De Afdeling adviseert in de toelichting meer motivering te geven voor de mogelijkheid om looptijden onderling af te stemmen: het wetsvoorstel maakt het mogelijk tijdvakken van exploitatievergunningen op elkaar af te stemmen of op een voorgenomen herinrichting en om de duur met twee jaar te verlengen als dat voor de continuïteit nodig is bijvoorbeeld omdat een herverdelingsprocedure nog loopt. De Afdeling constateert dat dit een verschil in behandeling kan opleveren tussen exploitanten, die onder omstandigheden gerechtvaardigd moet zijn. De Raad merkt op dat de gerechtvaardigdheid en evenredigheid nader moet worden toegelicht, en dat bij die belangenafweging inzichten (en onderzoeken) over terugverdientijden voor gedane investeringen moeten worden betrokken.

Ook bij het vaststellen van aangepaste looptijden is de terugverdientijd van belang. In de toepassing van het nieuwe stelsel wordt een aangepaste looptijd zo vastgesteld dat deze de terugverdientijd overschrijdt. Dit betekent dat een vergunning met aangepaste looptijd in principe winstgevend is uit te baten. Dit is belangrijk omdat er zo een gerede kans is dat een vergunning succesvol wordt geveild. Met andere woorden: deze leidt tot biedingen en wordt op basis daarvan toegewezen aan een partij die de onder de vergunning diensten aan zal bieden. Een succesvolle veiling komt zo het aanbod van diensten op een verzorgingsplaats ten goede. Een aangepaste looptijd korter dan de terugverdientijd is om diezelfde reden niet evenredig; de kans is aanwezig dat een vergunning met een te korte looptijd niet succesvol kan worden geveild. De veiling levert zo geen exploitant op en de vastgestelde inrichting van de verzorgingsplaats (volgens het inrichtingsplan) kan niet worden verwezenlijkt omdat een van de locaties de daarvoor aangewezen functie niet kan uitoefenen. Bij het vaststellen van aangepaste looptijden wordt om deze reden een bandbreedte gehanteerd van 2 tot 15 jaar voor shops, en van 13 tot 15 jaar voor laadpunten.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft SEO economisch onderzoek gevraagd de terugverdientijd van zowel laaddiensten als gemakswinkels op verzorgingsplaatsen in kaart te brengen. SEO concludeert dat de terugverdientijd van een laadlocatie onder nieuwe stelsel 10 tot 13 jaar is. Voor een gemakswinkel stelt SEO dat deze binnen 1 jaar terugverdiend kan worden, tenzij het gaat om een zeer kleine locatie.[57] Een belangrijke kanttekening bij deze cijfers is dat deze gebaseerd zijn op een zogenoemde gemiddelde efficiënte toetreder. Een terugverdientijd op een specifieke locatie kan langer of korter zijn afhankelijk van de individuele ondernemer die onder een vergunning diensten aanbiedt, maar ook van lokale omstandigheden die per verzorgingsplaats kunnen verschillen (zoals de beschikbare ruimte of de hoeveelheid passerend verkeer). Daarbij geldt voor laaddiensten op verzorgingsplaatsen dat dit een markt is die nog sterk in ontwikkeling is. Op dit moment is het aantal elektrische voertuigen in het Nederlandse wagenpark nog relatief klein. Dit aantal zal de komende decennia echter sterk toenemen, en daarmee de vraag naar laaddiensten langs het hoofdwegennet. De verwachting is dan ook dat de terugverdientijd van investeringen in laaddiensten op verzorgingsplaatsen in de toekomst zal afnamen. SEO verwacht dat deze in 2035 is teruggelopen tot 5 tot 8 jaar. Exploitatievergunningen onder dit wetsvoorstel kennen een maximumlooptijd van 15 jaar. Dit is in lijn met hetgeen op dit moment gebruikelijk in de branche. Bovendien biedt het ruim voldoende terugver-

[55] Toelichting, paragraaf 5.3.
[56] Toelichting, paragraaf 3.2, voetnoot 27.
[57] SEO, terugverdientijd laadpalen en shops op verzorgingsplaatsen, 2026

dientijd, zo blijkt uit het onderzoek van SEO. Bij dit onderzoek zijn overigens stakeholders geconsulteerd.

Er zullen echter gedurende enige tijd ook vergunningen met een kortere looptijd dan 15 jaar worden verleed. Het toekennen van vergunningen met een aangepaste looptijd is om twee redenen gerechtvaardigd. Allereerst kan met aangepaste looptijden een terugkerende piek in het aantal vrijvallende vergunningen worden voorkomen. Op dit moment verloopt de overgrote meerderheid van de vergunningen voor laaddiensten binnen een periode van drie jaar. Dit leidt tot een zich periodiek herhalende driejarige piek in het aantal te verdelen vergunningen. Voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is het wenselijker dat in opeenvolgende jaren een ongeveer gelijk aantal vergunningen vrijvalt. Dit levert een meer gelijkmatige belasting op van de uitvoeringsorganisaties die de verdeling van deze vergunningen organiseren. Een organisatie kan daar beter op worden ingericht. Een meer gelijkmatig vrijvallen van vergunningen op de verzorgingsplaats betekent eveneens dat er meer continue toetreding tot de verzorgingsplaatsen mogelijk is. Ieder jaar komt er een aantal vergunningen beschikbaar, waarnaar (nieuwe) marktpartijen kunnen meedingen. De mogelijkheid een vergunning te verwerven op de verzorgingsplaats wordt zo niet bepaald door een cyclus van circa vijftien jaar.

Ook geeft een deel van de branchepartijen aan dat het hun wens is om meerdere diensten op eenzelfde verzorgingsplaats aan te bieden. Door te werken met aangepaste looptijden, kunnen vergunningen voor laden in de toekomst gelijktijdig worden verdeeld met de vergunning voor gemakswinkels en MBVP. Bij de uitwerking van onderliggende regelgeving, wordt nader bezien in hoeverre de veilingen voor de verschillende voorzieningen geïntegreerd kan worden.

Het hanteren van aangepaste looptijden voor vergunningen leidt tot verschillen tussen individuele vergunninghouders, zoals de Afdeling in haar advies al aangeeft. Een vergunning met een langere looptijd is aantrekkelijker dan een vergunning met een kortere looptijd, omdat eerstgenoemde de vergunninghouders meer tijd biedt om investeringen terug te verdienen en zo een hoger totaal rendement te behalen. Houders van een vergunning met een langere looptijd hebben hiermee dus enig voordeel ten opzichte van houders van een vergunning met een kortere looptijd. Een belangrijke nuance bij deze constatering is dat vergunningen worden toegekend via een veiling, waarbij de vergunning wordt toegekend aan de partij die het hoogste bod doet. Een vergunning die (in de ogen van de biedende partij) meer waard is, bijvoorbeeld omdat deze een langere looptijd heeft, levert in principe een hogere bieding op. Het voordeel van een partij met een vergunning met langere looptijd wordt zo deels gemitigeerd door het hogere bedrag dat deze partij hiervoor betaalt. Een andere belangrijke factor is dat partijen naar verwachting meerdere vergunningen verwerven of willen verwerven, om zo een regionaal of landelijk netwerk te kunnen bieden. Het bezitten van meerdere vergunningen mitigeert de impact van een aangepaste looptijd van een van deze vergunningen. Deze heeft een kleinere impact op het verdienvermogen en de activiteiten van de vergunninghoudende partij, afgezet tegen de situatie waar deze partij één vergunning tegelijk uitbaat. In de context van de verzorgingsplaatsen ligt het voor de hand om niet individuele vergunningen te vergelijken, maar de samenstelling van meerdere vergunningen in handen van (concurrerende) partijen.

De memorie van toelichting is met het voorgaande aangevuld met een nieuwe paragraaf 5.5 en de maximumlooptijd is expliciet gemaakt in artikel 4.6, tweede lid, van het wetsvoorstel.

5. Overgangsbeleid en eerbiediging bestaande rechten

a. Inleiding

Overeenkomsten, vergunningen en rechten die in het verleden zijn ontstaan of tot stand gekomen, worden niet aangetast door de inwerkingtreding van de voorgestelde wet. Het wetsvoorstel eerbiedigt deze bestaande rechten. Dit is het geval bij tankstations, laadvoorzieningen, gemakswinkels en wegrestaurants. Daartoe kent het wetsvoorstel een uitgebreid overgangsrechtelijk kader.[58]

De Afdeling heeft begrip voor de keuze om bij wijze van overgangsbeleid bestaande rechten te eerbiedigen. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat dit tot gevolg heeft dat lange tijd meerdere juridische regimes naast elkaar zullen bestaan die per verzorgingsplaats en per voorziening van elkaar kunnen verschillen. Ook kan het respecteren van in het verleden verworven rechten tot gevolg hebben dat nieuwe markttoetreders minder snel baat hebben bij het nieuwe stelsel. Bij de vormgeving van het overgangsrecht dient deze overweging te worden meegenomen.

In dat kader wijst de Afdeling vooral op het voorgestelde overgangsbeleid bij wegrestaurants, bij de toepassing van het gebiedscriterium en bij de transitievoorziening.

[58] Toelichting, hoofdstuk 10.

b. Overgangsbeleid bij wegrestaurants

Het wetsvoorstel biedt een bijzondere regeling voor bestaande wegrestaurants. Verschillende wegrestauranthouders hebben in het (verre) verleden met de Staat erfpachtovereenkomsten gesloten, soms met een looptijd van 99 jaar. Daarnaast hebben zij een vergunning toegekend gekregen voor de duur van de erfpachtovereenkomst.[59]

De vergunningen worden niet aangetast door de inwerkingtreding van de voorgestelde wet. Dat betekent dat wegrestauranthouders, afhankelijk van de resterende looptijd, nog tientallen jaren gerechtigd zijn op grond van de oude erfpachtovereenkomsten hun diensten aan te bieden.[60]

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid voor wegrestauranthouders om hun lopende overeenkomst om te ruilen voor een (minder knellende) exploitatievergunning op grond van het onderhavige wetsvoorstel voor een gemakswinkel op dezelfde verzorgingsplaats.[61] *Dat is op vrijwillige basis. De exploitatievergunning kent een maximale termijn van vijftien jaar.*[62]

Als wegrestauranthouders niet van deze mogelijkheid gebruik maken worden hun rechten op grond van de langlopende erfpachtovereenkomst gerespecteerd. Dat betekent dat het in die gevallen soms nog zeer lange tijd kan duren totdat de verzorgingsplaatsen met een wegrestaurant in het nieuwe systeem zullen passen. De toelichting gaat beperkt in op de gevolgen als wegrestauranthouders niet willen afzien van hun langjarige erfpachtovereenkomsten.

Wegrestaurants nemen in de regel een groot gedeelte van de verzorgingsplaats in beslag. Deze ruimte is dan niet beschikbaar voor andere toepassingen of voor het uitzetten van vergunningen voor (andere) weggebonden voorzieningen. Gevolg is dat mogelijk de toetreding van nieuwe exploitanten in de toekomst wordt belemmerd door de lange looptijd van de verworven rechten van wegrestauranthouders.

De Afdeling constateert dat in het verleden in vergelijkbare situaties voor een ander overgangsbeleid is gekozen. Benzinestations hadden van oudsher overeenkomsten met de Staat gesloten voor onbepaalde tijd. Begin deze eeuw zijn met betrokken partijen convenanten gesloten die strekken tot een vrijwillige beëindiging van deze overeenkomsten voor onbepaalde tijd en omzetting in via veiling te verkrijgen rechten voor een periode van vijftien jaar, inclusief passende financiële vergoeding.[63] *Dit is gebeurd ten behoeve van de inwerkingtreding van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen.*[64]

Een soortgelijke keuze zorgt voor een minder langdurende overgangsperiode en kan de positie van toekomstige exploitanten ten goede komen. Deze overweging kan worden meegenomen in de vormgeving van het overgangsbeleid voor wegrestaurants.

c. Overgangsbeleid bij gebiedscriterium bij laadstations

Er is ook sprake van overgangsbeleid bij de toepassing van het gebiedscriterium bij laadstations. Het wetsvoorstel bepaalt dat twee opeenvolgende laadstations aan een weg met hetzelfde wegnummer niet hetzelfde merk mogen voeren als beide laadstations niet meer dan vijfentwintig kilometer weglengte van elkaar verwijderd liggen. Dit is het gebiedscriterium. Dit criterium bevordert de keuzevrijheid van de weggebruiker. Een soortgelijk criterium bestaat ook bij benzinestations.[65]

Echter, het gebiedscriterium voor laadpalen geldt uitsluitend voor nieuw uit te geven locaties voor laadvoorzieningen op basis van dit wetsvoorstel. Reeds vergunde 'basisvoorzieningen laden' onder het oude regime tellen niet mee voor het gebiedscriterium.[66] *Veel vergunningen voor laadpalen lopen af in de periode 2028–2030, maar niet allemaal.*[67] *Dit betekent dat voor langere tijd de ene laadpaalvoorziening onder een ander juridisch regime zal vallen dan de andere.*

---

[59] Toelichting, paragraaf 10.3.
[60] Idem.
[61] Zie voorgesteld artikel 9.4.
[62] Artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 9.4.
[63] Kamerstukken II 2004/05, 29 951, nr. 3, p. 5-6. Zie ook advies van de Raad van State van 5 oktober 2004 over het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot het in gebruik geven van grond ten behoeve van de verkoop van motorbrandstoffen aan wegen in beheer bij het Rijk (W06.04.0334/IV), Kamerstukken II 2004/05, 29 951, nr. 4, m.n. punt 4.a.
[64] Stb. 2005, 324.
[65] Toelichting, paragraaf 2.7.
[66] Zie voorgesteld artikel 3.2 en de artikelsgewijze toelichting daarbij.
[67] De toelichting noemt dat de laadvergunningen op meer dan de helft van de verzorgingsplaatsen afloopt in de periode 2028–2031. De overige laadvergunningen lopen door tot een latere datum. Zie toelichting, paragraaf 1.1. Zie ook voorgesteld artikel 9.1 voor de overgangsregeling voor laadvoorzieningen en gemakswinkels in de periode 2028–2030.

Deze complexe situatie kan negatieve gevolgen hebben voor de marktwerking en juridische procedures in de hand werken. Het gebiedscriterium zal pas na langere tijd voor alle laadpalen gelden. Het overgangsbeleid dreigt nieuwe exploitanten in een slechtere uitgangspositie te plaatsen dan bestaande vergunninghouders.

De Afdeling constateert dat een andere vorm van overgangsbeleid denkbaar is voor de werking van het gebiedscriterium bij laadstations. Een andere keuze kan zorgen voor een evenwichtigere verhouding tussen bestaande en toekomstige vergunninghouders.

Het is bijvoorbeeld mogelijk om niet voor eerbiedigende werking maar voor uitgestelde werking te kiezen, waarbij het gebiedscriterium voor reeds vergunde basisvoorzieningen in werking treedt met ingang van 2031. De meeste vergunningen zijn dan al verlopen.

Een dergelijke vorm van overgangsrecht zal dus alleen anders zijn voor de huidige vergunningen die niet in de periode 2028–2030 verlopen. Hierdoor geldt het gebiedscriterium per 2031 voor alle laadvoorzieningen, waardoor er minder lang meerdere juridische regimes naast elkaar bestaan en het nieuwe stelsel eerder functioneert zoals beoogd. Daarnaast is het denkbaar om uit te gaan van onmiddellijke werking, wat betekent dat het gebiedscriterium met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel direct voor zowel nieuwe als huidige laadvoorzieningen geldt.

Deze overwegingen en alternatieven kunnen worden meegenomen in de vormgeving van het overgangsbeleid bij het gebiedscriterium.

d. Overgangsbeleid bij transitievoorziening

De transitievoorziening is bij wijze van overgangsbeleid aan het wetsvoorstel toegevoegd.[68] Op locaties waar in de jaren 2028, 2029 of 2030 een huurovereenkomst voor een motorbrandstofverkooppunt afloopt, kan een exploitatievergunning voor een transitievoorziening worden verleend. Zo'n vergunning maakt het mogelijk om een verkooppunt voor motorbrandstoffen én een laadstation te exploiteren.[69] De toelichting spreekt over een tijdelijke mogelijkheid bij wijze van overgangsrecht.[70]

Mede onder verwijzing naar hetgeen hierover is opgemerkt in punt 3, wijst de Afdeling erop dat een vergunning voor een transitievoorziening tien tot vijftien jaar kan gelden. Dat betekent dat er langere tijd twee systemen naast elkaar bestaan.[71] Deze situatie is gunstig voor exploitanten van motorbrandstofverkooppunten, maar minder gunstig voor toekomstige exploitanten.[72] Als wordt afgezien van de introductie van de transitievoorziening wordt meer tegemoet gekomen aan de (toekomstige) rechten van nieuwe vergunninghouders.

e. Conclusie

Bij de vormgeving van het overgangsrecht en overgangsbeleid is een goede balans van belang tussen bestaande en nieuwe rechten. Het eerbiedigen van bestaande rechten bij wegrestaurants, het gebiedscriterium of de transitievoorziening is op zichzelf begrijpelijk, maar het maakt het stelsel complexer en kan tot gevolg hebben dat toekomstige exploitanten of vergunninghouders in een nadeliger positie komen. Dit is vooral het geval als de bestaande rechten zeer lang doorwerken.

In het licht daarvan adviseert de Afdeling om in de toelichting ook andere mogelijkheden van overgangsbeleid en overgangsrecht te overwegen en daarbij mee te nemen wat de gevolgen hiervan zijn voor toekomstige exploitanten of vergunninghouders, en zo nodig het wetsvoorstel hierop aan te passen.

De Afdeling adviseert in de toelichting alternatieven te overwegen voor het eerbiedigen van bestaande rechten. De eerbieding van bestaande rechten leidt ertoe dat langere tijd meerdere juridische regimes naast elkaar (blijven) bestaan en dat nieuwe markttoetreders minder snel baat hebben bij het nieuwe stelsel. De Afdeling adviseert in de toelichting ook andere mogelijkheden van overgangsbeleid en overgangsrecht te overwegen en daarin mee te nemen wat de gevolgen zijn voor toekomstige exploitanten of vergunninghouders en zo nodig het wetsvoorstel hierop aan te passen. Dit betreft vooral de regeling m.b.t. wegrestaurants (waar de bestaande rechten nog zeer lang kunnen doorlopen), de toepassing van het gebiedscriterium (waar de Raad van State wijst op de mogelijkheid

---

[68] Toelichting, paragraaf 10.4.
[69] Zie voorgesteld artikel 9.2.
[70] Artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 9.2.
[71] Bovendien wordt de uitvoering van het wetsvoorstel volgens de toelichting 'als geheel complexer' door de introductie van een transitievoorziening. Zie toelichting, paragraaf 10.4.
[72] Zoals uiteengezet in de adviesopmerking onder punt 3.b.

van uitgestelde werking met ingang van 2031 of zelfs onmiddellijke werking in plaats van eerbiedigende werking) en de transitievoorziening.

Wat betreft de wegrestaurants voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid aan zittende vergunninghouders en erfpachthouders om in te stromen in het stelsel van de wet. Dat is op vrijwillige basis. Dat brengt inderdaad mee dat deze partijen nog lang gebruik zouden kunnen maken van verkregen rechten. Nu het gaat om in erfpacht uitgegeven locaties, weegt de rechtszekerheid zwaar en is in het wetsvoorstel vastgehouden aan de eerbiedigende werking. Voor een convenant als de Afdeling in zijn advies als mogelijkheid noemt bestaat op dit moment geen aanleiding. Bovendien bestaat de mogelijkheid tot afkoop van de erfpachtrechten onafhankelijk van dit wetsvoorstel.

Ten aanzien van het gebiedscriterium merkt de Afdeling op dat voor de eerbiedigende werking van bestaande vergunningen nog een alternatief bestaat in de vorm van een regeling van uitgestelde werking. Daarmee kan vermeden worden dat op dit punt nog langdurig twee juridische systemen naast elkaar bestaan. De Afdeling adviseert het gebiedscriterium voor laadstations met ingang van 2031 in werking te laten gaan. Tegen die tijd is de bulk van de bestaande vergunningen voor basisvoorzieningen opnieuw uitgegeven. Een gebiedscriterium dat onmiddellijke werking heeft voor zowel bestaande als nieuwe vergunningen voor laaddiensten, heeft mogelijk gevolgen voor bestaande vergunninghouders. Onmiddellijke inwerkingtreding betekent dat zij per direct moeten stoppen met de exploitatie van lopende vergunningen die in strijd zijn met het gebiedscriterium. Ook bestaat de kans dat partijen lopende vergunningen voortijdig moeten opgeven, om zo mee te kunnen dingen naar vergunningen die onder het nieuwe stelsel geveild worden. De gevolgen zijn het grootst voor de partij die op dit moment het merendeel van de bestaande vergunningen voor een basisvoorziening e-laden in handen heeft. Het alternatief dat dat de Raad van State in zijn advies aandraagt, uitgestelde inwerkingtreding in plaats van eerbiedigende inwerkingtreding, mitigeert de impact van een gebiedscriterium dat ook op bestaande basisvoorzieningen e-laden van toepassing is. Bovendien geeft uitgestelde werking aan bestaande vergunninghouders de gelegenheid om voor de dan nog lopende vergunningen zich voor te bereiden op de gelding van het gebiedscriterium. Dit advies is overgenomen door een aanpassing van de toelichting bij artikel 9.4. Daarbij is vanwege de onder paragraaf 3 toegelichte keuze gekozen om het gebiedscriterium van artikel 3.2, met dezelfde uitgestelde werking, ook van toepassing te laten zijn op de gemakswinkels.

Wat betreft de transitievoorziening wordt verwezen naar paragraaf 3 van dit nader rapport.

6. Financiële gevolgen voor het Rijk

De toelichting bespreekt de financiële gevolgen van het wetsvoorstel.[73] Er wordt ingegaan op de uitvoeringskosten voor Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf en de regeldrukkosten.

Er wordt echter onvoldoende ingegaan op de mogelijke budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting. Er kan sprake zijn van onvoorziene ontwikkelingen met financiële gevolgen voor het Rijk.[74] Deze gevolgen kunnen omvangrijk zijn, bijvoorbeeld als de opbrengsten voor de veilingen van de exploitatievergunningen tegen- of juist meevallen. Ook de beschikbaarheid van netaansluitingen voor nieuwe laadlocaties, of het gebrek daaraan, kan financiële gevolgen voor het Rijk hebben. Tot slot kunnen de inrichtingsplannen, afhankelijk van de wenselijke inrichting daarvan, aanzienlijke investeringen vergen die drukken op de rijksbegroting. Het is raadzaam om deze mogelijke budgettaire gevolgen te benoemen in de toelichting.[75]

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de mogelijke financiële gevolgen voor het Rijk van het wetsvoorstel.

Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de financiële gevolgen voor het Rijk nader bezien en is paragraaf 8 van de memorie van toelichting aangevuld met een toelichting op de financiële en budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel, gelet op de kosten van herinrichting en de ontvangsten vanuit de veilingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State

---

[73] Toelichting, paragraaf 8.
[74] Zie ook de opmerkingen onder punt 2 over onvoorziene omstandigheden en beleidsontwikkelingen.
[75] Zie ook artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 en aanwijzing 4.45 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Advies Raad van State

No. W17.25.00372/IV
's-Gravenhage, 25 maart 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 22 december 2025, no.2025002948, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels over de marktordening van het aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen (Wet voorzieningen verzorgingsplaatsen), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Inhoud van het wetsvoorstel

Langs de snelwegen in Nederland zijn verzorgingsplaatsen waar weggebruikers tanken, laden of iets eten of drinken. Dit wetsvoorstel regelt het aanbieden van voorzieningen op deze verzorgingsplaatsen voor een veilig en doelmatig gebruik van de wegen door het openbaar verkeer. De minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt een inrichtingsplan vast voor verzorgingsplaatsen langs de weg en stelt kaders voor de veiling van exploitatievergunningen voor laadstations en voor zogenoemde gemakswinkels op verzorgingsplaatsen. Daar kunnen automobilisten eten, drinken of andere producten kopen die behulpzaam zijn voor hun reis. Ook introduceert het wetsvoorstel de zogeheten transitievoorziening, wat betekent dat een exploitant zowel een tankstation als een laadpaal kan exploiteren.

Verantwoordelijkheid en bestendigheid

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de noodzaak voor nieuwe wet- en regelgeving voor de voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Wel vraagt de Afdeling wat de consequenties van het voorstel zijn in termen van verantwoordelijkheden en risico's en hoe de regering daarmee om wil gaan. Dat blijkt niet uit de toelichting. Ook heeft de Afdeling vragen over waarom de verkoop van motorbrandstoffen buiten het bestek van het wetsvoorstel is gelaten, over mogelijke alternatieven voor het voorgestelde vergunningstelsel en over de mogelijkheid om bij te sturen bij onvoorziene omstandigheden en beleidsontwikkelingen. Deze punten moet de regering nader toelichten.

Transitievoorziening

De Afdeling adviseert de regering om af te zien van de voorgestelde transitievoorziening.[1] Deze vormt een afwijking van het aan het wetsvoorstel ten grondslag gelegde uitgangspunt van gelijk speelveld en dient overtuigend te worden gemotiveerd. Bovendien roept dit vragen op in het licht van de Europese Dienstenrichtlijn.

Overgangsbeleid

Het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht. Het advies is om de aanpassingen in de looptijden van vergunningen in het kader van het overgangsbeleid beter te motiveren. Ook de specifieke keuzes ten aanzien van wegrestaurants, het gebiedscriterium bij laadstations (de regel dat twee opeenvolgende laadstations van hetzelfde merk meer dan 25 kilometer weglengte van elkaar verwijderd moeten liggen) en de transitievoorziening roepen vragen op. De Afdeling adviseert de regering bij het maken van deze keuzes mogelijke andere vormen van overgangsbeleid en overgangsrecht te betrekken en zo nodig het wetsvoorstel hierop aan te passen.

Financiële gevolgen

Tot slot is het advies om in de toelichting bij het wetsvoorstel in te gaan op de mogelijke financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor het Rijk.

Conclusie

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

---

[1] Met deze adviesopmerking reageert de Afdeling op de aan haar voorgelegde vragen bij de kabinetsmissive van 22 december 2025, no.2025002948, over de transitievoorziening.

Advies

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

a. Achtergrond

Het Nederlandse hoofdwegennet kent circa 288 verzorgingsplaatsen. Dit zijn plaatsen waar weggebruikers kortstondig hun reis kunnen onderbreken voor de 'verzorging van mens en voertuig'.[2] Op een verzorgingsplaats kunnen weggebonden voorzieningen worden aangeboden zoals laadstations, gemakswinkels of motorbrandstofverkooppunten. Een verzorgingsplaats is ontsloten van de hoofdrijbaan en maakt onderdeel uit van het gesloten stelsel van hoofdwegen in beheer bij het Rijk.

De Staat der Nederlanden is eigenaar van het hoofdwegennet en de daaraan verbonden verzorgingsplaatsen. Verzorgingsplaatsen dienen het veilig en doelmatig verkeer op de hoofdwegen. Rijkswaterstaat is als wegbeheerder het bevoegd gezag voor alle activiteiten die plaatsvinden op een verzorgingsplaats. Het wetsvoorstel is erop gericht om meer grip te krijgen op het beheer en de inrichting van de verzorgingsplaatsen.

Volgens de huidige regelgeving veilt de Staat huurovereenkomsten voor locaties op de verzorgingsplaats voor de verkoop van motorbrandstoffen.[3] De huurovereenkomst wordt afgesloten met het Rijksvastgoedbedrijf. De huurder krijgt vervolgens een vergunning voor het exploiteren van een weggebonden basisvoorziening voor de duur van de huurovereenkomst. Sinds 1 januari 2024 gebeurt deze vergunningverlening op basis van de Omgevingswet.[4]

Vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet werden vergunningen verleend op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Een beleidsregel van de minister bepaalde het toetsingskader voor vergunningsaanvragen. Op grond van de eerste beleidsregel uit 2004 worden vergunningen verleend voor drie basisvoorzieningen: een benzinestation, een wegrestaurant of een servicestation.[5] De houder van een vergunning voor een basisvoorziening mag aanvullende voorzieningen exploiteren, zoals een gemakswinkel of een energielaadpunt. Vanaf 2012 kunnen energielaadpunten ook als basisvoorziening worden geëxploiteerd.[6]

In 2020 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in een zaak over het vergunningstelsel.[7] De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat het beleid waarbij vergunningen voor een energielaadpunt als aanvullende voorziening alleen open staan voor vergunninghouders van een basisvoorziening, in strijd is met de Dienstenrichtlijn. In reactie op deze uitspraak heeft de minister de vergunningverlening opengesteld voor iedere geïnteresseerde partij.[8] Sindsdien kan iedere gegadigde een vergunning aanvragen voor het exploiteren van een gemakswinkel of een energielaadpunt op een verzorgingsplaats.[9]

b. Voorgesteld nieuw stelsel

Het wetsvoorstel wijzigt de huidige praktijk voor het toewijzen van vergunningen voor het aanbieden van voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Het voorgestelde nieuwe stelsel ziet er als volgt uit. De minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt een routekaart op. In die routekaart wordt de locatie van (al dan niet nieuwe) verzorgingsplaatsen aangegeven. Ook geeft de routekaart aan welke voorzieningen via een veiling van vergunningen beschikbaar komen op een verzorgingsplaats en wanneer.[10]

Op basis van de routekaart kan de minister per verzorgingsplaats een inrichtingsplan vaststellen. Het inrichtingsplan beschrijft de inrichting van de verzorgingsplaats, benoemt welke voorzieningen op de

---

2 Visie Verzorgingsplaats van de Toekomst, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 305, nr. 376.
3 Zie artikel 3 van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen.
4 Meer specifiek artikelen 5.1 en 5.2 van de Omgevingswet. Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet op dit punt, zie voorgesteld artikel 8.3.
5 Kennisgeving Voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen, Stcrt. 2004, 56. Een servicestation biedt de mogelijkheid van exploitatie van zowel een benzinestation als een wegrestaurant.
6 Kennisgeving Wijziging Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen (energielaadpunten), Stcrt. 2011, 23149.
7 Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2607.
8 Toelichting, paragraaf 1.2. De openstelling is vormgegeven door in de beleidsregel Kennisgeving Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkwegen het voorbehoud te schrappen dat alleen vergunninghouders van een basisvoorziening een aanvullende voorziening mogen realiseren. Zie Stcrt. 2022, 7852. Tevens is een tijdelijke beleidsregel vastgesteld in afwachting van een wetsvoorstel waarin het voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen wordt geregeld. De tijdelijke beleidsregel gold in eerste instantie tot 1 januari 2025; dit is verlengd tot 1 januari 2027. Zie o.a. Stcrt. 2022, 32554.
9 De overgang in 2024 naar de Omgevingswet heeft geen inhoudelijke gevolgen gehad voor de toepassing van het vergunningstelsel.
10 Toelichting, paragraaf 1.3.1. De routekaart is een beleidsprogramma en wordt vastgesteld als niet-verplicht programma op basis van de Omgevingswet.

verzorgingsplaats kunnen worden aangeboden en bevat de voorschriften en beperkingen die bij de exploitatie van een voorziening in acht genomen dienen te worden.[11] Als een inrichtingsplan is vastgesteld is er geen omgevingsvergunning meer nodig op grond van de Omgevingswet.[12]

De exploitatievergunningen voor voorzieningen op een verzorgingsplaats worden vervolgens op vaste, vooraf bepaalde momenten via een veiling verdeeld. De minister stelt nadere regels over de toepassing en de uitvoering van de procedure van de veiling.[13] Ook kan de minister voorwaarden aan de exploitatievergunning verbinden.[14] Op deze manier behoudt de minister regie op het gebruik van de verzorgingsplaats. Belanghebbenden kunnen beroep in eerste en enige instantie instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een inrichtingsplan en tegen een exploitatievergunning.[15]

Na de verlening van de exploitatievergunning sluit de Staat een huurovereenkomst met de vergunninghouder af met betrekking tot de locatie waarvoor de exploitatievergunning is verleend. De duur van de huurovereenkomst is beperkt tot het tijdvak waarvoor een exploitatievergunning geldt.[16]

Een ministeriële regeling bepaalt het maximaal aantal exploitatievergunningen dat per verzorgingsplaats beschikbaar wordt gesteld.[17] Er kunnen drie soorten voorzieningen worden geëxploiteerd op verzorgingsplaatsen: laadstations, gemakswinkels of motorbrandstofverkooppunten.[18] Een exploitatievergunning geldt voor één voorziening. Per verzorgingsplaats kunnen meerdere vergunningen worden geveild voor meerdere voorzieningen. Een bundeling van meerdere voorzieningen in één exploitatievergunning is niet mogelijk.[19] Wel is het mogelijk dat één exploitant voor diverse voorzieningen op dezelfde locatie een vergunning verkrijgt.

De vergunningverlening op grond van dit wetsvoorstel geldt alleen voor het aanbieden van voorzieningen voor laadstations en gemakswinkels. Voor vergunningverlening voor motorbrandstofverkooppunten blijft de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen gelden. Dit regime blijft ongewijzigd.[20]

c. Overgangsrecht

Lopende exploitatievergunningen of huurovereenkomsten worden niet aangetast door het wetsvoorstel. Deze blijven gelden tot het moment dat de looptijd van de vergunning of huurovereenkomst afloopt. Voor lopende exploitatievergunningen voor een laadstation of een gemakswinkel die in de jaren 2028, 2029 of 2030 aflopen, is het mogelijk een nieuwe exploitatievergunning te veilen zonder voorafgaand inrichtingsplan.[21] Lopende exploitatievergunningen die ná 2030 aflopen worden opnieuw geveild volgens het nieuwe stelsel.

Bij huurovereenkomsten voor een motorbrandstofverkooppunt die in de jaren 2028, 2029 of 2030 aflopen, is het mogelijk om een vergunning te verlenen voor een zogeheten ‘transitievoorziening’. In tegenstelling tot de reguliere exploitatievergunningen kan een vergunning voor een transitievoorziening gelden voor zowel een motorbrandstofverkooppunt als een laadstation.[22]

Wegrestauranthouders hebben in het verleden langdurige erfpachtovereenkomsten afgesloten, soms met een looptijd van 99 jaar.[23] Het wetsvoorstel eerbiedigt in beginsel deze rechten van wegrestauranthouders. Wel worden zij in de gelegenheid gesteld om een aanvraag te doen voor een exploitatievergunning voor een gemakswinkel met betrekking tot het perceel van het wegrestaurant. Dit kunnen wegrestaurants doen voorafgaand aan de voorgenomen veiling van een vergunning voor een gemakswinkel op een andere locatie van de verzorgingsplaats. Op die manier krijgen wegrestaurants

[11] Zie voorgesteld artikel 2.1 en paragraaf 2.1 van de toelichting.
[12] Zie voorgesteld artikel 8.3, waarin de Omgevingswet in die zin wordt gewijzigd dat voor activiteiten ter uitvoering van het inrichtingsplan geen ‘omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg’ (zie artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onderdeel f onder 1 van de Omgevingswet) vereist is.
[13] Zie voorgesteld artikel 3.1, eerste lid, juncto voorgesteld artikel 4.1.
[14] Zie voorgesteld artikel 4.6.
[15] Zie voorgesteld artikel 8.2.
[16] Zie voorgesteld artikel 6.1. Voor de exploitatievergunning voor een verkooppunt van motorbrandstoffen blijft de huidige regelgeving in stand op grond van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen.
[17] Voorgesteld artikel 3.1, tweede lid.
[18] Het is mogelijk om in de toekomst ook ander soort voorzieningen aan te wijzen die in aanmerking komen voor vergunningverlening, zoals waterstofstations. Zie artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 1.2, tweede lid.
[19] Met uitzondering van de transitievoorzieningen, voor meer hierover zie adviesopmerking onder punt 3.
[20] Zie voorgesteld artikel 4.9.
[21] Zie voorgesteld artikel 9.1.
[22] Zie voorgesteld artikel 9.2.
[23] Toelichting, paragraaf 10.3.

de mogelijkheid om binnen het nieuwe stelsel hun diensten aan te bieden.[24]

2. Verantwoordelijkheden, integraliteit, alternatieven en bijsturing

a. Inleiding

De Afdeling onderschrijft de behoefte aan herziening van het huidige systeem van inrichting van verzorgingsplaatsen. Het gebrek aan een eerlijk en transparant verdeelmechanisme voor exploitatierechten voor laadvoorzieningen en gemakswinkels en het aantal juridische procedures dat gevoerd wordt geven aanleiding tot een herordening. Ook beleidsmatige omstandigheden, zoals een toenemende behoefte aan laadvoorzieningen en mogelijke afname van vraag naar fossiele brandstoffen, nopen tot een herziening van het tot nog toe gehanteerde systeem. Wel heeft de Afdeling vragen bij een aantal onderdelen van de voorgestelde herziening.

b. Verschuiving van risico's en verantwoordelijkheden?

De toelichting stelt dat bij het voorstel voorop staat dat verzorgingsplaatsen hun infrastructurele functie kunnen vervullen voor het veilig en doelmatig gebruik van de weg door het openbaar verkeer. Dat houdt in dat verzorgingsplaatsen bruikbaar dienen te blijven voor zowel personenverkeer en vrachtverkeer.[25]

Deze doelstelling kan vervuld worden terwijl de Rijksoverheid afstand bewaart tot exploitanten, de voorzieningen en de kwaliteit van voorzieningen, zo blijkt uit de wettekst en de toelichting. Het bruikbaar houden van verzorgingsplaatsen vergt op zich geen verregaande en gedetailleerde bemoeienis met exploitanten, voorzieningen en de kwaliteit daarvan.

Aan de andere kant geeft de toelichting blijk van de wens tot meer gedetailleerde sturing en meer regie door de Rijksoverheid wat betreft inrichting, mededinging en spreiding van vergunningen.[26] Met het voorstel is gekozen voor een systeem waarin de Rijksoverheid meer ruimte krijgt om 'top-down' regie te voeren over de indeling van de verzorgingsplaats.[27] Het gaat daarbij niet alleen om sturing op het type voorzieningen dat wordt aangeboden maar ook om de wijze waarop de voorzieningen worden aangeboden.

Specifiek voor laadvoorzieningen geldt bijvoorbeeld dat niet alleen van belang is dat er laadvoorzieningen worden aangeboden, maar ook hoeveel en voor welk type voertuigen.[28] Dit komt onder meer tot uitdrukking in de diverse doelstellingen uit de wet,[29] maar ook in een veelheid aan sturingsmiddelen die het voorstel introduceert: de routekaart, de inrichtingsplannen, de veilingvoorwaarden en exploitatievergunningsvoorwaarden. Dat zijn maatregelen die ten behoeve van 'meer regie' en meer gedetailleerde sturing worden geïntroduceerd.

Uit de doelstellingen blijkt dus aan de ene kant een sturing op afstand, en aan de andere kant de wens tot meer gedetailleerde sturing en regie. Dit roept de vraag op wat nu de consequenties van het voorstel zijn, in termen van verantwoordelijkheden en risico's die naar de Rijksoverheid verschuiven, en hoe de regering daar mee om wil gaan.[30] Dat blijkt niet uit de toelichting.

De Afdeling adviseert om in de toelichting de consequenties van het voorstel in termen van verantwoordelijkheden en risico's te verduidelijken en toe te lichten hoe zij die wil adresseren.

c. Integrale herziening: inclusief motorbrandstofverkooppunten?

Met het voorstel is beoogd om meer integraal te kunnen sturen op het bereiken van een wenselijk eindbeeld. Dit roept de vraag op waarom het bestaande systeem van de veiling van huurovereenkomsten voor voorzieningen voor de verkoop van fossiele motorbrandstoffen buiten de werking van het

[24] Zie voorgesteld artikel 9.4 en artikelsgewijze toelichting.
[25] Dit komt tot uitdrukking in het wettelijk doel uit artikel 1.2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, dat luidt: 'Deze wet is, gelet op het veilig en doelmatig gebruik van de wegen door het openbaar verkeer, gericht op (...) het waarborgen van de bruikbaarheid van verzorgingsplaatsen voor het openbaar personen- en vrachtverkeer'.
[26] Toelichting, algemeen deel, paragrafen 1.2.3, 1.3, 1.3.1 en 2.2.
[27] Zie ook: Adviescollege Toetsing Regeldruk, brief van 21 augustus 2025 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat , met onderwerp 'Wetsvoorstel marktordeningen voorzieningen verzorgingsplaats,' kenmerk MvH/RvZ/ATR3540/2025-U121, p. 2–3.
[28] Zie ook: Adviescollege Toetsing Regeldruk, brief van 21 augustus 2025 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat , met onderwerp 'Wetsvoorstel marktordeningen voorzieningen verzorgingsplaats,' kenmerk MvH/RvZ/ATR3540/2025-U121, p. 2.
[29] Zie voorgesteld artikel 1.2, eerste lid.
[30] Daar komt bij dat de toelichting geen inzicht geeft in de mogelijke budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel voor het Rijk. Zie ook adviesopmerking onder punt 6.

wetsvoorstel is gelaten.[31] De (mate van) aanwezigheid van deze voorzieningen en de daarvoor beschikbare ruimte hebben immers invloed op het eindbeeld. Zowel qua verspreiding van die voorzieningen over het hoofdwegennet, als qua aanwezigheid per verzorgingsplaats. De toelichting gaat hier niet op in.[32]

Daar komt bij dat het denkbaar is dat het ruimtelijk beslag van laadpalen aan de ene kant en motorbrandstofverkooppunten aan de andere kant in de toekomst gaat verschuiven. Dit kan gevolgen hebben voor de routekaart en de inrichtingsplannen, gegeven de (beperkte) beschikbare ruimte op een verzorgingsplaats. Ook in dat licht valt op dat de veiling van huurrechten voor tankstations buiten de werking van het wetsvoorstel is gelaten.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de vraag waarom vergunningen voor de verkoop van fossiele motorbrandstoffen buiten het bestek van het voorstel is gelaten, gegeven de bepalende invloed op het te bereiken integrale eindbeeld.

d. Alternatieven vergunningstelsel?

De toelichting besteedt geen aandacht aan alternatieven voor het vergunningstelsel. Weliswaar is in de huidige situatie sprake van een vergunningstelsel, maar in de nieuwe situatie stelt de overheid zich meer doelen dan in de huidige situatie en het vergunningstelsel kent beperkingen. Daar waar het gaat om daadwerkelijk invulling geven aan de verzorgingsplaats door de exploitanten, valt bijvoorbeeld op dat met de voorgestelde exploitatievergunning geen exploitatieplicht kan worden opgelegd[33] en kan ten behoeve van de weggebruikers ook geen recht op gebruik van aanwezige voorzieningen worden gevestigd. Dergelijke mogelijkheden bieden bijvoorbeeld concessieopdrachten wel.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de overwogen alternatieven voor het vergunningstelsel, in het licht van de doelstellingen van het voorstel en de wens tot meer regie en sturing.

e. Bijsturing naar aanleiding van onvoorziene omstandigheden en toekomstige ontwikkelingen mogelijk?

De mogelijkheden om in te grijpen in het gedrag van exploitanten worden voor langere tijd vastgelegd in het voorstel. Daarom is het van belang om de situaties te doordenken die zich kunnen voordoen indien het marktgedrag van partijen anders uitpakt dan beoogd of wenselijk is. Daarbij valt te denken aan onvoldoende markttoetreding of aan consortiumvorming. Het bereiken van de doelstelling dat er een optimale verdeling van de voorzieningen over de locaties moet zijn[34] komt bijvoorbeeld in het gedrang als er te weinig markttoetreding zou zijn. En door consortiavorming zouden de beoogde keuzemogelijkheden kunnen worden beperkt.

Ook kan bijsturing wenselijk zijn vanuit de wens om kritieke infrastructuur te beschermen. Momenteel is de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten in behandeling in de Tweede Kamer.[35] Die wet is gericht op het versterken van de weerbaarheid van kritieke entiteiten en het vermogen van die entiteiten om essentiële diensten te verlenen. De wet heeft een brede reikwijdte en gaat ook over vervoer op de weg. Het is de vraag of en in hoeverre bij de vergunningverlening rekening wordt gehouden met deze en soortgelijke wetgeving over kritieke infrastructuur.

Tot slot wijst de Afdeling op enkele Unierechtelijke verplichtingen waaraan in de toekomst moet

[31] Zie toelichting, paragraaf 1.1.
[32] Daar komt bij dat paragraaf 4.1 van de toelichting vermeldt dat de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen kan worden ingetrokken zodra er geen huurovereenkomsten voor locaties voor motorbrandstoffen meer zullen gelden. Dat verhoudt zich slecht tot voorgesteld artikel 4.9 en de daarbij behorende artikelsgewijze toelichting waarin staat dat nieuwe vergunningen voor motorbrandstofverkooppunten niet zullen worden geveild op grond van dit wetsvoorstel.
[33] Een exploitatieplicht kan helpen om het zogenaamde ‘handdoekje leggen’ tegen te gaan. Dit is de praktijk dat een partij op een exploitatievergunning biedt om te voorkomen dat een concurrerende exploitant zich op dezelfde locatie zal vestigen, zonder dat de bieder de intentie heeft om de vergunning zelf te exploiteren.
[34] De doelstelling geformuleerd in voorgesteld artikel 1.2, eerste lid, onderdeel c.
[35] Regels ter implementatie van Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten en tot intrekking van Richtlijn 2008/114/EG van de Raad (PbEU 2022, L 333) (Wet weerbaarheid kritieke entiteiten), Kamerstukken II 2024/25, 36 765, nrs. 1–4.

worden voldaan.[36] Inzicht in de consequenties van het bestaande Europese beleid en toekomstige Europese regelgeving dragen bij aan de bestendigheid van het voorstel. De toelichting bevat onvoldoende informatie over de vraag of het nieuwe stelsel tegemoet komt aan zulke ontwikkelingen.

Inzicht in deze onvoorziene omstandigheden en toekomstige ontwikkelingen helpt bij de beoordeling of er voldoende mogelijkheden zijn om bij te sturen om de doelen van het voorstel te bereiken. De toelichting besteedt hier onvoldoende aandacht aan.

De Afdeling adviseert om in de toelichting aandacht te besteden aan de mogelijkheden om het nieuwe stelsel bij te sturen bij onvoorziene omstandigheden en toekomstige beleidsontwikkelingen.

3. Transitievoorzieningen

a. Inleiding

Uit de toelichting blijkt dat gekozen is voor de veiling van separate exploitatievergunningen om een gelijk speelveld te waarborgen. Een bundeling van voorzieningen in één vergunning zou voordelig zijn voor aanbieders van tankdiensten en nadelig voor aanbieders van laaddiensten. In de praktijk bieden aanbieders van tankstations immers ook laadvoorzieningen (laadpalen) aan, terwijl aanbieders die primair laadvoorzieningen exploiteren in de regel geen fossiele brandstoffen verkopen. Een bundeling van beide voorzieningen in één vergunning zou neerkomen op een uitsluiting van potentiële exploitanten van laadvoorziening van het verdeelproces, wat onwenselijk wordt geacht.[37]

Tegelijkertijd introduceert het wetsvoorstel zogenaamde Transitievoorzieningen 2028–2030 (hierna: transitievoorziening).[38] Dit houdt in dat het wél mogelijk is een enkele gecombineerde vergunning te verlenen voor zowel de voorziening van fossiele motorbrandstoffen als van elektrische laadvoorzieningen voor locaties waarvoor in de jaren 2028, 2029 of 2030 een huurovereenkomst voor een motorbrandstofverkooppunt afloopt. Er is geen voorafgaand inrichtingsplan nodig voor het verlenen van een dergelijke vergunning.[39] Uit de toelichting blijkt dat het gaat om 27 locaties.[40]

Een dergelijke afwijking van de hoofdregel van het wetsvoorstel en het daaraan ten grondslag gelegde uitgangspunt van gelijk speelveld dient overtuigend te worden gemotiveerd. In dit verband wijst de Afdeling op het volgende.

b. Spanning tussen hoofdregel en transitievoorziening

De Afdeling constateert dat de transitievoorziening afwijkt van de opzet en bedoeling van het wetsvoorstel. Het separaat veilen van de exploitatievergunningen, waarbij het overigens ook mogelijk is dat één exploitant meerdere vergunningen op dezelfde verzorgingsplaats verkrijgt, heeft tot doel om een gelijk speelveld te creëren. Dit systeem lijkt de minste drempels op te werpen voor markttoetreding door nieuwe en mogelijk ook kleinere spelers en tegelijkertijd tegemoet te komen aan de doelen zoals geformuleerd in voorgesteld artikel 1.2. De transitievoorziening maakt het daarentegen juist mogelijk om middels veiling van één vergunning meerdere voorzieningen te exploiteren.

Die uitzondering is de facto in het voordeel van aanbieders van motorbrandstoffen. Zij oefenen reeds één activiteit uit (verkoop motorbrandstoffen) en het is voor hen minder bezwaarlijk om dit uit te breiden met een tweede activiteit (aanbieding laadpalen). De transitievoorziening werkt in het nadeel van aanbieders van enkel laadpalen, omdat zij minder snel geneigd zullen zijn ook motorbrandstoffen te gaan verkopen. Dat is niet in overeenstemming met het streven naar een gelijk speelveld.[41]

---

[36] Bijvoorbeeld de AFIR: Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU (PbEU 2023, L 234/1). Zie in dit verband ook een lopend initiatief van de Europese Commissie: Verslag van de Commissie van 21 november 2025 aan het Europees Parlement en de Raad over de beschikbaarheid van geschikte rustfaciliteiten voor chauffeurs en van beveiligde parkeerfaciliteiten en de ontwikkeling van veilige en beveiligde parkeerterreinen die overeenkomstig Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/1012 zijn gecertificeerd (COM 2025 703 final). Zie ook: https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/commission-calls-action-increase-safe-and-secure-parking-areas-professional-drivers-2025-12-03_en.

[37] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.

[38] Zie voorgesteld artikel 9.2.

[39] De introductie van een transitievoorziening in het wetsvoorstel komt voort uit de motie-Heutink c.s., Kamerstukken II 2024/25, 31 305, nr. 513. Deze motie verzoekt de regering 'in te zetten op het veilen van ten minste één kavel die zowel fossiel als laden als een shop bevat'.

[40] Toelichting, paragraaf 10.4.

[41] De mogelijkheid die het wetsvoorstel aan een vergunninghouder biedt om de feitelijke exploitatie van een of meer voorzieningen aan een derde op te dragen, maakt dit niet anders.

De toelichting bij het voorstel motiveert niet waarom afwijking van de hoofdregel hier nodig en gewenst is.

c. Toetsing aan de Dienstenrichtlijn

Verder wijst de Afdeling erop dat de introductie van een vergunningstelsel als het onderhavige dient te voldoen aan de regels van de Dienstenrichtlijn.[42]

In de toelichting is op adequate wijze gemotiveerd dat het reguliere vergunningstelsel waarin het voorstel voorziet voldoet aan de daaraan gestelde voorwaarden en de door het vergunningvereiste veroorzaakte beperking van het vrij dienstenverkeer gerechtvaardigd is.[43] Het is noodzakelijk voor het veilig en doelmatig gebruik van de wegen in beheer bij het Rijk door het openbaar verkeer. Zonder de voorgestelde regulering kan het veilig en doelmatig gebruik van de weg door het verkeer dat op verzorgingsplaatsen is aangewezen om op de autosnelweg te kunnen stoppen, niet worden verzekerd.

Het voorstel introduceert een veiling voor het toekennen van exploitatievergunningen voor laaddiensten en gemakswinkels. De veiling verbetert de mededingingsruimte voor ondernemers ten opzichte van het bestaande vergunningensysteem gebaseerd op loting of een behandeling van vergunningaanvragen op volgorde van binnenkomst. Het vergemakkelijkt in principe de markttoegang.[44]

De toelichting besteedt echter onvoldoende aandacht aan het feit dat de transitievoorziening een additionele beperking opwerpt. Een dergelijke belemmering moet evenzeer aan de Unierechtelijke bepalingen inzake het vrij dienstenverkeer worden getoetst.[45] Een dergelijke toetsing ontbreekt in de toelichting.

De transitievoorziening behoeft een dwingende reden van algemeen belang die consistent is met de uitgangspunten van het wetsvoorstel en het doel dat met deze tijdelijke voorziening is beoogd. Weliswaar draagt de transitievoorziening mede bij aan een veilig en doelmatig gebruik van de wegen door het openbaar verkeer en de uitrol van een netwerk van elektrische laadvoorzieningen.[46] Maar uit de toelichting blijkt ook dat de introductie van een vergunning voor een transitievoorziening vooral als doel heeft om meer perspectief te bieden aan partijen die motorbrandstoffen aanbieden op verzorgingsplaatsen.[47]

Een transitievoorziening stelt die partijen volgens de toelichting in staat om meer geleidelijk en op kleine schaal laadpunten te realiseren en tegelijk het aantal tankzuilen af te bouwen.[48] Daarmee is de transitievoorziening gericht op de bescherming van het economische belang van (een beperkte groep van) partijen die fossiele motorbrandstoffen leveren. Een dergelijke puur economische reden kan geen rechtvaardiging vormen voor het inbreuk op het vrije dienstenverkeer.[49]

Voorts dient de transitievoorziening non-discriminatoir, noodzakelijk, geschikt en evenredig te zijn met het oog op het daarmee nagestreefde doel.[50] De Afdeling merkt op dat in het belang van de uitrol van elektrische laadvoorzieningen reeds wordt voorzien door de reguliere procedure van veiling van afzonderlijke vergunningen voor elektrisch laden. In dat licht biedt de transitievoorziening geen meerwaarde die in verhouding kan staan tot de nadelen voor het met het voorstel nagestreefde gelijk speelveld. Een en ander roept vragen op over de noodzaak en geschiktheid van de transitievoorziening.

d. Conclusie

Om de hiervoor genoemde redenen adviseert de Afdeling af te zien van de introductie van de transitievoorziening.

---

[42] Zie hoofdstuk III van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PbEU 2006, L 376, p. 36.
[43] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.
[44] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.
[45] De additionele beperking is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met het beleid omtrent de vergunningverlening voor een aanvullende voorziening, zoals aan de orde in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2607.
[46] Rechtbank Midden-Nederland, uitspraak van 5 juni 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2679, punt 10, onder verwijzing naar HvJ EU 22 oktober 2013, gevoegde zaken C-105/12 tot en met C-107/12, ECLI:EU:C:2013:677, (Staat der Nederlanden t. Essent NV e.a.) punt 59.
[47] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 10.4.
[48] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 10.4.
[49] HvJ EG 26 april 1988, zaak 352/85, ECLI:EU:C:1988:196 (Bond van Adverteerders), punt 34.
[50] Vergelijk artikelen 9 en 10 van de Dienstenrichtlijn.

4. Overgangsbeleid en afstemming looptijd vergunningen

a. Inleiding

Het is de bedoeling om de voorgestelde wet in werking te laten treden in de loop van 2027. Daarmee is de wet tijdig beschikbaar voor de eerste herinrichting van verzorgingsplaatsen in 2028. Nieuwe exploitatievergunningen zullen vanaf het moment van inwerkingtreding worden uitgegeven volgens de regels voorzien bij of krachtens deze wet.[51]

Het nieuwe stelsel zal niet direct op het moment van inwerkingtreding functioneren zoals bedoeld. Er is een overgang nodig om dat te bereiken. De Afdeling gaat in op twee aspecten van het overgangsbeleid.

Ten eerste wat betreft de afstemming van de looptijden. Het is de bedoeling van de regering om de looptijden van de verschillende vergunningen en rechten op een verzorgingsplaats, na inwerkingtreding van de wet, zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Deze gelijktrekking helpt om de herinrichting van de verzorgingsplaats als eenheid te plannen en ter hand te nemen, zo stelt de toelichting.[52] Dit zal niet direct na inwerkingtreding van de wet gerealiseerd zijn. Er is sprake van overgangsbeleid om de looptijden van de nieuwe vergunningen op elkaar te laten aansluiten. Daarover gaat deze adviesopmerking (punt 4).

Ten tweede worden als onderdeel van het overgangsbeleid regels voorgesteld om bestaande rechten die zijn ontstaan vóór inwerkingtreding van het wetsvoorstel te respecteren. Daarover gaat de adviesopmerking onder punt 5.

b. Afstemming looptijden

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om het tijdvak voor nieuwe exploitatievergunningen af te stemmen op het moment waarop het tijdvak van een andere exploitatievergunning op dezelfde verzorgingsplaats afloopt. Ook is het mogelijk het tijdvak af te stemmen op een voorgenomen herinrichting van de verzorgingsplaats. Ten slotte is het mogelijk het tijdvak eenmalig met maximaal twee jaar te verlengen, bijvoorbeeld wanneer de procedure voor een veiling nog loopt en de continuïteit van de voorziening in dergelijke situaties van belang is.[53]

De Afdeling heeft begrip voor de wens te beschikken over de nodige flexibiliteit om naar het beoogde eindbeeld toe te werken. Wel merkt de Afdeling op dat dit tot gevolg kan hebben dat de exploitatievergunning op de ene verzorgingsplaats een langere of kortere duur heeft dan een soortgelijke exploitatievergunning op een andere verzorgingsplaats. Dit creëert een mogelijk verschil in behandeling tussen exploitanten van eenzelfde voorziening op verschillende, dicht bij elkaar gelegen verzorgingsplaatsen. Ook kan het verschil opleveren in de behandeling van exploitanten die een vergunning hebben verworven vóór inwerkingtreding van de wet en toekomstige exploitanten. Een ongelijke behandeling kan onder omstandigheden gerechtvaardigd en evenredig zijn, maar dit moet wel worden gemotiveerd.

Daarbij merkt de Afdeling op dat de looptijd van een exploitatievergunning een belangrijke factor is in het vermogen van een ondernemer om gedane investeringen tijdig terug te verdienen.[54] Uit de toelichting blijkt dat nader onderzoek wordt gedaan om meer inzicht te verkrijgen in de terugverdientijd.[55] Dat inzicht is ook van belang bij de rechtvaardiging om, in het kader van de afstemming, bij de ene exploitatievergunning uit te gaan van een andere duur dan bij de andere exploitatievergunning.

c. Conclusie

De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren dat de verschillende behandeling van de looptijden van nieuwe exploitatievergunningen gerechtvaardigd en evenredig is.

---

[51] Zie artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 10.2.
[52] Zie onder andere de artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 4.6, 6.1 en 9.1.
[53] Zie voorgestelde artikel 4.6, derde lid, en artikelsgewijze toelichting daarbij.
[54] Toelichting, paragraaf 5.3.
[55] Toelichting, paragraaf 3.2, voetnoot 27.

5. Overgangsbeleid en eerbiediging bestaande rechten

a. Inleiding

Overeenkomsten, vergunningen en rechten die in het verleden zijn ontstaan of tot stand gekomen, worden niet aangetast door de inwerkingtreding van de voorgestelde wet. Het wetsvoorstel eerbiedigt deze bestaande rechten. Dit is het geval bij tankstations, laadvoorzieningen, gemakswinkels en wegrestaurants. Daartoe kent het wetsvoorstel een uitgebreid overgangsrechtelijk kader.[56]

De Afdeling heeft begrip voor de keuze om bij wijze van overgangsbeleid bestaande rechten te eerbiedigen. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat dit tot gevolg heeft dat lange tijd meerdere juridische regimes naast elkaar zullen bestaan die per verzorgingsplaats en per voorziening van elkaar kunnen verschillen. Ook kan het respecteren van in het verleden verworven rechten tot gevolg hebben dat nieuwe markttoetreders minder snel baat hebben bij het nieuwe stelsel. Bij de vormgeving van het overgangsrecht dient deze overweging te worden meegenomen.

In dat kader wijst de Afdeling vooral op het voorgestelde overgangsbeleid bij wegrestaurants, bij de toepassing van het gebiedscriterium en bij de transitievoorziening.

b. Overgangsbeleid bij wegrestaurants

Het wetsvoorstel biedt een bijzondere regeling voor bestaande wegrestaurants. Verschillende wegrestauranthouders hebben in het (verre) verleden met de Staat erfpachtovereenkomsten gesloten, soms met een looptijd van 99 jaar. Daarnaast hebben zij een vergunning toegekend gekregen voor de duur van de erfpachtovereenkomst.[57]

De vergunningen worden niet aangetast door de inwerkingtreding van de voorgestelde wet. Dat betekent dat wegrestauranthouders, afhankelijk van de resterende looptijd, nog tientallen jaren gerechtigd zijn op grond van de oude erfpachtovereenkomsten hun diensten aan te bieden.[58]

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid voor wegrestauranthouders om hun lopende overeenkomst om te ruilen voor een (minder knellende) exploitatievergunning op grond van het onderhavige wetsvoorstel voor een gemakswinkel op dezelfde verzorgingsplaats.[59] Dat is op vrijwillige basis. De exploitatievergunning kent een maximale termijn van vijftien jaar.[60]

Als wegrestauranthouders niet van deze mogelijkheid gebruik maken worden hun rechten op grond van de langlopende erfpachtovereenkomst gerespecteerd. Dat betekent dat het in die gevallen soms nog zeer lange tijd kan duren totdat de verzorgingsplaatsen met een wegrestaurant in het nieuwe systeem zullen passen. De toelichting gaat beperkt in op de gevolgen als wegrestauranthouders *niet* willen afzien van hun langjarige erfpachtovereenkomsten.

Wegrestaurants nemen in de regel een groot gedeelte van de verzorgingsplaats in beslag. Deze ruimte is dan niet beschikbaar voor andere toepassingen of voor het uitzetten van vergunningen voor (andere) weggebonden voorzieningen. Gevolg is dat mogelijk de toetreding van nieuwe exploitanten in de toekomst wordt belemmerd door de lange looptijd van de verworven rechten van wegrestauranthouders.

De Afdeling constateert dat in het verleden in vergelijkbare situaties voor een ander overgangsbeleid is gekozen. Benzinestations hadden van oudsher overeenkomsten met de Staat gesloten voor onbepaalde tijd. Begin deze eeuw zijn met betrokken partijen convenanten gesloten die strekken tot een vrijwillige beëindiging van deze overeenkomsten voor onbepaalde tijd en omzetting in via veiling te verkrijgen rechten voor een periode van vijftien jaar, inclusief passende financiële vergoeding.[61] Dit is gebeurd ten behoeve van de inwerkingtreding van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen.[62]

Een soortgelijke keuze zorgt voor een minder langdurende overgangsperiode en kan de positie van

---

[56] Toelichting, hoofdstuk 10.
[57] Toelichting, paragraaf 10.3.
[58] Idem.
[59] Zie voorgesteld artikel 9.4.
[60] Artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 9.4.
[61] Kamerstukken II 2004/05, 29 951, nr. 3, p. 5–6. Zie ook advies van de Raad van State van 5 oktober 2004 over het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot het in gebruik geven van grond ten behoeve van de verkoop van motorbrandstoffen aan wegen in beheer bij het Rijk (W06.04.0334/IV), Kamerstukken II 2004/05, 29 951, nr. 4, m.n. punt 4.a.
[62] Stb. 2005, 324.

toekomstige exploitanten ten goede komen. Deze overweging kan worden meegenomen in de vormgeving van het overgangsbeleid voor wegrestaurants.

c. Overgangsbeleid bij gebiedscriterium bij laadstations

Er is ook sprake van overgangsbeleid bij de toepassing van het gebiedscriterium bij laadstations. Het wetsvoorstel bepaalt dat twee opeenvolgende laadstations aan een weg met hetzelfde wegnummer niet hetzelfde merk mogen voeren als beide laadstations niet meer dan vijfentwintig kilometer weglengte van elkaar verwijderd liggen. Dit is het gebiedscriterium. Dit criterium bevordert de keuzevrijheid van de weggebruiker. Een soortgelijk criterium bestaat ook bij benzinestations.[63]

Echter, het gebiedscriterium voor laadpalen geldt uitsluitend voor nieuw uit te geven locaties voor laadvoorzieningen op basis van dit wetsvoorstel. Reeds vergunde 'basisvoorzieningen laden' onder het oude regime tellen niet mee voor het gebiedscriterium.[64] Veel vergunningen voor laadpalen lopen af in de periode 2028–2030, maar niet allemaal.[65] Dit betekent dat voor langere tijd de ene laadpaalvoorziening onder een ander juridisch regime zal vallen dan de andere.

Deze complexe situatie kan negatieve gevolgen hebben voor de marktwerking en juridische procedures in de hand werken. Het gebiedscriterium zal pas na langere tijd voor alle laadpalen gelden. Het overgangsbeleid dreigt nieuwe exploitanten in een slechtere uitgangspositie te plaatsen dan bestaande vergunninghouders.

De Afdeling constateert dat een andere vorm van overgangsbeleid denkbaar is voor de werking van het gebiedscriterium bij laadstations. Een andere keuze kan zorgen voor een evenwichtigere verhouding tussen bestaande en toekomstige vergunninghouders.

Het is bijvoorbeeld mogelijk om niet voor eerbiedigende werking maar voor uitgestelde werking te kiezen, waarbij het gebiedscriterium voor reeds vergunde basisvoorzieningen in werking treedt met ingang van 2031. De meeste vergunningen zijn dan al verlopen.

Een dergelijke vorm van overgangsrecht zal dus alleen anders zijn voor de huidige vergunningen die *niet* in de periode 2028–2030 verlopen. Hierdoor geldt het gebiedscriterium per 2031 voor alle laadvoorzieningen, waardoor er minder lang meerdere juridische regimes naast elkaar bestaan en het nieuwe stelsel eerder functioneert zoals beoogd. Daarnaast is het denkbaar om uit te gaan van onmiddellijke werking, wat betekent dat het gebiedscriterium met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel direct voor zowel nieuwe als huidige laadvoorzieningen geldt.

Deze overwegingen en alternatieven kunnen worden meegenomen in de vormgeving van het overgangsbeleid bij het gebiedscriterium.

d. Overgangsbeleid bij transitievoorziening

De transitievoorziening is bij wijze van overgangsbeleid aan het wetsvoorstel toegevoegd.[66] Op locaties waar in de jaren 2028, 2029 of 2030 een huurovereenkomst voor een motorbrandstofverkooppunt afloopt, kan een exploitatievergunning voor een transitievoorziening worden verleend. Zo'n vergunning maakt het mogelijk om een verkooppunt voor motorbrandstoffen én een laadstation te exploiteren.[67] De toelichting spreekt over een tijdelijke mogelijkheid bij wijze van overgangsrecht.[68]

Mede onder verwijzing naar hetgeen hierover is opgemerkt in punt 3, wijst de Afdeling erop dat een vergunning voor een transitievoorziening tien tot vijftien jaar kan gelden. Dat betekent dat er langere tijd twee systemen naast elkaar bestaan.[69] Deze situatie is gunstig voor exploitanten van motorbrandstofverkooppunten, maar minder gunstig voor toekomstige exploitanten.[70] Als wordt afgezien van de introductie van de transitievoorziening wordt meer tegemoet gekomen aan de (toekomstige) rechten van nieuwe vergunninghouders.

---

[63] Toelichting, paragraaf 2.7.
[64] Zie voorgesteld artikel 3.2 en de artikelsgewijze toelichting daarbij.
[65] De toelichting noemt dat de laadvergunningen op meer dan de helft van de verzorgingsplaatsen afloopt in de periode 2028–2031. De overige laadvergunningen lopen door tot een latere datum. Zie toelichting, paragraaf 1.1. Zie ook voorgesteld artikel 9.1 voor de overgangsregeling voor laadvoorzieningen en gemakswinkels in de periode 2028–2030.
[66] Toelichting, paragraaf 10.4.
[67] Zie voorgesteld artikel 9.2.
[68] Artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 9.2.
[69] Bovendien wordt de uitvoering van het wetsvoorstel volgens de toelichting 'als geheel complexer' door de introductie van een transitievoorziening. Zie toelichting, paragraaf 10.4.
[70] Zoals uiteengezet in de adviesopmerking onder punt 3.b.

e. Conclusie

Bij de vormgeving van het overgangsrecht en overgangsbeleid is een goede balans van belang tussen bestaande en nieuwe rechten. Het eerbiedigen van bestaande rechten bij wegrestaurants, het gebiedscriterium of de transitievoorziening is op zichzelf begrijpelijk, maar het maakt het stelsel complexer en kan tot gevolg hebben dat toekomstige exploitanten of vergunninghouders in een nadeliger positie komen. Dit is vooral het geval als de bestaande rechten zeer lang doorwerken.

In het licht daarvan adviseert de Afdeling om in de toelichting ook andere mogelijkheden van overgangsbeleid en overgangsrecht te overwegen en daarbij mee te nemen wat de gevolgen hiervan zijn voor toekomstige exploitanten of vergunninghouders, en zo nodig het wetsvoorstel hierop aan te passen.

6. Financiële gevolgen voor het Rijk

De toelichting bespreekt de financiële gevolgen van het wetsvoorstel.[71] Er wordt ingegaan op de uitvoeringskosten voor Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf en de regeldrukkosten.

Er wordt echter onvoldoende ingegaan op de mogelijke budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting. Er kan sprake zijn van onvoorziene ontwikkelingen met financiële gevolgen voor het Rijk.[72] Deze gevolgen kunnen omvangrijk zijn, bijvoorbeeld als de opbrengsten voor de veilingen van de exploitatievergunningen tegen- of juist meevallen. Ook de beschikbaarheid van netaansluitingen voor nieuwe laadlocaties, of het gebrek daaraan, kan financiële gevolgen voor het Rijk hebben. Tot slot kunnen de inrichtingsplannen, afhankelijk van de wenselijke inrichting daarvan, aanzienlijke investeringen vergen die drukken op de rijksbegroting. Het is raadzaam om deze mogelijke budgettaire gevolgen te benoemen in de toelichting.[73]

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de mogelijke financiële gevolgen voor het Rijk van het wetsvoorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.

[71] Toelichting, paragraaf 8.
[72] Zie ook de opmerkingen onder punt 2 over onvoorziene omstandigheden en beleidsontwikkelingen.
[73] Zie ook artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 en aanwijzing 4.45 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State Regels over de marktordening van het aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen (Wet voorzieningen verzorgingsplaatsen) [KetenID WGK 026267]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo, Wij in overweging genomen hebben, dat verzorgingsplaatsen bijdragen aan het veilig en doelmatig gebruik van de Rijkswegen door het openbaar verkeer, dat het met het oog op de voortgaande verduurzaming van dat verkeer wenselijk is het aanbod van toelaatbare weggebonden voorzieningen op het Rijkswegennet optimaal te verdelen over het netwerk van Rijkswegen en de exploitatie van laadstations op te schalen, door middel van een transparante en doelmatige verdeling van vergunningen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

§ 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
biedboek: biedboek als bedoeld in artikel 5.1;
doorzet: aantal verkochte kilowatturen elektriciteit;
exploitatie: gebruik voor het anders dan om niet aanbieden van goederen of diensten aan het openbaar verkeer op de weg;
exploitatievergunning: exploitatievergunning als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid;
gemakswinkel: gebouw als bedoeld in de bijlage bij artikel 1.1, onderdeel A, van de Omgevingswet, waar bedrijfsmatig en anders dan om niet artikelen die verband houden met het gebruik van de weg of eet- en drinkwaren worden verstrekt;
gemakswinkelomzet: totale omzet exclusief BTW van een gemakswinkel;
inrichtingsplan: inrichtingsplan als bedoeld in artikel 2.1;
laadstation: laadstation als bedoeld in artikel 2 van Verordening 2023/1804;
locatie: gedeelte van een verzorgingsplaats, ingericht of in te richten voor een weggebonden voorziening;
Onze Minister: Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat;
verordening 2023/1804: Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU;
verzorgingsplaats: rechtstreeks vanaf en naar de hoofdrijbaan ontsloten onderdeel van de weg, waar het openbaar verkeer kortstondig kan parkeren ten behoeve van een veilig en doelmatig verloop van de reis op de weg;
weg: op grond van de Wegenverkeerswet 1994 als autosnelweg of als autoweg aangeduide weg in beheer bij het Rijk;
weggebonden voorzieningen: laadstations, gemakswinkels, motorbrandstofverkooppunten en andere, krachtens artikel 1.2, tweede lid, aangewezen voorzieningen in behoeften van het openbaar verkeer op de weg.

Artikel 1.2 (doelstellingen)

1. Deze wet is, gelet op het veilig en doelmatig gebruik van de wegen door het openbaar verkeer, gericht op:
   a. het waarborgen van de bruikbaarheid van verzorgingsplaatsen voor het openbaar personen- en vrachtverkeer;
   b. het beperken van de exploitatie van verzorgingsplaatsen tot het aanbieden van weggebonden voorzieningen;
   c. het optimaliseren van de verdeling van weggebonden voorzieningen voor het openbaar verkeer over de daarvoor aangewezen locaties op het netwerk van verzorgingsplaatsen;
   d. het bieden van gelijke kansen aan gegadigden aanbieders van weggebonden voorzieningen voor het openbaar verkeer om periodiek mee te dingen naar de voor de locaties, bedoeld in onderdeel c, beschikbare exploitatievergunningen; en
   e. het behoud van de keuzevrijheid van verkeersdeelnemers tussen verschillende aanbieders op het netwerk van wegen.

2. Bij ministeriële regeling kunnen voorzieningen worden aangewezen als weggebonden voorzieningen.

§ 2. Inrichting van verzorgingsplaatsen

Artikel 2.1 (inrichtingsplannen)

1. Onze Minister kan met het oog op het verbeteren van de inrichting van een of meer verzorgingsplaatsen een inrichtingsplan vaststellen.

2. Een inrichtingsplan bevat:
   a. een beschrijving van de maatregelen voor het veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats door het openbaar verkeer en waar nodig de inpassing van die maatregelen en de te realiseren ligging in het terrein;
   b. een begrenzing van de locaties die zijn ingericht of in te richten voor de onderscheiden typen weggebonden voorzieningen, waar relevant nader te onderscheiden in voorzieningen voor lichte voertuigen of zware voertuigen.
   c. de aan de realisatie of exploitatie van de onderscheiden weggebonden voorzieningen te verbinden voorschriften en beperkingen.

Artikel 2.2 (rechtsgevolgen inrichtingsplan)

Indien ter uitvoering van het inrichtingsplan handelingen worden verricht waarvoor krachtens artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 een verkeersbesluit is vereist, is dat artikel niet van toepassing.

Artikel 2.3 (voorbereiding en bekendmaking inrichtingsplan)

1. Het inrichtingsplan wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, met dien verstande dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder.

2. Onze Minister geeft op de in artikel 12 van de Bekendmakingswet bepaalde wijze kennis van het inrichtingsplan.

§ 3. Regels over de exploitatie van voorzieningen op verzorgingsplaatsen

Artikel 3.1 (exploitatievergunning)

1. Het is verboden zonder exploitatievergunning van Onze Minister een weggebonden voorziening te exploiteren.

2. Op een verzorgingsplaats is per type weggebonden voorziening maximaal één exploitatievergunning beschikbaar.

3. Onze Minister verleent geen exploitatievergunning voor een ander gedeelte van de verzorgingsplaats dan de locatie die voor de betrokken voorziening in een inrichtingsplan of krachtens deze wet is aangewezen.

Artikel 3.2 (keuzevrijheid weggebruiker)

1. Twee opeenvolgende laadstations aan een weg met hetzelfde wegnummer die niet meer dan vijfentwintig kilometer weglengte van elkaar verwijderd liggen, die in dezelfde rijrichting toegankelijk zijn en waarvoor exploitatievergunningen zijn verleend op basis van deze wet, voeren niet hetzelfde merk en worden niet geëxploiteerd door dezelfde rechtspersoon of vennootschap, dan wel door rechtspersonen of vennootschappen die deelnemen aan dezelfde groep, bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

2. Twee opeenvolgende gemakswinkels aan een weg met hetzelfde wegnummer die niet meer dan vijfentwintig kilometer weglengte van elkaar verwijderd liggen, die in dezelfde rijrichting toegankelijk zijn en waarvoor exploitatievergunningen zijn verleend op basis van deze wet, voeren niet hetzelfde merk en worden niet geëxploiteerd door dezelfde rechtspersoon of vennootschap, dan wel door rechtspersonen of vennootschappen die deelnemen aan dezelfde groep, bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

§ 4. De veiling van exploitatievergunningen

Artikel 4.1 (veiling)

1. De verlening van een exploitatievergunning geschiedt met toepassing van de procedure van een veiling.

2. Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld over de toepassing en uitvoering van de procedure van de veiling.

3. De in het tweede lid bedoelde regels hebben in ieder geval betrekking op:
   a. de wijze waarop een bod wordt uitgebracht;
   b. de eisen die aan een geldig bod worden gesteld;
   c. de gevallen waarin biedingen ongeldig kunnen worden verklaard;
   d. maatregelen ten behoeve van een ongestoord en eerlijk verloop van de veiling;
   e. de zekerheidstelling dat een bod gestand wordt gedaan of kosten en schade kunnen worden verhaald;
   f. de bij veiling toe te passen methode ter vaststelling van het bod waarvan de uitbrenger in aanmerking komt voor verlening van de vergunning;
   g. de eisen die gesteld worden met betrekking tot de wijze van betaling en het tijdstip waarop degene aan wie de vergunning wordt verleend deze betaling moet hebben verricht.

4. Indien aanvragen voor een exploitatievergunning voor meerdere locaties kunnen worden ingediend, wordt bij regeling van Onze Minister bepaald in welke volgorde de behandeling van de aanvragen plaatsvindt. Bij deze regeling kan worden bepaald wanneer sprake is van één aanvraag.

Artikel 4.2 (aanvragen)

1. Een aanvraag voor een exploitatievergunning wordt ingediend bij Onze Minister binnen het bij regeling van Onze Minister vastgestelde aanvraagtijdvak en gaat gepaard met een financieel bod.

2. Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld over de wijze waarop een aanvraag wordt ingediend, het financieel bod wordt gedaan en over de gegevens en bescheiden die bij de aanvraag worden overgelegd.

3. Voor de behandeling van aanvragen om een exploitatievergunning wordt een tarief ter dekking van de kosten in rekening gebracht bij de aanvrager. Bij regeling van Onze Minister wordt het tarief vastgesteld.

Artikel 4.3 (zekerheidsstelling)

1. Een aanvrager verstrekt als zekerheid voor de betaling van het bod een waarborgsom of een bankgarantie ter grootte van een bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag.

2. De zekerheid wordt verstrekt voor de periode tot:
   a. in geval van afwijzing van de aanvraag, het tijdstip van de afwijzing;
   b. in geval van niet in behandeling nemen van de aanvraag, het tijdstip van het besluit om de aanvraag niet te behandelen;
   c. in geval van toewijzing van de aanvraag, het tijdstip waarop het bod volledig is betaald.

Artikel 4.4 (minimumeisen)

1. In afwijking van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht bestaat na het verstrijken van de indieningstermijn geen gelegenheid tot het aanvullen van de aanvraag.

2. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere eisen worden gesteld over de uitvoerbaarheid, de technische en financiële haalbaarheid en de periode waarbinnen de exploitatie kan worden gestart.

Artikel 4.5 (besluitvorming)

1. Onze Minister verleent de vergunning aan de indiener van een ontvankelijke aanvraag, waarin het hoogste financieel bod wordt gedaan. De andere ontvankelijke aanvragen worden afgewezen.

2. Degene aan wie de vergunning wordt verleend verstrekt aan Onze Minister:
   a. een tijdschema voor de realisatie en exploitatie van de voorziening;

b. een raming van de kosten en opbrengsten;
c. een lijst met de bij de realisatie en exploitatie van de voorziening betrokken partijen.

Artikel 4.6 (voorwaarden en voorschriften exploitatievergunning)

1. In een exploitatievergunning wordt in ieder geval bepaald:
   a. wie de houder van de exploitatievergunning is;
   b. voor welk tijdvak de exploitatievergunning geldt;
   c. voor welke locatie en voorziening de exploitatievergunning geldt;
   d. welke activiteiten tot de exploitatie behoren.

2. De maximale duur van het tijdvak, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, bedraagt 15 jaar, behoudens toepassing van het derde lid, onder b.

3. Onze Minister kan:
   a. het tijdvak waarvoor de exploitatievergunning geldt afstemmen op het moment waarop het tijdvak afloopt van een andere exploitatievergunning die betrekking heeft op dezelfde verzorgingsplaats en op een voorgenomen herinrichting van de verzorgingsplaats;
   b. het tijdvak waarvoor een exploitatievergunning geldt eenmalig met maximaal twee jaar verlengen in het belang van een goede uitvoering van deze wet.

4. Onze Minister kan aan een exploitatievergunning voorwaarden en voorschriften verbinden en deze onder beperkingen verlenen.

5. Het is verboden te handelen in strijd met de vergunning, de daaraan verbonden voorwaarden en voorschriften en beperkingen.

Artikel 4.7 (wijziging, intrekking)

1. Onze Minister kan een exploitatievergunning intrekken, indien:
   a. de bij de aanvraag verstrekte gegevens of bescheiden zodanig onjuist of onvolledig blijken, dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen, als bij de beoordeling daarvan de juiste gegevens volledig bekend waren geweest;
   b. de activiteiten waarvoor de exploitatievergunning geldt niet of niet langer worden uitgevoerd;
   c. niet overeenkomstig het inrichtingsplan wordt gehandeld,
   d. niet overeenkomstig de exploitatievergunning is of wordt gehandeld,
   e. de regels op grond van deze wet niet worden nageleefd, of
   f. voor de locatie geen huurovereenkomst, bedoeld in artikel 6.1, tot stand komt.

2. Onze Minister gaat niet over tot intrekking op grond van het eerste lid, onder b, tot en met f, dan nadat hij de houder schriftelijk heeft gewaarschuwd en de situatie die aanleiding geeft tot intrekking zich blijft voordoen of opnieuw voordoet.

3. Onze Minister kan een exploitatievergunning op aanvraag van de houder wijzigen of intrekken.

4. De exploitatievergunning vervalt van rechtswege:
   a. als de houder een natuurlijke persoon is, met ingang van de dag na die waarop die persoon is overleden;
   b. als de houder een rechtspersoon is, met ingang van de dag na die waarop de rechtspersoon heeft opgehouden te bestaan.

Artikel 4.8 (overdraagbaarheid van de vergunning)

1. De houder van een exploitatievergunning kan de exploitatievergunning met schriftelijke toestemming van Onze Minister op een ander doen overgaan. Aan een toestemming kunnen voorschriften worden verbonden en een toestemming kan onder beperkingen worden verleend.

2. Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld over de gegevens die daarbij worden verstrekt.

3. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op een aanvraag om een besluit houdende toestemming tot de overdracht van de vergunning, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 4.9 (verhouding tot de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen)

1. De artikelen 4.1 tot en met 4.5 zijn niet van toepassing op een motorbrandstoffenverkooppunt.

2. Onze Minister verleent een exploitatievergunning voor een motorbrandstoffenverkooppunt aan degene die na de inwerkingtreding van deze wet een huurovereenkomst voor deze voorziening heeft gesloten op basis van een veiling als bedoeld in artikel 5 van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen.

3. Het ontwerp van de exploitatievergunning wordt opgenomen in het biedboek, bedoeld in artikel 5, vierde lid, van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen, voor de veiling, bedoeld in het tweede lid.

§ 5. Transparantie

Artikel 5.1 (biedboek)

Voorafgaande aan het aanvraagtijdvak wordt aan gegadigden een biedboek ter beschikking gesteld, waarin in ieder geval is opgenomen:
a. het inrichtingsplan met inbegrip van de betrokken locatie en de daarvoor geldende voorschriften en beperkingen;
b. het model van de te veilen exploitatievergunning;
c. de relevante gegevens, bedoeld in artikel 5.2;
d. het model van de voor de locatie af te sluiten huurovereenkomst, alsmede de algemene huurvoorwaarden en vergoedingssystematiek;
e. voorwaarden voor de toelating tot de veiling.

Artikel 5.2 (gegevensverstrekking)

1. De houder van de exploitatievergunning voor een laadstation verstrekt ten behoeve van het biedboek in ieder geval de volgende gegevens aan Onze Minister ten aanzien van de locatie waarop de veiling betrekking heeft: de doorzet, uitgesplitst naar verkochte kilowatturen per laadpaal, onder vermelding van de laadcapaciteit van deze laadpaal.

2. De houder van de exploitatievergunning voor een gemakswinkel verstrekt ten behoeve van het biedboek aan Onze Minister in ieder geval de gemakswinkelomzet van de locatie waarop de veiling betrekking heeft.

3. De gegevens, bedoeld in het eerste en tweede lid, hebben betrekking op de laatste drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de veiling plaatsvindt.

4. Bij regeling van Onze Minister kunnen in verband met de verbetering van de effectiviteit van de veiling nadere voorschriften worden gegeven omtrent de te verstrekken gegevens voor het biedboek. Deze voorschriften kunnen ook betrekking hebben op de aangebrachte gebouwen, werken en beplantingen met het oog op de toepassing van artikel 6.1, vijfde lid, en andere op de locatie betrekking hebbende gegevens.

5. In het biedboek worden de gemiddelden opgenomen van de gegevens, bedoeld in het eerste en tweede lid, over de verstrekte jaren.

Artikel 5.3 (moment van verstrekking)

1. De houder van de exploitatievergunning verstrekt de gegevens, bedoeld in artikel 5.2, eerste tot en met derde lid, uiterlijk 1 april van het jaar waarin de veiling plaatsvindt.

2. De gegevens gaan vergezeld van een verklaring omtrent de getrouwheid daarvan, opgesteld door een registeraccountant of een Accountant-Administratieconsulent als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De kosten voor deze verklaring komen voor rekening van de houder van de gegevens.

§ 6. Bijzondere bepalingen van burgerlijk recht

Artikel 6.1 (verhouding tot huurrecht)

1. Dit artikel is uitsluitend van toepassing op huurovereenkomsten met de staat met betrekking tot een locatie waarvoor een exploitatievergunning is verleend.

2. De huurder is bevoegd op de locatie gebouwen, werken en beplantingen aan te brengen, te wijzigen en te verwijderen, met inachtneming van de daarvoor geldende wettelijke voorschriften.

Hij draagt er zorg voor dat gebouwen, werken en beplantingen, voor zover aanwezig, in goede staat zijn.

3. De huurovereenkomst heeft een duur die is beperkt tot het tijdvak waarvoor de exploitatievergunning voor de locatie geldt. De huurovereenkomst kan niet worden verlengd voor zover de huurovereenkomst door verlenging een duur krijgt die het tijdvak van de exploitatievergunning overschrijdt. Indien evenwel na toepassing van artikel 4.5 voor de locatie geen exploitatievergunning wordt verleend, kan de huurovereenkomst die ten tijde van de procedure van kracht was voor maximaal twee jaar worden verlengd.

4. De artikelen 206, derde lid, 215, zesde lid, 226, vierde lid, en 230a en afdeling 6 van titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek zijn op de huurovereenkomst niet van toepassing.

5. Na afloop van de huurovereenkomst voor de locatie, vergoedt de staat aan de huurder de waarde van de gebouwen, werken en beplantingen die de huurder op of in de locatie heeft achtergelaten. Deze waarde is gelijk aan de gecorrigeerde vervangingswaarde, bedoeld in artikel 17, derde lid, van de Wet waardering onroerende zaken, berekend krachtens artikel 20, tweede lid, van die wet.

§ 7. Bestuursrechtelijke handhaving

Artikel 7.1 (handhaving)

1. Onze Minister is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen.

2. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren.

3. Van een besluit als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 7.2 (bestuurlijke boete)

1. Onze Minister kan een bestuurlijke boete opleggen ter zake van het niet voldoen aan de voorschriften, gesteld bij of krachtens de artikelen 5.2, eerste en tweede lid, en 5.3, eerste en tweede lid.

2. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste eenmaal de in de huurovereenkomst opgenomen gebruiksvergoeding voor het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de veiling plaatsvindt voor de locatie ten aanzien waarvan niet is voldaan aan de voorschriften, gesteld bij of krachtens de artikelen 5.2 en 5.3, eerste en tweede lid.

3. In de Staatscourant wordt mededeling gedaan van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete nadat deze onherroepelijk is geworden.

§ 8. Aanpassing andere wetgeving

Artikel 8.1 (aanpassing Alcoholwet)

In artikel 22, eerste lid, onderdeel a, van de Alcoholwet wordt ‘winkels die aan een benzinestations zijn verbonden’ vervangen door ‘gemakswinkels op een verzorgingsplaats als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen’.

Artikel 8.2 (aanpassing Algemene wet bestuursrecht)

In artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

Wet marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen: artikelen 2.1 en 4.5.

Artikel 8.3 (aanpassing Omgevingswet)

De Omgevingswet wordt gewijzigd als volgt:

1. In artikel 5.2 wordt, onder vernummering van het vijfde lid tot zesde lid, een lid ingevoegd, luidende:

5. Bij de aanwijzing van gevallen op grond van artikel 5.1, tweede lid, worden voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg activiteiten die worden verricht ter uitvoering van een inrichtingsplan als bedoeld in de Wet voorzieningen verzorgingsplaatsen, aangewezen als gevallen waarin de aanwijzing niet geldt.

2. Na artikel 22.22 wordt een afdeling toegevoegd, luidende:

Afdeling 22.4a Overgangsrecht Wet voorzieningen verzorgingsplaatsen

Artikel 22.22a (overgangsrecht uitzondering vergunningplichtige gevallen beperkingengebiedactiviteit)

Tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip worden beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een weg die worden verricht ter uitvoering van een exploitatievergunning als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, van de Wet voorzieningen verzorgingsplaatsen ook aangewezen als gevallen waarin de aanwijzing op grond van artikel 5.1, tweede lid, niet geldt.

§ 9. Overgangsrecht

Artikel 9.1 (overgangsrecht: 2028–2030)

1. In afwijking van de artikelen 2.1 en 3.1 kan zonder voorafgaand inrichtingsplan:
   a. een exploitatievergunning voor een laadstation worden geveild, op de locatie waarvoor in de jaren 2028, 2029 of 2030 de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onderdeel f, onder 1°, van de Omgevingswet, voor een basisvoorziening laden afloopt;
   b. een exploitatievergunning voor een gemakswinkel worden geveild, op de locatie waarvoor in de jaren 2028, 2029 of 2030 de huurovereenkomst voor een motorbrandstofverkooppunt afloopt, voor zover het een zich daarop bevindende gemakswinkel betreft;
   c. een exploitatievergunning voor een motorbrandstofverkooppunt worden verleend met toepassing van artikel 4.9, op de locatie waarvoor in de jaren 2028, 2029 of 2030 de huurovereenkomst voor een motorbrandstofverkooppunt afloopt, met uitzondering van een zich daarop bevindende gemakswinkel.

2. De locaties, bedoeld in het eerste lid, worden onder vermelding van de verzorgingsplaats, aangewezen bij regeling van Onze Minister.

3. Artikel 2.2 is van overeenkomstige toepassing op de uitvoering van de exploitatievergunningen, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 9.2 (overgangsrecht: wegrestaurants)

1. In dit artikel wordt onder wegrestaurant verstaan: onderneming waarvan de werkzaamheden bestaan in de uitoefening van het restaurantbedrijf op een verzorgingsplaats, met betrekking tot een perceel waarvoor voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen door de Staat een recht van erfpacht is gevestigd.

2. Indien vanaf het tijdstip waarop deze wet in werking treedt, een wegrestaurant is gelegen op een verzorgingsplaats dat daartoe een perceel in erfpacht heeft van de Staat, waarop zich tevens een locatie bevindt voor een gemakswinkel die met toepassing van deze wet voor de eerste maal wordt geveild, wordt het wegrestaurant, in afwijking van de artikelen 4.1 tot en met 4.5, voorafgaand aan de voorgenomen veiling van die locatie, in de gelegenheid gesteld een aanvraag te doen voor een exploitatievergunning met betrekking tot het perceel van het wegrestaurant.

3. Onze Minister beslist niet later dan in de maand december van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de veiling plaats heeft over de aanvraag, bedoeld in het tweede lid. Verlening van deze exploitatievergunning maakt het perceel van het wegrestaurant of het vergunde gedeelte daarvan tot een locatie voor een gemakswinkel.

4. Onze Minister geeft slechts toepassing aan het derde lid, onder de voorwaarde dat het wegrestaurant en de Staat het op het perceel betrekking hebbende huur of recht van erfpacht vervangt door een huurovereenkomst of recht van erfpacht in overeenstemming met artikel 6.1. Alle kosten en lasten van de omzetting zijn ten laste van het wegrestaurant.

Artikel 9.3 (biedbeperking bij bestaande gemakswinkels)

De houder van een voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet krachtens de Wet beheer

rijkswaterstaatswerken of krachtens artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 1°, van de Omgevingswet, verleende vergunning voor het hebben van een gemakswinkel op een verzorgingsplaats, is uitgesloten van deelname aan een procedure als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, met betrekking tot de exploitatievergunning voor een andere gemakswinkel op de verzorgingsplaats die van kracht wordt voordat de geldigheidsduur van de eerstgenoemde vergunning is geëindigd.

Artikel 9.4 (overgangsrecht gebiedscriterium: uitgestelde inwerkingtreding)

1. Voor de toepassing van artikel 3.2, eerste lid, wordt een voorafgaand aan de eerste inwerkingtreding van deze wet verleende omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een verzorgingsplaats voor een basisvoorziening energieladen, gelijkgesteld met een exploitatievergunning voor de exploitatie van een laadstation op basis van deze wet.

2. Voor de toepassing van artikel 3.2, tweede lid, wordt een voorafgaand aan de eerste inwerkingtreding van deze wet verleende omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een verzorgingsplaats voor een gemakswinkel, gelijkgesteld met een exploitatievergunning voor de exploitatie van een gemakswinkel op basis van deze wet.

§ 10. Slotbepalingen

Artikel 10.1 (evaluatie)

Onze Minister zendt binnen zeven jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel 10.2 (inwerkingtreding)

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 10.3 (citeertitel)

Deze wet wordt aangehaald als: Wet voorzieningen verzorgingsplaatsen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1 Inleiding

1.1 Doel en strekking van dit wetsvoorstel

Verzorgingsplaatsen dienen het veilig en doelmatig verkeer op de autowegen en autosnelwegen die in beheer zijn bij het Rijk. Ze geven het openbaar verkeer gelegenheid te stoppen of kort te parkeren – wat op de hoofdrijbaan verboden is – zonder de autosnelweg of autoweg te verlaten. Verzorgingsplaatsen zijn voor motorvoertuigen alleen vanaf de hoofdrijbanen ontsloten en vormen een integraal onderdeel van het door het Rijk beheerde openbare wegennet.

Ter bescherming van de openbare bestemming van verzorgingsplaatsen zijn andere activiteiten dan het gebruik voor het openbaar verkeer in beginsel verboden. Bepaalde weggebonden activiteiten, zoals het plaatsen van laadpalen of van motorbrandstofverkooppunten, kunnen – voor beperkte duur – worden toegestaan. Hiervoor kan door de minister van Infrastructuur en Waterstaat een vergunning worden verleend. Deze vergunningverlening vond tot 1 januari 2024 plaats op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en sinds die datum op basis van de Omgevingswet.

Vergunningen voor laadstations (zogenoemde basisvoorzieningen energieladen) op verzorgingsplaatsen zijn vanaf 2012 vergund. Deze vergunningen zijn toegekend voor een periode van 15 jaar en verdeeld onder gegadigde partijen door middel van een loting. De eerste vergunningen die door middel van een loting verdeeld zijn, lopen in 2028 af. Deze vergunningen zullen opnieuw moeten worden toegewezen. Bovendien is de verwachting dat er na 2028 op meer locaties vergunningen voor het aanbieden van laaddiensten worden verdeeld. Het totale aantal locaties voor laaddiensten neemt op verzorgingsplaatsen hierdoor toe. Nu de eerste van de na 2012 uitgegeven vergunningen voor een basisvoorziening energieladen het einde van hun looptijd naderen is er behoefte aan een nieuw systeem om deze vergunningen toe te wijzen.

Het nieuwe systeem voor het toewijzen van vergunningen voor weggebonden voorzieningen op verzorgingsplaatsen dient verschillende doelen. Het systeem waarborgt de bruikbaarheid van de verzorgingsplaats voor het openbaar verkeer en beschermt zo de openbare functie ervan. Om dit te bereiken wordt de exploitatie van diensten op de verzorgingsplaats beperkt tot weggebonden voorzieningen. Dit zijn voorzieningen die een directe relatie hebben met het veilig en doelmatig gebruik van de weg, zoals laaddiensten en de verkoop van motorbrandstoffen. Het systeem heeft ook als doel de verdeling van weggebonden voorzieningen op verzorgingsplaatsen optimaal te verdelen over aangewezen locaties op het landelijke netwerk van verzorgingsplaatsen. Ook de goede organisatie van mededinging is een belangrijk aandachtspunt. Bij het verdelen van de vergunningen is het van belang dat gegadigde partijen gelijkwaardige kansen hebben om mee te dingen naar deze vergunningen. De organisatie van de mededinging moet er ook toe leiden dat er een zekere mate van keuzevrijheid blijft voor de weggebruiker.

Dit wetsvoorstel introduceert daarom de mogelijkheid om exploitatievergunningen voor laadstations en voor gemakswinkels op verzorgingsplaatsen te kunnen veilen. Het aantal exploitatievergunningen voor gemakswinkels en laadstations wordt beperkt tot maximaal één per verzorgingsplaats. Concurrentie tussen verschillende dienstenaanbieders vindt zo op twee manieren plaats: allereerst is er concurrentie om vergunningen voor weggebonden voorzieningen, dit gebeurt via de veiling. Vervolgens vindt er concurrentie plaats tussen dienstenaanbieders op verschillende verzorgingsplaatsen. Er vindt geen concurrentie plaats op de verzorgingsplaats omdat het meervoudig aanbieden van een bepaald type voorziening op de verzorgingsplaats zoekgedrag meebrengt, dat om verkeersveiligheidsredenen onwenselijk is. Zoekgedrag heeft bovendien aanzienlijke gevolgen voor de inrichting van de verzorgingsplaats, wat ten koste gaat van de bruikbaarheid van die delen van de verzorgingsplaats voor de primaire functie van de verzorgingsplaats.

Dit nieuwe stelsel maakt een einde aan de huidige praktijk van vergunningverlening waarin in principe iedere gegadigde op ieder moment, op iedere locatie op de verzorgingsplaats, bij de wegbeheerder een vergunning kan aanvragen voor het realiseren van laadpalen of een gemakswinkel (in de probleembeschrijving in paragraaf 1.2 wordt hier nader op ingegaan). In plaats daarvan wordt het aantal exploitatievergunningen en de locatie ervan op voorhand vastgesteld, waarna deze geveild worden.

Deze ontwikkeling krijgt vorm door:
- de aanwijzing in inrichtingsplannen van een locatie voor snelladen en een locatie voor een gemakswinkel per verzorgingsplaats. Dit komt in de plaats van de praktijk onder het huidige

voorzieningenbeleid[1] waarin de locatiekeuze voor een vergunningaanvraag bij de aanvrager lag (in het overgangsrecht is voor de eerste jaren na inwerkingtreding voorzien in de mogelijkheid om bestaande locaties aan te wijzen);
- de periodieke uitgifte van één exploitatievergunning per in het inrichtingsplan voor een bepaald type weggebonden voorziening aangewezen locatie. Dit komt in plaats van de huidige praktijk waarin een in beginsel onbeperkt aantal ondernemingen op een verzorgingsplaats aanvragen kan indienen voor vergunningen voor laadpunten of gemakswinkels als aanvullende voorzieningen;
- de introductie van een gebiedscriterium voor laadstations en voor gemakswinkels. Dit houdt in dat dezelfde onderneming niet gelijktijdig op twee achtereenvolgende verzorgingsplaatsen in dezelfde rijrichting locaties voor snelladen kan exploiteren;
- de introductie van separate locaties per verzorgingsplaats voor een gemakswinkel. Onder het huidige voorzieningenbeleid is deze voorziening onder de noemer 'aanvullende voorziening' doorgaans onderdeel van een benzine- of laadstation. Of deze heeft de vorm van een wegrestaurant, al dan niet als onderdeel van een servicestation.

Het wetsvoorstel voorziet ook in overgangsbeleid. Dit is onder meer noodzakelijk omdat tussen 2028 en 2031 de laadvergunningen op meer dan de helft van de verzorgingsplaatsen (ruim 150 locaties) verlopen. Het aflopen van deze vergunningen, die opnieuw verdeeld moeten worden, betekent een piekbelasting voor de uitvoering. Met het oog op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is in het overgangsrecht mogelijk gemaakt dat in die periodes vrijvallende rechten voor bestaande locaties voor basisvoorzieningen laden, voor gemakswinkels zonder inrichtingsplan geveild kunnen worden.

De verdeelsystematiek voor motorbrandstofverkooppunten (tankstations) blijft overigens grotendeels buiten dit wetsvoorstel. Er bestaat al een wettelijke systematiek waarin locaties voor motorbrandstoffenverkoop op het hoofdwegennet worden verdeeld, door de veiling van huurovereenkomsten op basis van de *Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen*. Die systematiek voor motorbrandstofverkooppunten kan in beginsel ongewijzigd worden voortgezet, nu de problemen waarop dit wetsvoorstel reageert zich concentreren rondom de ontwikkeling van laadpunten en gemakswinkels. Daarbij spelen ook uitvoeringsoverwegingen een rol. De aanwijzing van de locaties van motorbrandstofverkooppunten, en het bepalen van de omvang daarvan, zal overigens wel onderdeel gaan uitmaken van de inrichtingsplannen op basis van dit wetsvoorstel. Deze vervangen ook voor motorbrandstofverkooppunten de functie van de omgevingsvergunningen voor beperkingengebiedactiviteiten. Dit wetsvoorstel regelt dus niet de veiling van de rechten voor motorbrandstofverkooppunten, maar slechts de veiling van de vergunningen voor de laadlocaties en de gemakswinkellocaties op verzorgingsplaatsen.

Het wetsvoorstel is één van de uitkomsten van het programma 'verzorgingsplaatsen van de toekomst' van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het ministerie). Dit programma is in 2021 opgezet, op verzoek van Rijkswaterstaat, om te komen tot een nieuw beleid voor de verzorgingsplaatsen. Op 23 december 2022 zijn de hoofdlijnen van een nieuw beleid verstuurd naar de Tweede Kamer, als beleidsvisie verzorgingsplaatsen van de toekomst. In 2023 en 2024 is de beleidsvisie nader uitgewerkt en geconcretiseerd. Naast dit wetsvoorstel wordt een routekaart opgesteld. Die bevat een planning voor de te vergeven vergunningen. (Zie hiervoor paragraaf 1.3.)

1.2 Probleembeschrijving

Een belangrijke aanleiding voor het wetsvoorstel is het oordeel van de rechter in 2020 dat het op dat moment geldende beleid van Rijkswaterstaat in strijd was met het Europees recht, specifiek de Dienstenrichtlijn.[2] Onder het beleid van Rijkswaterstaat konden tot dan toe alleen vergunninghouders van een laad- of tankstation een vergunning aanvragen voor een aanvullende voorziening (bijvoorbeeld een extra laadpaal of een gemakswinkel) bij hun basisvoorziening. Het gevolg van de uitspraak van de rechter is dat iedere partij, niet alleen de vergunninghouders die een laad- of een tankstation uitbaatten, vergunningen kon aanvragen op verzorgingsplaatsen. Het aantal partijen dat vergunningen mag aanvragen op een verzorgingsplaats nam hierdoor toe van enkele per verzorgingsplaats (de zittende vergunninghouders met een laad- of tankstation) tot een potentieel oneindig grote groep, namelijk eenieder die de wens heeft een dienst aan te bieden op verzorgingsplaatsen.

Met het oordeel van de rechter is het huidige systeem voor vergunningverlening onhoudbaar

[1] De *Beleidsregel Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen* (Stcrt. 2004, 56) is gepubliceerd in 2004 en sindsdien verschillende keren gewijzigd. Voor de wijziging in 2012 zie Staatscourant nr. 23149, 20 december 2011. Voor een inhoudelijke toelichting op de inhoud van de beleidsregel wordt verwezen naar de oorspronkelijke beleidsregel zoals bekendgemaakt in Staatscourant 2004, 56 en de latere wijzigingen in 2011 (Stcrt. 2011, 7144 en Stcrt. 2011, 23149), 2013 (Stcrt. 2013, 32624), 2017 (Stcrt. 2017, 11880), 2021 (Stcrt. 2021, 475), 2022 (Stcrt. 2022, 7852) en 2023 (Stcrt. 2023, 32161).

[2] Op 4 november 2020 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak in deze zaak: ECLI:NL:RVS:2020:2607

geworden. Specifiek schiet het systeem op twee manieren tekort. Allereerst heeft het oordeel van de rechter in 2020 aangetoond dat het vergunningensysteem onvoldoende mededingingsruimte bood en daarmee in strijd is met Europees recht. Ten tweede schiet het huidige systeem tekort omdat deze Rijkswaterstaat onvoldoende grip biedt op de inrichting van de verzorgingsplaats. In reactie op het oordeel van de rechter is vergunningverlening opengesteld voor iedere geïnteresseerde partij. Deze openstelling betekent dat veel meer partijen een beroep (kunnen) doen op de schaarse ruimte op verzorgingsplaatsen. Het vergunningensysteem biedt echter geen instrument om een groeiende hoeveelheid aanvragen in samenhang te behandelen, en zo de publieke functie van de verzorgingsplaats te waarborgen.

Bovengenoemde tekortkomingen in het huidige vergunningensysteem, evenals de functie van een vergunningensysteem op verzorgingsplaatsen, worden nader toegelicht in onderstaande paragrafen.

1.2.1 Het belang van een vergunningensysteem op verzorgingsplaatsen

Stoppen of parkeren op de hoofdrijbaan van de autosnelweg of autoweg is verboden. De verzorgingsplaats, die uitsluitend vanaf deze hoofdrijbaan bereikbaar is, vervult een belangrijke rol voor het verkeer op deze wegen, omdat deze de weggebruiker de gelegenheid geeft zijn reis kort te onderbreken zonder hiervoor het hoofdwegennet te verlaten.[3] De verzorgingsplaats dient op deze manier de veiligheid van het verkeer op het hoofdwegennet en voorkomt onnodige belasting van het onderliggende wegennet door doorgaand verkeer. Op deze manier dragen de verzorgingsplaatsen bij aan een veilig en doelmatig gebruik door het verkeer van de openbare autowegen en autosnelwegen die in beheer zijn bij het Rijk.

Om deze infrastructuur en het vrije gebruik daarvan door het openbare verkeer te waarborgen zijn de rijbanen, de verzorgingsplaatsen en de andere infrastructuur van het hoofdwegennet van oudsher beschermd door een vergunningstelsel. Dit vergunningstelsel houdt in dat het verboden is op de verzorgingsplaats zonder vergunning andere activiteiten te ondernemen dan het gebruik door het openbaar verkeer.[4] Deze vergunningen worden verleend door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister). Deze regelgeving is bedoeld om de goede staat van de infrastructuur te beschermen tegen fysieke inbreuken en de veilige en doelmatige werking van deze infrastructuur voor het openbaar verkeer te kunnen verzekeren. De openbare functie van de verzorgingsplaatsen brengt immers mee dat deze infrastructuur niet beschikbaar is voor commerciële exploitatie, tenzij daarvoor een tijdelijke en bovendien herroepbare vergunning is verleend, waarmee het behoud van de bruikbaarheid van de infrastructuur voor het verkeer gewaarborgd is.

In de vergunningverlening geldt daarom sinds lange tijd het uitgangspunt dat enkele specifieke, weggebonden voorzieningen, waaronder tankstations en wegrestaurants, voor een steeds beperkte duur toelaatbaar kunnen zijn. Deze voorzieningen worden toelaatbaar geacht omdat ze een bijdrage leveren aan de functie van de verzorgingsplaats door weggebruikers in staat te stellen te tanken, eten of drinken, of naar het toilet te gaan.[5] De tijdelijkheid van vergunningen voor particuliere exploitanten van de verzorgingsplaatsen is belangrijk omdat de wegbeheerder aanpassingen moet kunnen doen aan de inrichting van de verzorgingsplaats, om deze op lange termijn geschikt te houden voor het openbaar verkeer. Voor deze aanpassingen moet de wegbeheerder niet afhankelijk zijn van de medewerking van zittende particuliere exploitanten. Dit stelt de wegbeheerder beter in staat de veilige en doelmatige werking van de infrastructuur voor het openbaar verkeer te verzekeren, dit komt de weggebruiker ten goede.

Voor de vergunningverlening door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (in mandaat uitgevoerd door Rijkswaterstaat) geldt sinds 2004 een beleidsregel.[6] Energieladen is in 2012 als zoge-

---

[3] Verzorgingsplaatsen zijn niet toegankelijk vanaf het onderliggend wegennet. Dit is een bewuste keuze, om te voorkomen dat de verzorgingsplaats gebruikt wordt als doorsteekroute naar het onderliggend wegennet, in plaats van de hiervoor bestemde (en hierop ingerichte) toe- en afritten.

[4] Op grond van de Wegenwet heeft de Staat als eigenaar en het Rijk als wegbeheerder het gebruik door het verkeer te dulden, behoudens de beperkingen die bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994 daaraan kunnen worden gesteld.

[5] Uitzondering op deze beperkte duur vormen overigens een dertigtal wegrestaurants die in de loop van de vorige eeuw langdurig in erfpacht zijn uitgegeven. Dergelijke langdurige uitgifte is sinds het begin van deze eeuw gestopt, gelijktijdig met de introductie van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen, op basis waarvan in periodieke veilingen locaties voor motorbrandstoffen worden uitgegeven voor een periode van 15 jaar.

[6] De *Beleidsregel Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen* (Stcrt. 2004, 56) is gepubliceerd in 2004 en sindsdien verschillende keren gewijzigd. Voor de wijziging in 2012 zie Staatscourant nr. 23149, 20 december 2011. Voor een inhoudelijke toelichting op de inhoud van de beleidsregel wordt verwezen naar de oorspronkelijke beleidsregel zoals bekendgemaakt in Staatscourant 2004, 56 en de latere wijzigingen in 2011 (Stcrt. 2011, 7144 en Stcrt. 2011, 23149), 2013 (Stcrt. 2013, 32624), 2017 (Stcrt. 2017, 11880), 2021 (Stcrt. 2021, 475), 2022 (Stcrt. 2022, 7852) en 2023 (Stcrt. 2023, 32161).

noemde basisvoorziening toegevoegd aan deze beleidsregel.[7] Dit betekent dat voor bepaalde tijd vergunningen verleend konden worden die de houder het recht geven een zelfstandig laadstation te realiseren. De mogelijkheid laaddiensten aan te bieden bestond in principe al voor 2012, maar was beperkt tot de mogelijkheid laadpalen aan te bieden als aanvullende voorziening (als onderdeel van een andere basisvoorziening waarvoor vergunning was verleend, bijvoorbeeld een tankstation). In de periode na de introductie van de basisvoorziening energieladen is een netwerk ontstaan van snellaadvoorzieningen langs het hoofdwegennet. Mede dankzij dit netwerk is Nederland een van de koplopers als het gaat om de realisatie van laadinfrastructuur.

1.2.2 Tekortkoming huidig vergunningstelsel: mededinging

In de afgelopen decennia is de interesse vanuit de markt om diensten aan te bieden, met name laaddiensten, gegroeid. Een effectief verdeelmechanisme om vergunningen te verdelen onder deze groeiende groep gegadigden ontbreekt echter in het huidige vergunningensysteem. Tot 2020 was de aanvraag van vergunningen voor aanvullende voorzieningen, zoals een gemakswinkel of extra laadpaal, voorbehouden aan de houders van een vergunning van een zogenoemde basisvoorziening. Dit systeem biedt echter onvoldoende mededingingsruimte; voor derde partijen was het niet mogelijk diensten aan te bieden op de verzorgingsplaats. Dit was voor de rechter dan ook reden om te oordelen dat het beleid in strijd was met Europese wetgeving, specifiek de Dienstenrichtlijn (dit is de uitspraak die ook is genoemd aan het begin van paragraaf 1.2).

Vergunningverlening is na 2020 opengesteld voor iedere geïnteresseerde partij, waarbij vergunningaanvragen worden behandeld op volgorde van aanvraag. Deze wijziging van het beleid biedt weliswaar meer mededingingsruimte, maar biedt geen effectief verdeelmechanisme om vergunningen op een eerlijke en geordende wijze te verdelen onder gegadigden. Vergunningen voor aanvullende voorzieningen worden onder het huidige systeem namelijk behandeld op volgorde van aanvraag, waarbij iedere aanvraag individueel behandeld wordt. Deze manier van het toekennen van vergunningen is echter niet geschikt om om te gaan met conflicterende aanvragen. Aanvragen zijn conflicterend wanneer het toekennen van een vergunning aan partij A de vergunningaanvraag van partij B hindert. Op verzorgingsplaatsen conflicteren aanvragen omdat ze in de regel een beroep doen op dezelfde fysieke ruimte. Ter illustratie: ruimte die met een vergunning is toegekend aan een laadpaalaanbieder kan vervolgens niet opnieuw worden toegewezen aan een tweede laadpaalaanbieder.[8]

Het feit dat verschillende vergunningaanvragen individueel behandeld worden, terwijl een toegekende vergunning directe invloed heeft op andere aanvragen, leidt tot veel conflicten tussen partijen op verzorgingsplaatsen. In de huidige praktijk wordt nagenoeg iedere door Rijkswaterstaat toegekende vergunning aangevochten door een andere partij, en worden er jaarlijks tientallen rechtszaken gevoerd over verleende vergunningen. Dit legt een grote druk op de uitvoering, maar hindert ook de vergunninghouders op de verzorgingsplaats. De toegenomen commerciële interesse in verzorgingsplaatsen vergroot de noodzaak om verschillende aanvragen in samenhang te behandelen. Dit vraagt om een nieuwe verdeelmethode. Deze verdeelmethode moet gegadigde partijen in staat stellen om tegelijk interesse kenbaar te maken, waarna verschillende aanvragen vergeleken worden alvorens een vergunning wordt verstrekt.

Het aanbod van voorzieningen op de verzorgingsplaats wordt voor een belangrijk deel ingevuld door marktpartijen. Deze verkopen motorbrandstoffen of stroom, bieden eten en drinken en toiletvoorzieningen aan. Goede marktordening, met een goed verdeelmechanisme voor vergunningen, is belangrijk om deze partijen in staat te stellen diensten aan te bieden op verzorgingsplaatsen. Het bestaande systeem leidt tot veel (juridische) geschillen. Uiteraard is het ieders goed recht om te procederen, maar deze zaken vergroten ook de onzekerheid voor vergunninghouders en verminderen de investeringsbereidheid. Dit leidt tot minder of een minder goed aanbod van voorzieningen op de verzorgingsplaats. Weggebruikers worden op deze manier minder goed bediend op de verzorgingsplaats en moeten mogelijk vaker uitwijken naar locaties op het onderliggend wegennet. Dat doet afbreuk aan de functie van de verzorgingsplaats om bij te dragen aan een doelmatig gebruik van de hoofdweg.

1.2.3 Tekortkoming huidig vergunningstelsel: regie op inrichting

Onder het huidige vergunningstelsel is het voor Rijkswaterstaat niet mogelijk om actief te sturen op het gebruik van de ruimte op de verzorgingsplaats. De rol van Rijkswaterstaat is reactief in de zin dat

[7] De vergunningverlening was tot 1 januari 2024 gebaseerd op de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr) en nadien op de Omgevingswet.
[8] In ieder geval niet zolang de reeds verstrekte vergunning loopt.

de beoordeling van initiatieven onder het huidige vergunningstelsel op de grondslag van de aanvraag plaatsvindt. Aanvragen worden behandeld op de volgorde waarin deze zijn ingediend. Deze manier van vergunningverlening betekent dat de inpassing van een nieuw initiatief op een verzorgingsplaats wordt beoordeeld per iedere nieuwe aanvraag. Er wordt dus ook per aanvraag bezien of de verzorgingsplaats heringericht moet worden. Een vergunningaanvraag wordt beoordeeld aan de hand van de criteria van veiligheid en doelmatigheid. Deze beoordeling gaat niet alleen over de veilige en doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats, maar ook over het beschermen van de openbare functie van de verzorgingsplaats voor de veiligheid en doelmatigheid van het verkeer op het hoofdwegennet. Als een aanvraag niet in strijd is met de criteria veiligheid en doelmatigheid wordt de vergunning toegekend en kan de vergunninghouder de gewenste voorziening realiseren op de verzorgingsplaats. Deze werkwijze leidt tot ad hoc aanpassingen van de verzorgingsplaats per toegekende vergunning.

Het resultaat hiervan is dat de openbare functie van de verzorgingsplaats en het behoud daarvan in het gedrang komen. Daarbovenop is niet verzekerd dat de voorzieningen die wenselijk zijn voor weggebruikers op een bepaalde plek in het hoofdwegennet, voldoende en goed kunnen worden ingepast. Verzorgingsplaatsen worden dan niet doelmatig – in overeenstemming met het verkeersgebruik waarvoor het bedoeld is – gebruikt, zelfs als een individuele vergunningaanvraag wel als doelmatig is beoordeeld. Dit is nadelig voor de weggebruiker, omdat niet alle benodigde voorzieningen gerealiseerd worden. Een concreet voorbeeld is dat verzorgingsplaatsen onvoldoende bruikbaar zijn voor de realisatie van voldoende truckparkeerplaatsen.

De beperkte mogelijkheid om te sturen op het gebruik van de ruimte heeft ook gevolgen voor de verkeersveilige inrichting van de verzorgingsplaats. Nieuwe voorzieningen worden namelijk niet gerealiseerd op de verkeerskundig meest voor de hand liggende plek maar daar waar een aanvrager nog ruimte ziet om de voorziening op een verkeersveilige manier in te passen. De voorziening zelf wordt weliswaar verkeersveilig ingepast, maar de bruikbaarheid van de verzorgingsplaats voor het verkeer en de veiligheid daarvan neemt af. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de plaatsing van laadpalen. Palen van verschillende aanbieders zijn verspreid over de verzorgingsplaats gerealiseerd, zonder duidelijke routering of overkoepelende keuzes over locaties waar laadpalen geconcentreerd aangeboden kunnen worden. Weggebruikers die op zoek zijn naar een laadpaal voeren daarvoor soms onveilige manoeuvres uit zoals tegen de verkeersrichting in rijden om de paal van hun keuze te bereiken.[9] Tot op heden heeft de inrichting van de verzorgingsplaatsen gelukkig nog niet geleid tot ernstige ongelukken. Rijkswaterstaat neemt wel ongevallen of onveilige verkeerssituaties waar op verzorgingsplaatsen, maar deze zijn in de regel niet ernstig en worden daarom niet geregistreerd. De kans op een ernstiger verkeersongeval is echter wel aanwezig, en neemt toe als de verrommeling van verzorgingsplaatsen verder toeneemt.

1.3 Probleemaanpak

Dit wetsvoorstel biedt een oplossing voor de in paragraaf 1.2 beschreven tekortkomingen in het huidige vergunningstelsel in de vorm van een herordening van de wijze waarop vergunningen voor voorzieningen op de verzorgingsplaats worden toegekend.

De eerste belangrijke wijziging in het stelsel is het voeren van actieve regie door de wegbeheerder op de inrichting van de verzorgingsplaats, inclusief de locaties die beschikbaar zijn voor het aanbieden van laadvoorzieningen, gemakswinkels of motorbrandstoffenverkooppunten. Inrichtingsplannen nemen voor deze locaties de functie over die onder het huidige systeem door de omgevingsvergunningverlening voor de beperkingengebiedactiviteiten wordt vervuld. Deze zullen voor de realisatie van de inrichtingsplannen niet langer vereist zijn. Een tweede belangrijke wijziging is gericht op het verbeteren van de mededinging door vergunningen voor de exploitatie van locaties voor laadvoorzieningen en gemakswinkels periodiek te veilen. Deze periodieke veiling van vergunningen bepaalt welke partij de aangewezen locaties mag exploiteren. De veiling biedt gegadigde partijen de gelegenheid gelijktijdig hun interesse kenbaar te maken. Na een vergelijking van verschillende biedingen wordt vervolgens de vergunning toegekend aan een partij.

Voordat wordt ingegaan op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel in hoofdstuk 2 van deze memorie, wordt eerst kort beschreven hoe meer regie wordt gevoerd over een optimale verdeling van voorzieningen over het hoofdwegennet. Een belangrijk instrument hierin is de routekaart.

[9] Nb: eenrichtingsverkeer is een belangrijk inrichtingsprincipe op de verzorgingsplaats, en voorkomt dat weggebruikers per abuis aan de verkeerde kant van de verzorgingsplaats de snelweg weer oprijden, tegen het verkeer in.

1.3.1 De routekaart

Gelet op de ontwikkeling van het wagenpark (met name het groeiende aantal elektrische voertuigen), zullen verzorgingsplaatsen zich moeten ontwikkelen tot locaties waar steeds meer – en uiteindelijk alleen nog maar – uitstootvrije energiebronnen worden aangeboden. Dit is nodig om de rol te blijven vervullen die verzorgingsplaatsen hebben voor de goede staat en werking van de autowegen en autosnelwegen waar ze toe behoren. Het is daarom van belang dat de minister als wegbeheerder regie kan voeren over de balans tussen het gebruik van verzorgingsplaatsen voor algemeen of normaal gebruik, en het bijzonder gebruik. Algemeen of normaal gebruik is het kort parkeren op de verzorgingsplaats door het openbaar verkeer. Het bijzonder gebruik is onder andere het aanbieden van diensten (door bedrijven): het gebruik van de verzorgingsplaats om profijt te trekken door het aanbieden van voorzieningen aan weggebruikers. Zoals beschreven in paragraaf 1.2.3 van deze memorie is het huidige passieve vergunningstelsel, dat wordt toegepast onder de Omgevingswet en daarvoor de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr), ontoereikend om deze regie op inrichting te voeren. In plaats daarvan zal de minister actief in inrichtingsplannen de locaties gaan aanwijzen waarop voorzieningen kunnen worden gerealiseerd en geëxploiteerd. Hierbij wordt gelet op het belang van de balans tussen algemeen en bijzonder gebruik, de ontwikkeling van duurzame mobiliteit en een optimale spreiding van voorzieningen over het hoofdwegennet.

Om deze regie over de inrichting van de verzorgingsplaats goed vorm te geven wordt, naast de instrumenten van dit wetsvoorstel, een routekaart opgesteld. De minister is gestart met het proces om te bepalen welke voorzieningen op welke wijze worden verdeeld over het landelijke netwerk van verzorgingsplaatsen.[10] Voor een landelijk dekkend netwerk van voorzieningen is het niet nodig dat iedere verzorgingsplaats dezelfde (hoeveelheid) voorzieningen biedt. Door verzorgingsplaatsen te beschouwen op netwerkniveau, in plaats van individuele locaties, kunnen lokale behoeften beter worden meegewogen. Verzorgingsplaatsen langs belangrijke goederenvervoercorridors vragen bijvoorbeeld meer voorzieningen voor zware voertuigen. Ook kan het voorkomen dat een verzorgingsplaats onvoldoende ruimte biedt om alle verschillende voorzieningen in te passen. In dat geval zullen er keuzes gemaakt moeten worden. De keuzes worden gemaakt in de routekaart.[11]

In de routekaart worden de met het oog op het doel van het wetsvoorstel toelaatbare voorzieningen (zoals parkeergelegenheid, gemakswinkel met wc, laadpalen of brandstof) per verzorgingsplaats en over het landelijke netwerk van verzorgingsplaatsen in beeld gebracht. De openbare functie voor het verkeer staat voorop. Om de behoeften aan deze voorzieningen in beeld te brengen wordt onder andere gebruik gemaakt van prognoses van partijen als Revnext en een participatietraject waarin de belanghebbende partijen worden betrokken.

De routekaart is een vrijwillig programma onder de Omgevingswet. Het geeft aan voor welke voorzieningen naar verwachting wanneer op welke verzorgingsplaats locaties beschikbaar komen. Aan de hand van de routekaart wordt de beschikbare ruimte op een verzorgingsplaats zo toegewezen aan de verschillende voorzieningen die nodig zijn. De routekaart plant in eerste instantie op welke verzorgingsplaatsen, op welk moment een bepaalde vergunning wordt vergeven. En wat de looptijd van deze vergunning wordt. Hierbij wordt uiteraard rekening gehouden met de looptijden van bestaande vergunningen. Ook wordt rekening gehouden met de publieke voorzieningen, zoals ruimte voor de parkeervoorziening. De routekaart maakt ook inzichtelijk op welke momenten er keuzes gemaakt worden over de inrichting en vormgeving van de verzorgingsplaats en wanneer veilingen plaatsvinden. Dit biedt ondernemers op de verzorgingsplaats meer perspectief en stelt ze beter in staat te investeren in voorzieningen voor de weggebruikers. Dit leidt tot een beter voorzieningenniveau en komt de weggebruikers uiteindelijk ten goede.

Op basis van de routekaart per verzorgingsplaats in een inrichtingsplan de concrete locaties op een verzorgingsplaats aangewezen. De exploitatievergunningen voor deze locaties worden geveild. Het is vervolgens aan de individuele vergunninghouder om het aanbod aan voorzieningen op de locaties vorm te geven, binnen de grenzen die het inrichtingsplan en de exploitatievergunning daaraan stellen. Concreet betekent dit dat de routekaart niet voorschrijft hoeveel laadpalen er op een verzorgingsplaats komen. Bij de voorbereiding van de routekaart wordt vanzelfsprekend wel rekening gehouden met de maximaal beschikbare omvang voor locaties die geëxploiteerd kunnen worden voor laadpalen. De uiteindelijke vergunninghouder kiest vervolgens zelf het aantal te plaatsen laadpalen. Een vergunninghouder kan er bijvoorbeeld voor kiezen om slechts enkele laadpalen te plaatsen, ook als zijn vergun-

[10] Een optimale verdeling op netwerkniveau betekent dat er voldoende voorzieningen zijn op een gegeven deel van het hoofdwegennet. Deze voorzieningen kunnen verspreid zijn over meerdere verzorgingsplaatsen. Dit betekent dat niet iedere individuele verzorgingsplaats noodzakelijk alle verschillende voorzieningen hoeft aan te bieden, of in dezelfde mate. Niet alle verzorgingsplaatsen zijn hiervoor waarschijnlijk groot genoeg.

[11] De routekaart wordt vastgesteld als niet-verplicht programma op basis van de Omgevingswet.

ning hem meer ruimte biedt. Laadpalen kunnen vervolgens worden bijgeplaatst naarmate de vraag op een verzorgingsplaats toeneemt. Hierbij geldt als bovengrens de beperkingen die het inrichtingsplan en de exploitatievergunning stellen.

Het ministerie van IenW is gestart met de vormgeving van de routekaart en verwacht deze in 2026-2027 af te ronden. Vervolgens wordt de routekaart periodiek geactualiseerd, om zo zicht te blijven houden op de ontwikkelingen die relevant zijn voor de verzorgingsplaats.

2 Hoofdlijnen van het voorstel

Het voorstel ziet op de wijze van verdeling van vergunningen op de verzorgingsplaats en vervangt zowel de huidige vergunningverlening als het beleid op basis van de *Beleidsregel Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen*. Het veilen van huurrechten voor een motorbrandstofverkooppunt (tankstation) zal blijven verlopen via de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen.

2.1 Inrichtingsplannen

Op basis van de routekaart wordt per individuele verzorgingsplaats een plan opgesteld voor de inrichting van de verzorgingsplaats. In dit inrichtingsplan wordt de te realiseren indeling van de verzorgingsplaats vastgelegd, waarbij het primaat blijft liggen bij de stop- en parkeerfunctie van de verzorgingsplaats voor het verkeer op de weg, en dus ook bij de omvang en positie van de openbare parkeervoorziening,[12] groenvoorziening en waterberging. Ook legt dit inrichtingsplan de locaties op een verzorgingsplaats vast die gebruikt kunnen worden om de verschillende voorzieningen aan te bieden. Denk hierbij aan de omvang en positionering van de locaties van een laadstation of een tankstation en de daaraan te verbinden voorschriften en beperkingen. In de praktijk zullen de inrichtingsplannen voor deze locaties een belangrijke invulling geven aan de regels die exploitanten op basis van het *Besluit activiteiten leefomgeving* op verzorgingsplaatsen in acht hebben te nemen en op de naleving waarvan ook wordt toegezien. De inrichtingsplannen nemen de functie van de omgevingsvergunningen voor de beperkingengebiedactiviteiten voor deze voorzieningen over.

De inrichtingsplannen zullen op iedere verzorgingsplaats volgens dezelfde principes worden opgesteld. Dit draagt bij aan een uniforme (voorspelbare) inrichting van de verzorgingsplaats en daarmee de verkeersveiligheid en doorstroming op het terrein. Verzorgingsplaatsen verschillen echter in vorm, omvang en gebruiksfuncties (veel of weinig vrachtwagenparkeerplaatsen, wel of geen wegrestaurant et cetera), zodat enige variatie in de inrichting van verzorgingsplaatsen zal blijven bestaan.

Voor een goede verdeling van de vergunningen is in de eerste plaats van belang dat vanuit de wegbeheerder een plan wordt opgesteld waarin de locaties en overige inrichting worden aangewezen. Dit geldt met name voor de wijziging van de verzorgingsplaats die nodig is voor de verwachte opschaling van de locaties voor laadstations. De goede staat en werking van de verzorgingsplaats voor het hoofdwegennet en een veilige en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats worden hierin meegenomen. Dit plan komt in de plaats van het huidige stelsel waarin de locatie, de omvang en het moment van realisatie van de voorzieningen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, vooral op initiatief van marktpartijen werd bepaald. De (aanvraag om een) omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit is dus niet langer leidend, maar een door de minister ambtshalve genomen beslissing over het plan van wijziging van de verzorgingsplaats.

Het inrichtingsplan stelt de wegbeheerder beter in staat de verzorgingsplaats vorm te geven, maar heeft ook nog enkele belangrijke voordelen voor regie over de besluitvorming en de doorlooptijden, gelet op het belang van de veilingprocedure bij de verdeling van de rechten. Zo zal in het inrichtingsplan de functie van de omgevingsvergunning voor de beperkingengebiedactiviteiten op de verzorgingsplaats, die voor realisatie nodig zijn, al worden meegenomen. Deze omgevingsvergunningen zullen daarom niet langer aangevraagd of verleend hoeven te worden voor de realisatie van de inrichtingsplannen. Dit geldt ook voor eventuele verkeersbesluiten, voor zover die nodig zijn voor de inrichting van de verkeersbanen. Dat maakt het mogelijk om in de veilingfase een exploitatievergunning te verdelen die daarmee nog slechts de functie heeft te bepalen welke partij de locaties zal exploiteren. Het is tot slot wenselijk dat de besluitvorming voor de ontwikkeling van meer dan 280 verzorgingsplaatsen richting 2050 zo veel mogelijk uniform verloopt, omdat dit de uitvoerbaarheid en ook de voorspelbaarheid en rechtszekerheid voor de betrokkenen, zoals ondernemers die voorzieningen willen aanbieden op een verzorgingsplaats, vergroot.

[12] De openbare parkeervoorziening biedt ruimte aan zowel vracht- als personenvoertuigen. De parkeervoorziening is ingericht op kort verblijf.

Uit het inrichtingsplan volgt of, en waar op de verzorgingsplaats ruimte is voor verschillende voorzieningen. Tankstations zullen in veel gevallen ingericht worden op de bestaande locatie, of een deel ervan. Voor laadstations en gemakswinkels op (heringerichte) verzorgingsplaatsen, zullen afhankelijk van de keuzes in het inrichtingsplan, nieuwe locaties op de verzorgingsplaats aan de orde zijn. In alle gevallen, met uitzondering van het overgangsrecht (zie hiervoor hoofdstuk 9 van deze toelichting), zullen de inrichtingsplannen dus de locaties aanwijzen.

Naar verwachting zal het aantal procedures dat nu over omgevingsvergunningen worden gevoerd in bezwaar en beroep per saldo afnemen. Deze procedures worden nu veelal gevoerd door concurrerende zittende en gegadigde partijen op de verzorgingsplaatsen die daarmee elkaars initiatieven bestrijden over de band van de vergunningverlening door Rijkswaterstaat. In plaats daarvan zal in de nieuwe systematiek procedures mogelijk zijn over de ambtshalve vastgestelde inrichtingsplannen maar deze vinden plaats voordat duidelijk is wie de locaties kan gaan benutten. Dat zal immers eerst in de veiling worden bepaald.

2.2 Transparante verdeling exploitatievergunningen

Naast de regie op de fysieke inrichting van de verzorgingsplaats introduceert dit wetsvoorstel een stelsel voor de transparante verdeling van exploitatievergunningen voor deze locaties. Dat houdt in dat een vergunning voor de exploitatie van laadstations en gemakswinkels op de verzorgingsplaats enkel kan worden toegekend op de in het inrichtingsplan bepaalde locaties, op vooraf bepaalde, periodieke verdeelmomenten. Het is niet mogelijk buiten deze verdeelmomenten om, of voor andere gedeelten van de verzorgingsplaats, vergunningen aan te vragen voor diezelfde diensten. Daarmee wordt de regie van de minister op de besluitvorming over deze vormen van gebruik van de verzorgingsplaats vormgegeven.

Periodieke verdeelmomenten voor vergunningen zijn een belangrijk instrument om meer mededingingsruimte te bieden en de gelijkwaardige kansen voor deelnemers te waarborgen. Partijen die diensten willen aanbieden op de verzorgingsplaats krijgen de gelegenheid om tegelijk hun interesse kenbaar te maken in te verdelen locaties. De verdeelmomenten en relevante informatie over de locaties zijn op voorhand bekend. Vervolgens dingen partijen onder gelijke voorwaarden mee naar de te verdelen locaties. Dit vergroot de kans dat de meest geschikte partijen een vergunning in handen krijgen. Bovendien biedt dit verdeelproces partijen die een vergunning verwerven meer zekerheid. Zij hoeven niet langer rekening te houden met de mogelijkheid, maar niet de zekerheid, van nieuwe vergunningaanvragen door andere partijen gedurende de looptijd van hun vergunning. Vergunninghouders kunnen zo de terugverdientijd van investeringen in de verzorgingsplaats beter inschatten, dit komt de investeringsbereidheid – en daarmee het voorzieningenniveau – ten goede.

Voor de keuze om dit wetsvoorstel aan te laten grijpen bij de verdeling van vergunningen bestonden in ieder geval in theorie verschillende alternatieven. Ten eerste bestond de mogelijkheid om – in lijn van de veiling van huurovereenkomsten van motorbrandstofverkooppunten – aan te grijpen bij de verdeling van deze private gebruiksrechten. Daarvoor is niet gekozen omdat juist de *vergunningverlening* het instrument is waarmee het Rijk onder verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat de overheidszorg voor de weginfrastructuur gestalte geeft, in het licht de daarmee gepaard gaande belangen van een veilig en doelmatig gebruik daarvan door het openbaar verkeer. Het is vanuit dat belang dat het voorzieningenbeleid vorm krijgt. Bovendien heeft in ons rechtstelsel het publiekrecht het primaat. In dit geval stelt het publiekrecht de overheid voldoende in staat om de doelstellingen, genoemd in artikel 2 van dit wetsvoorstel, te bereiken. Het is in het waterstaatsrecht daarom gebruikelijk dat de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten – en daarop is het voorzieningenbeleid gericht – plaatsvindt in het kader van de vergunningverlening, terwijl het spoor van de privaatrechtelijke medewerking van de overheidseigenaar vooral dient om de belangen die met de waarde van de eigenom gemoeid zijn te dienen. In de praktijk worden voor activiteiten op waterstaatswerken in beheer bij het Rijk een privaatrechtelijke overeenkomst slechts gesloten met de partijen die daarvoor ook toestemming krijgen van Rijkswaterstaat als weg- of waterbeheerder. Dat geldt ook reeds nu al voor laadpalen, ongeacht of dat basisvoorzieningen of aanvullende voorzieningen zijn, en voor shops op verzorgingsplaatsen. Het is niet gebruikelijk om via de huurovereenkomst te sturen op de toelaatbaarheid van activiteiten. Het voorzieningenbeleid verzorgingsplaatsen is juist daarop gericht, in het licht van de publieke belangen die de verzorgingsplaats dient. Een stelsel gebaseerd op de vergunningverlening sluit daar het beste bij aan.

Ten tweede bestond de mogelijkheid om over te gaan tot een kader waarin sprake is van aan te besteden overheidsopdrachten voor voorzieningen voor laden of shops. Voor die route is niet gekozen omdat dit een verdergaande bemoeienis van het Rijk met het aanbod van voorzieningen impliceert dan voor regeling van dit onderwerp nodig of wenselijk is. Het aanbieden van bijvoorbeeld laadvoorzieningen of gemakswinkels als zodanig is immers geen publieke taak of verantwoordelijkheid van het Rijk, maar een economische activiteit waarvoor onder marktpartijen grote belangstelling blijkt te

bestaan. Kiezen voor het aanbesteden van een overheidsopdracht impliceert echter dat die activiteiten zodanig gewenst zijn door de Rijksoverheid dat deze daartoe opdracht zou willen geven. Er is op dit moment echter geen aanleiding om aan te nemen dat er verdergaande bemoeienis van de overheid noodzakelijk is, om te komen tot een dekkend netwerk laadinfrastructuur en gemakswinkels. Het Nederlandse laadnetwerk heeft zich het afgelopen decennium op basis van vergunningen ontwikkeld tot één van de meest dichte laadnetwerken van Europa. Bovendien zou naast de al bestaande instrumenten van een vergunning en een huurovereenkomst, de introductie van een overheidsopdracht de rechtsverhoudingen tussen Rijk en de marktpartijen onnodig complex maken. Het introduceren van niet alleen een privaatrechtelijk te handhaven verplichting, naast het publieke (vergunning) en private (huurovereenkomst) recht om de voorzieningen aan te bieden, leidt de overheid bovendien het pad op waarin zij moet gaan bepalen in welke minimale of maximale omvang dat aanbod dan plaats moet vinden. Denk aan het aantal laadpalen dat aangelegd moet worden, of een bepaald soort aanbod van eten- en drinken in de gemakswinkel. Deze opdracht moet dan óók worden gehandhaafd. Dit leidt tot hogere druk en daarmee kosten aan de zijde van de uitvoering. Deze additionele druk wordt op dit moment niet gerechtvaardigd door een noodzaak daartoe vanuit de doelstellingen van dit wetsvoorstel.

2.3 Herordening van het aanbod van voorzieningen

Op verzorgingsplaatsen worden voor de toepassing van dit wetsvoorstel verschillende weggebonden voorzieningen onderscheiden waarvoor een exploitatievergunning vereist wordt: een laadstation, een gemakswinkel en een tankstation. De vergunningen voor het uitbaten van een laadstation of een gemakswinkel worden via een veiling op basis van dit wetsvoorstel verdeeld onder gegadigden. De vergunning voor tankstations worden verdeeld op basis van de bestaande veiling voor motorbrandstofverkooppunten op basis van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen.

Het aantal beschikbare vergunningen wordt beperkt tot één per voorziening en toegekend voor een bepaalde tijd. Het aantal te verdelen vergunningen volgt daarmee het inrichtingsplan, waar voor bepaalde weggebonden voorziening locaties zijn aangewezen. Als op een verzorgingsplaats locaties zijn aangewezen voor laden, bijvoorbeeld, dan wordt daarvoor één exploitatievergunning geveild. Is er voor een bepaalde verzorgingsplaats bijvoorbeeld geen inrichtingsplan waarin een locatie laden is aangewezen, en bestaat er ook geen overgangsrecht waarin die locatie is aangewezen, dan zal géén exploitaitevergunning voor laden worden verleend.

De beperking van het aantal locaties volgt allereerst uit de vraag of op de verzorgingsplaats überhaupt voorzieningen aangeboden mogen worden, of dat deze uitsluitend voor gebruik door het verkeer beschikbaar is (zgn. solitaire verzorgingsplaatsen). Als voorzieningen mogelijk zijn zal dit, zonder een veilig gebruik door het verkeer te verdringen, afhangen van de beperkt beschikbare ruimte op de verzorgingsplaats. Er is niet voldoende ruimte om iedere partij die daar interesse in heeft een locatie toe te wijzen die op een verkeersveilige en doelmatige wijze kan worden ingepast. Het periodiek verdelen van een beperkt aantal kavels maakt het mogelijk om concurrentie om de markt vorm te geven met een transparant en gelijkwaardig verdeelproces. Een andere belangrijke reden voor het beperken van het aantal locaties heeft te maken met de functie van de verzorgingsplaats: het faciliteren van een veilig en doelmatig gebruik van het hoofdwegennet. Uit deze functie volgt dat er terughoudend wordt omgegaan met het verlenen van vergunningen voor particuliere exploitatie. Alleen vergunningen laden, tanken en een gemakswinkel worden verstrekt.

2.4 Afbakening van de locaties

2.4.1 Laden en tanken

Een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de verschillende typen voorzieningen op de verzorgingsplaats zoveel mogelijk als separate locaties in de markt worden gezet. Dit betekent allereerst dat een laadstation, gemakswinkel en eventuele locaties voor het motorbrandstoffenverkooppunt niet gebundeld worden verdeeld (te veilen onder de *Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen*). Het aanbieden van laadvoorzieningen, gemakswinkels en de verkoop van motorbrandstoffen zijn immers verschillende markten, die zich op verschillende wijzen ontwikkelen. Op deze markten zijn verschillende aanbieders actief. Sommige aanbieders richten zich op zowel gemakswinkels, laad- en tankdiensten, anderen op een of twee van deze diensten.

Een bundeling van voorzieningen, in plaats van het werken met meerdere locaties, is meegewogen in de totstandkoming van het wetsvoorstel. Een bundeling zou echter een nadelig effect hebben op het gelijke speelveld, omdat dit toetredingsdrempels opwerpt voor een deel van de exploitanten die voorzieningen willen aanbieden op de verzorgingsplaats. Met name aanbieders van laaddiensten zouden geraakt worden door deze toetredingsdrempel. Door een bundeling van de laadvoorzieningen

met de verkoop van motorbrandstoffen in één locatie zouden aanbieders op de opkomende markt voor laadvoorzieningen gedwongen worden om ofwel actief te worden in de verkoop van motorbrandstoffen, ofwel samen te gaan werken met aanbieders van motorbrandstoffen. Op deze manier wordt het aanbieden van uitstootvrije energiebronnen gekoppeld aan de bereidheid motorbrandstoffen te verkopen. Dit sluit een deel van de potentiële exploitanten van laadvoorzieningen effectief uit van deelname aan een verdeelproces.

Het hanteren van separate locaties voor de verschillende diensten levert juist meer gelijke kansen op voor partijen die een of meerdere van deze diensten willen aanbieden. Het hanteren van separate locaties verhindert partijen bovendien niet om meerdere diensten als een gebundeld pakket aan te bieden. Partijen die een dergelijke bundeling wensen te maken, zijn vrij om mee te dingen naar de vergunningen voor de verschillende locaties. Het belang van het aanbieden van voorzieningen in separate locaties voor een goede werking van de markt voor laadvoorzieningen wordt onderschreven door meerdere studies. Radicand Economics en e-Conomics (2022) beschrijven hoe een bundeling van voorzieningen in één locatie toetredingsmogelijkheden beperkt.[13] Dit leidt tot een minder efficiënte verdeling en minder mogelijke aanbieders, op de lange termijn hindert dit de energietransitie. In een later onderzoek onderschrijft SEO economisch onderzoek (2024) deze conclusies, en geeft aan dat separate locaties bijdragen aan het verlagen van toetredingsdrempels en mededinging op de markt voor laadvoorzieningen bevorderen, zonder dat dit nadelige gevolgen heeft voor de mededinging op de markt voor motorbrandstoffen.[14] Ook de ACM (2025) pleit in zijn advies voor het hanteren van separate vergunningen voor de verschillende diensten.[15] De ACM noemt een combinatie van meerdere voorzieningen in één vergunning een kunstmatige beperking van de concurrentie.

Bezien vanuit het publieke belang van een veilige en doelmatige verzorgingsplaats is er geen reden waarom voor een bundeling zou moeten worden gekozen. Dat neemt niet weg dat deze nieuwe systematiek een verandering meebrengt voor de huidige praktijk waarin wel combinaties van voorzieningen voorkomen. Bovendien zal op basis van het overgangsrecht gedurende de eerste jaren na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet onmiddellijk overal sprake zijn van herinrichting. Naar aanleiding van de motie van het lid Heutink,[16] aangenomen tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel, is overwogen om in de overgangsperiode ruimte te geven voor een zogenaamde transitievoorziening. Deze transitievoorziening zou er op neerkomen dat gedurende de overgangsperiode, waarin veilingen kunnen worden uitgevoerd zonder dat hiervoor een inrichtingsplan beschikbaar is, exploitatierechten worden uitgegeven op bepaalde locaties voor motorbrandstofverkooppunten. Deze exploitatierechten zouden de vergunninghouder in staat stellen naar wens laadpunten aan te bieden, motorbrandstoffen te verkopen of een combinatie daarvan. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is hier echter vanaf gezien omdat deze mogelijkheid zich niet goed verhoudt tot de uitgangspunten van het wetsvoorstel en de Dienstenrichtlijn.

2.4.2 Gemakswinkels

Ook de gemakswinkel wordt als een volwaardige zelfstandige locatie verdeeld. Het uitbaten van een gemakswinkel is een zelfstandige markt, net als een laadstation of de verkoop van motorbrandstoffen. Door de gemakswinkel als een zelfstandige locatie in de markt te zetten wordt deze voorziening voor een bredere groep ondernemers toegankelijk. Dit leidt tot meer gelijke kansen voor ondernemers die geïnteresseerd zijn in het uitbaten van een gemakswinkel op een verzorgingsplaats. Een bundeling van de gemakswinkel met een andere voorziening is een beperking van de concurrentie, zie ook paragraaf 2.4.1.

De keuze voor een zelfstandige vergunning voor de gemakswinkel heeft consequenties voor de mate waarin vergunninghouders verschillende diensten op de verzorgingsplaats kunnen integreren. Allereerst kan de gemakswinkel niet dienen als betaalvoorziening voor het laad- of tankstation op de verzorgingsplaats, ongeacht welke partij vergunninghouder is. Dit betekent dat een laad- en tankstation op de verzorgingsplaats in de praktijk meer zullen gaan functioneren als zelfstandig (onbemenst) station. Laadstations die onder het vigerende beleidskader als basisvoorziening energieladen zijn vergund functioneren al op deze manier. Ook bij verschillende motorbrandstofpunten is het al mogelijk te betalen bij de pomp. Onbemenste tankstations zijn in Nederland al langere tijd gemeengoed. Een tweede consequentie is dat het mogelijk moeilijker wordt om LPG aan te bieden in tankstations langs het hoofdwegennet. Voor deze brandstoffen gelden aanvullende veiligheidseisen, ze worden in de regel aangeboden op tankstations waar menselijk toezicht aanwezig is. Op verzorgingsplaatsen wordt dit menselijk toezicht uitgevoerd vanuit de gemakswinkel. Wanneer de gemaks-

[13] Radicand Economics en e-Conomics (2022). Verzorgingsplaatsen van de toekomst: verkenning van verdelingsmethodes
[14] SEO economisch onderzoek (2024). Toetsing beleidskompas verzorgingsplaatsen
[15] Autoriteit Consument en Markt (2025). Concurrentie laadexploitanten en gemakswinkels op verzorgingsplaatsen
[16] *Kamerstukken II* 2024/25, 31 305, nr. 315.

winkel geen integraal onderdeel is van het tankstation is dit toezicht moeilijker te organiseren. Overigens is menselijk toezicht geen verplichting voor het aanbieden van LPG, met de juiste veiligheidsmaatregelen kunnen deze brandstoffen in een onbemenst tankstation worden aangeboden. Brandstoffen als LPG vervullen een beperkte en afnemende rol in het Nederlandse wagenpark.[17] Veruit de meeste voertuigen rijden op benzine, diesel of elektriciteit.[18] Het beleid op de verzorgingsplaatsen richt zich dan ook met name op het aanbod van deze energiebronnen langs het hoofdwegennet.

De afbakening van de voorziening gemakswinkel is naar zijn aard beperkt. De houder van de vergunning heeft een zekere mate van vrijheid de voorziening vorm te geven. De vergunning voor de gemakswinkel biedt ruimte voor het aanbieden van eten, drinken en een beperkt retailassortiment. Een gemakswinkel kan dus relatief klein worden ingevuld, bijvoorbeeld met kleinschalige verkoop van eten en drinken. Maar deze kan ook beschikken over meer uitgebreide restauratieve voorzieningen. Dat is overigens ook nu al het geval, exploitanten van motorbrandstofverkooppunten kunnen een vergunning vragen voor uitgebreide restauratieve voorzieningen in de gemakswinkel. Het aanbieden van een publiek toegankelijke toiletvoorziening als onderdeel van de gemakswinkel zal als een voorwaarde in de exploitatievergunning worden opgenomen.[19]

Binnen deze kaders heeft de houder van de vergunning een zekere mate van vrijheid in het vormgeven van de dienstverlening. Zo kan er voor bepaalde delen van het assortiment – denk bijvoorbeeld aan de verkoop van koffie – worden samengewerkt met derde partijen. De vergunninghouder blijft hoofdverantwoordelijk voor het aanbod. De bestaande rechten van de klassieke wegrestaurants die nog op basis van langdurige erfpachtvoorwaarden opereren, blijven hierbij gelet op de rechtszekerheid zoals ze zijn. Wel hebben de wegrestauranthouders met een erfpachtovereenkomst de mogelijkheid om hun langlopende overeenkomst in te ruilen voor een exploitatievergunning onder dit wetsvoorstel. De voorwaarden die hiervoor gelden zijn beschreven in paragraaf 10.3 van deze toelichting.

2.5 Beperken van het aantal aanbieders op verzorgingsplaatsen

Het wetsvoorstel beperkt het aantal vergunningen voor een laadlocatie of gemakswinkel op de autosnelwegen en autowegen van het Rijk tot maximaal één per voorziening per verzorgingsplaats. Deze worden via een openbare verdeelmethode en voor een beperkte duur toegekend.

Bij de voorbereiding is overwogen om het inpassen van meerdere laadlocaties of gemakswinkels op een verzorgingsplaats mogelijk te maken, wat zou hebben betekend dat er sprake is van meer concurrentie tussen aanbieders op de verzorgingsplaats. Dit zou leiden tot een meer dynamische markt. Meer concurrentie leidt tot lagere prijzen, een betere kwaliteit van dienstverlening en meer innovatie. Dit is ook de reden dat de ACM (2025) in haar advies pleitte voor het toestaan van meerdere concurrerende aanbieders van laaddiensten en gemakswinkels op verzorgingsplaatsen. Zoals hierboven aangegeven biedt toegenomen concurrentie op een verzorgingsplaats voordelen op het gebied van mededinging en keuzevrijheid voor de weggebruiker. Er zijn echter andere, overwegende redenen om het aantal aanbieders dat op een verzorgingsplaats wordt toegelaten te beperken tot één per type voorziening. Deze overwegingen hebben enerzijds te maken met de beschikbare ruimte en de verkeersveilige inrichting en anderzijds met de functie van de verzorgingsplaats.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.1 is ruimte op de verzorgingsplaats voor deze voorzieningen beperkt bruikbaar en is een belangrijke randvoorwaarde dat een (eventuele extra) voorziening op een verkeersveilige manier wordt ingepast op een verzorgingsplaats. De aanwezigheid van meerdere concurrerende aanbieders betekent dat de voorzieningen een groter ruimtebeslag hebben, wat onwenselijke verdringingseffecten kan hebben op de parkeergelegenheid en ten koste kan gaan van de verkeersveiligheid. Meer aanbieders leidt ook tot zoekgedrag van weggebruikers die zich, te voet of in een voertuig, over de verzorgingsplaats verplaatsen op zoek naar de aanbieder van hun keuze. Dit zoekverkeer moet op een verkeersveilige en doelmatige manier gefaciliteerd worden, om verkeersonveilige situaties zoveel mogelijk te voorkomen. Denk hierbij aan veilige loop- en rijroutes, vluchtheuvels en aanpassingen van het wegontwerp. Op veel verzorgingsplaatsen, zeker de kleinere, is naar

[17] In 2024 telde het Nederlandse wagenpark 9.296 voertuigen op CNG (t.o.v. 11.546 in 2020) en 122.563 voertuigen op LPG (t.o.v. 136.530 in 2020). Deze aantallen omvatten zowel personenauto's, lichte en zware bedrijfsvoertuigen als bussen. In 2025 werd LPG op circa 155 verzorgingsplaatsen aangeboden. CNG op slechts 2. Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

[18] De overgrote meerderheid van het Nederlandse personenwagenpark rijdt op benzine (circa 84%), gevolgd door diesel (7%) en elektriciteit (5%, exclusief plug-in hybride voertuigen). LPG en CNG vertegenwoordigen, samen met LNG en alcohol, slechts 1% van de personenvoertuigen. Bron: Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2024)

[19] De toiletvoorziening is een belangrijk onderdeel van het aanbod op verzorgingsplaatsen. Toiletbezoek is, naast stoppen om te tanken of om iets te eten of drinken, de belangrijkste reden voor weggebruikers om de verzorgingsplaats te bezoeken. Zie ook i&o research (2023). Peiling 5: verzorgingsplaatsen.

verwachting niet voldoende ruimte beschikbaar om per voorziening meer dan één locatie in te passen. Ook waar die ruimte er wel is, gaat dat ten koste van de bruikbaarheid daarvan voor de primaire functie van de verzorgingsplaats.

Het ruimte bieden aan voldoende verschillende aanbieders, om zo meer concurrentie mogelijk te maken, is bovendien niet het doel van de verzorgingsplaats. De functie van de verzorgingsplaats is primair het ondersteunen van verkeersveilig en doelmatig gebruik van het hoofdwegennet. Dit is een andere overweging om terughoudend te zijn met het inpassen van aanbieders. De verzorgingsplaats moet weggebruikers in staat te stellen hun rit op een veilige plek kort te onderbreken. Dit betekent dat de verzorgingsplaats voldoende rust- en parkeergelegenheid biedt. Bovendien moet de inrichting van het terrein veilig en doelmatig zijn, de verzorgingsplaats is immers een integraal onderdeel van het wegennet. Het aanbieden van diensten op de verzorgingsplaats is dan ook niet toegestaan zonder een vergunning van de minister. Een laadstation, gemakswinkel en tankstation worden toelaatbaar geacht omdat deze voorzieningen de functie van de verzorgingsplaats ondersteunen. Voor deze voorzieningen worden vergunningen verstrekt. Met de aanwezigheid van een enkele gemakswinkel, enkel laadstation en tankstation is het voorzieningenniveau voor de weggebruiker in de basis aanwezig. Extra locaties voor een laadstation of gemakswinkel dragen weliswaar bij aan de concurrentie, maar niet aan de primaire functie van de verzorgingsplaats. Daarom is ervoor gekozen het aantal te beperken tot een exploitatievergunning per type voorziening per verzorgingsplaats. Een stelsel waarin daarvan onder bepaalde voorwaarden wordt afgeweken, zoals inpasbaarheid, de vraag of het ten koste gaat van parkeerruimte, de beschikbaarheid van netaansluitingen, etc. leidt tot een te gecompliceerde werkwijze. Daarbij speelt ook dat die uitwerking al te zeer leidt tot economische afwegingen op verzorgingsplaatsniveau, terwijl dit wetsvoorstel juist wat die ordening betreft is gebaseerd op een landelijke netwerkbenadering. Met het oog op bovenstaande zal in de praktijk op verzorgingpslaatsniveau sprake zal zijn van exclusieve locaties voor laden of een gemakswinkel; op netwerkniveau is van exclusiviteit geen sprake en zijn er gelet op de hoeveelheid verzorgingsplaatsen waarop laden of gemakswinkels mogelijk zijn, ruimschoots exploitatievergunningen beschikbaar om naar mee te dingen.

Een andere overweging die een rol heeft gespeeld in de keuze voor een enkele of meerdere gemakswinkels of laadlocaties op een verzorgingsplaats is of meerdere concurrerende aanbieders voldoende in staat zijn om investeringen in hun locatie terug te verdienen. Dit betekent onder meer dat er voldoende vraag is om meerdere aanbieders een sluitend verdienmodel te kunnen bieden en dat concurrentie op een goede manier verloopt.

Verschillende partijen hebben onderzoek gedaan naar de effecten van meerdere aanbieders op de concurrentie en investeringsbereidheid van een ondernemer. Impuls Economen (2022) beargumenteert dat concurrentie tussen meerdere aanbieders van laadpalen op één verzorgingsplaats het verdienmodel en de investeringsbereidheid van de exploitanten erodeert. Impuls Economen spreekt van risico op een zogenoemde *race to the bottom*.[20] Concurrentie zou in deze context dus niet bijdragen aan een betere kwaliteit of lagere prijs van de geboden diensten. In een later onderzoek geeft SEO economisch onderzoek aan dat het risico op een *race to the bottom* naar verwachting kleiner is dan geschetst door Impuls Economen. SEO economisch onderzoek oordeelt dat de argumentatie theoretisch valide is, maar benadrukt dat er nog geen empirische gegevens zijn aangedragen die dit punt ondersteunen.[21] Op basis van bovengenoemde onderzoeken kan de conclusie getrokken worden dat meer praktijkervaring nodig is om met zekerheid stelling te kunnen nemen over de effecten van het al dan niet beperken van het aantal aanbieders op de verzorgingsplaats. De ACM (2025) oordeelt in haar advies dat de zorgen voor *ruinous competition* en een *race to the bottom* ongegrond zijn, onder meer omdat de aangeboden producten of diensten niet homogeen zijn.[22]

Op basis van bovengenoemde onderzoeken kan gesteld worden dat de aanwezigheid van meerdere concurrerende aanbieders op een verzorgingsplaats in economische zin in principe mogelijk is. Dit betekent overigens niet dat dit voor iedere verzorgingsplaats geldt. Of meerdere aanbieders mogelijk zijn hangt af van de vraag van de weggebruiker op een bepaalde verzorgingsplaats of bepaald traject. Met andere woorden: kunnen meerdere ondernemers een sluitend verdienmodel vormgeven of is er sprake van een natuurlijk monopolie?[23] De mogelijkheden voor meerdere partijen om een sluitend verdienmodel vorm te geven en de interesse vanuit de markt voor een extra locatie zou in die variant nader moeten worden verkend. Voor deze variant is zoals hierboven is toegelicht, niet gekozen.

[20] Impuls Economen (2022). Vraag en aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen
[21] SEO economisch onderzoek (2024). Toetsing beleidskompas verzorgingsplaatsen
[22] Voor laaddiensten geldt dat de aangeboden stroom weliswaar homogeen is, maar dat aanbieders zich op verschillende manieren kunnen onderscheiden. Denk bijvoorbeeld aan gebruiksgemak van de software en de laadsnelheid.
[23] De ACM spreekt van een 'natuurlijk monopolie' als er op een verzorgingsplaats een blijvend lage vraag is. Het is dan niet mogelijk voor meerdere aanbieders om zonder verlies te exploiteren.

Een laatste overweging die een rol heeft gespeeld betreft de netaansluiting. Specifiek voor laadlocaties kan (het gebrek aan) een netaansluiting bepalend zijn voor de mogelijkheid een extra locatie in te passen. De aanbieder van een laadstation moet kunnen beschikken over een eigen netaansluiting, of de mogelijkheid hebben een bestaande netaansluiting te delen met een andere exploitant.

Samenvattend kan ten aanzien van het aantal exploitatievergunningen voor de laadlocaties of de gemakswinkellocatie per verzorgingsplaats het volgende gesteld worden. Het wetsvoorstel sluit de mogelijkheid uit meerdere vergunningen voor laadlocaties of meerdere vergunningen voor gemakswinkellocaties toe te staan per verzorgingsplaats. Op welke verzorgingsplaatsen, voor welke voorzieningen locaties worden aangewezen, is een keuze die wordt gemaakt in de routekaart en uitgewerkt in inrichtingsplannen. Hierover wordt in het wetsvoorstel geen keuze gemaakt.

2.6 Veiling

De vergunningen voor laadstations en gemakswinkels zullen worden verdeeld via een veiling. Voor motorbrandstofverkooppunten is dat nu al het geval. Een veiling biedt, ten opzichte van verdeelmethoden als een loting of volgorde van aanvraag (wie het eerst komt, wie het eerst maalt), meer mogelijkheid om (indirect) te sturen op de partij die het meest geschikt is de vergunningplichtige activiteit uit te voeren. Een belangrijk voordeel van een veiling ten opzichte van het behandelen van aanvragen op volgorde van aanvraag, is bovendien dat het mogelijk is om biedingen van meerdere partijen gelijktijdig te behandelen en met elkaar te vergelijken. De nadere vormgeving van de veiling wordt uitgewerkt in lagere regelgeving.

Bij een veiling worden biedingen van verschillende partijen vergeleken, waarna de vergunning wordt toegekend aan de hoogste bieder. De gedachte hierachter is dat een partij die in staat is een laadstation of gemakswinkel effectiever en efficiënter uit te baten in staat is een hoger bod te doen. De partijen die het meest geschikt zijn een voorziening uit te baten maken zo meer kans een vergunning te verwerven. De verwachting is dat een veiling op deze manier leidt tot betere dienstverlening op de verzorgingsplaats, en dus de weggebruiker ten goede komt.

Een alternatieve verdeelmethode die overwogen is, is een vergelijkende toets. Een vergelijkende toets biedt de mogelijkheid verschillende biedingen niet alleen op prijs, maar ook op kwalitatieve criteria te beoordelen. Een vergelijkende toets kan uitkomst bieden wanneer het maatschappelijk belang vraagt om meer sturing dan enkel op prijs, maar de gewenste sturing niet is uit te drukken in concrete eisen of randvoorwaarden. De belangrijkste criteria voor de selectie van een aanbieder op de verzorgingsplaatsen laten zich echter goed vatten in eisen of randvoorwaarden. Bovendien zou een vergelijkende toets aanzienlijk hogere administratieve lasten opleveren voor gegadigde partijen, die voor elke vergunning waarnaar zij wensen mee te dingen, een inhoudelijke aanvraag dienen op te stellen. De verdeling van de vergunningen op de verzorgingsplaats vraagt dus niet om een vergelijkende toets.

Bij de keuze voor een verdeelmethode zijn meerdere studies betrokken die zijn uitgevoerd in opdracht van het ministerie van IenW. Zowel Radicand Economics en e-Conomics (2022) als Rebel Group (2023) geven aan dat veilen binnen de context van de verzorgingsplaatsen de meest geschikte verdeelmethode is als voorafgaand aan de verdeling voldoende duidelijk is aan welke eisen of voorwaarden een exploitant moet voldoen.[24] Ook de ACM (2025) adviseert in zijn advies om te werken met een veiling. Rebel Group geeft aan dat een veiling goed scoort op ‘het selecteren van de meest efficiënte partij, de opbrengsten voor de overheid en op de transparantie, de juridische houdbaarheid en de transactiekosten van het proces’. Rebel Group beoordeelt de veiling als geschikte verdeelmethode in de context van de verzorgingsplaatsen omdat randvoorwaarden die vanuit het publieke belang denkbaar zijn, zoals een minimaal vermogen van een laadpaal, of bepaalde eisen ten aanzien van de fysieke inrichting van de verzorgingsplaats, naar verwachting goed op voorhand te regelen zijn. Een derde onderzoek, uitgevoerd door SEO economisch onderzoek (2024) bevestigt dat de twee eerdergenoemde onderzoeken goed aansluiten op de economische theorie en eerdere studies naar de werking van veilingen.[25]

2.7 Verdeling van vergunningen: gebiedscriterium

Zoals beschreven in paragraaf 2.3 zal op een verzorgingsplaats maximaal één exploitatievergunning worden verleend voor de laadlocatie en maximaal één exploitatievergunning voor de gemakswinkel. Om te waarborgen dat weggebruikers daarbij keuzevrijheid houden tussen verzorgingsplaatsen wordt een gebiedscriterium ingevoerd. Het gebiedscriterium houdt in dat een exploitant van een laadvoor-

[24] Radicand Economics en e-Conomics (2022). Verzorgingsplaatsen van de toekomst: verkenning van verdelingsmethodes; Rebel Group (2023). Voorzieningen op verzorgingsplaatsen: onderzoek naar mogelijke verdeelmethoden
[25] SEO economisch onderzoek (2024). Toetsing beleidskompas verzorgingsplaatsen

ziening of een gemakswinkel diezelfde soort voorziening niet kan uitbaten op de eerstvolgende verzorgingsplaats binnen 25 kilometer in dezelfde rijrichting op dezelfde weg. Deze afstand is gekozen vanwege de in Nederland gebruikelijke afstanden tussen verzorgingsplaatsen van circa 20 kilometer. Het gebiedscriterium is dus van toepassing op de eerstvolgende of voorliggende verzorgingsplaats, en biedt met 25 kilometer enige marge in gevallen waar verzorgingsplaatsen onderling niet precies op 20 kilometer afstand van elkaar liggen. Het gebiedscriterium geldt voor laadvoorzieningen en voor gemakswinkels.

Deze vormgeving van het gebiedscriterium garandeert dat een weggebruiker die twee opeenvolgende verzorgingsplaatsen passeert, hierbij keuze heeft tussen ten minste twee verschillende aanbieders.

Een gebiedscriterium is al bekend uit de praktijk voor motorbrandstofverkooppunten. Het gebiedscriterium heeft als doel weggebruikers voldoende keuzevrijheid te bieden tijdens een reis van A naar B. Het bieden van voldoende keuzevrijheid langs het hoofdwegennet is een belangrijke overweging op zichzelf, maar draagt ook bij aan een meer doelmatig gebruik van het wegennet omdat het aantal verplaatsingen van en naar het hoofdwegennet beperkt wordt. Bij weinig keuzevrijheid langs het hoofdwegennet zal een weggebruiker eerder uitwijken naar het onderliggend wegennet wat ten koste gaat van het doelmatig gebruik van de hoofdweg en het onderliggend wegennet onnodig belast.

Het gebiedscriterium dient met name als waarborg voor voldoende keuzevrijheid voor de weggebruiker op het hoofdwegennet. Het gebiedscriterium garandeert immers dat een weggebruiker niet dezelfde aanbieder treft als hij besluit door te rijden naar de eerstvolgende verzorgingsplaats op hetzelfde traject. Het gebiedscriterium dient niet als maatregel om concurrentie tussen aanbieders aan te jagen. Deze afbakening van het doel van het gebiedscriterium is het gevolg van toetsing ervan door Radicand Economics en e-Conomics (2022) en SEO economisch onderzoek (2024). De onderzoekers geven aan dat bijvoorbeeld het verbeteren van de prijstransparantie belangrijker is in het aanjagen van concurrentie tussen laadstations. SEO oordeelt dat het gebiedscriterium kan bijdragen aan de keuzevrijheid van consumenten.

Deze beperking is een eis in de zin van artikel 15, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn die genotificeerd zal worden bij de Europese Commissie.

2.8 Verdeling van vergunningen: datadeelverplichting

Voor een eerlijk verloop van de veiling van vergunningen is het van belang dat meedingende partijen gelijkwaardige kansen hebben. Dit betekent onder meer dat meedingende partijen zoveel mogelijk kunnen beschikken over dezelfde informatie. Met andere woorden: het informatievoordeel dat bestaande vergunninghouders hebben ten opzichte van nieuwe toetreders op het moment dat een vergunning (opnieuw) geveild wordt, wordt zoveel mogelijk beperkt. Om dit te waarborgen is in het wetsvoorstel een datadeelverplichting opgenomen. Deze verplichting houdt in dat de houder van een vergunning voor een gemakswinkel of laadlocatie informatie deelt met de wegbeheerder over de omzet (in het geval van de gemakswinkel) of stroomafzet (in het geval van de laadlocatie). Op het moment dat een gemakswinkel of laadlocatie (opnieuw) wordt geveild, wordt deze informatie beschikbaar gesteld aan de partijen die meedoen aan de veiling. Op deze manier kunnen geïnteresseerde partijen op basis van dezelfde informatie de hoogte van hun bieding bepalen. Om de uitvoeringslast van de datadeelverplichting te beperken is deze alleen van toepassing op de laatste drie jaar van een vergunningtermijn. Een vergunninghouder levert dus afzet- of omzetgegevens aan over de laatste drie jaar voorafgaand aan de veiling van een vergunning. Een vergelijkbare datadeelplicht geldt al voor tankstations onder de *Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen*, tankstationhouders leveren voorafgaand aan een veiling informatie aan over het aantal doorgezette liters brandstof.

In het geval van (vergunningen voor) gemakswinkels heeft de datadeelverplichting betrekking op omzet, niet op afzet. De reden hiervoor is dat het assortiment van een gemakswinkel zeer divers is en bovendien sterk kan verschillen, afhankelijk van welke partij de vergunning uitbaat. Het aanbod van een laadlocatie aan de andere kant, is veel eenduidiger. Dit bestaat hoofdzakelijk uit stroom.

2.9 Evaluatie en invoeringstoets

Voorliggend wetsvoorstel omvat een omvangrijke wijziging van het bestaande systeem voor vergunningverlening op de verzorgingsplaatsen. Ook heeft het wetsvoorstel betrekking op de transitie naar uitstootvrije mobiliteit, die veel onzekerheden kent. Met het oog hierop is het van belang dat de uitwerking en effectiviteit van de voorgenomen maatregelen goed gemonitord wordt. Het voornemen is daarom het wetsvoorstel binnen zeven jaar na inwerkingtreding te evalueren. Een gebruikelijke termijn is vijf jaar. Er is gekozen voor een periode van zeven jaar om rekening te houden met de tijd die verstrijkt tussen de inwerkingtreding van de wet en de ervaringen die opgedaan worden met

achtereenvolgende momenten van uitgifte van vergunningen onder de nieuwe systematiek en de exploitatiefase.

Omdat het wetsvoorstel ook gepaard gaat met aanzienlijke veranderingen voor de uitvoering, zal bij invoering van het wetsvoorstel een invoeringstoets worden uitgevoerd waarin onmiddellijk bij de eerste toepassing van het wetsvoorstel onverwachte signalen aan de orde kunnen komen.

2.10 Mogelijkheden tot bijsturing bij onvoorziene omstandigheden of toekomstige ontwikkelingen

Het wetsvoorstel bevat verschillende mogelijkheden om bij te sturen bij onvoorziene omstandigheden of toekomstige ontwikkelingen.

In de eerste plaats bestaat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur ook andere weggebonden voorzieningen toe te voegen aan de reikwijdte van deze wet, en deze te veilen.

Daarnaast is rekening gehouden met toekomstige beleidsontwikkelingen op het terrein van de Europese Unie. De belangrijkste hiervan zijn de AFIR (Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU (PbEU 2023, L 234/1)) en Verordening (EG) nr. 561/2006 betreffende rijtijden, onderbrekingen en rusttijden. Voor beide verordeningen geldt dat deze niet een-op-een eisen stellen aan het aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Echter, deze verordeningen stellen eisen aan het voorzieningenniveau waar de weggebruiker tijdens zijn reis toegang toe heeft. Aangezien het hoofdwegennet – en de verzorgingsplaatsen die daar onderdeel van zijn – een belangrijk onderdeel is van het gehele wegennet, ligt het voor de hand dat de verplichtingen uit EU-regelgeving in ieder geval ten dele worden ingevuld op verzorgingsplaatsen.

De Europese Verordening (EG) nr. 561/2006 stelt regels voor rij- en rusttijden in het goederen- en personenvervoer over de weg, met als doel het verbeteren van arbeidsomstandigheden, verkeersveiligheid en eerlijke concurrentie. Uit deze verordening volgt geen concrete doelstelling ten aanzien van het aantal beschikbare rustplekken voor vrachtwagenchauffeurs. Indirect volgt uit deze verordening dat er in algemene zin voldoende rustplaatsen beschikbaar moeten zijn om chauffeurs zo in staat te stellen aan rij- en rusttijden te voldoen. Het wetsvoorstel stelt de wegbeheerder in staat meer ruimte te maken voor de realisatie van rustplaatsen voor chauffeurs, hiervoor kan ruimte worden gereserveerd in het inrichtingsplan dat wordt opgesteld op basis van de routekaart. Op veel verzorgingsplaatsen zal de uitbreiding van het aantal vrachtwagenparkeerplaatsen vragen om een herinrichting. Aan de mogelijkheid daartoe draagt dit wetsvoorstel bij.

Het ligt voor de hand dat een belangrijk deel van de rustplaatsen voor chauffeurs beschikbaar is langs het hoofdweggennet, met name de TEN-T corridors. Dit deel van het wegennet wordt intensief gebruikt door vrachtverkeer, een belangrijk deel van de rustbehoefte slaat dus hier neer. Het voorzien van deze rustplaatsen is in lijn met de doelstellingen van het wetsvoorstel, namelijk het ondersteunen van een veilig en doelmatig gebruik van het (hoofd-)wegennet. Weggebruikers die hun reis kort willen onderbreken (vanwege een rustbehoefte omdat regelgeving voor rij- en rusttijden dit voorschrijft) moeten dit op een verkeersveilige plek kunnen doen. Deze verkeersveilige rustplaatsen bevinden zich idealiter aan het hoofdwegennet zelf, dus op verzorgingsplaatsen. Dit beperkt het aantal verplaatsingen van en naar het hoofdwegennet van chauffeurs op zoek naar een geschikte rustplaats. Voldoende rustplaatsen zijn bovendien van belang omdat het in de praktijk voorkomt dat vrachtwagens worden geparkeerd op vluchtstroken wanneer er onvoldoende rustgelegenheid op verzorgingsplaatsen is. Dit vormt een groot risico voor de verkeersveiligheid (het veilig gebruik van het hoofdwegennet), vanwege het grote snelheidsverschil tussen een geparkeerde vrachtwagen en het langsrijdend verkeer.

De realisatie van voldoende rustplaatsen voor vrachtwagenchauffeurs is een belangrijke doelstelling van de routekaart die wordt opgesteld onder het nieuwe stelsel. Wat betreft de AFIR wordt verwezen naar paragraaf 3.1.[26]

Tot slot bestaat de mogelijkheid dat marktgedrag van partijen anders uitpakt dan wenselijk of beoogd is, wat ten koste zou kunnen gaan van een optimale verdeling van voorzieningen. Voor dergelijke situaties is van belang dat het wetsvoorstel ruimte laat om in de loop van de tijd in de inrichtingsplannen en exploitatievergunningen voorwaarden geleidelijk per ronde aan te passen, naarmate de ervaringen met de toepassing in de praktijk zich ontwikkelen.

[26] Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU (PbEU 2023, L 234).

3 Verhouding tot hoger recht

3.1 Alternative Fuel Infrastructure Regulation (AFIR)

De vergunningen die onder voorliggende wetsvoorstel toegekend zullen worden aan exploitanten op verzorgingsplaatsen leiden tot een netwerk van laadvoorzieningen. Met de instrumenten genoemd in hoofdstuk 2 wordt fysieke ruimte geboden om deze voorzieningen in te passen op de verzorgingsplaatsen en worden maatregelen genomen die exploitanten op de verzorgingsplaats beter in staat stellen te investeren in deze voorzieningen. Het wetsvoorstel legt echter geen concrete eisen op ten aanzien van de te realiseren hoeveelheid laadpunten. Deze keuze is aan de houder van de vergunning zelf. EU-wetgeving in de vorm van de Alternative Fuel Infrastructure Regulation (AFIR)[27] schrijft wel voor hoeveel voorzieningen voor alternatieve energiedragers er minimaal gerealiseerd moeten worden langs of nabij het hoofdwegennet (specifiek het TEN-T netwerk). Het is de bedoeling dat een belangrijk deel van de benodigde (laad-)infrastructuur op verzorgingsplaatsen gerealiseerd wordt. Zoals hierboven aangegeven legt het wetsvoorstel hiervoor geen normen op. In plaats daarvan is het wetsvoorstel erop gericht het investeren in laadpalen en andere infrastructuur op verzorgingsplaatsen aantrekkelijker te maken. Marktpartijen doen zelf investeringen in laadpalen, gemotiveerd door de mogelijkheid hiervoor een sluitend verdienmodel vorm te geven.

De AFIR beoogt de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen in de EU te versnellen door o.a. bindende doelen op te nemen voor de uitrol van alternatieve tank- en laadcapaciteit op het Europese infrastructuur kern- en uitgebreide netwerk (*Trans-European Network for Transport – TEN-T4*) en op stedelijke knooppunten. De Commissie verwacht dat deze versnelling het beste bereikt kan worden via een verordening in plaats van een richtlijn.

Voor laadinfrastructuur stelt de verordening capaciteitsdoelen per elektrisch en hybride voertuig en zijn voor zowel lichte als zware voertuigen verplichte afstandsdoelen van maximaal 60 km tussen laadstations in beide rijrichtingen op het TEN-T-kernnetwerk opgenomen. Daarnaast zijn er capaciteitseisen in kW voor laadstations opgenomen en dienen lidstaten deze doelstellingen stapsgewijs te bereiken per 2025 en 2030. Op het TEN-T uitgebreide netwerk gelden dezelfde doelstellingen qua kW, alleen wordt voorgesteld deze vijf jaar later in te laten gaan, in 2030 en 2035. Voor zware voertuigen op het TEN-T uitgebreide netwerk is als afstandsdoel (max.) 100 kilometer opgenomen. Er zijn daarnaast capaciteitseisen in kW voor de veilige en beveiligde parkeerplaatsen voor vrachtwagens en bedrijfsvoertuigen en voor de stedelijke knooppunten opgenomen.

Voor LNG (vloeibaar aardgas) voor wegvervoer en zeevaart stelt het voorstel tot doel om per 1 januari 2025 een toepasselijke hoeveelheid infrastructuur uit te rollen langs het TEN-T kernnetwerk (weg) en in zeehavens op het TEN-T kernnetwerk, rekening houdend met de vraag.

Bovengenoemde doelen ten aanzien van de energie-infrastructuur langs het TEN-T-kernnetwerk gelden voor locaties aan of nabij het netwerk. Dit betekent dat zowel infrastructuur gerealiseerd op verzorgingsplaatsen als infrastructuur gerealiseerd nabij toe- en afritten bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen. Hoewel verzorgingsplaatsen een locatie kunnen zijn voor (toekomstige) uitbreiding van het netwerk van waterstofvulpunten, zijn de doelen uit de AFIR niet een-op-een van toepassing op verzorgingsplaatsen. Wel is het met het oog op een veilig en doelmatig gebruik van het hoofdwegennet van belang dat energie-infrastructuur zoveel mogelijk direct langs de weg, dus op verzorgingsplaatsen gerealiseerd wordt. De inpassing van energie-infrastructuur op verzorgingsplaatsen zal worden vormgegeven in de inrichtingsplannen (zie ook 1.3.1)

3.2 Dienstenrichtlijn

Het aanbieden van voorzieningen op verzorgingsplaatsen betreft economische activiteiten die worden overgelaten aan marktpartijen. Dit brengt mee dat volgens de rechtspraak ook de Dienstenrichtlijn van toepassing is. Het doel van de Dienstenrichtlijn is, kort samengevat, het opheffen van belemmeringen voor de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en voor het vrij verkeer van diensten. Beperkingen daarop (zoals het instellen van een vergunning) zijn alleen gerechtvaardigd als dit non-discriminatoir, noodzakelijk en proportioneel is. Dit wetsvoorstel regelt het vergunningstelsel zonder onderscheid tussen ondernemingen die in dezelfde markt actief zijn.

De regulering is ook noodzakelijk voor het veilig en doelmatig gebruik van de wegen in beheer bij het Rijk door het openbaar verkeer. Zonder dit vergunningstelsel kan de openbare functie van verzorgingsplaatsen niet worden gewaarborgd. En zonder deze regulering kan het veilig en doelmatig gebruik van

[27] Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU (PbEU 2023, L 234).

de autosnelwegen en autowegen in beheer bij het Rijk, door het verkeer dat op verzorgingsplaatsen is aangewezen om op de autosnelweg te kunnen stoppen, niet worden verzekerd. Bovendien introduceert dit wetsvoorstel een veiling voor het toekennen van exploitatievergunningen voor laaddiensten en gemakswinkels. Deze veiling verbetert de mededingingsruimte voor ondernemers ten opzichte van het bestaande vergunningensysteem gebaseerd op loting of een behandeling van vergunningaanvragen op volgorde van binnenkomst.

Het is daarbij van belang dat het wetsvoorstel niet als doel heeft de voorwaarden voor de vestiging van ondernemingen te regelen, maar om het openbare karakter en de publieke functie van de verzorgingsplaatsen te waarborgen. De publieke functie van de verzorgingsplaats is immers de belangrijkste reden dat andere activiteiten dan het openbaar verkeer, zoals het aanbieden van laaddiensten, gemakswinkels of motorbrandstoffen, slechts op basis van tijdelijke (en herroepbare) vergunningen mogelijk. In die zin is voortzetting van de voorziening of de locatie na verloop van de vergunning geen gegeven. Het wetsvoorstel regelt een transparante verdeling van deze vergunningen.

De regulering is ook proportioneel. Een minder ingrijpend stelsel is ontoereikend omdat daarmee, zoals blijkt uit de huidige praktijk, de publieke belangen die met de betrokken openbare infrastructuur zijn gemoeid onvoldoende kunnen worden beschermd. De wegbeheerder kan onvoldoende regie voeren over de inrichting van de verzorgingsplaats. Als ondernemingen zich vrij of zonder voorafgaande toestemming zouden kunnen vestigen op verzorgingsplaatsen, zou de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de verzorgingsplaats door het openbaar verkeer (parkeergelegenheid) significant verminderen. Ten eerste omdat het deel van de verzorgingsplaats dat voor particuliere exploitatie is vergund gedurende die exploitatie in praktische zin niet beschikbaar is voor het openbaar verkeer en ten tweede omdat- ook met vergunning – deze exploitatie een vorm van gebruik is die anders blijft dan de openbare bestemming van de verzorgingsplaats. Bovendien wordt van dit wetsvoorstel niet verwacht dat het zal leiden tot minder belangstelling voor het meedingen naar vergunningen.

De Dienstenrichtlijn biedt ruimte aan overheden om maatregelen of een vergunningstelsel in te stellen als dit vanwege een dwingende reden van algemeen belang noodzakelijk is, zoals die van de doelstellingen van dit wetsvoorstel die bijdragen aan de vrijheid van het openbaar verkeer door een veilig en doelmatig (in overeenstemming met de openbare bestemming) gebruik van de wegen in beheer bij het Rijk te verzekeren. Vervolgens vloeit uit de Dienstenrichtlijn voort dat, als er wordt gekozen voor vergunningen, deze in beginsel voor een onbepaalde tijd worden afgegeven. Dat biedt meer zekerheid aan ondernemers bij investeringen en het maken van een langetermijnstrategie. Tot de uitzonderingen op deze regel behoren de situatie waarin het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang of waarin een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. Dat laatste is in dit wetsvoorstel primair aan de orde omdat de tijdelijkheid van de vergunning ook reeds voortvloeit uit het openbare karakter van de verzorgingsplaats en het in verband daarmee te beschermen veilig en doelmatig gebruik door het openbaar verkeer. Daarnaast is sprake van schaarse vergunningen, waarvoor de Dienstenrichtlijn juist een beperkte duur voorschrijft.

Bij een beperkt aantal vergunningen is sprake van een schaarse vergunning. Daarvan is in dit wetsvoorstel sprake. Door het aantal vergunningen per weggebonden voorziening te beperken tot een per verzorgingsplaats, komt op het netwerk van autosnelwegen en autowegen in beheer bij het Rijk, op landelijk niveau een ruim maar beperkt aantal vergunningen beschikbaar. Vergunningverlening voor onbepaalde tijd zou bij dergelijke schaarse vergunningen betekenen dat de exploitatie van laadpalen op het netwerk van wegen in beheer bij het Rijk nooit beschikbaar komt voor andere ondernemers. Dat beperkt de concurrentie, innovatie en diversiteit van het aanbod. Om onevenredige bevoordeling van vergunninghouders te vermijden is het van belang dat vergunningen die worden afgegeven voor het gebruik van schaarse middelen (zoals openbare ruimte) niet een onbepaalde duur hebben. Verder mogen vergunningen niet een dusdanig korte looptijd hebben dat de investering niet redelijkerwijs kan worden terugverdiend, waarbij tevens rekening wordt gehouden met een billijke vergoeding van het geïnvesteerd vermogen. Omgekeerd zal de looptijd ook niet buitensporig lang zijn, omdat het dan een onevenredige bevoordeling voor de vergunninghouder wordt. Het wetsvoorstel stelt de maximumtermijn op 15 jaar, met een beperkte mogelijkheid tot verlenging van twee jaar als dat in het kader van een goede uitvoering van deze wet noodzakelijk is.

In voorliggend wetsvoorstel worden vergunningen voor onderscheiden diensten, dus zowel met het oog op de Dienstenrichtlijn, maar ook met het oog op de bescherming van de openbare functie van de verzorgingsplaats, voor een beperkte duur toegekend aan de houder. De overwegingen en openbare belangen die hieraan ten grondslag liggen, zijn beschreven in hoofdstuk 1.

4 Verhouding tot nationale regelgeving

4.1 Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen

Voorliggend wetsvoorstel ziet op de verdeling van vergunningen voor de exploitatie van de voorzieningen laadstation en gemakswinkel. Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op de veiling van motorbrandstofverkooppunten (tankstations). Wel vervangt dit wetsvoorstel ook voor motorbrandstofverkooppunten de functie van omgevingsvergunningen voor beperkingengebiedactiviteiten door inrichtingsplannen en worden exploitatievergunningen vereist. Deze exploitatievergunningen worden toegekend aan een partij op basis van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen. In die wet is geregeld dat de huurrechten van grond voor verkooppunten van motorbrandstoffen op verzorgingsplaatsen zijn onderworpen aan een veilingsysteem. Het huurrecht wordt sinds 2002 gelijkmatig gespreid geveild volgens een vooraf vastgesteld veilingschema voor de duur van 15 jaar. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voert deze veilingen uit. Omdat de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen voor tankstations reeds voorziet in een stelsel van locaties op verzorgingsplaatsen, is het niet nodig daarin in dit wetsvoorstel ook te voorzien. De verhouding met de genoemde wet is uitdrukkelijk geregeld in artikel 4.9.

De *Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen* zal zijn uitgewerkt, wanneer er geen huurovereenkomsten voor locaties voor motorbrandstoffen op verzorgingsplaatsen bij de wegen in beheer bij het Rijk meer zullen gelden. Vanaf dat moment zou de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen ingetrokken kunnen worden.

4.2 De Omgevingswet en daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving

Dit wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet niet. Het regelt in aanvulling daarop de marktordening die nodig is om de initiatieven voor particuliere initiatieven waarop voor het aanbod op voorzieningen wordt vertrouwd. Verzorgingsplaatsen zijn onder de Omgevingswet beperkingengebieden met betrekking tot wegen in beheer bij het Rijk, waar regels gelden voor andere vormen van gebruik dan door het openbaar verkeer. Dit blijft ook met dit wetsvoorstel het geval. Wel zal voor de weggebonden voorzieningen die onder dit wetsvoorstel vallen, het verbod om zonder omgevingsvergunningen beperkingengebiedactiviteiten te verrichten vervallen, voor zover het gaat om activiteiten ter uitvoering of verwezenlijking van de inrichtingsplannen of – op basis van het overgangsrecht verleende exploitatievergunningen. Voor deze voorzieningen blijven de regels van het Besluit activiteiten leefomgeving voor beperkingengebiedactiviteiten van kracht, die met het oog op de handhaving ook zullen worden ingevuld aan de hand van de inrichtingsplannen en exploitatievergunningen. Daarom bevat het wetsvoorstel in artikel 8.3 een wijziging van de Omgevingswet waarin een vrijstelling is opgenomen voor omgevingsvergunningen voor beperkingengebiedactiviteiten ter uitvoering van het inrichtingsplan. De handhaving van voorschriften en beperkingen van het inrichtingsplan zal vorm krijgen in de regels voor beperkingengebiedactiviteiten op verzorgingsplaatsen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Daarnaast zal, parallel aan dit wetsvoorstel en in samenhang daarmee, een aanpassing worden voorbereid van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving, om te zorgen dat de regulering van andere beperkingengebiedactiviteiten dan voor de weggebonden voorzieningen onder dit wetsvoorstel, aansluit bij de systematiek en opzet van inrichtingsplannen zoals die in het wetsvoorstel worden voorzien.

Daarnaast biedt de Omgevingswet een relevant instrumentarium voor de fysieke inrichting van de verzorgingsplaatsen, in situaties waarin de verzorgingsplaats dient te worden uitgebreid of nieuw aangelegd. In dat geval wordt gebruik gemaakt van het projectbesluit, bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet, waarin dan ook de inrichting kan worden meegenomen. In de regeling van het projectbesluit in het Omgevingsbesluit zal uitdrukkelijk worden opgenomen dat dit mogelijk is.

Als de inrichting in strijd komt met het omgevingsplan dan moet er een besluit worden genomen om de inrichting in het omgevingsplan in te passen. Dit kan, in andere gevallen dan situaties waarin een projectbesluit wordt genomen, door bij de gemeente te verzoeken om een omgevingsplanwijziging of door een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan te vragen.[28] Het inrichtingsplan is zelf geen ruimtelijke ordeningsinstrument.

De met dit wetsvoorstel ingezette actieve benadering, waarbij vooraf gedefinieerde locaties volgens een bepaalde planning in de markt wordt gezet, vervangt de huidige meer reactieve benadering

[28] Rekening houdend met artikel 5.163 Bkl.

waarin aanvragen op volgorde van binnenkomst werden behandeld. Deze aanpak heeft gevolgen voor de wijze waarop omgegaan moet worden met mogelijk andere activiteiten op de verzorgingsplaats dan de exploitatie van de genoemde voorzieningen. Voor deze restcategorie geldt dat andere initiatieven op verzorgingsplaatsen in beginsel niet mogelijk zijn, gelet op de functie en inrichting ervan voor de hoofdinfrastructuur.

4.3 De Wegenwet

Het wetsvoorstel heeft betrekking op wegen die openbaar zijn in de zin van de Wegenwet en waarop het openbaar verkeer daarom vrij is. Die hoedanigheid vormt de basis voor de beheertaak van het Rijk, die de autosnelwegen en autowegen, waaronder de verzorgingsplaatsen daarvan, vaak door aanleg, heeft bestemd voor het gebruik door het openbaar verkeer. Tenzij het gaat over wegen die reeds openbaar waren en door overdrachten bij het Rijk in beheer zijn genomen. De rechtsgevolgen van de openbaarheid van deze wegen is ten eerste dat zowel de staat als eigenaar, als Rijkswaterstaat als wegbeheerder, alle verkeer over de weg heeft te dulden, met inachtneming van onder meer de beperkingen die voortvloeien krachtens wettelijke voorschriften tot regeling van het verkeer. Ten tweede is het Rijk als wegbeheerder onderhoudsplichtig. Openbare wegen, zeker de wegen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, worden krachtens de Wegenwet ook vermoed eigendom te zijn van het openbaar lichaam (in dit geval het Rijk) die ze onderhoud.

Deze openbare bestemming, waaraan in deze toelichting als openbare functie is gerefereerd, beschermt de vrijheid van het openbaar verkeer en wordt daadwerkelijk en stelselmatig nagestreefd door actieve beheerdaden zoals onderhoud, verkeersmaatregelen en ook door het passieve wegbeheer: de bescherming van het veilig en doelmatig gebruik van de weg overeenkomstig zijn functie, door vergunningstelsels zoals dat voor de beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot wegen in beheer bij het Rijk. Het onderhavige wetsvoorstel versterkt de mogelijkheid van Rijkswaterstaat om als wegbeheerder daadwerkelijk de openbare functie te beschermen, door regie te kunnen houden over de ordening van het aanbod van particuliere exploitatie, een vorm van bijzonder gebruik, van openbare wegen. Dit wetsvoorstel hangt in zoverre nauw samen met de Wegenwet en het recht van openbare zaken en verbindt daar noodzakelijke consequenties aan in het belang van de vrijheid van het openbaar verkeer.

4.4 Aanpassingen van de Alcoholwet en het Vrijstellingsbesluit Winkeltijdenwet

In artikel 22 van de Alcoholwet is een regeling opgenomen die de verkoop van alcoholhoudende drank verbiedt op plaatsen waar brandstof voor particuliere vervoermiddelen worden verstrekt en in winkels die aan een tankstation zijn verbonden. Ook in ruimten langs een autosnelweg is verkoop van alcoholhoudende drank verboden, tenzij het gaat om gebruik ter plaatse in een wegrestaurant. Dit wetsvoorstel bevat een wijziging van artikel 22, om de regeling voor tankstations uit te breiden naar laadstations en zelfstandige gemakswinkels. Daarnaast zal op grond van artikel 8 van de Winkeltijdenwet, het Vrijstellingsbesluit Winkeltijdenwet bij algemene maatregel van bestuur worden aangepast, in het bijzonder artikel 6, om net zoals dat daarin voor tankstations is geregeld, gemakswinkels op verzorgingsplaatsen in het algemeen vrij te stellen van de wettelijk verplichte sluiting in de nacht, op zondagen en feestdagen. De gemakswinkels op de verzorgingsplaats vervullen een andere rol dan reguliere winkels omdat ze weggebruikers in staat stellen tijdens een reis te eten, drinken of gebruik te maken van een wc. Gemakswinkels die worden uitgebaat door andere aanbieders dan de exploitant van het tankstation vervullen eenzelfde functie. Het ligt dan ook voor de hand de bestaande vrijstelling voor gemakswinkels bij tankstations te verbreden.

4.5 Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek

Wie op een locatie een voorziening wil realiseren, heeft, behalve de benodigde vergunningen, waaronder die van dit wetsvoorstel, ook medewerking nodig van de staat als grondeigenaar. De staat verleent deze medewerking in de vorm van een huurovereenkomst, waarin een vergoeding wordt gevraagd voor de economische waarde van de grond die voor de exploitatie zal worden gebruikt. Dit wetsvoorstel regelt in artikel 6.1 enkele afwijkingen van het Burgerlijk Wetboek voor huurovereenkomsten voor locaties waarvoor vergunningen zijn verleend op basis van dit wetsvoorstel. Het gaat hier niet om huurovereenkomsten voor locaties voor tankpunten of tankstations. Voor dergelijke locaties zijn in de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen reeds bijzondere bepalingen inzake de huur opgenomen. In dit wetsvoorstel worden met die regeling vergelijkbare bepalingen opgenomen voor de locaties die op basis van dit wetsvoorstel zullen worden verdeeld. De afwijkingen zijn vergelijkbaar met de artikelen 3 en 4 van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen voor motorbrandstofverkooppunten, met dien verstande dat in het onderhavige wetsvoorstel geen veiling van de huurovereenkomst aan de orde is maar van een exploitatievergunning en dat het onderscheid tussen vestiging en exploitatie, dat in de benzinemarkt gemaakt wordt en dat in de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen heeft

geleid tot een bijzondere regeling over onderhuur, voor de laadvoorziening en gemaksinkel niet relevant is. Hier is het immers steeds de vergunninghouder die zelf ook huurder zal worden.

5 Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

5.1 Inleiding

Het beoogde effect van het beschreven voorstel is dat de verzorgingsplaatsen een plek blijven waar de weggebruiker zijn reis kort kan onderbreken om te rusten of zijn voertuig van energie te voorzien, ook tijdens de transitie naar uitstootvrije mobiliteit.

Dit effect wordt bereikt door de wegbeheerder beter in staat te stellen regie te voeren op de inrichting van de verzorgingsplaats. Deze regie komt een veilige en doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats ten goede. Deze zorgt er ook voor dat de verzorgingsplaats een veilig en doelmatig gebruik van het hoofdwegennet ondersteunt omdat de verschillende functies en voorzieningen die hiervoor nodig zijn de benodigde ruimte krijgen. Een ander beoogd effect van het voorstel is dat er met een nieuwe verdeelmethode en vergunningsystematiek betere omstandigheden gecreëerd worden voor ondernemers om hun diensten aan te bieden op verzorgingsplaatsen. Het wordt voor een bredere groep ondernemers aantrekkelijk diensten aan te bieden en te investeren in de verzorgingsplaats, dit komt het aanbod van de voorzieningen – zowel de hoeveelheid als de kwaliteit ervan – ten goede.

Belangrijke belanghebbenden bij het beschreven voorstel zijn de weggebruikers, de ondernemers op de verzorgingsplaats (het bedrijfsleven) en de uitvoeringsorganisaties. De gevolgen van het voorstel voor de weggebruikers en het bedrijfsleven worden hieronder in meer detail beschreven. De gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties worden in meer detail beschreven in hoofdstuk 6 van deze toelichting.

5.2 De weggebruiker

De weggebruiker, zowel de bestuurder van een brandstofvoertuig als de bestuurder van een elektrisch voertuig, zal merken dat het voorzieningenniveau op verzorgingsplaatsen op peil blijft en dat de laadvoorziening langs het hoofdwegennet verbetert. Naarmate meer weggebruikers overstappen naar een elektrisch voertuig zal er meer behoefte zijn aan laden onderweg. De realisatie van meer laadinfrastructuur betekent dat wachttijden voor laadpalen beperkt worden, zodat weggebruikers hun reis vlot kunnen vervolgen. De grotere regie van de wegbeheerder op de inrichting van de verzorgingsplaats, via de routekaart, inrichtingsplannen en verdeelprocedure (zie ook hoofdstuk 2 van deze toelichting), zorgt daarbij dat de inrichting van het terrein overzichtelijk en veilig blijft. De weggebruiker kan snel en gemakkelijk zijn weg vinden.

De effecten van het voorstel voor de weggebruiker zullen naar verwachting beperkt zijn op de korte termijn. Vergeleken met omringende landen kent Nederland een relatief hoge dichtheid van verzorgingsplaatsen. Op veel van deze locaties is het op dit moment mogelijk te rusten, tanken of laden, of iets te eten of drinken te kopen. Het belangrijkste beoogde doel van het voorstel, bezien vanuit de weggebruiker, is dat dit voorzieningenniveau ook in de toekomst hoog blijft. Hiervoor is het nodig dat er de komende decennia voldoende laadinfrastructuur gerealiseerd wordt, om een groeiend elektrisch wagenpark te kunnen bedienen. Tegelijk is het van belang dat het aantal tankstations de komende decennia op een verantwoorde manier wordt afgebouwd, waarbij de afnemende vraag naar brandstoffen niet leidt tot gaten in de dekking van het landelijke netwerk.

De grotere regie vanuit het Rijk op de inrichting van de verzorgingsplaats, evenals het beperken van het aantal exploitatievergunningen voor laadstations tot een of enkele per verzorgingsplaats, vergroot de verkeersveiligheid op de verzorgingsplaats en verbetert de doorstroming. De regie stelt het Rijk beter in staat verzorgingsplaatsen op basis van een eenduidig plan in te richten, dit maakt navigeren op de verzorgingsplaats voorspelbaarder en daarmee veiliger. Voor weggebruikers betekent dit dat zij gemakkelijk en direct naar de juiste plek op de verzorgingsplaats kunnen rijden. Ook het maximeren van het aantal aanbieders op de verzorgingsplaats draagt hieraan bij door zoekgedrag, en dus het aantal manoeuvres over het terrein, te beperken.

De nieuwe verdeelsystematiek en de voorgestelde aanvullende maatregelen (de veiling, het gebiedscriterium, de beperking tot een gelijksoortige vergunning per verzorgingsplaats en de datadeelverplichting, zie hiervoor paragrafen 2.6 tot en met 2.9 van deze memorie) leiden in principe tot een grotere diversiteit aan aanbieders langs het hoofdwegennet. Dit komt de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen ten goede en biedt weggebruikers meer keuze tijdens hun reis.

5.3 Het bedrijfsleven

Het voorstel omvat enkele belangrijke veranderingen voor de partijen die actief zijn op de verzorgings-

plaats, of actief willen worden op de verzorgingsplaats. In algemene zin geldt dat het bedrijfsleven gaat profiteren van meer gelijke markttoegang, meer zekerheid en meer duidelijkheid over de toekomstige ontwikkeling van de verzorgingsplaats. Allereerst stelt het hanteren van separate locaties voor de verschillende voorzieningen op de verzorgingsplaats een bredere groep aanbieders in staat mee te dingen naar de vergunningen die nodig zijn om diensten aan te bieden op de verzorgingsplaats. Dit komt de markttoegang ten goede. Meer zekerheid wordt geboden doordat vergunningen op specifieke momenten periodiek worden verdeeld, via een openbare verdeelmethode. Buiten de verdeelmomenten om worden er geen nieuwe vergunningen verstrekt voor de exploitatie van voorzieningen op de verzorgingsplaats. Voor de ondernemers die actief zijn op de verzorgingsplaats betekent dit dat zij geen rekening hoeven te houden met de mogelijkheid – maar niet de zekerheid – van nieuwe toetreders tijdens de looptijd van hun vergunning. Dit bevordert investeringszekerheid en daarmee de kwaliteit van de geboden voorzieningen.

De introductie van een veiling als verdeelmethode voor locaties voor laden en gemakswinkels betekent dat de exploitant die de vergunning via de verdeelmethode toegewezen krijgt hiervoor betaalt. De verdeelmethode heeft op deze manier invloed op het verdienvermogen van een exploitant die actief is op de verzorgingsplaats. Het bedrag dat is betaald na de veiling van de vergunning is een extra uitgave die zal moeten worden terugverdiend tijdens de looptijd van de vergunning. De verdeelmethode kan op deze manier drempelverhogend werken, maar wordt nodig geacht om de vergunningen toe te kunnen kennen aan de partij die het beste in staat is de desbetreffende voorziening uit te baten. Zie ook paragraaf 2.6 voor een nadere toelichting op de keuze voor de verdeelmethode.

De ondernemers die actief zijn (of willen worden) op de verzorgingsplaats zijn een diverse groep. Deze groep bestaat uit grote multinationale ondernemingen, maar ook uit kleine (familie-)bedrijven. Ondernemers zijn actief in één markt, bijvoorbeeld elektrisch laden of het aanbieden van eten en drinken, of bieden een breed pakket van verschillende diensten aan. De diversiteit van deze groep betekent dat de maatregelen in het voorstel niet iedere partij op eenzelfde manier raken. Maatregelen die het functioneren van de markt in brede zin bevorderen, kunnen tegelijk beperkend zijn voor een deel van de ondernemers. De regel die partijen ervan weerhoudt meerdere gelijksoortige locaties op een verzorgingsplaats te verwerven (zie ook paragraaf 2.8) is zo'n maatregel. Deze wordt toegepast om de veiling eerlijk te laten verlopen, door deelnemende partijen gelijkwaardige kansen te bieden om een locatie te verwerven. Ook waarborgt deze maatregel keuzevrijheid voor de weggebruiker. De consequentie van dezelfde maatregel is echter dat deze de ondernemingsvrijheid van een deel van de partijen op de verzorgingsplaats beperkt. Concreet kan een ondernemer op een aantal verzorgingsplaatsen niet zowel het laad- als tankstation uitbaten. Een andere beperkende, maar minder ingrijpende maatregel is het gebiedscriterium (zie paragraaf 2.7). Het doel van het gebiedscriterium is om de weggebruiker meer keuzevrijheid te bieden langs het hoofdwegennet, de consequentie hiervan voor het bedrijfsleven is dat ondernemers niet in staat zijn eenzelfde voorziening aan te bieden op twee opeenvolgende verzorgingsplaatsen in dezelfde rijrichting.

Een deel van de ondernemingen die actief zijn of willen zijn op de verzorgingsplaats, valt onder de definitie midden- en kleinbedrijf (mkb). De mogelijkheden voor deze partijen om een positie te verwerven op de verzorgingsplaats zijn een expliciet aandachtspunt geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. De positie van het mkb is op verschillende manieren meegenomen in de totstandkoming van het wetsvoorstel.

Vertegenwoordigers van mkb-partijen zijn actief betrokken in het participatietraject dat is gevolgd tijdens het vormgeven van een nieuw beleid op de verzorgingsplaatsen (zie ook hoofdstuk 9 van deze toelichting). Daarnaast hebben mkb-partijen, net als andere relevante belanghebbende partijen, de gelegenheid gehad te reageren op het wetsvoorstel via de internetconsultatie in maart/april 2025. Verder is er op verzoek van de Tweede Kamer expliciet aandacht besteed aan de positie van het mkb, met de behandeling van de motie Koerhuis/Van der Plas over de positie van het mkb op (kleine) verzorgingsplaatsen (*Kamerstukken II* 2022/23, 31 305, nr. 400). In Kamerbrief van 15 mei 2024 (*Kamerstukken II* 2023/24, 31 305 nr. 462) is beschreven op welke wijzen er rekening is gehouden met de positie van het mkb.

Tot slot heeft Sira Consulting in opdracht van het ministerie de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel in kaart gebracht. In het kader van dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met verschillende ondernemers over de (verwachte) regeldrukeffecten van het wetsvoorstel. De regeldrukanalyse is weliswaar niet specifiek gericht op de positie van het mkb, maar brengt wel de regeldruk in kaart die het bedrijfsleven naar verwachting zal ervaren. (Zie paragraaf 8.2 van deze memorie voor een nadere beschrijving van de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel.) De conclusie van de regeldrukanalyse is dat de totale regeldruk sterk afhangt van het aantal partijen dat meedoet aan de veilingen onder het nieuwe systeem. Als er meer partijen meedingen naar vergunningen – en hiervoor biedingen voorbereiden – leidt dit tot een grotere regeldruk voor het bedrijfsleven als geheel. Als alleen wordt

gekeken naar de regeldruk die een individueel bedrijf ervaart, is de verwachting dat deze licht toeneemt ten opzichte van het bestaande beleid. Hier staat tegenover dat de ervaren (subjectieve) regeldruk onder het voorgestelde beleid kan afnemen. Dit omdat de mogelijkheid om op eigen initiatief vergunningaanvragen in te dienen verdwijnt en wordt vervangen door een veiling. Een onderneming moet nu een bieding voorbereiden, maar deze komt in plaats van een tijdrovend iteratief proces waarbij er een aanvraag wordt ingediend bij de wegbeheerder. Deze moet in veel gevallen meermaals worden aangepast voordat deze voldoet aan de veiligheids- en doelmatigheidsvoorwaarden.[29] Aanvullend op het participatietraject, de internetconsultatie, de behandeling van de motie en de regeldrukanalyse is er een inventarisatie gedaan voor het uitvoeren van een mkb-toets. Dit heeft niet geleid tot een nieuwe reactie vanuit het bedrijfsleven.

Het wetsvoorstel raakt betrokken ondernemingen omdat ondernemingen die laaddiensten of retail willen aanbieden op de verzorgingsplaatsen te maken krijgen met een vergunningsystematiek en met het verwerven van een vergunning via een veiling. Een belangrijk uitgangspunt bij het ontwerp van de veilingen en de afbakening van de vergunningen is het borgen van een gelijk speelveld. Dat betekent dat er geen onnodige drempels worden opgeworpen voor (mkb-)partijen. In het licht hiervan is gekozen om te werken met separate vergunningen voor locaties voor gemakswinkels en laaddiensten op verzorgingsplaatsen. Deze vergunningen zijn voor een bredere groep ondernemingen bereikbaar. Een ondernemer kan er voor kiezen mee te dingen naar een vergunning voor een enkele dienst, maar kan er ook voor kiezen mee te dingen naar een combinatie van vergunningen.

Het belang van lage toetredingsdrempels is ook meegewogen in de keuze voor een verdeelmethode. Voor het toekennen van een exploitatievergunning zijn meerdere verdelingsmechanismen overwogen (zie ook paragraaf 2.6 van deze memorie). Een van de argumenten om te werken met een veiling is dat het regeldrukeffect van een veiling, afgezet tegen een vergelijkende toets, beperkter is. Bij een veiling worden verschillende biedingen niet vergeleken op kwalitatieve criteria, zoals bij een vergelijkende toets wel het geval is. Dit betekent ook dat een meebiedende partij een minder omvangrijke bieding indient. De biedende partij hoeft in zijn bieding immers niet te beargumenteren hoe invulling gegeven wordt aan de criteria waarop vergeleken wordt. Een onderneming die mee wil dingen naar een vergunning zal een dergelijke bieding moeten opstellen, ook als deze onderneming uiteindelijk niet het winnende bod uitbrengt. Het beperken van de omvang van een bieding brengt dus een lagere regeldruk met zich mee. Aan een veiling kunnen overigens wel enkele randvoorwaarden gesteld worden. Een biedende partij zal wel moeten aangeven dat hij aan deze voorwaarden heeft voldaan en dus mee kan doen aan de veiling. Naar aanleiding van het ATR-advies (zie paragraaf 8.2.2) is het aantal voorwaarden voor aanvragers verder gereduceerd en zijn een aantal voorwaarden voor inschrijving beperkt tot gegevens die uitsluitend de winnaar van de veiling hoeft te verstrekken.

De looptijd van de vergunning is een belangrijke factor in het vermogen van een ondernemer om gedane investeringen tijdig terug te verdienen. Krachtens het wetsvoorstel wordt de looptijd van de te veilen vergunningen beperkt tot 15 jaar. De huidige praktijk en het huidige beleid kennen ook looptijden van maximaal 15 jaar. De precieze duur van de vergunningen zal in de exploitatievergunningen worden vastgelegd, hierbij is het uitgangspunt dat deze lang genoeg is om een ondernemer in staat te stellen gedane investeringen terug te verdienen. Voor de looptijden is een onderzoek uitgevoerd naar de terugverdientijd van zowel de laad- als gemakswinkellocatie. Zie paragraaf 5.5 voor een toelichting.

Het kan zijn dat een (mkb-)partij besluit niet mee te dingen naar een vergunning, bijvoorbeeld omdat dit te veel kapitaal of risicobereidheid vraagt. Ook in dit geval blijft het voor een onderneming mogelijk diensten aan te bieden op de verzorgingsplaats. De vergunningen die via de verdeelmethode worden toegekend bieden de houder ervan ruimte om activiteiten uit te besteden aan een derde partij. Dit betekent dat ondernemingen ook actief kunnen zijn op verzorgingsplaatsen als (bijvoorbeeld) leverancier, onderaannemer of franchisenemer. Voorwaarde is dat de activiteiten passen binnen de afbakening van de vergunning. De houder van de vergunning blijft verantwoordelijk voor de activiteiten die onder de vergunning plaatsvinden.

5.4 Verantwoordelijkheden en risico's voor de Rijksoverheid

De verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid ten aanzien van verzorgingsplaatsen blijft met het wetsvoorstel ongewijzigd. Net als onder het huidige stelsel is het Rijk als wegbeheerder (belegd bij Rijkswaterstaat) verantwoordelijk voor de goede staat en werking van het wegennet en de daartoe behorende verzorgingsplaatsen, met het oog op de openbare bestemming daarvan voor het openbaar verkeer. Deze verantwoordelijkheid krijgt enerzijds gestalte in het onderhoud en de instandhouding van de infrastructuur. Daarbij komt ook het inrichten van de weg voor het verkeer, al dan niet op basis

[29] Het komt eveneens voor dat een vergunningaanvraag, al dan niet na meerdere iteraties, wordt geweigerd door de wegbeheerder.

van de krachtens de Wegenverkeerswet 1994 aan de wegbeheerder geattribueerde bevoegdheden. Anderzijds krijgt de overheidszorg voor de weginfrastructuur gestalte in wetgeving en bestuur – in de regels die de infrastructuur en de openbare bestemming daarvan beschermt tegen andere activiteiten dan het gebruik door het openbaar verkeer, veelal door middel van verbodsbepalingen om deze activiteiten zonder vergunning te verrichten. Deze regels beperken dat andere gebruik in overwegende mate, en laten slechts in enige mate zeer bepaalde weggebonden voorzieningen toe.

De wijzigingen die dit wetsvoorstel aanbrengt, veranderen dus niet de wijze waarop het Rijk zich verhoudt tot de zorg voor de infrastructuur en ook niet hoe het Rijk zich door middel van regels en besluitvorming verhoudt tot de voorzieningen die daarop door derden worden aangeboden. De zorg betreft de infrastructuur van het netwerk als zodanig en niet de economische activiteiten van het aanbieden van eten, drinken, elektriciteit of motorbrandstoffen als zodanig. Wel is het zo dat de beperkte mogelijkheden die het bestaande instrumentarium biedt om die activiteiten in goede banen te leiden, onwenselijke gevolgen kunnen hebben voor de zorg voor de infrastructuur en de goede functievervulling daarvan.

Onder het huidige stelsel is de Rijksoverheid slechts beperkt in staat om invulling te geven aan bovengenoemde verantwoordelijkheid. Het systeem waarbij partijen op eigen initiatief vergunningen aanvragen bij Rijkswaterstaat, die deze beoordeelt op de criteria veiligheid en doelmatigheid, is in de praktijk ontoereikend gebleken. Een van de redenen hiervoor is dat verschillende initiatieven van vergunninghouders niet in samenhang kunnen worden beschouwd, en slechts beperkt in relatie tot de bredere inrichting van de verzorgingsplaats. De Afdeling onderschrijft de noodzaak van een nieuw stelsel in onderdeel 2a van haar advies.

Het wetsvoorstel voorzieningen verzorgingsplaatsen leidt ertoe dat de wijze waarop de wegbeheerder stuurt op de goede staat en werking van het wegennet en daarmee invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van de staat en werking van de weg, specifiek de verzorgingsplaats, verandert. De taken van de wegbeheerder ten aanzien van vergunningverlening veranderen en daarmee ook de binnen de organisatie benodigde expertise. De invoering van het wetsvoorstel betekent een opgave voor Rijkswaterstaat, die zijn werkzaamheden ten aanzien van de sturing op de inrichting van en activiteiten op de verzorgingsplaats zal moeten wijzigen. Deze wijziging ziet met name op de overstap van meer reactieve naar actieve regie op de verzorgingsplaats en de inrichting van een veilingsystematiek. Beide elementen zijn hieronder nader toegelicht.

Rijkswaterstaat moet overstap maken van sturing die reactief van aard is, naar meer actieve sturing. Onder het huidige stelsel worden vergunningaanvragen per aanvraag beoordeeld. Een aanvrager dient een concreet voorstel in, dat door Rijkswaterstaat wordt getoetst aan criteria van veiligheid en doelmatigheid. Op basis van deze toetsing wordt na een aanvraag, die de voorgenomen activiteiten en (her-)inrichting van het terrein omvat, wel of niet een vergunning verstrekt. Onder het wetsvoorstel wordt deze sturing actief: voorwaarden en beperkingen ten aanzien van activiteiten op en inrichting van de verzorgingsplaats worden op voorhand vastgesteld in een inrichtingsplan. Op het moment dat deze voorwaarden en beperkingen per inrichtingsplan worden vastgesteld is nog niet bekend hoe een vergunninghouder voornemens is zijn activiteiten vorm te geven. De vergunning is immers nog niet toegekend aan een partij en er is geen sprake van een reeds ingediende vergunningaanvraag waarin een potentiële vergunninghouder zijn voorgenomen activiteiten beschrijft. Voorwaarden en beperkingen dienen dus op voorhand en in algemene zin te worden vastgesteld. Vervolgens krijgen vergunninghouders binnen deze kaders de ruimte hun activiteiten vorm te geven en hun locatie in te richten. De uitdaging hierbij is de voorwaarden en beperkingen zo te formuleren dat deze niet onnodig knellend zijn voor de vergunninghouder. Tegelijk moet worden voorkomen dat er ruimte ontstaat voor een inrichting en activiteiten die niet passen bij een veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats en het wegennet waar deze onderdeel van is. Rijkswaterstaat beschikt in principe over de kennis en kunde om deze algemene voorwaarden te stellen. De benodigde ervaring is opgedaan in de bestaande praktijk waarin een veelheid aan vergunningaanvragen is beoordeeld. De uitdaging ligt met name in het op voorhand vaststellen van de voorwaarden en beperkingen. Specifiek het vinden van een balans tussen het bieden van flexibiliteit aan de vergunninghouder, zonder dat deze flexibiliteit ruimte biedt voor activiteiten of infrastructurele aanpassingen die de verkeersveilige en doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats negatief beïnvloeden.

De overstap van reactieve naar meer actieve sturing uit zich niet alleen in het werken met inrichtingsplannen (en de voorwaarden en beperkingen die daar onderdeel van zijn), maar ook in de organisatie van veilingen om vergunningen toe te wijzen aan partijen. Ook hier is geen sprake van een nieuwe verantwoordelijkheid voor de wegbeheerder. Ook onder het huidige stelsel is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor het toekennen van vergunningen voor diensten op de verzorgingsplaats. Het wetsvoorstel wijzigt de methode waarmee deze vergunningen worden toegekend. Hiermee verandert het takenpakket voor de wegbeheerder, die onder het nieuwe stelsel veilingen organiseert en vergunningen niet langer verdeelt via een loting of de behandeling van individuele aanvragen op

volgorde van binnenkomst. In die zin verschuift de invulling van de verantwoordelijkheid zich van een op lokale aanvragen gerichte beoordeling naar een beoordeling die duidelijker past binnen een perspectief op de ontwikkeling van het netwerk als geheel, die gestalte krijgt in de routekaart.

Wel vraagt de organisatie van een veiling om een grotere mate van regie en sturing vanuit de Rijksoverheid. Deze sturing heeft als doel de veiling zelf goed te laten verlopen. Er worden vergunningen verdeeld die naar verwachting veel waarde vertegenwoordigen en voor een brede groep partijen interessant zijn. Een goed verloop van de veiling is daarom van groot belang. Dit betekent dat het proces dat voorafgaat aan het toekennen van een vergunning navolgbaar is, eerlijk verloopt en gelijke kansen biedt aan een bij voorkeur zo breed mogelijke groep geïnteresseerde partijen. Ook dat is niet nieuw, want dit vloeit reeds voort uit de normenkaders die gelden voor de verdeling van schaarse vergunningen. Een goed verloop vergroot de kans dat de beschikbare vergunningen in handen komen van de partijen die deze het beste kunnen uitbaten. Op deze manier is de wegbeheerder in staat om na het toekennen van een vergunning meer op afstand te sturen.

Om ervoor te zorgen dat de markt goed functioneert en vergunningen in handen komen van de meest geschikte partijen is een gelijk speelveld van groot belang. Om dit gelijke speelveld te bereiken zijn verschillende maatregelen noodzakelijk. Een van deze maatregelen is de plicht voor vergunninghouders om informatie te verstrekken over hun activiteiten (m.n. shopomzet en stroomafzet voor gemakswinkels respectievelijk laadlocaties), als een vergunning opnieuw verdeeld wordt. Deze maatregel heeft als doel partijen die meedingen naar de te veilen vergunningen een meer gelijkwaardige informatiepositie te geven en zo de informatievoorsprong van een zittende vergunninghouder te beperken. Om de wegbeheerder in staat te stellen om te sturen op afstand, is een grotere mate van regie nodig aan bij het verdelen van de vergunningen.

Zoals hierboven toegelicht verandert met het wetsvoorstel niet de verantwoordelijkheid van het Rijk, maar wel het takenpakket van de uitvoerende organisaties. Hierin ligt een uitvoeringsrisico besloten, gezien de omvang van de verandering en de korte tijd waarin deze plaats moet vinden. Het is immers de bedoeling dat de eerste veilingen onder het nieuwe stelsel plaatsvinden voordat een groot deel van de bestaande vergunningen voor laaddiensten vanaf 2028 afloopt.

Om het risico ten aanzien van de uitvoerbaarheid te beheersen wordt de toename van de werklast van het nieuwe stelsel voor de uitvoering zoveel mogelijk gefaseerd. Concreet betekent dit dat het wetsvoorstel niet onmiddellijk in zijn volledigheid in werking treedt, maar overgangsrecht bevat. De belangrijkste keuze in dit overgangsrecht is om in de jaren 2028-2030 de locaties voor vergunningen op de verzorgingsplaats aan te wijzen met een ministeriële regeling, niet met een inrichtingsplan. In bovengenoemde jaren valt een grote hoeveelheid vergunningen vrij, hoofdzakelijk voor laaddiensten. Door de locaties voor deze vergunningen aan te wijzen met een ministeriële regeling, is het niet nodig voor alle betreffende verzorgingsplaatsen een inrichtingsplan op te stellen. Dit voorkomt dat Rijkswaterstaat met de ingang van het nieuwe stelsel een grote piek aan werkzaamheden te verwerken krijgt, die bovendien nieuw zijn voor de organisatie.

Ook in het ontwerp van de veilingmethode (vastgelegd in een ministeriële regeling onder het wetsvoorstel) is rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van het stelsel. De uitvoerbaarheid van de veilingmethode is hierin zwaar meegewogen.

5.5 Looptijden exploitatievergunning

De terugverdientijd van deze voorzieningen – de tijd die nodig is om de gedane investeringen terug te verdienen, inclusief een redelijk rendement – is een belangrijke overweging bij het vaststellen van de maximale looptijd van vergunningen voor gemakswinkels en laaddiensten. De terugverdientijd fungeert hierbij als ondergrens en is meegewogen in het vaststellen van de maximale looptijd (bovengrens). Bij het bepalen van de maximale looptijd van 15 jaar zijn ook andere factoren meegewogen, zoals de uitvoerbaarheid en regeldruk (een langere terugverdientijd betekent minder verdeelmomenten en daarmee de organisatie van – en deelname aan, vanuit het perspectief van de vergunninghouder – veilingen).

Ook bij het vaststellen van aangepaste looptijden is de terugverdientijd van belang. In de toepassing van het nieuwe stelsel wordt een aangepaste looptijd zo vastgesteld dat deze de terugverdientijd overschrijdt. Dit betekent dat een vergunning met aangepaste looptijd in principe winstgevend is uit te baten. Dit is belangrijk omdat er zo een gerede kans is dat een vergunning succesvol wordt geveild. Met andere woorden: deze leidt tot biedingen en wordt op basis daarvan toegewezen aan een partij die de onder de vergunning diensten aan zal bieden. Een succesvolle veiling komt zo het aanbod van diensten op een verzorgingsplaats ten goede. Een aangepaste looptijd korter dan de terugverdientijd is om diezelfde reden niet evenredig; de kans is aanwezig dat een vergunning met een te korte looptijd niet succesvol kan worden geveild. De veiling levert zo geen exploitant op en de vastgestelde

inrichting van de verzorgingsplaats (volgens het inrichtingsplan) kan niet worden verwezenlijkt omdat een van de locaties de daarvoor aangewezen functie niet kan uitoefenen. Bij het vaststellen van aangepaste looptijden wordt om deze reden een bandbreedte gehanteerd van 2 tot 15 jaar voor shops, en van 13 tot 15 jaar voor laadpunten.

Het ministerie van IenW heeft SEO economisch onderzoek gevraagd de terugverdientijd van zowel laaddiensten als gemakswinkels op verzorgingsplaatsen in kaart te brengen. SEO concludeert dat de terugverdientijd van een laadlocatie onder nieuwe stelsel 10 tot 13 jaar is. Voor een gemakswinkel stelt SEO dat deze binnen 1 jaar terugverdient kan worden, tenzij het gaat om een zeer kleine locatie.[30] Een belangrijke kanttekening bij deze cijfers is dat deze gebaseerd zijn op een zogenoemde gemiddelde efficiënte toetreder. Een terugverdientijd op een specifieke locatie kan langer of korter zijn afhankelijk van de individuele ondernemer die onder een vergunning diensten aanbiedt, maar ook van lokale omstandigheden die per verzorgingsplaats kunnen verschillen (zoals de beschikbare ruimte of de hoeveelheid passerend verkeer). Daarbij geldt voor laaddiensten op verzorgingsplaatsen dat dit een markt is die nog sterk in ontwikkeling is. Op dit moment is het aantal elektrische voertuigen in het Nederlandse wagenpark nog relatief klein. Dit aantal zal de komende decennia echter sterk toenemen, en daarmee de vraag naar laaddiensten langs het hoofdwegennet. De verwachting is dan ook dat de terugverdientijd van investeringen in laaddiensten op verzorgingsplaatsen in de toekomst zal afnamen. SEO verwacht dat deze in 2035 is teruggelopen tot 5 tot 8 jaar. Exploitatievergunningen onder dit wetsvoorstel kennen een maximumlooptijd van 15 jaar. Dit is in lijn met hetgeen op dit moment gebruikelijk in de branche. Bovendien biedt het ruim voldoende terugverdientijd, zo blijkt uit het onderzoek van SEO. Bij dit onderzoek zijn overigens stakeholders geconsulteerd.

Er zullen echter gedurende enige tijd ook vergunningen met een kortere looptijd dan 15 jaar worden verleed. Het toekennen van vergunningen met een aangepaste looptijd is om twee redenen gerechtvaardigd. Allereerst kan met aangepaste looptijden een terugkerende piek in het aantal vrijvallende vergunningen worden voorkomen. Op dit moment verloopt de overgrote meerderheid van de vergunningen voor laaddiensten binnen een periode van drie jaar. Dit leidt tot een zich periodiek herhalende driejarige piek in het aantal te verdelen vergunningen. Voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is het wenselijker dat in opeenvolgende jaren een ongeveer gelijk aantal vergunningen vrijvalt. Dit levert een meer gelijkmatige belasting op van de uitvoeringsorganisaties die de verdeling van deze vergunningen organiseren. Een organisatie kan daar beter op worden ingericht. Een meer gelijkmatig vrijvallen van vergunningen op de verzorgingsplaats betekent eveneens dat er meer continue toetreding tot de verzorgingsplaatsen mogelijk is. Ieder jaar komt er een aantal vergunningen beschikbaar, waarnaar (nieuwe) marktpartijen kunnen meedingen. De mogelijkheid een vergunning te verwerven op de verzorgingsplaats wordt zo niet bepaald door een cyclus van circa vijftien jaar.

Ook geeft een deel van de branchepartijen aan dat het hun wens is om meerdere diensten op eenzelfde verzorgingsplaats aan te bieden. Door te werken met aangepaste looptijden, kunnen vergunningen voor laden in de toekomst gelijktijdig worden verdeeld met de vergunning voor gemakswinkels en MBVP. Bij de uitwerking van onderliggende regelgeving, wordt nader bezien in hoeverre de veilingen voor de verschillende voorzieningen geïntegreerd kan worden.

Het hanteren van aangepaste looptijden voor vergunningen leidt tot verschillen tussen individuele vergunninghouders, zoals de Afdeling in haar advies al aangeeft. Een vergunning met een langere looptijd is aantrekkelijker dan een vergunning met een kortere looptijd, omdat eerstgenoemde de vergunninghouders meer tijd biedt om investeringen terug te verdienen en zo een hoger totaal rendement te behalen. Houders van een vergunning met een langere looptijd hebben hiermee dus enig voordeel ten opzichte van houders van een vergunning met een kortere looptijd. Een belangrijke nuance bij deze constatering is dat vergunningen worden toegekend via een veiling, waarbij de vergunning wordt toegekend aan de partij die het hoogste bod doet. Een vergunning die (in de ogen van de biedende partij) meer waard is, bijvoorbeeld omdat deze een langere looptijd heeft, levert in principe een hogere bieding op. Het voordeel van een partij met een vergunning met langere looptijd wordt zo deels gemitigeerd door het hogere bedrag dat deze partij hiervoor betaalt via de veiling ervan. Een andere belangrijke factor is dat partijen naar verwachting meerdere vergunningen verwerven of willen verwerven, om zo een regionaal of landelijk netwerk te kunnen bieden. Het bezitten van meerdere vergunningen mitigeert de impact van een aangepaste looptijd van een van deze vergunningen. Deze heeft een kleinere impact op het verdienvermogen en de activiteiten van de vergunninghoudende partij, afgezet tegen de situatie waar deze partij één vergunning tegelijk uitbaat. In de context van de verzorgingsplaatsen ligt het voor de hand om niet individuele vergunningen te vergelijken, maar de samenstelling van meerdere vergunningen in handen van (concurrerende) partijen.

[30] SEO, terugverdientijd laadpalen en shops op verzorgingsplaatsen, 2026

6 Uitvoering, toezicht en handhaving

6.1 Uitvoering van het wetsvoorstel

Voor de uitvoering van dit wetsvoorstel zijn er twee overheidsorganisaties betrokken, namelijk het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en Rijkswaterstaat (RWS). Beide zijn gevraagd om een uitvoerbaarheidstoets uit te voeren. Het wetsvoorstel legt enkele nieuwe taken neer bij deze organisaties en vervangen voor een belangrijk deel bestaande werkzaamheden. Dit betekent dat er in principe geen extra taken bij komen ten opzichte van de situatie onder het bestaande beleid. Beide organisaties zijn gevraagd om op deze wijzigingen te reflecteren in een uitvoerbaarheidstoets. De resultaten van de door hen uitgevoerde uitvoerbaarheidstoetsen zijn hieronder opgenomen.

6.1.1 Rijkswaterstaat

De rol van Rijkswaterstaat op verzorgingsplaatsen is tweeledig. Allereerst is zij als wegbeheerder de vergunningverlener (bevoegd gezag) voor alle activiteiten/voorzieningen die plaatshebben op een verzorgingsplaats. Rijkswaterstaat verleent de vergunningen momenteel op basis van vigerende beleid (Omgevingswet, Besluit activiteiten leefomgeving en de Beleidsregel Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen). Op basis van dit beleid, zo wordt aangeven in de uitvoerbaarheidstoets, is Rijkswaterstaat onvoldoende in staat om haar taak ook in de toekomst adequaat in te vullen. Daarnaast maakt een verzorgingsplaats onderdeel uit van het hoofdwegennet en daarom valt deze onder het beheer (en onderhoud) van Rijkswaterstaat. Het wetsvoorstel is gericht op de eerste taak van Rijkswaterstaat, namelijk het verlenen van vergunningen. Rijkswaterstaat verwelkomt het conceptwetsvoorstel, omdat het richting geeft aan de transitie naar een toekomstbestendige verzorgingsplaats en tevens recht doet aan de problematiek die momenteel wordt ervaren bij het verlenen van vergunningen. Tegelijkertijd signaleert Rijkswaterstaat op basis van een voorgelegd eerder concept van dit wetvoorstel nog verschillende vragen en risico's ten aanzien van de uitvoerbaarheid. Alleen als deze punten een adequate uitwerking krijgen, wordt de nieuwe wet uitvoerbaar geacht. Met deze vragen en risico's is bij dit wetsvoorstel rekening gehouden, onder meer door het aanvraagproces te vereenvoudigen en door nadere uitwerking van de regels over het inrichtingsplan en de rechtsgevolgen daarvan voor onder meer de omgevingsvergunningen.

Een belangrijk risico dat Rijkswaterstaat heeft gesignaleerd, is dat de implementatietermijn van het wetsvoorstel kort is. Omdat de meeste laadvergunningen in 2012 verloot zijn, lopen er tussen 2028 en 2030 op ruim 170 verzorgingsplaatsen vergunningen af. Deze moeten opnieuw verdeeld worden. Rijkswaterstaat geeft in haar uitvoerbaarheidstoets aan dat zij tijd nodig heeft om ruimtelijke procedures te doorlopen en de veilingen voor te bereiden. Aan deze zorg is tegemoetgekomen door te voorzien in overgangsrecht voor deze periode op grond waarvan bestaande locaties geveild kunnen worden zonder voorafgaande inrichtingsplannen.

Daarnaast signaleert Rijkswaterstaat dat de uitvoerbaarheid samenhangt met nog te ontwikkelen instrumenten, zoals de routekaart, eventuele herinrichtingen die nodig zijn en onderliggende regelgeving. Rijkswaterstaat wordt daarom nauw betrokken in de totstandkoming van deze instrumenten.

Rijkswaterstaat wijst er vervolgens op dat zij nog geen ervaring heeft met veilen als verdeelmethode voor de vergunningen waarvoor zij bevoegd gezag is. Hiervoor zal hiervoor een nieuw organisatieonderdeel nodig zijn of zullen delen van de organisatie opnieuw opgeleid moeten worden. Dit moet de komende tijd nader worden uitgewerkt. Hierbij wordt ook gekeken naar de ICT-toepassingen die nodig zijn.

6.1.2 Rijksvastgoedbedrijf

Het Rijksvastgoedbedrijf is verantwoordelijk voor het sluiten van huurovereenkomsten op verzorgingsplaatsen. Het wetsvoorstel is erop gericht dat het Rijksvastgoedbedrijf dit doet voor locaties laden en gemakswinkels. Het voorstel voorziet dan ook niet in een nieuwe taak voor het Rijksvastgoedbedrijf.

Het Rijksvastgoedbedrijf heeft een uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd op de internetconsultatieversie van het wetsvoorstel. In deze uitvoerbaarheidstoets gaf het Rijksvastgoedbedrijf aan dat het sluiten van huurovereenkomsten past binnen de wettelijke taak en bijbehorende bevoegdheden van het Rijksvastgoedbedrijf. Zij geven aan dat zij al beschikken over de hiervoor benodigde werkprocessen en ICT-systemen. In die zin is het wetsvoorstel uitvoerbaar voor hen. Net als Rijkswaterstaat signaleert het Rijksvastgoedbedrijf zowel de impact van de nog te ontwikkelen instrumenten, als de risico's die horen bij het grote aantal vergunningen voor laadpalen dat in korte tijd verloopt in de jaren 2028–2030. Ook het Rijksvastgoedbedrijf is daarom gevraagd mee te denken in de totstandkoming van de nog te ontwikkelen instrumenten. Ten aanzien van de aankomende 'piek' in vergunningverlening

(2028–2030) geeft Rijksvastgoedbedrijf aan dat haar beschikbare capaciteit op dit moment al onder druk staat. Deze druk neemt toe met de werkzaamheden voor het wetsvoorstel en de neveneffecten hiervan. Zij geeft aan extra capaciteit nodig te hebben. Daarnaast is naar aanleiding van de uitvoeringstoets van het Rijksvastgoedbedrijf voorzien in een regeling van biedboeken en informatievoorziening voor het gelijke speelveld.

7 Rechtsbescherming

Deze wet heeft een aantal gevolgen voor de rechtsbescherming rondom de besluitvorming over voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Op dit moment vindt de besluitvorming plaats over de vraag of en zo ja, hoe, voorzieningen op verzorgingsplaatsen aangeboden kunnen worden. Deze besluitvorming vindt plaats in het kader van omgevingsvergunningen voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot de verzorgingsplaatsen. In de praktijk worden deze besluiten soms voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en soms met een reguliere procedure. De ervaring leert dat besluiten in beide gevallen, veelal door concurrenten, worden bestreden in bezwaar- of beroepsprocedures.

Door de introductie van exploitatievergunningen als verdelingsinstrument voor voorzieningen verschuift de vraag of, en zo ja hoe, de voorzieningen ter plaatse ingericht kunnen worden van vergunningverlening naar de inrichtingsplannen. Exploitatievergunningen worden door Rijkswaterstaat aangewezen als onderdeel van een inrichtingsplan voor de hele verzorgingsplaats, hiervoor is de vergunning voor de beperkingengebiedactiviteiten al opgenomen. Dit wetsvoorstel maakt dit mogelijk door de voorgestelde inrichtingsplannen. Voor de rechtsbescherming betekent dit dat op de inrichting van een concrete verzorgingsplaats meer participatie en inspraak mogelijk wordt dan thans het geval is bij de besluitvorming op individuele vergunningsbasis. Daar komt bij dat ook voor de routekaart participatie mogelijk zal zijn.

Inrichtingsplannen worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen een inrichtingsplan zal volgens dit wetsvoorstel beroep open staan in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, vanwege het grote belang dat een onherroepelijk inrichtingsplan heeft voor het ordelijk verloop van de veilingen. De omgevingsvergunning voor de beperkingengebiedactiviteit, waarover tussen vergunninghouders en concurrenten thans veel geschillen worden uitgevochten in bezwaar en beroep, is voor de voorzieningen op basis van de wetsvoorstel niet meer nodig en daarvoor zullen dus ook geen procedures gevolgd worden. De voorschriften en beperkingen die nu nog in deze vergunningen staan, maken straks onderdeel uit van het inrichtingsplan voor de relevante locaties. Een eventueel beroep tegen dit inrichtingsplan zal als gevolg van deze systematiek worden ingesteld voordat bekend is wie als winnaar van exploitatievergunning deze vergunning zal kunnen gaan realiseren. Dat wordt immers na vaststelling van het inrichtingsplan bepaald in de veiling van de exploitatievergunning.

Hoewel de exploitatievergunning een nieuw besluitmoment in het leven roept, en daartegen dus ook beroep open zal staan, is de verwachting dat de hier voorgestelde systematiek het aantal geschillen zal verminderen. Concurrenten kunnen immers niet meer de vergunningverlening aangrijpen voor het bestrijden van elkaars plannen op dezelfde verzorgingsplaats. Een bijdrage daaraan zal naar verwachting ook worden geleverd door het feit dat een systeem van een beperkt aantal vergunningen het aantal besluiten per verzorgingsplaats zal verminderen ten opzichte van een systeem van meerdere vergunningen per voorziening op de verzorgingsplaats. In dit wetsvoorstel is er in dit licht ook voor gekozen ook voor het beroep tegen de exploitatievergunningen beroep in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak voor te schrijven. Met de vaststelling van het inrichtingsplan is de toekomstige inrichting van de verzorgingsplaats gegeven en zullen eventuele geschillen over de exploitatievergunning naar verwachting beperkt zijn. De vergunning zelf gaat alleen nog over de vraag welke exploitant de exploitatie ter hand kan nemen en een aantal voor deze exploitant geldende voorschriften. Het gaat bovendien om een vergunning waar de aspirant-exploitanten voorafgaand aan de veiling al kennis van hebben kunnen nemen. In een eventueel beroep zijn daarom naar verwachting slechts de exploitant zelf en eventuele andere deelnemers aan de veiling daadwerkelijk belanghebbend. Dat neemt niet weg dat de exploitatievergunning het sluitstuk vormt van het proces wat met de inrichtingsplannen in gang is gezet. Het is daarom onwenselijk dat over die besluiten een andere rechtsgang wordt gevolgd dan voor de inrichtingsplannen.

Over de voorgenomen regeling van de rechtsbescherming is advies gevraagd aan de Raad voor de Rechtspraak en is ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geïnformeerd. De Raad voor de Rechtspraak adviseert allereerst in een algemene overweging het kabinet te komen met een toetsingskader voor de omgang met versnelling in de rechtsbescherming. Dat advies valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel en zal in een ander traject worden geadresseerd. Meer concreet kan de Raad voor de Rechtspraak zich in de context van dit wetsvoorstel vinden in de keuze voor beroep tegen inrichtingsplannen bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Tegelijkertijd vraagt de Raad voor de

Rechtspraak zich op basis van de toelichting af of dat voor exploitatievergunningen ook nodig is. De Raad voor de Rechtspraak adviseert om ofwel op dit punt niet van twee instanties af te wijken ofwel om een heldere onderbouwing te geven. Ten slotte merkt de Raad voor de Rechtspraak op te verwachten dat het wetsvoorstel tot een afname van zaken zal leiden voor de gerechten en daarmee tot een significante vermindering van de werklast van € 200.000. De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het wetsvoorstel, maar adviseert om het wetsvoorstel op het bovenstaande onderdeel te verduidelijken danwel aan te passen. Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Rechtspraak is de toelichting over het beroep tegen exploitatievergunningen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verbeterd.

8 Financiële gevolgen

8.1 Financiële gevolgen

In deze paragraaf zijn de financiële gevolgen van het wetsvoorstel opgenomen voor het Rijk en waar mogelijk voor maatschappelijke sectoren. Het wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen voor decentrale overheden. Per ontvangsten- of kostensoort is opgenomen ten laste van welke begroting of beleidsartikel uit de begroting de financiële gevolgen komen.

8.1.1 Uitvoeringskosten wetsvoorstel

Het wetsvoorstel moet worden uitgevoerd door Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf.

Rijkswaterstaat

Naar aanleiding van de uitvoeringstoets heeft Rijkswaterstaat een eerste kwantitatieve inschatting gemaakt van extra benodigde inzet. Voor Rijkswaterstaat wordt onderscheid gemaakt tussen de opzetfase (t/m 2031) en langere termijn. Voor de korte termijn is er van uitgegaan dat het bestaande team van Rijkswaterstaat in ieder geval tot 2031 nodig is om ook de langetermijnopgave voor te bereiden.

Bij een langjarige Rijkswaterstaat verantwoordelijkheid voor veilen hoort ook een langjarige inzet. De schatting is dat de kosten in deze fase (vanaf 2031) rond de 2,3 miljoen euro per jaar uitkomen. Deze kosten bestaan voornamelijk uit personele kosten, het opstellen van inrichtingsplannen en het onderhouden van een veilingstructuur.

Alle bedragen (mln.)	2026	2027	2028	2029	2030 e.v. per jaar
Totaal RWS	€ 5.1	€ 6.1	€ 3.5	€ 3.5	€ 2.3

Rijksvastgoedbedrijf

In haar uitvoeringstoets geeft RVB aan dat het voorstel niet voorziet in een nieuwe taak voor het RVB. Het sluiten van huurovereenkomsten past, zo schrijft het RVB, binnen de wettelijke taak en bijbehorende bevoegdheden van het RVB en deze beschikt over de hiervoor benodigde werkprocessen en ICT-tools. Er zullen echter wel méér huurovereenkomsten gesloten moeten worden voor laadstations en gemakswinkels terwijl de beschikbare capaciteit van het RVB al onder druk staat. De toename van het aantal te sluiten huurovereenkomsten hangt samen met het grote aantal laadvergunningen dat verloopt tussen 2028 en 2030. Concreet betekent het wetsvoorstel dat het RVB extra capaciteit nodig heeft om de wet uit te kunnen voeren.

Alle bedragen (mln.)	2026	2027	2028	2029	2030 e.v. per jaar
Totaal RVB	0.7	0.7	0.7	0.7	0.45

Het RVB verwacht dat vanaf 2026/2027 al meer capaciteit nodig is wegens de implementatie van de wet en de afwikkeling van de bestaande huurovereenkomsten. De eerste 5 jaar is 70% meer capaciteit nodig dan nu het geval is. De verwachting is dat dit na circa 5 jaar afbouwt naar 40% bovenop de huidige capaciteit. Dit betekent dat er € 785.000 (afgerond) per jaar extra nodig is voor een periode van 5 jaar. Na 5 jaar wordt dit dan circa € 450.000 per jaar.

De additionele uitvoeringskosten hangen direct samen met het organiseren van de veilingen en worden gedekt vanuit de veilingopbrengsten.

8.1.2 Kosten herinrichtingen

Het is noodzakelijk de verzorgingsplaatsen te moderniseren om te kunnen voldoen aan (Europese) wet- en regelgeving en de veiligheid op en rondom de verzorgingsplaats te waarborgen (een zorgplicht van IenW/RWS). Daarnaast dient de laadinfrastructuur toekomstbestendig te worden gemaakt zodat dit aansluit op de tank- en laadbehoefte van huidige en toekomstige voertuigen.

De hoogte van de veilingopbrengsten, die jaar op jaar verschillen (vooral omdat laad- en shopvergunningen in verschillende jaren aflopen en vervolgens geveild worden) is mede afhankelijk van keuzes omtrent deze investeringen in het netbeheer en herinrichting. Investeringen in netbeheer en de inrichting van de verzorgingsplaats kunnen op termijn zorgen voor hogere veilingopbrengsten en bepalen mede het tempo voor het behalen van de doelen rondom onder andere voldoende voorzieningen aan het hoofdwegennet.

De herinrichtingen en netaansluitingen worden gepland in de zogenoemde 'routekaart', zoals beschreven in paragraaf 1.3.1. De routekaart wordt door de Minister als vrijwillig programma onder de Omgevingswet vastgesteld. Voor het eerst in 2027 voor de overgangsperiode (zonder herinrichtingen, met netaansluitingen).[31]

De uitgaven die samenhangen met de herinrichtingen en realisatie van toekomstbestendige netaansluitingen worden verwerkt in de ontwerpbegroting 2027.

8.1.3 Ontvangsten vanuit de veilingen

De veilingopbrengsten vanuit de veilingen onder de Wet voorzieningen verzorgingsplaatsen worden generaal geboekt. De opbrengsten zijn niet kaderrelevant.

8.1.4 Huurontvangsten

Een exploitant die op een locatie een voorziening wil realiseren, heeft – behalve de benodigde vergunningen, waaronder die van dit wetsvoorstel – medewerking nodig van de Staat als grondeigenaar. De Staat verleent deze medewerking in de vorm van een huurovereenkomst, waarin een vergoeding wordt gevraagd voor de economische waarde van de grond die voor de exploitatie zal worden gebruikt (artikel 12, eerste lid).

De huur voor de locaties wordt, conform huidige praktijk, naar RWS overgemaakt ten behoeve van beheer en onderhoud.

8.2 Regeldruk

Het wetsvoorstel heeft verschillende gevolgen voor de regeldruk die het bedrijfsleven zal ervaren. In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft Sira Consulting de regeldrukgevolgen van het wetsvoorstel in kaart gebracht. Ook zijn de regeldrukgevolgen van het wetsvoorstel getoetst door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

8.2.1 Analyse regeldrukgevolgen

Sira merkt allereerst op dat de regeldruk voor een groot deel wordt bepaald in de onderliggende regelgeving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het detailniveau van gegevens die worden aangeleverd voor een vergunningaanvraag. Deze regelgeving is geen onderdeel van het wetsvoorstel en zal op een later moment worden uitgewerkt. Hiervoor heeft Sira Consulting gewerkt met aannames.

Sira concludeert dat de totale regeldruk in grote mate bepaald wordt door het aantal partijen dat onder het nieuwe beleid zal meedingen naar vergunningen. Hoe groter dit aantal, hoe meer bedrijven te maken krijgen met het wetsvoorstel en hoe hoger de totale regeldruk. Voor laden geldt dat het een markt is die nog volop in ontwikkeling is. Vergunningen voor laad- en shoplocaties worden bovendien op een nieuwe wijze verdeeld. Op hoeveel interesse uit de markt een te verdelen vergunning precies kan rekenen is echter moeilijk te voorspellen.

Sira Consulting heeft daarom gewerkt met drie scenario's voor het verwachte aantal aanvragen; een

[31] Vanwege verplichte milieutoetsen (plan mer) en de capaciteit bij RWS, kan pas vanaf 2032 van start worden gegaan met herinrichten. Tussen 2027 en 2031 bouwt de reeks daarom langzaam op. De uitgaven zitten vooral in het aanvragen van netaansluitingen in deze jaren.

minimaal, maximaal en gemiddeld scenario.[32] Voor de drie scenario's heeft Sira de regeldruk in kaart gebracht. Hierbij is onderscheid gemaakt in eenmalige en structurele regeldrukgevolgen. Bij de structurele regeldrukgevolgen is verder onderscheid gemaakt tussen de regeldruk per vergunningaanvraag (de regeldruk waar een individueel bedrijf mee te maken krijgt) en de totale regeldruk (de optelsom van regeldruk die alle bedrijven tezamen ervaren).

Eenmalige regeldrukkosten

De eenmalige regeldrukkosten worden ingeschat op € 73.600 (minimaal), € 331.000 (gemiddeld) of € 588.500 (maximaal), afhankelijk van het aantal partijen dat onder een nieuw beleid zal willen meedingen naar vergunningen. Dit zijn de kosten die partijen naar verwachting maken om kennis te nemen van de nieuwe veilingprocedure en de extra tijd die zij kwijt zijn aan de eerste aanvragen die gedaan worden onder de nieuwe procedure. De opbouw van deze regeldrukkosten is beschreven in tabel 1 hieronder.

Tabel 1 Uiteenzetting van de eenmalige regeldrukkosten onder een minimaal, gemiddeld en maximaal scenario. Cijfers afkomstig uit regeldrukanalyse Sira Consulting (2025)

Scenario	Tijdbesteding (in uren)	Uurtarief	Out-of-pocket (€)	Aantal	Kosten (P*Q)
Minimaal	113	€ 58,01	€ 800	10	€ 73.600
Gemiddeld	113	€ 58,01	€ 800	45	€ 331.000
Maximaal	113	€ 58,01	€ 800	80	€ 588.500

Structurele regeldrukkosten

De structurele regeldrukkosten zijn beschreven in onderstaande tabel 2. In deze tabel is ook het onderscheid aangegeven tussen de regeldrukkosten onder het bestaande beleid en de regeldrukkosten onder de nieuwe systematiek. De opbouw van de structurele regeldrukkosten onder het bestaande beleid en onder het nieuwe systeem is uiteengezet in tabel 3a en 3b. De verdere uitwerking van de regeldrukgevolgen en de achterliggende berekeningen zijn te vinden in de rapportage van Sira Consulting.

Tabel 2 Overzicht van de verwachte structurele regeldrukkosten in verschillende scenario's. Er is onderscheid gemaakt tussen de verwachte totale regeldrukkosten en de verwachte kosten per (vergunning-)aanvraag. Cijfers afkomstig uit regeldrukanalyse Sira Consulting (2025)

Scenario	Huidig beleid		Voorgesteld beleid		Verschil	
	Totaal	Per vergunning-aanvraag	Totaal	Per vergunning-aanvraag	Totaal	Per vergunning-aanvraag
Minimaal	€ 928.300	€ 21.588	€ 1.002.400	€ 26.379	€ 74.100	€ 4.791
Gemiddeld	€ 1.440.200	€ 21.179	€ 2.258.600	€ 25.666	€ 818.400	€ 4.486
Maximaal	€ 1.952.000	€ 21.217	€ 3.514.700	€ 25.469	€ 1.562.700	€ 4.251

Tabel 3a Uiteenzetting van de structurele regeldrukkosten onder het bestaande systeem, voor de scenario's minimaal, gemiddeld en maximaal. Cijfers afkomstig uit regeldrukanalyse Sira Consulting (2025)

Scenario	Type voorziening	Processtap	Regeldruk
Minimaal	Elektrisch laden	Loting	€ 2.000
		Invullen aanvraagformulier	€ 239.200
		Iteratief proces	€ 376.600
	Gemakswinkels	Invullen aanvraagformulier	€ 227.700
		Iteratief proces	€ 82.800
	Totaal minimaal scenario		**€ 928.300**

[32] Regeldrukonderzoek Wetsvoorstel marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen, Sira Consulting (2025)

Scenario	Type voorziening	Processtap	Regeldruk
Gemiddeld	Elektrisch laden	Loting	€ 9.000
		Invullen aanvraagformulier	€ 435.800
		Iteratief proces	€ 647.700
	Gemakswinkels	Invullen aanvraagformulier	€ 258.000
		Iteratief proces	€ 89.700
	Totaal gemiddeld scenario		**€ 1.440.200**
Maximaal	Elektrisch laden	Loting	€ 16.000
		Invullen aanvraagformulier	€ 632.300
		Iteratief proces	€ 933.900
	Gemakswinkels	Invullen aanvraagformulier	€ 273.200
		Iteratief proces	€ 96.600
	Totaal maximaal scenario		**€ 1.952.000**

Tabel 3b Uiteenzetting van de structurele regeldrukkosten onder het nieuwe systeem, voor de scenario's minimaal, gemiddeld en maximaal. Cijfers afkomstig uit regeldrukanalyse Sira Consulting (2025)

Scenario	Type voorziening	Processtap	Regeldruk
Minimaal	Elektrisch laden	Aanlevering gegevens	€ 505.000
	Gemakswinkels	Aanlevering gegevens	€ 225.500
	Beide	Veiling	€ 271.900
	Totaal minimaal scenario		**€ 1.002.400**
Gemiddeld	Elektrisch laden	Aanlevering gegevens	€ 1.262.500
	Gemakswinkels	Aanlevering gegevens	€ 366.500
	Beide	Veiling	€ 629.600
	Totaal gemiddeld scenario		**€ 2.258.600**
Maximaal	Elektrisch laden	Aanlevering gegevens	€ 2.019.900
	Gemakswinkels	Aanlevering gegevens	€ 507.400
	Beide	Veiling	€ 987.400
	Totaal maximaal scenario		**€ 3.514.700**

Sira Consulting schat in dat de regeldruk per aanvraag tussen de 20 en 22% toeneemt onder het voorgestelde beleid, tussen de vier- en vijfduizend euro per aanvraag afhankelijk van het scenario. Onder het wetsvoorstel krijgen bedrijven dus waarschijnlijk te maken met meer regeldruk. Deze extra regeldruk is een gevolg van de grotere mate van regie die wordt gevoerd op het vergunningverleningsproces.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, is deze regie nodig om de functie van de verzorgingsplaats te kunnen waarborgen. Met deze regie komt ook meer duidelijkheid; partijen die onder het nieuwe stelsel een vergunning verwerven hebben in principe meer duidelijkheid over wat zij wel en niet mogen met hun vergunning, en met welke partijen zij een verzorgingsplaats delen gedurende de looptijd van hun vergunning. Sira geeft in haar rapport aan dat de ervaren (subjectieve) regeldruk onder het voorgestelde beleid in potentie afneemt wanneer afscheid wordt genomen van het bestaande stelsel voor vergunningverlening. Het iteratieve proces van vergunningverlening (een partij doet een vergunningaanvraag en past deze meermaals aan totdat deze wordt toegekend door Rijkswaterstaat, of alsnog afgewezen) wordt door bedrijven namelijk als zeer belastend ervaren. De veiling die dit proces vervangt vraagt aan de voorkant weliswaar meer voorbereiding van deelnemende partijen, maar biedt ook meer duidelijkheid en heeft in principe een kortere doorlooptijd. Bovendien verwerft een partij met het winnen van een veiling niet alleen de exploitatievergunning, maar ook de benodigde

omgevingsvergunning. Deze hoeft dus niet apart te worden aangevraagd.

Tot slot leidt een nieuw vergunningstelsel, en de duidelijkheid die dit stelsel brengt, mogelijk tot minder juridische procedures rondom toegekende vergunningen. Deze juridische procedures vallen buiten de afbakening van een onderzoek naar regeldrukeffecten, maar spelen een belangrijke rol in de regeldruk die bedrijven ervaren.

Regeldrukgevolgen datadeelplicht

Een maatregel uit het wetsvoorstel die niet is onderzocht door Sira in de regeldrukanalyse is de verplichting voor houders van een vergunning voor een gemakswinkel of laadlocatie om informatie aan te leveren. De reden hiervoor is dat deze maatregel later is toegevoegd aan het wetsvoorstel, op basis van de uitvoerbaarheidstoets die het Rijksvastgoedbedrijf op verzoek van de minister heeft uitgevoerd. De datadeelverplichting houdt in dat bestaande vergunninghouders van een gemakswinkel of laadlocatie voorafgaand aan een veiling van deze vergunningen informatie aanleveren over de omzet (in het geval van de gemakswinkel) en stroomafzet (in het geval van een laadlocatie). Deze informatie is vervolgens beschikbaar voor alle partijen die meedoen aan de veiling van deze vergunningen.

Deze datadeelverplichting betekent een verhoging van de regeldruk voor vergunninghouders, maar is belangrijk voor een eerlijk verloop van de veiling. De beschikbaarheid van informatie over omzet en afzet van een voorziening mitigeert het informatievoordeel dat zittende vergunninghouders hebben ten opzichte van nieuwe toetreders op het moment dat een vergunning (opnieuw) geveild wordt. De datadeelverplichting bevordert zodoende een meer gelijk speelveld en een eerlijker verdeelproces. Om de regeldruk voor vergunninghouders zoveel mogelijk te beperken geldt de datadeelverplichting alleen voor de laatste drie jaren van de looptijd van de vergunning. Deze duur komt overeen met de datadeelplicht die op dit moment al geldt voor huurders van een locatie voor de verkoop van motorbrandstoffen.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft geadviseerd de regeldrukberekening aan te vullen met de regeldrukgevolgen van de hierboven beschreven datadeelverplichting. Aan dit advies wordt invulling gegeven door een inschatting te maken van de regeldrukkosten van de datadeelplicht. Deze inschatting is een aanvulling op de regeldrukgevolgen die eerder door Sira Consulting in kaart zijn gebracht. Aangezien de verwachte regeldrukgevolgen van de datadeelplicht relatief klein zijn, is besloten geen nieuw onderzoek uit te laten voeren. In plaats daarvan is binnen het ministerie van IenW een inschatting gemaakt van de verwachte werkzaamheden die het gevolg zijn van de toegevoegde verplichting. Op basis van deze verwachte werkzaamheden zijn vervolgens de verwachte eenmalige en structurele regeldrukkosten in kaart gebracht, op basis van het Handboek Meting Regeldrukkosten 2023.[33] De verwachte regeldrukgevolgen van een datadeelverplichting variëren naar verwachting van € 69 tot € 770 (eenmalige regeldrukgevolgen) en van € 13.694 tot € 19.351 (structurele regeldrukkosten, deze doen zich eenmaal per maximaal 15 jaar voor). De berekening van deze kosten is hieronder nader uitgewerkt.

Eenmalige regeldrukgevolgen datadeelplicht

Iedere ondernemer die een vergunning verwerft op een verzorgingsplaats voor een laadlocatie danwel een gemakswinkel, zal eenmalig kennis moeten nemen van de geldende wet- en regelgeving. Het Handboek Meting Regeldrukkosten rekent hiervoor een tijdsduur van 5 minuten, tegen een uurtarief van € 77,– (uitgaande van het functieniveau leidinggevende). Dit resulteert in een bedrag van € 6,42 per onderneming.

De totale eenmalige regeldrukgevolgen bestaat uit het totale aantal ondernemingen dat, gedurende de periode waarin de wet van kracht is, een vergunning verwerft voor een laadlocatie danwel een gemakswinkel. Dit aantal partijen laat zich moeilijk voorspellen, het is immers onzeker hoeveel verschillende partijen er de komende decennia in slagen een vergunning te verwerven op een verzorgingsplaats. Om deze reden wordt er gewerkt met een bandbreedte. Sira hanteert in haar eerdere onderzoek een bandbreedte van 10 tot 80 laadpartijen die meedingen naar vergunningen. Deze bandbreedte wordt ook hier gevolgd. De aanname die hierbij wordt gedaan is dat ieder van deze partijen er ten minste eenmaal in slaagt om op een van de verzorgingsplaatsen een vergunning te verwerven, gedurende de periode waarin de wet van kracht is. Voor het aantal gemakswinkels hanteert Sira in haar rapport geen vergelijkbare bandbreedte, wel wordt aangegeven dat het aantal partijen dat meedingt naar gemakswinkels naar verwachting lager is. Daarom wordt voor deze

[33] Zie: https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2023/11/29/handboek-meting-regeldrukkosten

berekening uitgegaan van de helft van het aantal laadpartijen, dit resulteert in een bandbreedte van 5 tot 40 partijen.

De eenmalige regeldrukkosten liggen hiermee tussen de € 96 (10 laadbedrijven en 5 partijen die gemakswinkels aanbieden, maal € 6,42) en € 770 (80 laadbedrijven en 40 partijen die gemakswinkels aanbieden, maal € 6,42).

Structurele regeldrukgevolgen datadeelplicht

De structurele regeldrukgevolgen zijn de kosten die verbonden zijn aan een individuele vergunning met een looptijd van maximaal 15 jaar. Deze kosten worden gezien als structureel omdat deze in principe eenmaal worden gemaakt gedurende de looptijd van een enkele vergunning. Wordt de vergunning na het verlopen ervan opnieuw verdeeld, dan worden de kosten opnieuw gemaakt door de nieuwe vergunninghouder.

De verwachte werkzaamheden die horen bij de datadeelverplichting (inclusief het aantal minuten dat het Handboek Meting Regeldrukkosten voorschrijft per handeling) zijn het verkrijgen van gegevens (eenvoudig, 2 minuten), invullen van formulieren (matig, 5 minuten), verwerken van gegevens (matig, 20 minuten), versturen en publiceren van data (matig, 2 minuten), kopiëren en archiveren (eenvoudig, 1 minuut) en het controleren van gegevens (matig, 8 minuten). De meeste werkzaamheden, met uitzondering van het controleren van de gegevens, kunnen naar verwachting worden uitgevoerd door administratief personeel (uurtarief volgens Handboek Meting Regeldruk: € 39). De aanname is dat het controleren van de gegevens wordt uitgevoerd door een leidinggevende (uurtarief volgens Handboek Meting Regeldruk: € 77). Het Handboek Meting Regeldruk schrijft op basis van deze werkzaamheden een totale tijdsbesteding voor van 38 minuten. Naar rato vermenigvuldigd met de uurtarieven levert dit een bedrag op van € 29,77.

Voor de totale structurele regeldruk wordt het bedrag van € 29,77 vermenigvuldigd met het totale aantal vergunningen voor gemakswinkels en laadlocaties dat verdeeld wordt op verzorgingsplaatsen. De totale structurele regeldrukkosten worden berekend voor een enkele cyclus van maximaal 15 jaar: iedere vergunning wordt een keer verdeeld. Het aantal vergunningen voor laadlocaties en gemakswinkels is beperkt tot een per type per verzorgingsplaats. Een aanname is dat er alleen vergunningen worden verdeeld op de 230 verzorgingsplaatsen die nu al beschikken over een laadstation, gemakswinkel en/of tankstation. Verzorgingsplaatsen met enkel een parkeervoorziening worden dus niet meegerekend. Dit leidt tot een totaal van (230 x 2 =) 460 vergunningen.

Nu in dit wetsvoorstel is gekozen voor maximaal één laadlocatie en één gemakswinkel per verzorgingsplaats liggen de totale structurele regeldrukgevolgen (per ‘cyclus’ van een enkele vergunning, looptijd maximaal 15 jaar) liggen op de € 13.694 (460 vergunningen maal € 29,77).

8.2.2 Toets regeldrukgevolgen (ATR)

De Autoriteit Toetsing Regeldruk (ATR) heeft op 21 augustus 2025 advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Het ATR heeft verschillende adviespunten geformuleerd ten aanzien van (de onderbouwing van) de noodzaak van de wetgeving, de werkbaarheid van het wetsvoorstel en het meer gedetailleerd in kaart brengen van de regeldrukgevolgen. Concreet heeft het ATR de onderstaande punten geadviseerd. Per adviespunt is kort beschreven hoe deze is geadresseerd of verwerkt.[34]

Nut en noodzaak wetgeving

1. Het college adviseert om (kwantitatief) te onderbouwen dat bij voortzetting van het bottom-up beleid verzorgingsplaatsen onveiliger worden en het aanbod van voorzieningen in de toekomst niet langer goed aansluit bij de behoeften van weggebruikers.
2. Het college adviseert om nader te onderbouwen dat het aanbod van laadinfrastructuur op de verzorgingsplaatsen tekort zal schieten voor de vraag in de toekomst.

Bovenstaande adviespunten zijn gezamenlijk verwerkt in een aanpassing van de probleembeschrijving in paragraaf 1.2 van deze memorie van toelichting. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het ATR twee problemen heeft geïdentificeerd in de probleemstelling in deze memorie: een veelheid aan juridische geschillen en toenemende druk op de schaarse ruimte op verzorgingsplaatsen. Beide punten zijn belangrijke aandachtspunten in de totstandkoming van het wetsvoorstel. Echter, dit zijn niet de centrale problemen die aanleiding vormden voor de inrichting van een nieuw vergunningstelsel. De belangrijkste aanleidingen voor een nieuw vergunningensysteem (waarvoor dit wetsvoorstel de basis legt) zijn (1) het ontbreken van een geschikt instrument om vergunningen op een eerlijke en

[34] Het volledige advies is te vinden op de website van het ATR. Zie: https://www.adviescollegeregeldruk.nl/publicaties

geordende wijze te verdelen onder gegadigde partijen en (2) een bestaand vergunningensysteem dat de uitvoeringsorganisatie (Rijkswaterstaat) niet langer in staat stelt effectief te sturen op een veilige en doelmatige inrichting van de verzorgingsplaatsen. Juridische conflicten en een onoverzichtelijke indeling van de verzorgingsplaats zijn symptomen van deze problemen. Naar aanleiding van het ATR-advies is de probleembeschrijving in de memorie aangepast, waarbij bovengenoemde aanleidingen centraal gesteld zijn.

3. Het college adviseert om toe te lichten hoe groot de rol van de Rijksoverheid is in het nieuwe model om de gewenste laadvoorzieningen (zowel qua aantal als het type) op de verzorgingsplaats te realiseren.

De rol van de routekaart in het sturen van het aanbod op verzorgingsplaatsen op verzorgingsplaatsen en de vrijheid die vergunninghouders zelf hebben in het aanbieden van voorzieningen is in meer detail toegelicht in paragraaf 1.3 van de memorie. Hierbij is ook beschreven hoe de routekaart zich verhoudt tot het wetsvoorstel.

Werkbaarheid

1. Het college adviseert om aan te geven hoe bij het vaststellen van de randvoorwaarden van de exploitatievergunning rekening zal worden gehouden met de werkbaarheid voor het MKB.

Het ATR spreekt waardering uit voor het respecteren van de looptijd van reeds verleende vergunningen, dit beperkt de regeldruk voor vergunninghouders. Wel adviseert het ATR om nader toe te lichten hoe bij de nadere uitwerking van regelgeving rekening zal worden gehouden met de werkbaarheid voor het mkb. Specifiek: hoe zal worden omgegaan met de vergunningsvoorwaarden en randvoorwaarden voor deelname aan de veiling die zullen gaan gelden voor (mkb-)partijen. Naar aanleiding van dit adviespunt is het participatietraject dat gevolgd zal worden in de uitwerking van onderliggende regelgeving in meer detail beschreven. Zie hiervoor paragraaf 9.2.1.

Gevolgen regeldruk

1. Het college adviseert om de regeldrukberekening op bovenstaande punten aan te vullen, conform de Rijksbrede methodiek.

Dit adviespunt bestaat uit twee delen: het toevoegen van de (P x Q) berekening achter de eenmalige en structurele regeldrukgevolgen, en het kwantificeren van de regeldrukgevolgen van de datadeelverplichting (zie ook paragraaf 2.9). De onderbouwing van de regeldrukgevolgen is op beide genoemde punten aangepast en uitgebreid, zie hiervoor paragraaf 8.2.1.

Aanvullende zienswijze ATR

Op 23 oktober 2025 heeft ATR een aanvullende zienswijze uitgebracht op haar eerdere advies. Deze aanvullende zienswijze ziet op de verwerking van de eerdere adviespunten en gaat in op de toevoeging van de transitievoorziening aan het wetsvoorstel (zie ook paragraaf 10.4).

Ten aanzien van de bovengenoemde adviespunten over nut en noodzaak van de wetgeving constateert het college dat de probleemanalyse in de memorie van toelichting is uitgebreid en verduidelijkt. Een deel van de adviespunten is daarmee opgevolgd. Wel merkt het college op dat de memorie van toelichting niet beschrijft wanneer en in hoeverre het aanbod van laadinfrastructuur tekort zal schieten, daarmee is geen opvolging gegeven aan adviespunt 1.2 van het ATR-advies. De door ATR gevraagde verduidelijking over verwachte tekorten aan laadvoorzieningen is bewust niet opgenomen in de memorie van toelichting. De reden hiervoor is dat een mogelijk toekomstig tekort aan laadpalen weliswaar een belangrijk aandachtspunt is, maar niet de voornaamste reden een nieuw vergunningstelsel in te voeren. De ontwikkeling van laadpalen is daarmee geen centraal onderdeel van de probleembeschrijving, zoals deze uiteengezet is in paragraaf 1.2 van deze toelichting.

Ten aanzien van het adviespunt over de werkbaarheid van het wetsvoorstel vraagt ATR aandacht voor de wijze waarop het mkb betrokken wordt bij de totstandkoming van voorwaarden bij de vergunningverlening. Vergunningsvoorwaarden zijn geen onderdeel van regelgeving. Het participatieproces is op hoofdlijnen beschreven in paragraaf 9.2 van deze toelichting. Het is goed hierbij op te merken dat dit proces zich niet beperkt tot de uitwerking van regelgeving.

Ten aanzien van het in kaart brengen van de regeldrukgevolgen constateert het college dat de regeldrukbeschrijving is uitgebreid. Wel merkt het college op dat een volledige PxQ berekening van de structurele regeldruk ontbreekt. Naar aanleiding van het eerdere advies zijn meerdere tabellen met informatie toegevoegd aan de regeldrukanalyse (paragraaf 8.2.1). In aanvulling hierop is de rapportage met de regeldrukanalyse, uitgevoerd door Sira Consulting, gelijktijdig met het wetsvoorstel openbaar gemaakt. De uitkomsten van de regeldrukanalyse zijn op deze manier herleidbaar.

Ten aanzien van de toevoeging van de transitievoorziening aan het wetsvoorstel heeft ATR geen inhoudelijke adviespunten. Wel adviseert het college de regeldrukeffecten van deze wijziging in het wetsvoorstel in kaart te brengen. De regeldrukgevolgen van deze vergunning zijn op dit moment nog erg onzeker, deze zullen duidelijker worden naarmate de voorwaarden nader geconcretiseerd in de uitwerking van de onderliggende regelgeving.

9 Advies en consultatie

9.1 Voorbereiding van dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel is ambtelijk voorbereid in een meerjarig traject, het programma 'verzorgingsplaatsen van de toekomst'. Als onderdeel van dit proces zijn de relevante belanghebbende partijen periodiek betrokken bij de besluitvorming en zijn er meerdere onderzoeken uitgevoerd door externe partijen, zowel voor de onderbouwing van de beleidskeuzes als de toetsing ervan. De rol van de belanghebbende partijen en de verschillende uitgevoerde onderzoeken zijn in onderstaande paragrafen in meer detail beschreven.

9.2 Consultatie belanghebbende partijen

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn verschillende belanghebbende partijen direct of indirect betrokken. Het wetsvoorstel zelf is in maart 2025 voorgelegd ter internetconsultatie (zie ook paragraaf 9.4). Daarbij zijn veel stakeholders direct betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en het beleid waar dit wetsvoorstel onderdeel van is. Specifiek gaat het om de vertegenwoordigers van de petroleumindustrie en de (zelfstandige) tankstationondernemers, de wegrestaurants, aanbieders van laadinfrastructuur en vertegenwoordigers van weggebruikers en overige gebruikers van de verzorgingsplaats. Deze partijen zijn in de vorm van plenaire sessies en gesprekken met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat betrokken op belangrijke besluitvormingsmomenten, zoals het versturen van de visie 'verzorgingsplaatsen van de toekomst' naar de Tweede Kamer.

9.2.1 Consultatie tijdens de uitwerking van regelgeving

Het participatieproces wordt voortgezet bij de uitwerking van onderliggende regelgeving bij het wetsvoorstel. Voor bepaalde vormen van regelgeving geldt een formele zienswijzeprocedure. Aanvullend hierop zullen thematische sessies georganiseerd worden voor onderwerpen als parkeren, inrichtingsplannen en het perspectief van tankstationhouders. Ook is er ruimte voor de inbreng van nieuwe onderwerpen.

In het participatieproces is het mkb vertegenwoordigd via brancheorganisaties als de VPR, het Vakcentrum en MKB-Nederland. Deze partijen worden structureel betrokken bij de totstandkoming en nadere uitwerking van het wetsvoorstel. Het is goed denkbaar dat hiermee niet iedere relevante ondernemer betrokken wordt, aangezien het aantal partijen dat potentieel diensten aan kan bieden op een verzorgingsplaats zeer groot is. Deze groep partijen bestaat namelijk niet alleen uit potentiële vergunninghouders (zoals laad- en retailbedrijven), maar ook uit specialistische ondernemers die als onderaannemer diensten aanbieden. Denk hierbij aan partijen die een koffiecorner verzorgen binnen een gemakswinkel, de toiletvoorziening beheren of aan vormen van franchising. Het wetsvoorstel staat deze vorm van onderaanneming toe; een vergunninghouder is niet verplicht alle gevraagde diensten zelf aan te bieden. Voor met name kleinere ondernemers is dit een manier om diensten aan te bieden op verzorgingsplaatsen, zeker als zij niet in staat zijn via een veiling mee te dingen naar de vergunningen (of hier niet in geïnteresseerd zijn).

Om de belangen van deze groep kleine en mogelijk niet centraal georganiseerde ondernemers mee te nemen worden onderstaande werkwijzen voorgesteld. Op deze manier wordt met een mkb-toets, of een vergelijkbaar instrument, het woord gegeven aan deze groep ondernemers.

- Via (regionale onderdelen van) MKB-Nederland en Vakcentrum kunnen signalen van lokale en kleinere bedrijven opgehaald worden. Hier is eerder ook al met o.a. Vakcentrum over gesproken. Wanneer relevant kunnen er sessies georganiseerd worden over specifieke beleidsvragen met deze doelgroep.
- Actieve communicatie via bijvoorbeeld nieuwsbrieven, met daarin concrete voorbeelden die de relevantie van regelgeving voor de ondernemers onderstrepen. Deze communicatie kan via bestaande netwerken van brancheorganisaties verspreid worden.
- Een deel van de uit te werken regelgeving zal ter consultatie worden voorgelegd. Deze consultaties zijn voor eenieder toegankelijk.
- Opgehaalde inbreng zal worden teruggekoppeld aan ondernemers. Op deze manier wordt inzichtelijk gemaakt hoe de opgehaalde inbreng wordt gebruikt.

9.3 Beleidskeuzes op basis van uitgevoerde onderzoeken

Gedurende de totstandkoming van een nieuw beleid op de verzorgingsplaatsen, dat uiteindelijk geleid heeft tot voorliggend wetsvoorstel, zijn op verschillende momenten onderzoeken uitgevoerd door externe partijen. Deze onderzoeken vormen een belangrijke basis voor het beleid op de verzorgingsplaatsen. In verschillende rapporten zijn alternatieve beleidskeuzes in kaart gebracht, voorgenomen keuzes getoetst of van nadere onderbouwing voorzien.

De verschillende onderzoeken zagen met name op de vraag hoe de verschillende vergunningen op de verzorgingsplaats af te bakenen, via welke verdeelmethode deze het beste konden worden toegekend aan een partij en welke aanvullende maatregelen nodig waren om een gelijk speelveld en lage toetredingsdrempels te waarborgen. Ook zijn de verschillende beleidskeuzes die raken aan de vergunningverlening integraal getoetst op effectiviteit en proportionaliteit. In de beschrijving van het wetsvoorstel (hoofdstuk 2) wordt verwezen naar de verschillende onderzoeken op basis waarvan het wetsvoorstel mede is vormgegeven.

9.4 Internetconsultatie

Particulieren, bedrijven, branchevertegenwoordigers, maatschappelijke organisaties en enkele lokale overheden hebben gereageerd op het conceptwetsvoorstel. Er zijn ruim 130 reacties binnen gekomen. Hieronder worden de door respondenten benoemde onderwerpen beschreven voor zover die zien op het wetsvoorstel. Reacties die niet zien op het wetsvoorstel worden beschreven en voorzien van reactie in een separaat verslag. Het gaat dan met name over reacties die gaan over parkeerproblematiek op verzorgingsplaatsen, de implementatie van het wetsvoorstel, de toepassing van de *Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen* of de inrichting van de verzorgingsplaats. Het verslag is inmiddels op de website van internetconsultatie openbaar gemaakt.

9.4.1 Voorzieningen

Verschillende respondenten wijzen erop dat het wetsvoorstel alleen ziet op de voorzieningen laden en gemakswinkels, en niet op bijvoorbeeld waterstofvulpunten of eventuele andere voorzieningen op verzorgingsplaatsen.

Vergunningen voor waterstofstations zijn niet opgenomen in het wetsvoorstel omdat deze energiebron een marginale rol speelt in de energievoorziening voor voertuigen op de openbare weg. Elektriciteit is op dit moment de dominante uitstootvrije energiebron en lijkt dit in de toekomst ook te blijven, dit beeld wordt ondersteund door verschillende prognoses. Dat gezegd hebbende, is het mogelijk om nieuwe energiedragers toe te voegen aan het wetsvoorstel, als toekomstige ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. Zie hiervoor het voorgestelde artikel 2, tweede lid, onderdeel b, sub 3°. Andere diensten die genoemd zijn in de internetconsultatie, zoals leenfietsen of wasstraten, zijn niet opgenomen in het wetsvoorstel omdat zij niet bijdragen aan de functie van de verzorgingsplaats: het bieden van een plek waar weggebruikers tijdens hun reis kort kunnen rusten. Deze voorzieningen zijn in het geheel niet toegestaan op de verzorgingsplaats, die in eerste instantie een integraal onderdeel is van het wegennet. In dit opzicht wijzigt het beleid op de verzorgingsplaatsen overigens niet; ook onder het huidige voorzieningenbeleid worden geen vergunningen verstrekt voor diensten die niet bijdragen aan de verkeerskundige functie van de verzorgingsplaats.

Een andere vraag die naar voren komt in de internetconsultatie is welke activiteiten er precies onder de definitie gemakswinkel vallen, en of het aanbieden van restauratieve diensten hieronder valt. Uitgangspunt bij de afbakening van de vergunning voor de gemakswinkel is dat deze locatie in eerste instantie de weggebruiker ondersteunt. Dit betekent dat er verschillende beperkingen gelden waarbinnen een vergunninghouder zijn activiteiten kan vormgeven. De precieze afbakening van de gemakswinkel zal nader worden uitgewerkt in vergunningvoorwaarden of de regelgeving onder het wetsvoorstel, maar het is toegestaan om restauratieve diensten aan te bieden. Verder kan de gemakswinkel beschikken over een beperkt weggebonden retailassortiment en een wc. Zie voor de afbakening van de gemakswinkel ook paragraaf 2.4.2 van deze memorie.

9.4.2 Aanbieders op de verzorgingsplaats

Eén of meerdere aanbieders per voorziening per verzorgingsplaats

Tijdens de internetconsultatie is expliciet gevraagd naar voorkeuren als het gaat om het beperken van het aantal aanbieders op een verzorgingsplaats tot één of enkele per voorziening. In het laatste geval is er niet alleen sprake van concurrentie tussen verzorgingsplaatsen, maar ook op verzorgingsplaatsen. De reacties in de internetconsultatie op deze vraag zijn wisselend. Een deel van de reacties pleit voor concurrentie op de verzorgingsplaats zelf, een ander deel juist tegen.

Voorstanders van concurrentie op de verzorgingsplaats geven aan dat dit de kwaliteit van de diensten en producten op de verzorgingsplaats bevordert en leidt tot lagere prijzen.

Andere partijen en belangenpartijen pleiten juist voor maximaal één aanbieder per voorziening op een verzorgingsplaats. Zij wijzen erop dat meerdere aanbieders van eenzelfde voorziening kan leiden tot een uitholling van de verdienmogelijkheden waardoor er ook minder geïnvesteerd wordt in de verzorgingsplaats. Ook wordt aangedragen dat meerdere aanbieders leidt tot inefficiënt ruimtegebruik en de verkeersveiligheid op de verzorgingsplaats niet ten goede komt.

Beide bovengenoemde posities zijn meegewogen in de uiteindelijke keuze om concurrentie op de verzorgingsplaatsen niet toe te staan. Zie voor een meer uitgebreide toelichting paragraaf 2.3 in deze toelichting.

Werken met aparte vergunningen per voorziening of één vergunning voor alle voorzieningen

Enkele respondenten geven in de consultatie aan dat zij graag zien dat er überhaupt maar één exploitant per verzorgingsplaats zal worden toegestaan. Deze beperking van de concurrentie zou bijdragen aan een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling voor het onderhoud op de verzorgingsplaats en borgen dat er een geïntegreerde inrichting kan worden gerealiseerd waardoor de verzorgingsplaats verkeersveiliger wordt. Daarnaast wordt gesteld dat één aanbieder per verzorgingsplaats leidt tot een betere gebruikerservaring omdat er geen tegenstrijdige belangen zijn. Ook wordt gesteld dat deze variant een beter toekomstperspectief biedt voor tankaanbieders, omdat tankstations op termijn mogelijk verdwijnen en laadpalen nog geen levensvatbaar verdienmodel zouden zijn. Tot slot wordt gewezen op de mogelijkheid dat exploitanten verplicht kunnen worden om derden in te schakelen op de verzorgingsplaats.

Een groot deel van de respondenten is echter juist voorstander van het hanteren van verschillende vergunningen voor verschillende diensten op de verzorgingsplaats. Zij stellen dat specialistische aanbieders worden uitgesloten van deelname als er per verzorgingsplaats een enkele vergunning verdeeld wordt voor alle verschillende diensten. Zij worden gedwongen om activiteiten aan te bieden die buiten hun gebruikelijke bedrijfsvoering vallen. Tot slot geven verschillende particulieren aan dat zij denken dat er hogere prijzen voor consumenten zijn met één aanbieder per verzorgingsplaats door een gebrek aan concurrentie.

In het wetsvoorstel is bewust gekozen om te werken met aparte vergunningen voor verschillende diensten. De belangrijkste reden hiervoor is dat het een bredere groep aanbieders in staat stelt een positie te verwerven op de verzorgingsplaats. Dit bevordert concurrentie en komt zo ook de weggebruiker ten goede. Het werken met meerdere vergunningen per verzorgingsplaats verhindert aanbieders niet om meerdere verschillende diensten aan te bieden op een verzorgingsplaats. Dit kunnen zij doen als zij de daarvoor benodigde vergunningen verworven hebben. De keuze voor verschillende vergunningen voor verschillende diensten is nader toegelicht in paragraaf 2.4 van deze toelichting.

In het wetsvoorstel is er niet voor gekozen de uitbreiding van de laadinfrastructuur op te leggen door te werken met minimumeisen ten aanzien van het aantal te plaatsen laadpalen. Het uitgangspunt is in plaats daarvan dat het wetsvoorstel gezonde concurrentie bevordert en het aantrekkelijk maakt voor ondernemers om laadpalen te realiseren. De motivatie om laadpalen te plaatsen wordt dan ingegeven door een verdienmodel, niet door een verplichting opgelegd door de overheid.

De afnemende vraag naar motorbrandstoffen op het hoofdwegennet, geagendeerd in de internetconsultatie, is overigens een belangrijk aandachtspunt. Er is een transitie gaande van fossiele brandstoffen naar uitstootvrije alternatieven. Dit betekent dat de vraag naar stroom toeneemt, maar ook dat de verkoop van motorbrandstoffen daalt. Dit vraagstuk wordt geadresseerd in de routekaart (zie hiervoor ook paragraaf 1.3.1 van deze toelichting), en in het kader van deze routekaart besproken met marktpartijen.

De zorgen die geuit worden over de veilige inrichting van de verzorgingsplaats zijn begrijpelijk. Deze worden echter ondervangen met het nieuwe vergunningstelsel, waarin inrichtingsplannen een belangrijke rol spelen. Ten opzichte van het huidige beleid neemt de wegbeheerder onder het wetsvoorstel een duidelijkere regie op de inrichting van de verzorgingsplaats. Dit biedt meer mogelijkheden om de verzorgingsplaats op een veilige en efficiënte manier in te richten. Vervolgens is iedere vergunninghouder verantwoordelijk voor het terrein waarop hij zijn vergunning uitbaat. De vergunninghouders hebben er belang bij om het terrein waarop zij hun vergunning uitbaten, te onderhouden. Hier ontvangen zij immers hun klanten. De rest van de verzorgingsplaats, waaronder de publieke parkeervoorziening, wordt onderhouden door de wegbeheerder.

9.4.3 Verdeelmethode

Een ander onderwerp dat veel genoemd werd in de internetconsultatie is de verdeelmethode. Een deel van de reacties pleitte voor het hanteren van een veiling, in lijn met de keuze in het wetsvoorstel. Tegelijk geven veel respondenten aan voorstander te zijn van het hanteren van kwalitatieve criteria in de verdeelmethode. Dit zou betekenen dat de verdeelmethode minder het karakter krijgt van een veiling en meer van een vergelijkende toets. Argumenten die werden aangedragen voor het hanteren van kwalitatieve criteria zijn dat hiermee meer gestuurd kan worden op kwaliteit en dat voorkomen wordt dat de markt 'gekocht' wordt door partijen met meer financiële middelen.

Bovengenoemde argumenten zijn terecht en zijn meegewogen in de uiteindelijke keuze voor een veiling als verdeelmethode. De keuze voor een veiling als verdeelmethode is nader toegelicht in paragraaf 2.6 van deze toelichting. Het is daarbij belangrijk op te merken dat een keuze voor een vergelijkende toets had geleid tot een hogere regeldruk voor het bedrijfsleven en een hogere uitvoeringslast voor de wegbeheerder, ten opzichte van de keuze voor een veiling. (Hier wordt nader op ingegaan in paragraaf 5.3 van deze memorie.) Bij een vergelijkende toets dienen biedende partijen een meer uitgebreide bieding in, waarin zij aantonen hoe zij invulling geven aan verschillende (vergelijkings-)criteria. Deze meer uitgebreide biedingen moeten vervolgens beoordeeld en vergeleken worden, met een hogere uitvoeringslast tot gevolg. Hogere regeldruk en uitvoeringslast zijn op zichzelf geen argumenten om niet te kiezen voor een vergelijkende toets. Doorslaggevend in de context van de verzorgingsplaatsen is dat de relevante publieke doelen – een verkeersveilige inrichting en de aanwezigheid van voldoende voorzieningen – goed ondervangen kunnen worden met een veiling. Een veiling biedt namelijk de mogelijkheid om bepaalde randvoorwaarden te stellen, zodat niet alleen de prijs doorslaggevend is. Denk hierbij aan bijvoorbeeld aan eisen ten aanzien van de veiligheid en (uniforme) inrichting van de verzorgingsplaats.

Een aantal partijen geeft aan tegen een biedbeperking te zijn. Zij menen dat een biedbeperking een ongelijk speelveld creëert, omdat de biedbeperking partijen uitsluit. Andere partijen benadrukken juist dat biedbeperking nodig is om een gelijk speelveld te borgen. Het klopt dat de biedbeperking een ingrijpend middel is, deze verhindert partijen in bepaalde situaties immers om een bod uit te brengen. Specifiek houdt deze beperking in dat een partij met een nog lopende vergunning voor een gemakswinkel, niet kan meedingen naar een locatie voor een tweede gemakswinkel die onder het nieuwe beleid wordt geveild op dezelfde verzorgingsplaats. Omdat de biedbeperking een ingrijpende maatregel is, wordt deze zo beperkt mogelijk ingezet. Deze is enkel onderdeel van het overgangsbeleid en zal in de praktijk naar verwachting zeer beperkt worden toegepast (zie ook paragraaf 10.5 van deze toelichting).

Bijna alle marktpartijen die hebben gereageerd op de internetconsultatie zijn voor een gebiedscriterium van 25 kilometer, of laten zich niet uit over een gebiedscriterium. Een enkele partij geeft aan dat voor de laadmarkt een ander gebiedscriterium zou moeten gelden dan nu geldt voor de benzinemarkt. Ook roept een aantal partijen op om – naast het gebiedscriterium – een reductieverplichting in te stellen voor laadaanbieders met een zeer groot marktaandeel. Deze partijen vragen zich ook af of het gebiedscriterium niet op een andere manier bewerkstelligd kan worden. Bijvoorbeeld door het aantal laadpalen op een verzorgingsplaats te verdelen in twee vergunningen: een laadvergunning en een vergunning waarin alle voorzieningen gebundeld zijn.

De grens van 25 kilometer die gehanteerd wordt in het gebiedscriterium is niet gebaseerd op de specifieke eigenschappen van de benzinemarkt, maar op de onderlinge afstand tussen verzorgingsplaatsen. De verzorgingsplaatsen zijn ooit aangelegd met een onderlinge afstand van circa 20 kilometer. Soms meer, soms minder. De keuze voor 25 kilometer houdt rekening met deze onderlinge afstand en biedt enige marge voor verzorgingsplaatsen die niet precies 20 kilometer van elkaar verwijderd zijn.

Aanvullende maatregelen om de dominantie van één partij te beperken, zoals een reductieverplichting, worden niet nodig geacht. Op dit moment zijn veel van de vergunningen voor zelfstandige laadstations (de basisvoorziening e-laden) weliswaar in handen van een enkele partij, maar de meerderheid van deze vergunningen loopt over een aantal jaar af. Daarna zullen deze vergunningen opnieuw zullen worden verdeeld, dit verdeelmoment biedt kansen voor nieuwe partijen om een laadlocatie te verwerven. Andere maatregelen binnen het wetsvoorstel, zoals het gebiedscriterium (paragraaf 2.7) en de datadeelverplichting (paragraaf 2.9) helpen het verdeelproces eerlijk te laten verlopen.

Een bundeling van alle voorzieningen op de verzorgingsplaats in één vergunning is geen oplossing voor de grote positie van een enkele partij. Sterker nog, deze maatregel werpt nieuwe toetredingsdrempels op en maakt de markt daarmee minder dynamisch.

10 Overgangsrecht en inwerkingtreding

Een spoedige inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is wenselijk. Dat houdt verband met het in hoofdstuk 1 geschetste belang van een eerste nieuwe uitgifte van locaties in 2028, als de vergunningen voor de eerste basisvoorzieningen energieladen die vanaf 2012 zijn uitgegeven, komen te vervallen.

10.1 Eerbiedigen looptijd bestaande overeenkomsten

Vanaf de inwerkingtreding kunnen op dat moment zittende tankstationhouders of wegrestauranthouders in beginsel geen laadvoorzieningen op hun locaties meer vragen. Dat is voorbehouden aan de houders van exploitatievergunningen voor een laadpunt die vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel periodiek via veiling zullen worden toegedeeld. Op dat moment nog geldige vergunningen voor laadpalen kunnen in beginsel nog blijven worden benut tot het moment waarop deze komen te vervallen. Naar verwachting is het aantal vergunningen voor laadpalen beperkt, nu sinds eind 2022 op basis van een tijdelijke beleidsregel terughoudend is omgegaan met het vergunnen van nieuwe laadpalen, om de nieuwe uitgifte van locaties en de werking daarvan voor het hoofdwegennet niet in de weg te zitten.

De veiling van verschillende voorzieningen in separate locaties zal echter niet direct in zijn volledigheid kunnen worden toegepast vanaf het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt. In veel gevallen zal een locatie voor snelladen geveild worden op een verzorgingsplaats met een nog lopende huurovereenkomst voor een tankstation. Dit tankstation beschikt in de regel over een gemakswinkel, die sterk verweven is met het tankstation. Deze verweving is zowel fysiek (de gemakswinkel en het tankstation vormen een enkel gebouw), operationeel (de operatie van het tankstation wordt ondersteund vanuit de gemakswinkel, bijvoorbeeld omdat daar wordt afgerekend of omdat er vanuit de winkel toezicht wordt gehouden op het voorterrein waar de tankzuilen staan) als juridisch (de vergunning voor de gemakswinkel is al vergeven en heeft – in dit voorbeeld – nog een resterende looptijd). Toepassing van het principe ‘een dienst, een locatie’ op de lopende huurovereenkomst zou een ingrijpende aanpassing vragen van de praktijksituatie en inbreuk maken op een lopend recht. Om deze reden is ervoor gekozen een bestaande bundeling tussen een tankstation en gemakswinkel te eerbiedigen tot het moment dat de huurovereenkomst van het tankstation afloopt.

10.2 Veiling van locaties zonder inrichtingsplannen

Zoals hierboven bij de toelichting op inrichtingsplannen en bij de uitvoerbaarheidstoets van RWS is toegelicht, voorziet het wetsvoorstel voor de jaren 2028 tot en met 2030 in overgangsrecht om veiling van bestaande locaties mogelijk te maken, zonder dat daarvoor eerst inrichtingsplannen opgesteld hoeven te worden. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting.

Afhankelijk van de keuzes die voor de betreffende verzorgingsplaats in de routekaart worden gemaakt, vindt daarna de afbakening van afzonderlijke locaties onverkort toepassing. Als het tankstation opnieuw wordt geveild,[35] zal het principe ‘een voorziening, een locatie’ volledig worden toegepast. Dat betekent dat bij de nieuwe uitgifte van tankstation niet langer de mogelijkheid wordt geboden een gemakswinkel uit te baten onder dezelfde vergunning. De gemakswinkel wordt dan immers als aparte locatie in de markt gezet. Dat heeft tot gevolg dat na invoering van dit wetsvoorstel tankstations als zelfstandige voorziening worden geveild, met een betaalmogelijkheid bij de benzinepomp.

Als er op een verzorgingsplaats nog een bestaand tankstation met gemakswinkel wordt geëxploiteerd op het moment dat er een locatie laden wordt verdeeld, zal niet meteen een exclusief zelfstandige locatie gemakswinkel kunnen worden verdeeld. Een nieuwe vergunning zal pas worden geveild nadat de vergunning voor de bestaande gemakswinkel afloopt.

10.3 Overgangsbeleid wegrestaurants

Op verschillende verzorgingsplaatsen is, naast een tankstation, gemakswinkel en laadstation, een wegrestaurant aanwezig. Voor de wegrestaurants zijn in het verleden erfpachtovereenkomsten gesloten met een looptijd van 99 jaar. De partijen waarmee de staat deze overeenkomsten sloot hebben destijds een vergunning toegekend gekregen met een looptijd die gelijk staat aan de (resterende) looptijd van deze erfpacht. Op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt hebben deze vergunninghouders nog lange resterende looptijden, variërend van enkele tientallen jaren tot meer

[35] Of een benzinestation opnieuw wordt geveild nadat de huurovereenkomst is afgelopen wordt besloten in het traject van de routekaart. Zie voor een korte toelichting op de routekaart ook hoofdstuk 1.3.1.

dan 50 jaar. De looptijd van deze bestaande erfpachtovereenkomsten en bijbehorende vergunningen wordt gerespecteerd.

De lange duur waarvoor deze erfpachtovereenkomsten zijn gesloten is echter niet in lijn met de strekking van het wetsvoorstel en het nieuwe beleid op de verzorgingsplaatsen waar dit wetsvoorstel onderdeel van is. Op verzorgingsplaatsen met een wegrestaurant valt een belangrijk deel van het terrein onder de erfpachtovereenkomst. Wegrestaurants beschikken in de regel over een grote kavel, onder meer vanwege de parkeergelegenheid die deze restaurants moeten bieden. De lange looptijd van de erfpachtovereenkomst en vergunning, en het relatief grote ruimtebeslag van het wegrestaurant, betekenen dat een belangrijk deel van de ruimte op de betreffende verzorgingsplaatsen voor lange tijd niet beschikbaar is voor andere toepassingen. Dit vormt een probleem wanneer behoeften op de verzorgingsplaats naar verloop van tijd veranderen. Bijvoorbeeld wanneer de parkeerbehoefte toeneemt of er meer ruimte nodig is voor laadpalen. De grond waarop de erfpacht rust kan niet worden gebruikt om de inrichting van de verzorgingsplaats aan te passen, zonder instemming van de partij bij de overeenkomst. Omdat een deel van de grond langere tijd niet beschikbaar is wordt het moeilijker om de inrichting van verzorgingsplaatsen aan te passen als veranderende omstandigheden daarom vragen.

Bovendien beperkt de lange looptijd van de vergunningen de concurrentie, omdat deze voor langere duur wordt toegekend aan een enkele partij. Gedurende deze tijd kunnen andere partijen geen aanspraak maken op deze vergunning. Het mogelijk maken van voldoende concurrentie om de vergunningen op de verzorgingsplaats is een belangrijke reden geweest om de looptijden van vergunningen voor gemakswinkels en laadlocaties toe te kennen met een maximum van 15 jaar.

Ook voor wegrestauranthouders geldt dat zij graag aanpassing zien van hun bestaande erfpachtovereenkomsten. Deze vergunninghouders hebben in het participatietraject van dit wetsvoorstel aangegeven de voorwaarden van de erfpachtovereenkomst knellend te vinden. Zij geven aan dat deze voorwaarden het voor hen moeilijk maakt te concurreren met gemakswinkels op de verzorgingsplaatsen. De erfpachtovereenkomsten bevatten vaak eisen die niet gelden voor een gemakswinkel, zoals de verplichting ten aanzien van openingstijden, en het aanbieden van sanitair.

Om de verhouding tussen de vergunninghouders met een wegrestaurant en de vergunninghouders met een gemakswinkel meer gelijk te trekken, wordt overgangsbeleid opgenomen in het wetsvoorstel. Doel van dit overgangsbeleid is om de houders van de vergunningen voor wegrestaurants de mogelijkheid te bieden om hun lopende vergunning om te ruilen voor een exploitatievergunning voor een gemakswinkel op dezelfde verzorgingsplaats.

Voor deze exploitatievergunning voor een gemakswinkel zijn de voorwaarden van het nieuwe vergunningsstelsel – dat wordt geïntroduceerd met dit wetsvoorstel – van toepassing. Dit betekent dat de vergunninghouder afstand doet van zijn lopende erfpachtovereenkomst. Hiervoor in de plaats krijgt hij een huurovereenkomst met een looptijd die gelijk is aan de looptijd van de exploitatievergunning voor de gemakswinkel. De voorwaarden van de vergunning en de overeenkomst zijn gelijk aan de voorwaarden die gelden voor andere gemakswinkels op andere verzorgingsplaatsen. De huurovereenkomst wordt gesloten met het Rijksvastgoedbedrijf. Het inruilen van een langlopende erfpachtovereenkomst voor een vergunning met bepaalde tijd is vrijwillig, de keuze om dit wel of niet te doen is aan de erfpachter. De mogelijkheid een vergunning voor een wegrestaurant te ruilen voor een exploitatievergunning gemakswinkel wordt geboden op het moment dat de bestaande vergunning aanvullende voorziening gemakswinkel op een verzorgingsplaats afloopt. Op dit moment krijgt de vergunninghouder van het wegrestaurant de gelegenheid zijn vergunning om te ruilen voor een exclusieve exploitatievergunning voor een gemakswinkel. Als de vergunninghouder hiertoe besluit wordt de vergunning voor een gemakswinkel niet opnieuw verdeeld maar eenmalig toegekend aan de vergunninghouder van het wegrestaurant.

10.4 Biedbeperking

Bij de verdeling van de verschillende locaties wordt een overgangsrechtelijke maatregel nodig geacht om deelnemende partijen een gelijk speelveld te bieden, zodat de meest geschikte partij de beste kans maakt een locatie te verwerven. Een tijdelijke maatregel die dit gelijke speelveld moet bevorderen is een biedbeperking. Wanneer er op een verzorgingsplaats een tweede gemakswinkel wordt verdeeld is een biedbeperking nodig om het gelijke speelveld te borgen. Er is in de regeling van deze biedbeperking in artikel 9.3 sprake van een tweede gemakswinkel wanneer er op een verzorgingsplaats, op basis van dit wetsvoorstel, een vergunning wordt verdeeld en de huurovereenkomst van het bestaande tankstation met shop nog niet afgelopen is. Het gaat dus slechts om een overgangsrechtelijke maatregel.

Deze biedbeperking is nodig om strategisch bieden te voorkomen. Strategisch bieden houdt in deze

context bijvoorbeeld in dat de zittende exploitant van het tankstation en de bestaande gemakswinkel hoog inzet op de te veilen gemakswinkel, niet om hier een (tweede) gemakswinkel te openen maar om op deze manier een lokaal monopolie veilig te stellen en een eventuele concurrent de locatie te ontzeggen. Het op deze manier strategisch bieden verstoort de verdeelmethode en kan ertoe leiden dat een locatie wordt verkregen om maatschappelijk ongewenste redenen.

De verwachte toepassing van de biedbeperking is beperkt. Allereerst is de biedbeperking onderdeel van het overgangsrecht en daarmee tijdelijk van aard. Daarbij wordt de maatregel slechts in zeer specifieke situaties toegepast. De maatregel is alleen van toepassing als 1) er op een verzorgingsplaats ruimte is voor – en behoefte aan – een nieuwe locatie voor een gemakswinkel en 2) er op de betreffende verzorgingsplaats nog sprake is van een lopende vergunning voor een gemakswinkel, uitgegeven onder het voorgaande beleid.

De noodzaak van een tijdelijke biedbeperking om een goed verloop van de verdeelmethode te borgen werd als eerste benoemd door Radicand Economics en e-Conomics (2022). De noodzaak van een biedbeperking is vervolgens getoetst door SEO economisch onderzoek (2024). SEO oordeelt dat de biedbeperking vanuit een puur economisch oogpunt geen efficiënte maatregel is, maar wel een valide oplossing is gegeven de praktijksituatie op verzorgingsplaatsen. Verder benadrukt SEO dat de omvang van het risico op strategisch biedgedrag niet is vastgesteld. Dit oordeel van SEO is aanleiding geweest om de biedbeperking als maatregel scherper af te bakenen, door het te beperken tot overgangsrecht. En deze alleen in te zetten wanneer het verdelen van een tweede shop maakt dat het gelijke speelveld in het geding komt. De biedbeperking is geen maatregel die wordt toegepast om eventuele andere waarderingsvoordelen te adresseren, zoals een informatievoordeel dat zittende partijen mogelijk hebben op het moment dat een locatie verdeeld wordt. Een alternatief voor de biedbeperking, dat genoemd wordt door SEO en Oxera, is het stellen van minimumeisen aan de kwaliteit en kwantiteit van de (laad-)voorziening.[36] Dit alternatief is echter niet wenselijk omdat er ook dan sprake blijft van een biedvoordeel voor de zittende exploitant van een tankstation, in de situatie zoals in de tekst hierboven beschreven. Een gelijk speelveld wordt hiermee niet bereikt. Een kwantiteitseis ondervangt weliswaar het risico dat er onvoldoende laadpalen worden gerealiseerd, maar er is wel sprake van een hogere toetredingsdrempel voor andere partijen dan de zittende exploitant van het tankstation.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

biedboek

De term biedboek wordt in dit wetsvoorstel gebruikt om aan te duiden welke gegevens en informatie ter beschikking wordt gesteld aan belangstellenden voor een veiling, met betrekking tot de betrokken locatie en de daarop betrekking hebbende exploitatievergunning. Verwezen wordt naar artikel 5.1.

doorzet

Doorzet heeft in de context van dit wetsvoorstel betrekking op het aantal verkochte kilowatturen elektriciteit, op een locatie waarvoor een exploitatievergunning wordt geveild. Gegevens over de doorzet worden opgenomen in het biedboek om alle gegadigden in de gelegenheid te stellen de marktwaarde van de locatie beter in te schatten. Als deze informatie zou ontbreken, zouden andere partijen een aanzienlijk slechtere informatiepositie hebben dan zittende partijen op de locatie.

exploitatie

Het wetsvoorstel heeft betrekking op een bijzonder gebruik van verzorgingsplaatsen, namelijk voor het aan weggebruikers aanbieden van goederen of diensten. Exploiteren is het gebruiken van in dit geval verzorgingsplaatsen om daar profijt te trekken door het aanbieden van de voorzieningen.

exploitatievergunning

Het begrip exploitatievergunning is in dit wetsvoorstel uitsluitend gereserveerd voor de exploitatievergunning in de zin van artikel 3.1 van dit wetsvoorstel, die is verdeeld overeenkomstig een procedure als bedoeld in artikel 4.1 van dit wetsvoorstel. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om de omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot de verzorgingsplaatsen die deel uitmaken van een weg in beheer bij het Rijk, die in de Omgevingswet is geregeld. De functie die deze omgevingsvergunning vervulde voor de voorzieningen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft,

[36] Oxera (2023). Verzorgingsplaatsen van de toekomst: beoordeling van de economische onderbouwing voor een biedbeperking

wordt overgenomen door de vaststelling van het inrichtingsplan. De exploitatievergunning in dit hoofdstuk bepaalt echter wie de vergunde locatie mag exploiteren voor de in de vergunning omschreven diensten, met inachtneming van de kaders die onder meer het inrichtingsplan daaraan stelt.

gemakswinkel

De gemakswinkel is wat ook wel wordt aangeduid als de shop op een verzorgingsplaats, waar weggebonden artikelen worden verkocht en waar ook eet- en drinkwaren worden verstrekt, al dan niet voor gebruik ter plaatse. In het verleden is in de regelgeving ook wel gesproken over 'een winkel in een benzinestation' (artikel 6 Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet) of 'een winkel in een restaurant, dat is gelegen aan een autosnelweg' (artikel 7 Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet). De term gemakswinkel drukt uit dat het gaat om winkels bedoeld voor het gemak van de weggebruiker, voor in het bijzonder kleine, snelle aankopen. Deze kunnen zowel betrekking hebben op smeermiddelen voor voertuigen als op benodigdheden voor gebruik, reiniging of spoedeisende reparaties van voertuigen en van accessoires daarvoor, als op maaltijden, dranken en kleine eetwaren voor directe consumptie ter plaatse of voor onderweg. Het begrip bakent ook af. Zo is een 'vending machine', zoals bijvoorbeeld frisdrankautomaten, foodautomaten of snoepautomaten, als zodanig geen winkel. Anderzijds is een supermarkt voor de dagelijkse boodschappen of detailhandel van niet weggebonden artikelen, zoals kleding, geen gemakswinkel.

gemakswinkelomzet

Het betreft de totale omzet van activiteiten in de gemakswinkel, of dat nu gaat over verkoop van artikelen voor voertuigen of om eetwaren of dranken. Het gaat hierbij om de omzet zonder aftrek van kosten zoals eventuele kosten van de omzet.

inrichtingsplan

Voor de toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2.1.

laadstation

Voor dit begrip is aangesloten bij Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU.

locatie

Het begrip locatie wordt in dit wetsvoorstel gehanteerd voor een gedeelte van een verzorgingsplaats, dat is ingericht of dat is in te richten voor een van de voorzieningen voor laden, gemakswinkels of tanken waarop deze wetgeving ziet. De locatie heeft dus betrekking op een deel van het infrastructurele werk verzorgingsplaats. Het gaat daarbij om een locatie die is ingericht of die is in te richten voor één van deze voorzieningen. Het begrip locatie sluit aan bij de wijze waarop dit begrip in de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen is vormgegeven – in die wet gaat het uitsluitend om een locatie voor een motorbrandstofverkooppunt, vanuit de civielrechtelijke verhouding. Het begrip laat onverlet of en in hoeverre op de locatie deze of andere activiteiten zijn toegestaan – dat is aan de publiekrechtelijke regelgeving en besluitvorming.

verzorgingsplaats, weg

Het wegbegrip is beperkt tot de autowegen en autosnelwegen die in beheer zijn bij het Rijk. Verzorgingsplaatsen zijn onderdeel van de door het Rijk beheerde weg. Alhoewel de wegen die in beheer zijn bij het Rijk in de regel eigendom zijn van de staat, is niet de eigendomssituatie leidend maar de beheertaak van het Rijk. Verzorgingsplaatsen zijn ontsloten vanaf de hoofdrijbaan en maken onderdeel uit van het gesloten stelsel van hoofdwegen in beheer bij het Rijk. Op de rijbaan van autowegen en autosnelwegen is het verboden om een voertuig te laten stilstaan (art. 43 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990). Verzorgingsplaatsen zijn van de (hoofd)rijbaan gescheiden plaatsen die onderdeel vormen van de weg en waar het openbaar verkeer gelegenheid heeft even stil te staan of kortstondig te parkeren met het oog op een goed verloop van de reis of rit. Verzorgingsplaatsen hebben zodoende een belangrijke verkeersfunctie op het hoofdwegennet. Het gaat dan over de functie die verzorgingsplaatsen voor het openbaar verkeer hebben als infrastructurele werken, dus inclusief het weglichaam, afwatering, bermen en bermsloten, weguitrusting, kunstwerken en hetgeen verder naar zijn aard daartoe behoort.

weggebonden voorziening

Het begrip voorziening is in deze wet beperkt tot de voorzieningen die zijn opgesomd of die bij ministeriële regeling krachtens artikel 1.2, tweede lid, daaraan gelijkgesteld zijn.

Artikel 1.2 (doelstellingen)

Eerste lid

Dit artikel bevat de publieke doelen waarop de toepassing van dit wetsvoorstel zal zijn gericht. Voorop staat daarbij dat verzorgingsplaatsen hun infrastructurele functie kunnen vervullen voor het veilig en doelmatig gebruik van de weg door het openbaar verkeer. Dat houdt in de eerste plaats in dat verzorgingsplaatsen bruikbaar dienen te blijven voor dat verkeer, wat zowel personenverkeer en vrachtverkeer betreft. Dat brengt mee dat andere vormen van gebruik, in het bijzonder het commerciële gebruik van verzorgingsplaatsen om goederen of diensten aan te bieden aan verkeersdeelnemers en passagiers, slechts in beperkte mate mogelijk is. Vergunningen voor de exploitatie van verzorgingsplaatsen zijn beperkt tot bepaalde diensten (weggebonden voorzieningen). De beschikbaarheid van de vergunningen zal afhangen van een optimale spreiding over het weggennet en de inrichtingskeuzes van de wegbeheerder. Waar in dat kader vergunningen beschikbaar zijn zullen deze slechts voor bepaalde tijd worden verleend, op basis van een transparante verdeling met het oog op gelijke kansen voor alle gegadigden.

Tweede lid

Dit wetsvoorstel beschouwt laadstations, gemakswinkels en motorbrandstofverkooppunten als weggebonden voorzieningen. Omdat technologische ontwikkelingen snel kunnen gaan, is het belangrijk nieuwe ontwikkelingen te kunnen accommoderen. Daarom voorziet dit artikel in de aanwijzing van ook andere voorzieningen als weggebonden voorzieningen wanneer daar naar het oordeel van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aanleiding voor bestaat. Deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld op termijn worden gebruikt als het wenselijk is waterstofstations mogelijk te maken op verzorgingsplaatsen. Behalve voor het aanwijzen van geheel nieuwe voorzieningen, maakt deze grondslag ook mogelijk waar nodig regels te stellen over de omvang van de weggebonden voorzieningen en wat daartoe behoort bij de verlening van exploitatievergunningen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de vraag of een bandenpomp hoort bij laadstations of motorbrandstofverkooppunten.

Artikel 2.1 (inrichtingsplannen)

Eerste lid

Dit artikel introduceert een nieuwe figuur voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat om als wegbeheerder de herinrichting van verzorgingsplaatsen ter hand te nemen. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet alleen om maatregelen die zijn gericht op het gebruik overeenkomstig de openbare bestemming (in de zin van de Wegenwet) en planologische functie (hoofdinfrastructuur) van de verzorgingsplaats, maar ook om de aanwijzing van locaties waar particuliere exploitatie van laadstations, tankstations of gemakswinkels toelaatbaar wordt geacht. Het inrichtingsplan stelt daarmee de minister in staat om regie te voeren over de meest wenselijke verhouding tussen, enerzijds, het vrije, door de wegbeheerder te dulden gebruik van openbare verzorgingsplaatsen door het openbaar verkeer, en anderzijds de van vergunningverlening afhankelijke particuliere exploitatie van onderdelen van de openbare verzorgingsplaatsen.

Een eventuele wijziging van inrichtingsplannen is mogelijk maar daarbij zal wel rekening gehouden moeten worden met de rol die deze hebben gespeeld in de veiling. Wijzigingen van de locatie voor de exploitatie of de voorschriften daarvan, kunnen daarom niet ingrijpend veranderen. Wijzigingen zullen daarom gepaard gaan met vaststellen van het moment waarop die wijzigingen ingaan, waarbij rekening zal worden gehouden met lopende exploitatievergunningen. Een wijziging van het inrichtingsplan werkt dus ook niet rechtstreeks door in de exploitatievergunningen of in de huurovereenkomst. Dat zal doorgaans eerst aan de orde zijn bij een nieuwe uitgifteronde.

Op lang niet alle verzorgingsplaatsen zal de mogelijkheid bestaan om voorzieningen te exploiteren. Dat is ook nu al niet het geval op zogenoemde solitaire verzorgingsplaatsen. Waar dit wel mogelijk wordt gemaakt, zal het afhangen van keuzes die in de routekaart worden gemaakt en van de beschikbare capaciteit op de verzorgingsplaats voor het openbaar verkeer. Dat houdt immers in alle gevallen het primaat: de verzorgingsplaats is er voor het openbaar verkeer.

Dit artikel is ook relevant voor de reikwijdte van dit wetsvoorstel, dat allereerst geografisch is

afgebakend tot de verzorgingsplaatsen. Dat zijn, mede gelet op de definitie van het begrip 'weg' in dit wetsvoorstel, de verzorgingsplaatsen die horen bij de autowegen en autosnelwegen in beheer bij het Rijk. Alleen voor deze wegen en verzorgingsplaatsen rust de verantwoordelijkheid van het onderhoud en de goede staat en werking van de infrastructuur op het Rijk. Het gaat hier bovendien alleen om de wegen die in beheer zijn bij het Rijk die behoren tot het hoofdwegennet. Verzorgingsplaatsen bij wegen die in beheer zijn bij andere overheden of bij niet-autowegen en niet-autosnelwegen in beheer bij het Rijk, vallen dus buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Tweede lid, aanhef

Dit lid regelt de inhoud van een inrichtingsplan. De onderdelen daarvan zullen afhangen van de concrete omstandigheden van het geval. Zo zal op een solitaire verzorgingsplaats geen locaties worden aangewezen voor exploitatie van voorzieningen en kan volstaan worden met onderdeel a.

Tweede lid, onderdeel a

Het gaat in dit onderdeel ten eerste over bijvoorbeeld het verloop van het stelsel van wegen en parkeerplaatsen voor het aanrijden, stoppen, parkeren, kort verblijven en wegrijden om de reis te vervolgen op de weg waartoe de verzorgingsplaats behoort. Daarnaast gaat het ook om de voorwaarden die aanwezig moeten zijn voor de weggebruikers en passagiers om even te kunnen rusten. Denk aan de groenvoorziening, een picknickbank en bermen op de verzorgingsplaats, de beschikbaarheid van schaduw. Voorts valt onder de inrichting op dit vlak ook wat verder naar zijn aard tot het infrastructurele werk behoort, zoals de weguitrusting, afwatering, verlichting, en andere werken voor de goede functievervulling.

Tweede lid, onderdeel b en onderdeel c

Deze onderdelen maken het mogelijk voor de wegbeheerder om proactief te bepalen op welke locaties van de verzorgingsplaatsen de mogelijkheid zal bestaan om een laadstation een tankstation of een gemakswinkel of een andere krachtens artikel 1.2 aangewezen voorziening te exploiteren. Andere vormen van particuliere exploitatie zijn niet mogelijk (denk bijvoorbeeld aan een casino of andere bedrijvigheid met een verkeersaantrekkende werking).

Bij de aanwijzing en begrenzing van de locaties wordt onderscheid gemaakt naar de verschillende typen weggebonden voorzieningen. Daarbij kan in het inrichtingsplan ook onderscheid worden gemaakt tussen voorzieningen voor zware voertuigen of voor lichte voertuigen, waar dit voor de inrichting relevant is. Zo zijn draaicirkels voor vrachtverkeer anders dan voor personenverkeer.

Inrichtingsplannen zullen ook de locaties aanwijzen voor motorbrandstofverkooppunten. De veiling van de huurovereenkomsten voor deze locaties blijft plaatsvinden op basis van Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen. Zie over de verhouding tot deze wet de toelichting bij artikel 4.9. De vraag welke locaties dit zijn en welke omvang die dienen te hebben wordt bepaald in de inrichtingsplannen op basis van dit wetsvoorstel.

Artikel 2.2 (rechtsgevolgen inrichtingsplan)

Het inrichtingsplan neemt in de praktijk de functie over die omgevingsvergunningen voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot de weg tot nu toe spelen, om te bepalen welke activiteiten (anders dan het gebruik door het openbaar verkeer) toelaatbaar zijn op verzorgingsplaatsen. Andere publiekrechtelijke toestemmingen of omgevingsvergunningen blijven de verantwoordelijkheid van de exploitanten. Die huidige praktijk is aanvraaggedreven en kent als gevolg daarvan, vooral wat betreft de laadpunten, in hoge mate een ad hoc karakter, waarin de locatie, de timing en het aantal laadpalen per aanvraag en aanvrager wordt bepaald. Juist voor laadstations en gemakswinkels is de belangstelling in de afgelopen periode zodanig toegenomen dat die beoordeling per geval niet langer volstaat om de verantwoordelijkheid van de Minister voor een evenwichtige verdeling van de verzorgingsplaatsen en daarop te bieden voorzieningen waar te kunnen blijven maken. Daarom voorziet artikel 2.1 in de mogelijkheid om ambtshalve de locaties aan te wijzen voor de genoemde voorzieningen. De veiling van de exploitatievergunning krijgt daardoor slechts de functie te bepalen wie de uitvoering van de activiteiten ter hand zal mogen nemen. Om deze reden regelt artikel 8.3 van dit wetsvoorstel, via een wijziging van de Omgevingswetdat voor de uitvoering van het inrichtingsplan geen omgevingsvergunning voor de beperkingengebiedactiviteiten meer nodig is. Datzelfde geldt op basis van artikel 2.2 voor verkeersbesluiten, waar die ingevolge de Wegenverkeerswet 1994 noodzakelijk zijn om de nodige maatregelen tot inrichting van de weg voor het verkeer vorm te geven.

Artikel 2.3 (voorbereiding en bekendmaking inrichtingsplan)

Eerste lid

Een inrichtingsplan neemt de functie over van de omgevingsvergunningen voor beperkingengebied-activiteiten die op dit moment nog voor de verschillende voorzieningen noodzakelijk zijn. Omdat inrichtingsplannen ambtshalve worden vastgesteld, worden de locaties en de daarvoor relevante voorschriften en beperkingen niet langer op aanvraag van een bepaalde ondernemer bepaald. In de praktijk zullen per inrichtingsplan bovendien meerdere locaties voor verschillende voorzieningen beschikbaar kunnen komen. Het ligt daarom in de rede dat over het ontwerp van het inrichtingsplan zienwijzen naar voren kunnen worden gebracht met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat kunnen zienwijzen zijn van een ieder. Uit de systematiek van dit wetsvoorstel volgt immers dat bij de vaststelling van het inrichtingsplan nog niet bekend is wie de daarin aangewezen locaties voor weggebonden voorzieningen zal kunnen gaan exploiteren. Dat wordt immers bepaald door de veiling die na eerst na vaststelling van het inrichtingsplan plaatsvindt. Omdat het wenselijk is dat potentiële gegadigden de gelegenheid hebben om zienswijzen naar voren te brengen, is die mogelijkheid opengesteld voor een ieder. Toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht heeft ook tot gevolg dat tegen de vaststelling van het inrichtingsplan geen bezwaar gemaakt kan worden, maar alleen beroep bij de bestuursrechter. Die beroepsprocedure vindt overeenkomstig artikel 8.2 plaats in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Beroepsmogelijkheden zullen in aansluiting op de hoofdregels van de Algemene wet bestuursrecht overigens wel uitsluitend open staan voor belanghebbenden.

Tweede lid

Van de vaststelling van het inrichtingsplan wordt door de minister ingevolge artikel 12, tweede lid, van de Bekendmakingswet kennisgegeven in de Staatscourant.

Artikel 3.1 (exploitatievergunning)

Dit artikel beperkt het aantal op grond van artikel 4.1 te veilen exploitatievergunningen voor laden of shops tot maximaal één voor de desbetreffende verzorgingsplaats. Voor motorbrandstofverkooppunten volgt de verlening van exploitatievergunningen de veilingen op basis van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen, waarvoor wordt verwezen naar artikel 4.9 en de daarbij behorende toelichting, en is in de praktijk ook sprake van een maximum van één.

Vanaf inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden voor laadstations, motorbrandstofverkooppunten of gemakswinkels uitsluitend vergunningen verleend op de daarvoor vastgestelde locaties. Aanvragen voor deze voorzieningen die buiten de veiling om worden gedaan, of aanvragen die betrekking hebben op andere delen van de verzorgingsplaats dan in de veiling worden verdeeld, worden niet in behandeling genomen. Aanvragen voor andere voorzieningen of activiteiten, zullen in beginsel ook niet in behandeling worden genomen. In aansluiting op dit wetsvoorstel zullen de regels over activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving en de beoordelingsregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving zodanig worden aangepast dat de mogelijkheden om een omgevingsvergunning voor andere beperkingengebiedactiviteiten op de verzorgingsplaats te verkrijgen dan op grond van artikel 8.3 van dit wetsvoorstel, voor de realisatie of de exploitatie van de in dit wetsvoorstel geregelde voorzieningen nodig is beperkt zullen worden. Onderdeel van deze wijziging is onder meer het uitsluiten van de mogelijkheid om buiten gemakswinkels om bedrijfsmatig eten en drinken aan te bieden.

De systematiek van dit wetsvoorstel is dus zo dat eerst exploitatievergunningen voor weggebonden voorzieningen kunnen worden aangevraagd en verleend, wanneer voor de betreffende voorziening in een inrichtingsplan een locatie is aangewezen en gedurende het tijdvak dat opengesteld wordt op voor die locatie aanvragen in te dienen als daarvoor een vergunning beschikbaar is. Is geen inrichtingsplan vastgesteld of bevat het inrichtingsplan geen locaties, zoals bij solitaire verzorgingsplaatsen het geval zal zijn, dan zijn daar dus geen exploitatievergunningen mogelijk.

Artikel 3.2 (keuzevrijheid weggebruiker)

Dit onderdeel regelt een zogenoemd gebiedscriterium, dat erop is gericht de weggebruiker keuzevrijheid te geven in laadstations of gemakswinkels tussen opeenvolgende verzorgingsplaatsen in dezelfde rijrichting. Het gaat hier om een vergelijkbaar gebiedscriterium zoals dat ook lang voor tankstations heeft gefunctioneerd. Deze regel gaat gepaard met overgangsrecht wat een uitgestelde inwerkingtreding inhoudt (zie toelichting bij artikel 9.4).

Artikel 4.1 (veiling)

Dit artikel schrijft voor dat de verlening van exploitatievergunningen door de minister van Infrastructuur en Waterstaat plaats vindt door middel van een veilingprocedure. De keuze voor deze wijze van verdeling is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting. De inrichting van de veilingprocedure en de daarin te stellen zekerheid voor betaling van het bod wordt geregeld bij ministeriële regeling. Daartoe horen onder meer de regels voor het vaststellen van de betaaltermijn, bedoeld in artikel 4:87, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 4.2 (aanvragen)

Dit artikel geeft de belangrijkste aanvraagvereisten en regelt een grondslag voor nadere regeling bij ministeriële regeling. Omdat de randvoorwaarden voor de exploitatie, inclusief de voor realisatie van de betreffende werken te stellen voorschriften en beperkingen vanuit het oogpunt van het veilig en doelmatig gebruik en de bescherming van de infrastructuur, reeds zijn vastgesteld in het inrichtingsplan, kan de aanvraag in beginsel uitsluitend betrekking hebben op het financieel bod en de in het volgende artikel geregelde zekerheidsheidsstelling. Aanvragers dienen er voorts mee rekening te houden dat zij bij het winnen van de veiling verplicht zullen zijn een tijdschema te verschaffen voor de realisatie en exploitatie van de voorzieningen, een raming van de kosten en opbrengsten en een lijst van de bij de realisatie en exploitatie betrokken partijen. Dit laatste is geregeld in artikel 4.5.

Artikel 4.3 (zekerheidsstelling)

Voor de aanvrager die in de veiling het hoogste bod uitbrengt en aan wie de exploitatievergunning kan worden verleend, ontstaat bij de verlening van de exploitatievergunning een betalingsverplichting jegens de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het is daarom van belang dat de aanvrager het uitgebrachte bod ook gestand kan doen. Met het oog daarop voorziet dit artikel in een verplichte zekerheidsstelling, volgens bij ministeriële regeling te stellen regels. Deze zekerheidsstelling zal bij het indienen van de aanvraag gegeven dienen te worden.

Artikel 4.4 (minimumeisen)

Dit artikel maakt een uitzondering op artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin is geregeld dat het bestuursorgaan een aanvraag pas buiten behandeling kan laten wegens een onjuiste of onvolledige aanvraag, indien het de aanvrager in de gelegenheid heeft gesteld de aanvraag binnen een gestelde termijn aan te vullen. Nu de eisen die gesteld worden aan de aanvraag relatief eenvoudig zijn – te weten een financieel bod en de zekerheidsstelling daarvoor – is het voor het goede verloop van de veiling van belang dat na het aflopen van het tijdvak voor het indienen van aanvragen geen aanvullingen meer mogelijk zijn.

Het tweede lid van dit artikel bevat de mogelijkheid om nadere eisen te regelen waaraan elke aanvraag die meedoet aan een veiling, zal dienen te voldoen.

Artikel 4.5 (besluitvorming)

In dit artikel is tot uitdrukking gebracht dat vergunning wordt verleend aan de hoogste bieder in de veiling, mits dat bod berust op een volledige aanvraag. Onvolledige aanvragen worden na het verstrijken van de aanvraagtermijn buiten behandeling gelaten. Andere ontvankelijke aanvragen, die niet het hoogste bod bevatten, worden afgewezen. Degene aan wie vergunning wordt verleend is verplicht tot betaling overeenkomstig de regels die krachtens artikel 4.1, derde lid, onder g, worden vastgesteld.

Artikel 4.6 (voorwaarden en voorschriften exploitatievergunning)

Dit artikel regelt de inhoud van de exploitatievergunning. Daaronder valt onder meer de beschrijving van de activiteiten die tot de exploitatie behoren. Voorts is in dit artikel geregeld dat exploitatievergunningen worden vastgesteld voor een beperkte duur. Dat is in de eerste plaats om de bruikbaarheid van de verzorgingsplaats voor het openbaar verkeer te waarborgen. Met de functie van de verzorgingsplaats is onverenigbaar dat locaties voor onbepaalde tijd zouden worden uitgegeven en daarmee voor onbepaalde tijd onbruikbaar zouden zijn voor gebruik door het verkeer. Het toelaten van de exploitatie van weggebonden voorzieningen is om deze reden slechts voor bepaalde duur mogelijk, zonder zekerheid dat de locatie voor dezelfde soort voorziening blijft in een daaropvolgend tijdvak.

Daarnaast wordt met de beperkte duur tevens voldaan aan de artikelen 11 en 12 van de Dienstenrichtlijn, op grond waarvan in aantal beperkte vergunningen, waarvan voor de hier geregelde voorzieningen onder dit wetsvoorstel ook sprake zal zijn, slechts voor bepaalde tijd kunnen worden verleend.

De maximumduur van de vergunning is vastgesteld op 15 jaar. Daarbij is rekening gehouden met de terugverdientijd van investeringen in de voorzieningen. Verwezen wordt naar paragraaf 5.5 van het algemeen deel van deze toelihcting. Daarnaast geldt als uitgangspunt dat in concrete gevallen een termijn met twee jaar kan worden verlengd, indien dat voor de uitvoering van deze wet noodzakelijk is. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer een vergunning afloopt terwijl de procedure voor het inrichtingsplan en de veiling nog loopt en de continuïteit van de voorziening in dergelijke situaties van belang is. Door dit vooraf in de wet te bepalen is dit transparant voor alle gegadigden. Datzelfde geldt voor de mogelijkheid om de looptijd van verschillende exploitatievergunningen op dezelfde verzorgingsplaats op elkaar af te kunnen stemmen. Dat is een noodzakelijke voorziening om te verzekeren dat herinrichting kan plaatsvinden en ook om mogelijk te maken dat gegadigden in de gelegenheid zijn om gelijktijdig te kunnen meedingen naar verschillende exploitatievergunningen voor meerdere voorzieningen op de verzorgingsplaats.

Naast deze beperking, kunnen ook andere beperkingen worden gesteld en voorschriften aan een vergunning worden verbonden. Een van de voorwaarden is dat in de vergunning een termijn wordt opgenomen waarbinnen met de uitvoering dient te zijn gestart. De voorwaarden en voorschriften kunnen ook worden gebruikt om nader te specificeren welke activiteiten als integraal onderdeel van de betreffende exploitatie worden gezien of juist niet, voor zover daarover niet reeds op grond van artikel 1.2, tweede lid, bij ministeriële regeling regels zijn gesteld.

Artikel 4.7 (wijziging, intrekking)

Voor de regels over intrekking is grotendeels aangesloten bij de systematiek die wordt toegepast voor de Wet windenergie op zee, waarin sprake is van een vergelijkbare uitgifte van vergunningen. Daarnaast zijn gronden tot intrekking opgenomen die verband houden met de uitvoering van het inrichtingsplan, niet naleving van dit wetsvoorstel of als geen huurovereenkomst tot stand komt.

Het achterliggende belang is dat de verzorgingsplaats aan zijn functie moet kunnen blijven beantwoorden, en dat voorzieningen kunnen worden geëxploiteerd voor zover dat binnen die kaders mogelijk is. Als een vergunning niet wordt benut, is het bovendien van belang deze opnieuw uit te kunnen geven aan andere gegadigden, in het belang dat de weggebruiker kan hebben bij de voorziening.

Artikel 4.8 (overdraagbaarheid van de vergunning)

Er is voor gekozen geen beperking te stellen aan de overdraagbaarheid. Dat betekent dat een eenmaal geveilde vergunning over kan gaan op een andere exploitant, bijvoorbeeld door een bedrijfsovername. Daarbij zal door de vergunninghouders wel steeds acht geslagen moeten worden op de verplichtingen van artikel 2.3. Voor de toestemming die is vereist, geldt dat deze van rechtswege is verleend indien deze niet tijdig is gegeven.

Artikel 4.9 (verhouding tot de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen)

In dit artikel is geregeld dat de veilingprocedure van dit wetsvoorstel niet geldt voor exploitatievergunningen voor motorbrandstofverkooppunten. Voor deze voorzieningen zal de veiling in beginsel plaats blijven vinden op basis van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen, voor zover de locaties hiervoor in de inrichtingsplannen zijn aangewezen. Dat brengt mee dat de artikelen 4.1 tot en met 4.5 niet van toepassing kunnen zijn. In plaats daarvan wordt de exploitatievergunning verleend aan de degene met wie op basis van de veiling onder de genoemde wet een huurovereenkomst wordt gesloten.

Artikel 5.1 (biedboek)

Met het oog op een transparante veilingsprocedure, wordt voorafgaand aan de veiling een biedboek beschikbaar gesteld, waarop aanvragers hun bod kunnen afstemmen. Daarin zal onder meer informatie zijn opgenomen over de te exploiteren locatie en de daarvoor geldende voorschriften en beperkingen van het inrichtingsplan en de exploitatievergunning, de gegevens over de doorzet (zie artikel 5.2) en de voorwaarden van de huurovereenkomst die de winnaar van de vergunning met de staat zal moeten sluiten om daadwerkelijk van de locatie gebruik te kunnen maken.

Artikel 5.2 (gegevensverstrekking)

Eerste, tweede en derde lid

Een van de functies van het biedboek is om bij te dragen aan een gelijk speelveld bij de veiling. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat de zittende exploitant geen oneerlijk voordeel geniet in de

veiling door een betere bekendheid met de doorzet van elektriciteit of met de omzetcapaciteit van de locatie voor de shop. Om deze reden is, in navolging van een vergelijkbare regeling van de biedboeken in de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen voorzien in een verplichte informatieverstrekking over de relevante locaties door de zittende vergunninghouder. In het eerste lid is opgenomen dat de vergunninghouder ten behoeve van het biedboek ten aanzien van de locatie waarop de veiling betrekking heeft, de gegevens van de doorzet respectievelijk de shopomzet verstrekt aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

De gevraagde doorzetgegevens worden uitgesplitst naar de kilowatturen per laadpaal, met de laadcapaciteit. De gegevens die worden gevraagd betreffen de gegevens over drie jaren voorafgaand aan het veilingjaar van de betrokken locatie.

Potentiële bieders moeten de verdiencapaciteit van de betreffende locatie goed in kunnen schatten, waardoor het van belang is dat ook voor de gemakswinkel de omzet op de locatie bekend wordt.

Op niet-naleving van de verplichtingen tot gegevensverstrekking kan worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete op grond van artikel 7.2 van dit wetsvoorstel.

Vierde lid

Het vierde lid biedt de ruimte om bij ministeriele regeling aanvullende voorschriften te geven over de te verstrekken gegevens ten behoeve van het biedboek. Dit kan worden gedaan in het geval dat dit nodig blijkt te zijn om de effectiviteit van de veiling te verbeteren.

Vijfde lid

Om de bedrijfsvertrouwelijkheid van de gegevens die worden verstrekt, te waarborgen, is ervoor gekozen om in het biedboek de gemiddelden van die gegevens over drie jaar te vermelden. Zodoende wordt de omzet van de locatie op verschillende onderdelen goed weergegeven, zonder direct de precieze informatie per jaar naar buiten te brengen. Dit laat onverlet dat wel de volledige gegevens over de drie jaren voorafgaand aan het veilingjaar verstrekt moeten worden, zodat zeker wordt gesteld dat niet al vooraf bewerkte gegevens worden verstrekt waardoor de gegevens minder nauwkeurig en minder vergelijkbaar worden.

Artikel 5.3 (moment van verstrekking)

Eerste lid

Aangesloten is bij de termijn die gebruikelijk is voor de benzineveilingen.

Tweede lid

Door te verplichten dat de gegevens over doorzet en shopomzet, vergezeld moeten gaan van een verklaring van een accountant of accountant-administratieconsulent over de getrouwheid van die gegevens, wordt gewaarborgd dat een extra controle plaatsvindt op de juistheid van die gegevens. Het is immers van belang dat alle betrokkenen bij een veiling de juiste en volledige informatie voorhanden hebben. De verplichting om de gegevens over doorzet en shopomzet te verstrekken ligt in instantie bij de vergunninghouder. In de praktijk heeft deze de gevraagde informatie onder zich of dient deze zorg te dragen daarover te kunnen beschikken als vergunninghouder onder dit wetsvoorstel.

Artikel 6.1 (verhouding tot huurrecht)

Eerste lid

Wie op een locatie een voorziening wil realiseren, heeft, behalve de benodigde vergunningen, waaronder die van dit wetsvoorstel, ook medewerking nodig van de staat als grondeigenaar. De staat zal in de praktijk deze medewerking alleen aan de vergunninghouder verlenen. De staat verleent deze medewerking in de vorm van een huurovereenkomst, waarin een vergoeding wordt gevraagd voor de economische waarde van de grond die voor de exploitatie zal worden gebruikt. Dit artikel regelt de bepalingen die afwijken van het Burgerlijk Wetboek voor huurovereenkomsten voor locaties waarvoor vergunningen zijn verleend op basis van dit wetsvoorstel. Dat wil zeggen dat het gaat over locaties voor een laadpunt of laadstation of voor een gemakswinkel. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om huurovereenkomsten voor locaties voor tankpunten of tankstations. Voor dergelijke locaties zijn in de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen reeds bijzondere bepalingen inzake de huur opgenomen. In dit wetsvoorstel worden met die regeling vergelijkbare bepalingen

opgenomen voor de locaties die op basis van dit wetsvoorstel zullen worden verdeeld. De afwijkingen zijn vergelijkbaar met de artikelen 3 en 4 van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen voor motorbrandstofverkooppunten, met dien verstande dat in het onderhavige wetsvoorstel geen veiling van de huurovereenkomst aan de orde is en dat het onderscheid tussen vestiging en exploitatie, dat in de benzinemarkt gemaakt wordt en dat in de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen heeft geleid tot een bijzondere regeling over onderhuur, voor de laad- en shop-voorzieningen niet relevant is. Hier is het immers steeds de vergunninghouder die zelf ook huurder zal worden. Het gaat in dit artikel uitsluitend over huurovereenkomsten voor locaties waarvoor een vergunning is verleend op grond van artikel 4.5 van dit wetsvoorstel. Dit artikel is dus niet van toepassing op huurovereenkomsten die zijn gesloten voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze bepaling en voor locaties waarvoor nog geen exploitatievergunning is verleend.

Tweede lid

Tussen de staat en de huurder ontstaat een bijzondere rechtsverhouding. Onderdeel van deze bijzondere rechtsverhouding zijn de vergaande bevoegdheden van de huurder ten aanzien van de opstallen. De huurder huurt in de eerste plaats een locatie, dat wil zeggen: een gedeelte van de verzorgingsplaats dat is ingericht of is in te richten voor een bepaalde voorziening. De staat verhuurt de grond onbebouwd. De vraag wat er met deze locatie – de grond – mag gebeuren, wordt door het publiekrecht bepaald. Die grond kan onbebouwd zijn, maar ook bebouwd; wat er op de locatie staat, kan per locatie verschillen. 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 de huurder ervoor te zorgen, dat alles in een behoorlijke staat verkeert en blijft verkeren. Dit is gebaseerd op de gedachte 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 meent nodig te hebben voor zijn werkzaamheden. Hiervoor is dus een bijzondere regeling opgenomen die het bepaalde in de artikelen 215 en 217 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek nader uitwerkt. Zonder deze bijzondere regeling is niet zeker dat de verhuurder niet hoeft in te staan voor de kwaliteit van de opstallen.

Het gaat in dit artikel uitsluitend over een privaatrechtelijke bevoegdheid, die de huurder anders niet zonder toestemming van de verhuurder zou hebben. Zij laat onverlet dat wettelijke voorschriften van toepassing kunnen zijn op het gebruik van deze bevoegdheid voor het aanbrengen, wijzigen of verwijderen van gebouwen, werken of beplantingen en de bijkomende handelingen. Het artikel geeft dus geen vrijwaring van omgevingsrechtelijke of andere publiekrechtelijke verboden, van vergunningen op basis van deze wet of andere regelgeving of van andere eisen.

Derde lid

De vergunningen die krachtens dit wetsvoorstel worden verleend, zijn in aantal beperkt (artikel 3.1) en in looptijd beperkt (artikel 4.6, tweede lid). In aansluiting daarbij dient vermeden te worden dat het huurrecht langer door kan lopen dan de vergunningplicht. In artikel 4.6 is voor de publiekrechtelijke exploitatievergunning geregeld dat deze eenmalig met twee jaar kan worden verlengd als dat noodzakelijk is in het belang van een goede uitvoering van deze wet. Bijvoorbeeld als de veiling procedure onverhoopt langer duurt. In dergelijke gevallen dient ook de huurovereenkomst verlengd te kunnen worden.

Vierde lid

Om de bijzondere rechtsverhouding tussen de staat en de huurder de vorm te kunnen geven in de huurovereenkomst van de locatie (de grond) tussen de staat en de huurder, is het noodzakelijk om de toepassing van de bepalingen (artikelen 290 tot en met 310) over de huur van bedrijfsruimten in afdeling 6 van titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek uit te sluiten. Dit betreft immers regelingen voor huurders van gebouwde onroerende zaken die niet kunnen worden toegepast op de (onbebouwde) verhuur van de locaties van de verzorgingsplaats. Daarnaast is het ook noodzakelijk af te wijken van een aantal dwingendrechtelijke bepalingen van het algemene huurrecht. Daartoe is voorzien in een bijzondere regeling over enkele mogelijkheden om in de huurovereenkomst van de algemene verplichtingen van huurder of verhuurder af te kunnen wijken ten nadele van de huurder, door het buiten toepassing verklaren van de artikelen 206, derde lid, 215, zesde lid, en 226, vierde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Het gaat dan om onderwerpen als het verhelpen van gebreken, het veranderen van het gehuurde, de ontruimingsbescherming en koop breekt geen huur.

De afwijking ten aanzien van de ontruimingsbescherming in artikel 230a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek is opgenomen omdat niet valt uit te sluiten dat er zich op een locatie gebouwde onroerende

zaken als bedoeld in dat artikel 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 een locatie bevinden, aan de actuele huurder toekomt.

Vijfde lid

Dit artikellid geeft de basis voor een restwaarderegeling voor werken, gebouwen of beplantingen die na afloop van de huurtermijn door de huurder op de locatie worden achtergelaten, met het oog op het gebruik van de opvolgende huurder. Via de verhuurder (de staat) wordt de restwaarde door de opvolgend huurder vergoed aan de vertrekkend huurder. Of en zo ja, welke werken, gebouwen of beplantingen achter kunnen blijven, zal door de verhuurder op basis van de huurovereenkomst worden bepaald. Die kan daarbij rekening houden met de omstandigheid of de locatie opnieuw wordt uitgegeven voor de betreffende voorziening of dat dit niet het geval is en met andere omstandigheden zoals de vraag of het gaat om werken die per exploitant verschillen waarvoor het om die reden niet voor de hand ligt deze achter te laten. Dit artikellid regelt vervolgens de vergoeding voor de gebouwen, werken en beplantingen die mogen achterblijven. Deze vergoeding geldt in de plaats van de aanspraak die een gewone huurder kan maken voor veranderingen aan het gehuurde (artikel 216, derde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek).

Voor de waardebepaling is aangesloten bij de systematiek van de Wet waardering onroerende zaken. Het gaat om de vervangingswaarde, als bedoeld in artikel 17, derde lid, van die wet. Hoe die moet worden berekend is op basis van artikel 20, tweede lid, van die wet, thans uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit onderbouwing en uitvoering waardebepaling Wet waardering onroerende zaken en op basis daarvan in artikel 4, van de Uitvoeringsregeling instructie waardebepaling Wet waardering onroerende zaken. In de praktijk zal hiervoor een taxatiewijzer worden gehanteerd door de staat. Onderzocht wordt nog of kan worden aangesloten bij taxatiewijzers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, al dan niet in aangepaste vorm.

Artikel 7.1 (handhaving)

De bestuursrechtelijke handhaving is opgedragen aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat, die tevens bevoegd gezag is voor de verlening van de vergunning.

Artikel 7.2 (bestuurlijke boete)

Gekozen is voor een bestuurlijke boete om aan te sluiten bij het bestaande sanctiestelsel dat voor de gegevensverstrekking en de biedboeken is geregeld in de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen. De boete is een sanctie voor het niet of niet volledig verstrekken van de gegevens. Het gaat om gegevens die noodzakelijk zijn voor potentiële gegadigden van de exploitatievergunning en om gelijke kansen te waarborgen bij de veiling van die vergunning.

Net zoals het geval is in de genoemde wet, gaat het bij de verplichting tot gegevensverstrekking sprake van een besloten context. Kenmerkend voor een besloten context is ten eerste het bestaan van een gespecialiseerd bestuursorgaan dat met de uitvoering van de regels is belast en uit dien hoofde met een afgebakende doelgroep te maken heeft. Ten tweede zijn er tussen dat bestuursorgaan en de doelgroep verbindingen ter uitvoering van de regels of ten behoeve van het toezicht op de naleving. Indien sprake is van een besloten context is binnen het kabinetsbeleid voor sanctiestelsel een voorkeur voor bestuursrechtelijke sanctionering, zeker waar het betrekkelijk lichte feiten betreft die met niet al te zware sancties worden afgedaan. Echter, dit kan ook het geval zijn indien hoge geldboetes noodzakelijk zijn om de naleving van regels door bijvoorbeeld grote bedrijven te stimuleren.

Namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat zal Rijkswaterstaat met de uitvoering worden belast. Daarbij is er duidelijk sprake van een afgebakende doelgroep. De regels zijn uitsluitend van toepassing op degenen die gegevens over de te veilen locaties hebben, in de praktijk exploitanten van laadstations of gemakswinkels.

De overtreding van het niet of niet volledig verstrekken van de gegevens ten behoeve van het biedboek leidt niet rechtstreeks tot het toebrengen van schade aan individuele personen en is de normovertreding is op zich niet moreel afkeurenswaardig. Echter, de belangen van de betrokken biedende partijen zijn groot; het gaat om het al dan niet verkrijgen van een exploitatievergunning van een locatie. Gezien de doelstellingen van het wetsvoorstel is het juist van belang dat alle partijen die bij een veiling meedingen gelijke kansen hebben. Het niet verstrekken van gegevens is in dit geval daarom als ernstig aan te merken. Een punitieve sanctie is dan ook op zijn plaats, maar gezien het feit dat er geen schade wordt toegebracht aan personen en morele afkeurenswaardigheid ook niet aan de

orde is, ligt een bestuurlijke boete meer voor de hand dan een strafrechtelijke sanctie. Met een bestuurlijke boete kan de minister ook meteen na constatering de sanctie opleggen. Een strafrechtelijke vervolging neemt meer tijd in beslag.

Concluderend, gezien het feit dat er sprake is van een besloten context, de aard en de ernst van de overtreding, is het introduceren van een bestuurlijke boete het meest aangewezen handhavingsinstrument.

De hoogte van de boete wordt vastgesteld op ten hoogste eenmaal de jaarlijkse gebruiksvergoeding voor de locatie in kwestie. Door eenmaal de jaarlijkse vergoeding als maximale boete te nemen wordt de hoogte van die boete gelieerd aan de verdiencapaciteit en daarmee indirect de marktwaarde van de locatie. De gebruiksvergoeding is de huur die verschuldigd is.

Artikel 8.1 (aanpassing Alcoholwet)

Verwezen wordt naar paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 8.2 (aanpassing Algemene wet bestuursrecht)

In dit artikel is geregeld dat tegen de vaststelling van een inrichtingsplan en tegen besluiten over een exploitatievergunning in het kader van de veiling, beroep in eerste en enige instantie open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 2.1.

In dit artikel wordt geregeld dat tegen het inrichtingsplan en de exploitatievergunningen beroep in eerste en enige instantie open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat is ten eerste vanwege de gelijkenis van de hier geïntroduceerde figuur met projectbesluiten, en met inrichtingsbesluiten, zoals die in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet zijn geregeld, waarvoor in beide gevallen ook is gekozen voor beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ten tweede omdat het van belang is dat eventuele geschillen over de vaststelling van inrichtingsbesluiten tijdig tot een finale beslechting komen, omdat de inrichtingsbesluiten belangrijke kaders vormen voor de veiling van de exploitatievergunning. Rechtszekerheid over datgene waarop geboden wordt is van groot belang voor het goed verloop van een veiling. De exploitatievergunningen zijn uitvoeringsbesluiten van de gekozen locaties en vormen het sluitstuk van het besluitvormingsproces. Naar verwachting zullen de geschillen daaromtrent beperkt van omvang zijn en is het het onwenselijk voor deze besluiten een andere rechtsgang te kiezen dan voor de inrichtingsplannen. Voor de toelichting wordt verwezen naar paragraaf 7 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 8.3 (aanpassing Omgevingswet)

Het inrichtingsplan neemt in de praktijk de functie over die omgevingsvergunningen voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot de weg tot nu toe spelen, om te bepalen welke activiteiten (anders dan het gebruik door het openbaar verkeer) toelaatbaar zijn op verzorgingsplaatsen. Andere publiekrechtelijke toestemmingen of omgevingsvergunningen blijven de verantwoordelijkheid van de exploitanten. Die huidige praktijk is aanvraaggedreven en kent als gevolg daarvan, vooral wat betreft de laadpunten, in hoge mate een ad hoc karakter, waarin de locatie, de timing en het aantal laadpalen per aanvraag en aanvrager wordt bepaald. Juist voor laadstations en gemakswinkels is de belangstelling in de afgelopen periode zodanig toegenomen dat die beoordeling per geval niet langer volstaat om de verantwoordelijkheid van de Minister voor een evenwichtige verdeling van de verzorgingsplaatsen en daarop te bieden voorzieningen waar te kunnen blijven maken. Daarom voorziet artikel 2.1 in de mogelijkheid om ambtshalve de locaties aan te wijzen voor de genoemde voorzieningen. De veiling van de exploitatievergunning krijgt daardoor slechts de functie te bepalen wie de uitvoering van de activiteiten ter hand zal mogen nemen.

Om deze reden regelt dit artikel via de Omgevingswet dat voor de uitvoering van het inrichtingsplan geen omgevingsvergunning voor de beperkingengebiedactiviteiten meer nodig is. Datzelfde geldt overigens op grond van artikel 2.2 al voor verkeersbesluiten, waar die ingevolge de Wegenverkeerswet 1994 noodzakelijk zijn om de nodige maatregelen tot inrichting van de weg voor het verkeer vorm te geven.

Het inrichtingsplan zal voor de locaties van de voorzieningen ook de voorschriften en beperkingen bevatten die bij de exploitatie, en de daarvoor te realiseren werken, in acht genomen dienen te worden. De handhaving van deze voorschriften en beperkingen zal plaatsvinden op basis van de regels die voor beperkingengebiedactiviteiten zullen worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Het inrichtingsplan vult deze regels nader in. Voor zover buiten de grenzen van het inrichtingsplan wordt gehandeld, kan worden gehandhaafd op basis van het ontbreken van een

omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit. Het toetsingskader voor de beoordeling van die vergunningen zal overigens in het Besluit kwaliteit leefomgeving zo worden aangepast, dat het met deze systematiek overeenstemt door toetsing aan het inrichtingsplan mogelijk te maken.

Het inrichtingsplan is dus een integraal instrument voor het actieve beheer van de verzorgingsplaats. Voor de regeling van deze integrale benadering is aangesloten bij een vergelijkbare regeling van artikel 5.7, eerste lid, van het Omgevingsbesluit voor projectbesluiten. Dat artikel zal overigens worden aangepast, in die zin dat een projectbesluit ook moet kunnen gelden als inrichtingsplan, bedoeld in artikel 2.1 van dit wetsvoorstel. Dat zal immers aan de orde kunnen zijn wanneer een herinrichting van een verzorgingsplaats niet beperkt blijft tot het bestaande areaal van een verzorgingsplaats maar wanneer deze gewijzigd wordt.

Dit artikel regelt dat de uitzondering van de omgevingsvergunning wordt opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit geldt structureel voor de inrichtingsplannen, en tijdelijk gedurende het overgangsrecht, voor de exploitatievergunningen die krachtens artikel 9.1, eerste lid, worden verleend.

Artikel 9.1 (overgangsrecht: 2028–2030)

In dit artikel is een overgangsregeling opgenomen in het belang van de continuïteit van de dienstverlening op verzorgingsplaatsen. Als gevolg van de uitgifte van met name basisvoorzieningen laden op basis van een lotingssystematiek in 2012 en de direct daaropvolgende jaren, lopen met ingang van 2028 in drie jaar tijd een groot aantal vergunningen voor basisvoorzieningen laden af. Om te vermijden dat deze locaties onnodig leeg komen te staan, als gevolg van de tijd die nodig is voor een zorgvuldige voorbereiding van de nieuwe uitgifte op basis van inrichtingsplannen en de veiling van de daarin aangewezen locaties, voorziet dit artikel in de mogelijkheid om deze bestaande locaties onder dit nieuwe wetsvoorstel te veilen, zonder dat daarvoor onmiddellijk een inrichtingsplan moet worden opgesteld.

Deze mogelijkheid is beperkt tot locaties waarop zich reeds voorzieningen bevinden. De te veilen locaties worden daartoe bij ministeriele regeling aangewezen. Daarbij heeft de minister enige beoordelingsruimte om de bestaande locaties optimaal aan te wijzen, nu de grenzen van de bestaande locaties uit verschillende bronnen, zoals losse vergunningen, samengesteld zullen moeten worden. Vanzelfsprekend heeft de minister de ruimte om een locatie niet op die wijze te veilen indien daarvoor toch reeds een inrichtingsplan kan worden vastgesteld. Bij toepassing van deze overgangsregeling zal de looptijd van de vergunning beperkt worden, met het oog op een moment waarop de andere rechten op de verzorgingsplaats aflopen en de wenselijkheid om die gelijk te trekken, zodat de herinrichting van de verzorgingsplaats als eenheid gepland en ter hand kan worden genomen.

De voorschriften en beperkingen voor de locatie die anders in een inrichtingsplan opgenomen zouden worden, staan bij toepassing van dit artikel in de exploitatievergunning die in het biedboek wordt opgenomen. De rechtsgevolgen die artikel 2.2 en artikel 8.3 aan de uitvoering van het inrichtingsplan verbindt, gelden dan voor de exploitatievergunning, waarin de relevante voorschriften en beperkingen worden opgenomen.

Artikel 9.2 (overgangsrecht wegrestaurants)

Op enkele tientallen verzorgingsplaatsen bevinden zich wegrestaurants, die actief zijn op basis van, vooral, erfpachtconstructies voor locaties die gedurende de vorige eeuw voor langere tijd zijn uitgegeven. Ten tijde van de invoering van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen bestond voor deze wegrestaurants de mogelijkheid om deze oude rechten om te zetten naar een huurovereenkomst voor bepaalde tijd, die mee zou lopen in de veiling als servicestation. Van die gelegenheid is in de praktijk voor zover bekend geen gebruik gemaakt.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is gebleken dat de oude rechten van wegrestauranthouders weliswaar een voordelige lange geldigheidsduur kennen, maar eveneens dat de als keerzijde daaraan verbonden aloude voorwaarden waaronder eertijds de erfpacht is uitgegeven, knellend kunnen zijn om in te spelen op ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan. Zo is het erfpachters niet toegestaan de locatie door te verhuren en gelden er voorwaarden over openstelling en algemene toegankelijkheid. Niet alle wegrestaurantlocaties zijn op dit moment succesvol in exploitatie. Beide beperkingen zijn nadien voor nieuwe, steeds tijdelijke (maximaal vijftien jaar), vergunningverlening voor shops in vooral tankstations losgelaten en gedereguleerd.

Dit wetsvoorstel eerbiedigt in beginsel de oude rechten van wegrestauranthouders. Dit artikel beoogt echter de mogelijkheid te openen voor deze wegrestauranthouders om de langdurige erfpacht om te zetten in een huurovereenkomst, op het moment waarop op de verzorgingsplaats waarop zij gevestigd

zijn, voor het eerst een gemakswinkel wordt geveild, met voorrang in aanmerking te komen voor een exploitatievergunning, die dan verder geldt onder de nieuwe voorwaarden met een looptijd van ten hoogste vijftien jaren.

Artikel 9.3 (biedbeperking bij bestaande gemakswinkels)

Dit artikel voorziet in overgangsrecht voor situaties waarin een bestaande shop op een verzorgingsplaats is vergund voor inwerkingtreding van deze wet en deze vergunning nog doorloopt op het moment waarop een exploitatievergunning voor een gemakswinkel op basis van dit wetsvoorstel van kracht wordt. Deze situatie kan de zittende vergunninghouder een prikkel geven om te overbieden omdat dit een shopmonopolie op de verzorgingsplaats kan geven, terwijl andere gegadigden die mogelijkheid niet hebben. Omdat dit verstorend werkt voor een effectieve veiling is voorzien in een biedbeperking die de zittende vergunninghouder uitsluit van deelname aan de veilingprocedure. Naar verwachting doet zich deze situatie zich in de praktijk maar weinig voor.

Artikel 9.4 (overgangsrecht gebiedscriterium)

Voor het gebiedscriterium van artikel 3.2 geldt een uitgestelde inwerkingtreding in 2031. Vanaf dat moment geldt het gebiedscriterium onverkort. Dat houdt in dat op dat moment ook nog lopende ‘oude’ omgevingsvergunningen voor basisvoorzieningen energieladen of voor shops onder het gebiedscriterium gaan vallen. Dit artikel regelt dat dit het geval is. Daarmee kan vermeden worden dat op dat punt nog langdurig twee juridische systemen naast elkaar kunnen bestaan. Gekozen is voor 2031 omdat tegen die tijd zijn de bulk van de bestaande vergunningen voor basisvoorzieningen laden opnieuw zullen zijn uitgegeven. Bovendien geeft uitgestelde werking aan bestaande vergunninghouders, voor wie het gebiedscriterium een beperking kan opleveren, de gelegenheid om voor de dan nog lopende vergunningen zich voor te bereiden op de gelding van het gebiedscriterium.

Artikel 10.1 (evaluatie)

Gekozen is voor een iets langere duur voor een eerste evaluatie, namelijk binnen zeven in plaats van de standaard vijf jaar, omdat dit de gelegenheid geeft eerst ervaring op te kunnen doen met de volledige werking van het nieuwe stelsel, voordat het onderzoek naar de effecten daarvan in de praktijk afgerond en aan de Kamers gezonden dient te worden.

Artikel 10.2 (inwerkingtreding)

Inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is beoogd in de loop van 2027, zodat de wet tijdig beschikbaar is voor de vaststelling van locaties bij inrichtingsplan en de daaropvolgende veilingprocedure van exploitatievergunningen, met het oog op de eerste herinrichting van verzorgingsplaatsen in 2028. In dat jaar loopt op een aanzienlijk aantal verzorgingsplaatsen de eerste basisvoorzieningen laden af, en zal de ontwikkeling van deze verzorgingsplaatsen ter hand genomen moeten worden. Voor het gebiedscriterium van artikel 3.1 zal gewerkt worden met een uitgestelde inwerkingtreding. Zie voor de toelichting de artikelsgewijze toelichting bij artikel 9.4.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,