

Aan	DGMO
Van	Wetgevingswerken
Datum	27 oktober 2021
Versie	Definitief

Samenvatting

Het beleid voor de besluitvorming over voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen is hoofdzakelijk vormgegeven in een beleidsregel (de Kennisgeving) voor vergunningverlening op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) en in een technische ontwerprichtlijn voor de inrichting van verzorgingsplaatsen (het Kader). Het beleid wordt verder beïnvloed door de periodieke veilingsystematiek van private gebruiksrechten servicestations en benzinstations van de Benzinewet. In (geschillen over) de besluitvorming, met name waar het voorzieningen voor energieladen betreft, spelen ongeschreven en Europese normen een belangrijke rol. De ongeschreven nationale normen gaan vooral over de verhouding tussen het publiekrechtelijk en privaatrechtelijk handelen van de overheid, over het gebruik van openbare zaken en over schaarse vergunningen. Bovendien is pas recent duidelijk geworden dat ook de Dienstenrichtlijn van toepassing is op het vergunningstelsel voor het gebruik van verzorgingsplaatsen voor voorzieningen. In lagere rechtspraak is de Dienstenrichtlijn ook van toepassing geacht op de privaatrechtelijke medewerking die daarvoor nodig is van de overheid als eigenaar. De Dienstenrichtlijn stelt met het oog op de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten onder meer eisen aan de doelen (dwingende reden van algemeen belang), de non-discriminerende werking en de proportionaliteit van het vergunningstelsel. Gehanteerde criteria moeten aan dezelfde eisen voldoen en bovendien duidelijk en ondubbelzinnig zijn, objectief, vooraf bekendgemaakt, transparant en toegankelijk. Ook stelt de Dienstenrichtlijn eisen aan het gebruik van schaarse vergunningen, waarvan ook in het voorzieningenbeleid sprake is.

De Kennisgeving is niet geschreven met de Dienstenrichtlijn in gedachte, bevat geen richtinggevende uitspraken over de vraagstukken van ongeschreven recht en is summier in de relatie tot de wettelijke context. Geadviseerd wordt de Kennisgeving daarom als beleidsregel juridisch-technisch te vernieuwen door deze in meer detail uit te werken en toe te lichten, een en ander in het licht van de eisen van de Dienstenrichtlijn. De huidige Kennisgeving bevat in dat licht namelijk een reeks zwakke plekken of aandachtspunten die bij deze vernieuwing een rol kunnen spelen. Deze zijn in hoofdstuk 7

van het advies uitgewerkt en houden verband met (1) de (wettelijke regeling van) de met het beleid te dienen doelen, (2) de relevante ontwikkelingen in de behoeften van het openbaar verkeer, (3) het aanbod op verzorgingsplaatsen die in deze behoefte voorzien en (4) de besluitvorming daarover in de praktijk.

Samengevat wordt wat betreft de te dienen doelen geadviseerd een keuze te maken over de plaats van duurzaamheid als dwingende reden van algemeen belang, gelet op de opgave die bestaat voor energieladen met het oog op de klimaatdoelen en de energietransitie. Ofwel als onderdeel van het bestaande oogmerk van het verzekeren van een doelmatig gebruik van de weg door elektrische voertuigen, ofwel door in de regelgeving een zelfstandige doelstelling voor duurzaamheid, althans de energietransitie, op te nemen.

In het licht van deze doelen wordt geadviseerd scherper te definiëren welke behoeften van het openbaar verkeer relevant zijn voor verzorgingsplaatsen met voorzieningen, gelet op de technologische ontwikkeling van duurzame mobiliteit. Duidelijker gedefinieerde basisbehoeften die over langere tijd (bijvoorbeeld 15 jaar, de huidige duur van belangrijke voorzieningen) van belang zijn voor het verzekeren van een veilig en doelmatig, en mogelijk ook duurzaam, gebruik van de weg – zoals tanken, laden, rusten en gelegenheid tot eten en drinken – kunnen richting geven aan de bij de besluitvorming te hanteren criteria. Bijkomende uitgangspunten, zoals een schoon, heel en sociaal veilige verzorgingsplaatsen zijn daarbij van belang, evenals duidelijke keuzes over de vraag of en in hoeverre verzorgingsplaatsen in de behoefte aan capaciteit voor vrachtwagenparkeren kunnen voorzien.

Scherpere definities van de basisbehoeften van het openbaar verkeer bieden ook aanknopingspunten voor een meer consistente en stelselmatige uitwerking van het conceptuele onderscheid in het beleid tussen basisvoorzieningen, de algemene parkeervoorziening en andere, aanvullende voorzieningen. Geadviseerd wordt de juridisch bruikbare lijn te hanteren waarin aanvullende voorzieningen in algemene zin ondergeschikt zijn aan basisvoorzieningen en de algemene parkeervoorziening in termen van de te dienen doelen (wenselijk of onwenselijk), de omvang (basis voor aanvullend), de mate waarin een voorziening structurerend kan zijn voor de inrichting (eigen in- en uitritten, of delen met een basisvoorziening of algemene parkeervoorziening) en de duur van een vergunning voor de betreffende voorzieningen (duur beperken tot duur basisvoorziening van 15 jaar). Dit zal vooral van belang zijn voor de plaats van voorzieningen voor energieladen, waarvoor in het advies drie scenario's worden geïdentificeerd. De juridische vormgeving van de verhouding tot marktpartijen

(beleidsmatig schaars gemaakte rechten of niet) hangt in belangrijke mate af van een keuze uit die scenario's. Deze keuze werkt vervolgens door in de besluitvorming.

De huidige vormgeving van de besluitvorming kenmerkt zich niet door een duidelijke op daadwerkelijke en tijdige realisatie gerichte regie over de besluitvorming. Dat is historisch verklaarbaar maar leidt met name voor energieladen tot een praktijk waarin de besluitvorming gedreven wordt door het aanvraaggedrag van marktpartijen. Het gemis aan duidelijke procedurele regie en inhoudelijke criteria zorgt er ook voor dat, vooral voor energieladen, sprake is van soms langdurige procedures waarin tijdige realisatie geen gegeven is. Ook draagt het bij aan een situatie waarin sterk gejuridiseerde discussies zich concentreren in bezwaar- en beroepsprocedures achteraf. Aanpassingen van het beleid zijn daardoor meer gedreven door rechterlijke uitspraken dan door actuele beleidsdoelen en de daarvoor relevante behoeften van het openbaar verkeer. Geadviseerd wordt daarom door middel van duidelijkere regie op voorbereidingsprocedures, door verdelingsrondes voor verschillende basisvoorzieningen beter op elkaar af te stemmen en door beter uitgewerkte criteria, indieningsvereisten en standaardvoorschriften te zorgen voor een beleid waarop marktpartijen hun gedrag beter kunnen afstemmen. Aandachtspunt hierbij is de beleidsmatige vraag in hoeverre het realiseren van een netaansluiting overgelaten moet blijven worden aan de vergunninghouders en in hoeverre dit als door de overheid te faciliteren installatie kan worden gefaciliteerd.

De adviezen kunnen in verschillende scenario's worden geïmplementeerd, afhankelijk van beleidsmatige keuzes. In de eerste drie scenario's ligt de nadruk sterk op de positionering van energieladen in het beleid. Een relatief beleidsarm scenario is (a) 'niets nieuws doen', waarmee wordt volstaan met de geadviseerde juridisch-technische vernieuwing van de Kennisgeving in duidelijk toegelichte beleidsregels en waarbij de huidige verdeling van energieladen over beleidsmatig schaarse vergunningen voor basisvoorzieningen en niet beleidsmatig of fysiek schaarse vergunningen voor aanvullende voorzieningen wordt gehandhaafd. Het oplossend vermogen van dit scenario is waarschijnlijk beperkt en zal in belangrijke mate afhangen van de ruimte die op verzorgingsplaatsen gevonden kan blijven worden. Een tweede scenario (b) 'regie op aanvullende energielaadpunten' anticipeert op die beperking door vorm te geven aan een verdelingsprocedure voor beleidsmatig schaars gemaakte vergunningen voor aanvullende energielaadpunten. Een gemeenschappelijk kenmerk van scenario a en b is dat het onderscheid tussen energielaadpunten als basisvoorziening en als aanvullende voorziening blijft bestaan, wat een afwijking vormt van de geadviseerde consistente toepassing daarvan. Scenario (c) 'exclusieve basisvoorzieningen energieladen' heft dat verschil op en beschouwt alle energielaadpunten op gelijke wijze als basisvoorziening. Daarbij zal een keuze gemaakt moeten worden over het aantal verschillende exploitanten dat deze basisvoorziening mag aanbieden. Hierbij is een aandachtspunt dat de positie

van de basisvoorziening(en) energieladen zoveel mogelijk gelijkgesteld kan worden met de positie van de basisvoorziening voor benzine- of servicestations. Alle drie scenario's (a, b en c) lijken te verwezenlijken door een beleidsregel, met dien verstande dat de voorbereidingsprocedure voor benzine- of servicestations onderworpen blijft aan de veilingsystematiek van de Benzinewet.

De twee laatste scenario's (d) 'laden is parkeren' en (e) 'alles in één hand' plaatsen energieladen buiten het huidige conceptuele paar van basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen. In scenario d wordt energieladen in plaats daarvan gekoppeld aan de algemene parkeervoorziening. Dat betekent dat elke parkeerplaats een laadpunt kan krijgen, waarbij deze plaats niet exclusief wordt voorbehouden aan voertuigen die laden. Naast de mogelijkheid om deze plaatsen geregistreerd via schaarse vergunningen uit te geven, wat door middel van beleidsregels mogelijk is, bestaat de variant om energieladinfrastructuur vanwege de overheid aan te leggen, waarbij de markt wordt ingeschakeld via aanbesteding van een overheidsopdracht – dus inclusief een realisatieplicht (concessie). Scenario e houdt tenslotte in dat energieladen niet wordt gekoppeld aan de parkeervoorziening maar dat de huidige feitelijke functiescheiding tussen energieladen en benzine- of servicestations wordt opgeheven. Energieladen, benzine- en servicestations worden dan in een hand gelegd, ofwel door een veilingsystematiek (uitbreiding van de Benzinewet), ofwel door een integrale vergunningsystematiek (vergt wetswijziging), ofwel door aanbesteding van een concessie (inclusief realisatieverplichting) waarvoor ook wetswijziging nodig zal zijn.

De keuze voor een van de scenario's of voor mogelijke tussenvarianten, hangt vooral af van beleidsmatige afwegingen en praktische mogelijkheden op verzorgingsplaatsen. Wat betreft juridische vormgeving en praktische implicaties hebben de scenario's d en e waarschijnlijk de langste voorbereidingstijd nodig. Ook voor die scenario's geldt dat een juridisch-technische vernieuwing van de beleidsregel waarin de zwakke punten van de huidige Kennisgeving zo veel mogelijk worden opgelost, overeenkomstig scenario a, b of c, een kansrijke (eerste) oplossingsrichting kan vormen.

Inhoud

1. Inleiding 6
 2. Juridisch kader 8
 3. Doelen van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken 21
 4. Behoeften van het openbaar verkeer 27
 5. Aanbod van voorzieningen 35
 6. Besluitvorming 53
 7. Sterke en zwakke punten in de juridische vormgeving 59
 8. Doorwerking in een herziening van het voorzieningenbeleid 67
 9. Scenario's 72
- Bijlage – Kennisgeving 2021 90

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

- 1 Dit memorandum bevat onze analyse van het juridische landschap voor het voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen van het hoofdwegennet. De aanleiding voor deze analyse is een opdracht van het directoraat-generaal Mobiliteit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in het kader van de voorbereiding van nieuw beleid voor verzorgingsplaatsen. Dit memorandum is opgesteld door mr. O. Kwast met medewerking van mr. E. Kooreman.
- 2 Dit memorandum bevat allereerst een beschrijving van de opdracht zoals die door ons is uitgevoerd, inclusief de relevante beperkingen waaraan deze opdracht onderhevig is (1.2). Vervolgens wordt uiteengezet welk kader wij hebben gehanteerd bij deze analyse (hoofdstuk 2). Daarna volgt een nadere uitwerking van onze analyse volgens de vier niveaus van het analytisch kader (hoofdstukken 3 t/m 6). Daarop volgt een overzicht van zwakke punten van het huidige beleid (hoofdstuk 7) en een advies over een vijftal scenario's waarin het beleid zich zal kunnen ontwikkelen (hoofdstuk 8 en 9).

1.2 Opdracht, uitvoering en beperkingen

- 3 In het kort is de aanleiding voor deze opdracht de constatering dat de transitie naar een duurzame mobiliteit en energievoorziening op verzorgingsplaatsen gepaard gaat met nieuwe vraagstukken van schaarste in de ruimte voor het aanbod van voorzieningen, die in de praktijk moeilijk oplosbaar lijken binnen de bestaande kaders. De uitvoering van bestaande wetgeving door de betrokken overheidsdiensten en de marktpartijen leidt tot problemen en juridische geschillen, waarin buitenwettelijke leerstukken over o.a. het grensvlak van publiek- en privaatrecht en schaarse rechten een grote rol spelen. Opdrachtgever wenst door middel van een beleidstraject tot een voor een duurzaam mobiliteitssysteem toekomstig voorzieningenbeleid te komen, waarin sprake is van een productieve ordening van verhoudingen en doeltreffende sturing op publieke belangen. Gelet hierop wenst opdrachtgever inzicht te krijgen in de zwakke en sterke punten van het huidige juridische landschap en de vormgeving daarvan, en wat daarvan de gevolgen zijn voor de nu in de praktijk ontstane situatie en wat de wetgevingsjuridische kansen en risico's zijn voor de beoogde beleidsontwikkeling.
- 4 Met het oog daarop, wenst opdrachtgever een wetgevingsjuridische analyse van de ontstane situatie tegen de achtergrond van het huidige juridische landschap en van sterke en zwakke

punten in de vormgeving daarvan, met aandacht voor de rol van concreet op verzorgingsplaatsen gerichte wetgeving en beleid, en de rol voor meer algemene kaders over dienstenverkeer, over overheidsoptreden via publiek- en privaatrecht en over economische schaarste die in de rechtspraak aan de orde zijn. Daarnaast wenst opdrachtgever wetgevingsjuridisch advies over denkbare scenario's voor maatregelen om uit ontstane impasses te komen en een toekomstbestendig beleid te ondersteunen, zowel op korte en de langere termijn.

- 5 De in dit memorandum vervatte analyse en scenario's zijn beperkt tot wetgevingsjuridische analyses over het voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen. Dit advies staat zodoende tot op zekere hoogte los van de vraag of geschillen over het voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen op de juiste wijze zijn beslecht. De onderhavige opdracht is daarmee niet geschikt om uitspraken te doen over de juistheid van gerechtelijke uitspraken, en evenmin over de politieke wenselijkheid, over de richting, omvang of het tempo van de technologische ontwikkeling op het gebied van mobiliteit in de energietransitie, of over de economische haalbaarheid van verschillende scenario's.
- 6 Het in de memorandum vervatte analyse is onder andere gebaseerd op de uitleg van relevante wettelijke voorschriften en rechtelijke uitspraken. De relevante wettelijke voorschriften zijn niet op alle relevante punten eenduidig. Wij hebben op die punten, onder meer aan de hand van eventueel beschikbare jurisprudentie, wetsgeschiedenis en literatuur, deze wettelijke voorschriften zelf geduid. Wij hebben dit gedaan op basis van onze eigen inschatting en deskundigheid, maar kunnen niet uitsluiten dat een rechter tot een andere uitleg zou komen.
- 7 Dit memorandum en het daarin vervatte advies zijn uitsluitend bestemd voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Derden kunnen hier geen rechten aan ontleen.

2. Juridisch kader

2.1 Inleiding

8 Hieronder volgt een analyse van het huidige voorzieningenbeleid in het licht van de relevante juridische kaders en actuele ontwikkelingen die daarvoor relevant zijn. Het doel is te komen tot inzichten over de sterke en zwakke punten van de huidige juridische vormgeving van dat beleid die als bouwstenen kunnen dienen voor een vernieuwing.

2.2 Het huidige voorzieningenbeleid

9 Het huidige voorzieningenbeleid is in de eerste plaats vastgelegd in een Kennisgeving over "Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen" uit 2004 die nadien verschillende keren is gewijzigd (hierna: **Kennisgeving**).¹ De Kennisgeving heeft de status van een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Dat wil zeggen dat het gaat om een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. De Kennisgeving is daarmee een vorm van zelfbinding door het vaststellende bestuursorgaan, waar anderen dat bestuursorgaan ook in rechte aan kunnen houden. Het verschil met algemeen verbindende voorschriften is evenwel dat voor het bestuursorgaan een inherente afwijkingsbevoegdheid bestaat (art. 4:84 Algemene wet bestuursrecht). De ruimte om daarvan in de praktijk gebruik te kunnen maken is evenwel beperkt. In de bijlage bij deze analyse is een geconsolideerde versie opgenomen van de tekst van deze Kennisgeving zoals die op dit moment geldt.

2.3 Wettelijke basis en reikwijdte van de Kennisgeving

10 De Kennisgeving is vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat (inmiddels: Infrastructuur en Waterstaat) in verband met dienst bevoegdheid tot verlenen, wijzigen en intrekken van vergunningen op grond van de artikelen 2 en 3 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: **Wbr**).² De werkingssfeer van de Kennisgeving is daarmee

¹ Stort. 2004, 56; Stort. 2011, 23149; Stort. 2013, 32624; Stort. 2017, 11880; Stort. 2021, 475.

² De Wet beheer rijkswaterstaatswerken wordt in de toekomst vervangen door de Omgevingswet en het daarop gebaseerde Besluit activiteiten leefomgeving. Waar dat gevolgen heeft voor deze analyse wordt dat beschreven.

volgens artikel 4:71, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, beperkt tot de bevoegdheden van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (Rijkswaterstaat) op basis van de Wbr.

- 11 Over deze reikwijdte is discussie mogelijk. De rechtbank Den Haag gaat in een uitspraak van 14 april 2021 uit van de veronderstelling dat dat Kennisgeving ook beleid geeft voor de uitoefening van de privaatrechtelijke bevoegdheden van de Staat als grondeigenaar door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Rijksvastgoedbedrijf).³ Daar zijn een aantal vraagtekens bij te plaatsen. De Kennisgeving is alleen vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat en niet mede door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (of door de minister van Financiën die eerder via de Dienst Domeinen voor het staatseigendom verantwoordelijk was). De inhoud van de Kennisgeving gaat slechts in op criteria voor toetsing van aanvragen door Rijkswaterstaat. In de Kennisgeving zijn geen overwegingen opgenomen voor de privaatrechtelijke belangenafweging door de Staat voor het sluiten van overeenkomsten maar is slechts sprake van aanvragen en vergunningverlening. De Kennisgeving is dus in ieder geval niet geschreven om ook als privaatrechtelijke beleidsregel te gelden.
- 12 In het vervolg van deze analyse wordt uitgegaan van de tot de Wbr beperkte reikwijdte van de huidige Kennisgeving, al kan blijkens de uitspraak van de rechtbank Den Haag niet worden uitgesloten dat daarover door de rechter anders wordt geoordeeld. Gelet op deze onduidelijkheid verdient het aanbeveling om bij een herziening van het voorzieningenbeleid in de aanhef en de toelichting bij de beleidsregel de reikwijdte uitdrukkelijk overeenkomstig artikel 4:83 van de Algemene wet bestuursrecht te benoemen om deze onduidelijkheid op te heffen. Bij een dergelijke herziening bestaat overigens wel de keuzemogelijkheid om de reikwijdte en inhoud van de beleidsregel uitdrukkelijk te verbreden naar zowel de publiekrechtelijke als privaatrechtelijke besluitvorming over voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Zoals in deze analyse verder duidelijk zal worden kan een meer gecoördineerde uitoefening van beide bevoegdheden het voorzieningenbeleid versterken omdat dat initiatiefnemers beter in staat kan stellen hun gedrag daarop af te stemmen.

³ ECLI:NL:RBDH:2021:3894

2.4 Andere relevante juridische kaders voor het voorzieningenbeleid

a. Benzinewet

- 13 Op de toepassing van het voorzieningenbeleid in de praktijk zijn ook andere juridische kaders dan dat van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken van toepassing. Een belangrijke structurerende invloed gaat uit van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen (hierna: **Benzinewet**), waarin een regeling is opgenomen voor de periodieke veiling van het private gebruiksrecht (huurovereenkomst) om motorbrandstofverkooppunten of servicestations te exploiteren op verzorgingsplaatsen. Op 31 juli 2005 is de Benzinewet in werking getreden. Het doel was het vergroten van de prijsconcurrentie op en het verruimen van de toetredingsmogelijkheden tot de markt van de verkoop van motorbrandstoffen langs wegen in beheer bij het Rijk. Deze doelen vloeien voort uit het Project MDW Benzinemarkt. Plaatsen waar brandstoffen zoals benzine worden verkocht worden aan de hand van een veiling voor een periode van vijftien jaar in gebruik gegeven aan ondernemingen die zich met die verkoop bezighouden. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is namens de Staat eigenaar van de grond waarop verzorgingsplaatsen zijn gebouwd en voert deze veilingen uit. De Benzinewet regelt niet de eisen waaraan de verkoop van motorbrandstoffen is onderworpen vanuit een oogpunt van milieu, ruimtelijke ordening, en dergelijke, noch over bepaalde voorzieningen voor weggebruikers die bij een verkooppunt aanwezig mogen of moeten zijn, of juist achterwege moeten blijven.
- 14 De Regeling toelating veiling benzinestations langs rijkswegen en de Regeling veiling benzinestations langs rijkswegen regelen samen met de Benzinewet de veiling van locaties voor motorbrandstofverkooppunten. De veiling is openbaar en de deelnemer met het hoogste bod krijgt een huurovereenkomst met de Staat voor de geveilde locatie. Voor de veiling moet er een biedboek ter beschikking worden gesteld over de locatie die wordt geveild. Deze biedboeken bevatten informatie over de geveilde locatie. De partij die een aanvraag doet om mee te kunnen doen aan een veiling verzoekt per aanvraagformulier om toezending van één of meer biedboeken en een toelatingsformulier. De aanvrager moet aan verschillende (financiële) eisen voldoen om toegelaten te worden tot de veiling. Daarnaast moet er een bedrag van €1500 entreegeld per dag worden betaald om toegang te krijgen tot alle veilingen van die dag.
- 15 Deze wetgeving is relevant voor de basisvoorzieningen ‘benzinestations’ en ‘servicestations’ uit de Kennisgeving, omdat de uitkomst van de veiling van rechten voor deze basisvoorzieningen in de praktijk een doorslaggevende rol speelt in de

voorbereidingsprocedure van de vergunningverlening op basis van de Wbr. Het Gerechtshof Den Haag heeft op 9 december 2014 geoordeeld dat de Benzinewet niet van toepassing is op elektrische laadpunten.⁴

- 16 Aan de marktregulering van de benzinemarkt ligt overigens ook een opheffing van de functiescheiding tussen brandstofverkooppunten en wegrestaurants ten grondslag. De opheffing van dit beleidsmatige onderscheid zou mee meebrengen dat 'concessiehouders langs het hoofdwegennet gelijke ruimere mogelijkheden hebben om tegemoet te komen aan de veranderende eisen van de weggebruiker'. Dit ging gepaard met de gelegenheid voor 'zittende' wegrestaurants om de exploitatie voort te zetten als servicestation binnen het stelsel van de Benzinewet. De 99-jarige erfpachtovereenkomst kon worden omgezet in een 15-jarige concessie voor een servicestation waarbij de wegrestauranthouder dus ook de gelegenheid zou krijgen om een brandstofverkoop punt te exploiteren binnen de kaders van de Benzinewet. De gebruiksrechten van wegrestaurants die dat destijds niet hebben gedaan worden daarbij geëerbiedigd.

b. Algemene leerstukken van ongeschreven recht

- 17 In de rechtspraak naar aanleiding van besluitvorming over voorzieningen op verzorgingsplaatsen, vooral waar het de verhouding betreft tussen benzinestations en energielaadpunten, spelen algemene leerstukken van ongeschreven recht een relevante rol.

(i) De verhouding publiekrecht – privaatrecht bij gebruik van openbare zaken

- 18 Het eerste ongeschreven rechtelijke leerstuk dat van belang is gaat over de verhouding tussen, enerzijds, de besluitvorming door de minister van Infrastructuur en Waterstaat (Rijkswaterstaat) over de Wbr-vergunning voor het gebruik van verzorgingsplaatsen en, anderzijds, de besluitvorming door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Rijksvastgoedbedrijf) over privaatrechtelijke toestemming van de Staat voor het gebruik van de grond van verzorgingsplaatsen die in eigendom zijn van de Staat.
- 19 Daarbij is van belang dat verzorgingsplaatsen waterstaatswerken zijn in beheer bij het Rijk, die als onderdeel van het netwerk van rijkswegen moeten worden aangemerkt als openbare wegen, althans openbare zaken. In de rechtspraak en literatuur wordt voor het gebruik van

⁴ ECLI:NL:GHDHA:2014:4216

openbare zaken onderscheid gemaakt tussen 'normaal gebruik' en 'bijzonder gebruik'. Onder 'normaal gebruik' wordt dan verstaan: het gebruik overeenkomstig de openbare bestemming van de grond. Onder 'bijzonder gebruik' wordt verstaan: gebruik anders dan overeenkomstig de openbare bestemming van de grond. Het verschil is van belang voor de vraag of het gebruik waarvoor publiekrechtelijk een vergunning is verleend, privaatrechtelijk mag worden geweigerd.

- 20 Bij normaal gebruik overeenkomstig de openbare bestemming dat publiekrechtelijk vergund is, mag privaatrechtelijke toestemming in beginsel niet meer geweigerd worden omdat dit gezien wordt als misbruik van bevoegdheid (art. 3:13 BW). Dat is slechts anders als er zodanig zwaarwegende belangen zijn die zich verzetten tegen het gebruik van de locatie volgens de vergunning, dat niet gezegd kan worden dat de staat haar belang onevenredig zwaar heeft laten wegen. Bij bijzonder gebruik gelden de normen van de tweewegenleer voor het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden: privaatrechtelijke weigering is hier wel mogelijk, tenzij dat een onaanvaardbare doorkruising oplevert van het publiekrecht (lees: van de Wbr).
- 21 Voor de besluitvorming is dus van belang of het aanbieden van de betreffende voorziening op een verzorgingsplaats moet worden gekwalificeerd als normaal gebruik of als bijzonder gebruik van die openbare zaak. In de al genoemde uitspraak van de Rb. Den Haag is de rechter van oordeel dat het verlenen van Wbr-vergunning voor een elektrisch laadpunt meebrengt dat het realiseren daarvan 'normaal gebruik' oplevert. Dat is opmerkelijk omdat artikel 2 van de Wbr juist verbiedt om zonder vergunning van "*gebruik te maken van een waterstaatswerk (lees: verzorgingsplaats, red.) ... anders dan waartoe het is bestemd*" werken te maken of behouden. Met andere woorden: de vergunning is precies voor het reguleren van bijzonder gebruik ingesteld. De rechtbank redeneert echter zo dat *door verlening van de vergunning* het gebruik als het ware wordt genormaliseerd als 'gebruik overeenkomstig de vergunning'. Omdat de vergunninghouder gerechtigd is tot het gebruik van de locatie overeenkomstig de vergunning, levert het privaatrechtelijk weigeren van dat gebruik misbruik van bevoegdheid oplevert, tenzij sprake is van zwaarwegende belangen zoals hierboven vermeld. De rechtbank oordeelt daarbij dat de economische belangen van de staat zijn niet dergelijke zwaarwegende belangen zijn.⁵

⁵ ECLI:NL:RBDH:2021:3894.

- 22 Hoewel tegen deze uitspraak zou kunnen worden ingebracht dat een vergunning van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken om 'gebruik te maken van een waterstaatswerk ... anders dan waartoe het is bestemd' niet de openbare bestemming van dat werk als zodanig kan wijzigen, zeker niet waar het gaat om wegen waarvoor het ontstaan of tenietgaan van die bestemming wordt beheerst door (ruimtelijke) beslissingen over aanleg en door de regels van de Wegenwet, moet ermee rekening worden gehouden dat deze uitspraak zonder wettelijke interventie geldend recht zal kunnen blijven nu het aansluit op een vergelijkbare uitspraak van de Hoge Raad, al is een relevant verschil dat in die zaak de privaatrechtelijke belangen uitdrukkelijk in de publiekrechtelijke vergunning waren meegewogen.⁶ Het gevolg daarvan zou zijn dat slechts bij vergunningverlening op basis van de Wbr alle relevante openbare belangen moeten worden meegewogen, en zo nodig in voorschriften dienen te belangen, voor zover dat mogelijk is binnen het belangenkader van de Wbr, en dat er niet op kan worden vertrouwd dat deze uitwerking krijgen via privaatrechtelijke weg.
- 23 Deze rechtspraak is relevant voor zover niet kan worden uitgesloten dat in de huidige praktijk maatregelen die erop gericht zijn dat het gebruik van verzorgingsplaatsen bijdraagt aan het verzekeren van een veilig en doelmatig gebruik van de weg, via het privaatrechtelijke spoor worden getroffen. Gedacht kan worden eisen aan het gebruik van de grond, de duur van de exploitatie of het bevorderen van het aanbod van basisvoorzieningen. Geadviseerd wordt daarom om bij de herziening van het voorzieningenbeleid de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke afwegingen scherp op elkaar af te stemmen en in de beleidsregel glashelder te maken over welke bevoegdheden deze zich wel en over welke deze zich niet uitstrekt.
- (ii) Het leerstuk van schaarse rechten
- 24 Verder speelt in het voorzieningenbeleid het leerstuk over schaarse rechten, althans schaarse vergunningen een rol. Sinds enige jaren wordt in de rechtspraak aangenomen dat naar nationaal bestuursrecht een rechtsnorm bestaat, die op grond van het gelijkheidsbeginsel voorschrijft dat gelijke kansen moeten worden geboden aan gegadigden die mee te dingen naar beschikbare schaarse vergunningen (mededingingsruimte). Daartoe moet het bevoegd gezag een passende mate van openbaarheid betrachten met betrekking

⁶ Vgl. Amsterdam/Geschiere (HR 5 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH7845).

tot de beschikbaarheid van de schaarse vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria.⁷

- 25 Het belang van die nationaalrechtelijke jurisprudentie is, voor zover hier van belang, aanzienlijk kleiner geworden, sinds uit het arrest *Appingedam/Visser Vastgoed B.V. en Amersfoort/X BV* van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 30 januari 2018 is gebleken dat detailhandel (dus vrijwel alle economische activiteiten die bestaan uit het aanbieden van goederen of diensten aan consumenten) een dienst is die onder de Dienstenrichtlijn valt en dat de regels van Hoofdstuk III van deze richtlijn, die gaan over de vrijheid van vestiging, waaronder de regels over vergunningstelsels en schaarse vergunningen, ook van toepassing zijn op zuiver interne situaties.⁸ Daardoor blijkt in meer gevallen dan voorheen werd aangenomen sprake te kunnen zijn van (al dan niet verdachte) eisen aan diensten in de zin van de artikelen 14 en 15 van de Dienstenrichtlijn.
- 26 De Dienstenrichtlijn is daarmee het relevante kader voor het onderwerp van schaarse vergunningen voor het voorzieningenbeleid. De nationale norm over schaarse vergunningen is uitsluitend nog relevant voor economische activiteiten die niet onder de Dienstenrichtlijn vallen en kan derhalve in dit advies verder buiten beschouwing blijven. Voor alle basisvoorzieningen geldt immers dat sprake is van diensten die onder het toepassingsbereik vallen van de Dienstenrichtlijn, zoals hieronder wordt toegelicht.

c. De Dienstenrichtlijn

- (i) Toepassingsbereik (1): zijn de basisvoorzieningen een dienst?

- 27 Het toepassingsbereik van de Dienstenrichtlijn is, voor zover het vergunningen betreft, afhankelijk van twee voorwaarden: ten eerste moet sprake zijn van een dienst, en ten tweede van een vergunningstelsel in de zin van deze richtlijn. Dat energielaadpunten op verzorgingsplaatsen diensten zijn die onder de Dienstenrichtlijn vallen is vastgesteld in de uitspraak van 4 november 2020 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor restauratieve diensten wordt dat reeds in algemene zin aangenomen. Voor benzinstations is onduidelijk of sprake is van een dienst die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt. Hoewel de rechtspraak aanvankelijk terughoudend leek om dat aan te

⁷ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927

⁸ HvJEU 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44 en ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062

nemen voor detailhandel bij benzinestations, is uit de hiervoor genoemde rechtspraak gebleken dat deze terughoudend ten opzichte van detailhandel onterecht.⁹ Het ging in de Appingedam-zaak om een bestemmingsplan waarin onder “detailhandel-2” werd verstaan: “volumineuze detailhandel” verstaan: detailhandel die qua volumineuze aard van de goederen, [...] niet meer goed inpasbaar is in de bestaande winkelcentra, waaronder onder andere worden begrepen [...] detailhandel in auto’s, boten, caravans en tenten, keukens, badkamers, meubelen, bouwmaterialen, landbouwwerktuigen, tuincentra, ruitersportartikelen, fietsen en autoaccessoires”. Voor het overige wordt in overweging 33 van de Dienstenrichtlijn beklemtoond dat de diensten waarop deze richtlijn betrekking heeft, zeer diverse, voortdurend veranderende activiteiten betreffen, met de uitdrukkelijke vermelding dat tot die activiteiten diensten behoren die zowel aan bedrijven als aan particulieren worden verleend, zoals de distributiehandel.

28 Het Hof heeft in deze uitspraak onder meer het volgende overwogen (nadruk van ons):

*Aangezien in het hoofdgeding de handel in goederen aan de orde is, moet er nog op worden gewezen dat overweging 76 van richtlijn 2006/123, onder verwijzing naar de verhouding tussen deze richtlijn en de artikelen 34 tot en met 36 VWEU, betreffende het vrije verkeer van goederen, enkel preciseert dat de beperkingen waarop zij betrekking heeft eisen met betrekking tot **de toegang tot of de uitoefening van dienstenactiviteiten en niet eisen ten aanzien van de goederen zelf** betreffen. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, betreffen de voorschriften van het bestemmingsplan in het hoofdgeding niet de goederen zelf, maar de voorwaarden voor de geografische ligging van activiteiten in verband met de verkoop van bepaalde goederen, dus de voorwaarden voor toegang tot die activiteiten.”*

29 In dit advies wordt daarom rekening gehouden met de niet als denkbeeldig te verwaarlozen kans dat ook een vergunningstelsel voor de toegang van een exploitant tot de verkoop van motorbrandstof op verzorgingsplaatsen aan consumenten (retail) als dienst aangemerkt zal moeten worden als dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn.

⁹ HvJ EU 30 januari 2018, gevoegde zaken C-360/16 en C-31/16, ECLI:EU:C:2018:44 (Appingedam/Visser Vastgoed B.V. en Amersfoort/X BV). Daarmee lijkt de eerdere uitspraak van de Afdeling waarin de verkoop van alcohol in benzinestations buiten de Dienstenrichtlijn werd geacht te vallen achterhaald (zie: ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3770). De preambule (overweging 33) bij de Dienstenrichtlijn merkt ook distributiehandel (waaronder ook detail- en groothandelsverkoop van goederen en diensten vallen) aan als dienst.

(ii) Toepassingsbereik (2): vergunningstelsels

30 Behalve dat sprake moet zijn van een dienst is voor de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn van belang of sprake is van een “vergunningstelsel” in de zin van deze richtlijn of van een “eis”. Onder “vergunningstelsel” wordt verstaan:

elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit.

Voor het voorzieningenbeleid is evident dat het vergunningstelsel van de Wbr voor voorzieningen op verzorgingsplaatsen als zodanig moet worden opgevat, zodat de Dienstenrichtlijn daarop van toepassing is.

31 Daarnaast is door de Rechtbank Den Haag op 21 april 2021 in de eerdergenoemde uitspraak ingegaan op de vraag of ook de privaatrechtelijke toestemming van de Staat als eigenaar van de grond op verzorgingsplaatsen voor het gebruik daarvan voor het aanbieden van een basisvoorziening (die zoals hierboven is uiteengezet waarschijnlijk allen als dienst aangemerkt moeten worden) moet worden gezien als een “vergunningstelsel” in de zin van de Dienstenrichtlijn. Het ging in deze zaak om een aanvullende voorzieningen zoals een gemakswinkel bij een basisvoorziening voor energieladen. Volgens de rechtbank valt ook de privaatrechtelijke toestemming van de overheid als eigenaar onder het begrip vergunningstelsel.

32 Afgewacht zal moeten worden of dat oordeel van de Rechtbank Den Haag in een eventueel hoger beroep standhoudt. Als dat zo is, dan heeft dat vergaande gevolgen voor de overheid als eigenaar die daarin haast als vanzelfsprekend de economische belangen van de Staat betreft, waar in de lezing van de rechtbank de Dienstenrichtlijn aan in de weg staat omdat het geen dwingende reden van algemeen belang oplevert. Deze gevolgen zullen dan niet in de laatste plaats gevoeld worden op verzorgingsplaatsen. Als alle basisvoorzieningen inderdaad als dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn moeten worden aangemerkt, zoals hierboven waarschijnlijk geacht, dan betekent de uitspraak van de rechtbank Den Haag dat de Dienstenrichtlijn ook van toepassing zijn op de regels over de veilingprocedures uit de Benzinewet. Daarvoor zijn dan ook de artikelen 14 en 15 met verboden eisen of aan evaluatie onderworpen eisen (ook wel ‘verdachte eisen’ genoemd) van toepassing. Afgewacht moet worden of de uitspraak van de Rechtbank Den Haag standhoudt in hoger beroep alvorens dergelijke conclusies getrokken kunnen worden.

(iii) Doel van de Dienstenrichtlijn en strekking voor vergunningstelsels

- 33 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. Met het oog daarop mag een lidstaat de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk stellen van een vergunningstelsel tenzij het vergunningstelsel geen discriminerende werking heeft jegens de betrokken dienstverrichter, de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang en het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt (artikel 9 van de Dienstenrichtlijn).
- 34 Daarop gebaseerde vergunningstelsels moeten op zodanige criteria berusten dat bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid niet op willekeurige wijze kunnen uitoefenen. Deze criteria zijn niet-discriminatoir, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, evenredig met die reden van algemeen belang, duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, vooraf openbaar bekendgemaakt, transparant en toegankelijk (artikel 10, eerste en tweede lid, van de Dienstenrichtlijn).
- 35 De geldigheidsduur van een vergunning mag voorts niet beperkt zijn. Daarop bestaan twee uitzonderingen: ten eerste als sprake is van schaarse vergunningen en ten tweede als een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. Deze regels over de geldigheidsduur staat overigens los van een maximale termijn waarbinnen de dienstverrichter na ontvangst van de vergunning daadwerkelijk met zijn activiteit moet beginnen (artikel 11 van de Dienstenrichtlijn).
- 36 Een belangrijke consequentie van de Dienstenrichtlijn voor *schaarse* vergunningstelsels is verder dat in bij de verlening daarvan een selectie wordt gemaakt uit de gegadigden volgens een selectieprocedure die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt, met inbegrip van met name een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure. Bij de vaststelling van regels voor de selectieprocedure mogen lidstaten rekening houden met overwegingen die betrekking hebben op de volksgezondheid, de doelstellingen van het sociaal beleid, de gezondheid en de veiligheid van werknemers of zelfstandigen, de bescherming van het milieu, het behoud van cultureel erfgoed en andere dwingende redenen van algemeen belang, in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht (artikel 12 van de Dienstenrichtlijn).
- 37 Voorts zijn er diverse bepalingen over de vergunningprocedures en -formaliteiten in het algemeen, die erop gericht zijn dat aanvragers hun gedrag daarop kunnen afstemmen. Het

gaat dan onder andere om de voorwaarden dat de vergunningsprocedures en -formaliteiten duidelijk zijn, vooraf openbaar worden gemaakt en de aanvragers de garantie bieden dat hun aanvraag objectief en onpartijdig wordt behandeld. De vergunningsprocedures en -formaliteiten mogen geen ontmoedigend effect hebben en de dienstverrichting niet onnodig bemoeilijken of vertragen. Zij zijn gemakkelijk toegankelijk en eventuele kosten voor de aanvragers in verband met hun aanvraag zijn redelijk en evenredig met de kosten van de vergunningsprocedures in kwestie en mogen de kosten van de procedures niet overschrijden. Vergunningsprocedures en -formaliteiten bieden de aanvragers de garantie dat hun aanvraag zo snel mogelijk en in elk geval binnen een redelijke, vooraf vastgestelde en bekendgemaakte termijn wordt behandeld. Deze termijn gaat pas in op het tijdstip waarop alle documenten zijn ingediend. Indien gerechtvaardigd door de complexiteit van het onderwerp mag de termijn éénmaal voor een beperkte duur door de bevoegde instantie worden verlengd. De verlenging en de duur ervan worden met redenen omkleed en worden vóór het verstrijken van de oorspronkelijke termijn ter kennis van de aanvrager gebracht. Bij het uitblijven van een antwoord binnen de dienovereenkomstig vastgestelde of verlengde termijn wordt de vergunning geacht te zijn verleend. Andere regelingen kunnen niettemin worden vastgesteld, wanneer dat gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang, met inbegrip van een rechtmatig belang van een derde partij.

- 38 Behalve over vergunningstelsels bevat de Dienstenrichtlijn regels over eisen die verboden zijn (artikel 14) of die aan evaluatie moeten worden onderwerpen omdat ze verdacht zijn (artikel 15) met het oog op de doelen van de Dienstenrichtlijn.

2.5 Opbouw van deze analyse

- 39 De juridische vormgeving van het voorzieningenbeleid wordt hierna geanalyseerd in het licht van de genoemde relevante juridische kaders. Achtereenvolgens komen vier onderdelen van het voorzieningenbeleid aan de orde:
- a. De wettelijke doelen van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken;
 - b. De uitwerking van deze doelen in meer concreet door verzorgingsplaatsen te dienen algemene belangen die verband houden met de behoeften van het openbaar verkeer op rijkswegen aan verzorging van mens en voertuig;
 - c. De voorzieningen die op verzorgingsplaatsen worden aangeboden door de beheerder als publieke taak (algemene parkeerverzorging) en door marktpartijen als dienst, om in de onder b genoemde verzorgingsbehoeften van het openbaar verkeer te voorzien; en

- d. De besluitvorming over publiekrechtelijke en privaatrechtelijke toestemming voor het gebruik van verzorgingsplaatsen door de aanbieders van voorzieningen.

40 Deze onderdelen houden onderling verband. De werking van het voorzieningenbeleid dient zo te zijn dat de vergunningverlening voor gebruik van verzorgingsplaatsen tot een zodanig aanbod leidt van voorzieningen dat in de relevante behoeften van het openbaar verkeer wordt voorzien en dat verzorgingsplaatsen daardoor bijdragen aan het verzekeren van het veilig en doelmatig gebruik van de rijkswegen waartoe ze behoren. Dat zijn immers de dwingende redenen van algemeen belang, die op passende en dus coherente en stelselmatige wijze, dienen te worden nagestreefd in proportionele besluitvorming over voorzieningen op verzorgingsplaatsen.

2.6 Centrale vraag

41 De centrale vraag van deze analyse is dus wat zwakke en sterke punten zijn in juridische vormgeving van het voorzieningenbeleid. Heeft het voorzieningenbeleid de zojuist beschreven werking, en zo nee, op welke punten versterking van de juridische vormgeving nodig is.

42 Het antwoord op deze vraag hangt af van de voor de vier onderdelen relevante en actuele juridische kaders, mede gelet op de volgende ontwikkelingen:

- a. De betekenis van de klimaatdoelen in het licht van de wettelijk voorgeschreven doelstellingen van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken;
- b. De betekenis van de technologische ontwikkeling van mobiliteit en energie voor de behoeften van het openbaar verkeer waarop verzorgingsplaatsen gericht zijn;
- c. Het onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen in het beleid en de actuele ontwikkelingen in het aanbod van deze voorzieningen, vooral op het terrein van de verkoop van motorbrandstoffen – waarvoor een bijzondere wettelijke regeling, de Benzinewet relevant is – en op het terrein van de verkoop van motorenergie; en
- d. De ontwikkelingen in de rechtspraak over de toepassing van de Dienstenrichtlijn op publiekrechtelijke en privaatrechtelijke toestemming voor het gebruik van verzorgingsplaatsen, over de vraag of dat gebruik zogenoemd ‘normaal’ of ‘bijzonder’ gebruik is en welke verhouding publiekrechtelijke en privaatrechtelijk overheidshandelen kan hebben.

- 43 Waar onder invloed van de ontwikkelingen het juridische kader op een bepaald niveau ontoereikend blijkt of waar de samenhang tussen de niveaus onder druk komt te staan, ontstaan risico's voor de doelmatigheid van het beleid of voor juridische procedures met onzekere gevolgen.
- 44 De analyse wordt afgerond met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen in hoofdstuk 7. Deze geven een basis voor het verkennen van oplossingsrichtingen, die als mogelijke scenario's voor de implementatie van de bevindingen nader in hoofdstuk 8 en 9 in beeld worden gebracht.

3. De doelen van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken

3.1 Wettelijke doelen van de Wbr: toekomstvast?

45 Het doel van het voorzieningenbeleid wordt in de eerste plaats bepaald door het belangenkader van artikel 3 van de Wbr. Deze doelstellingen zijn:

- a. de bescherming van waterstaatswerken; en
- b. de verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken, met inbegrip van het belang van verruiming of wijziging anderszins van die werken.

46 Dit zijn de algemeen gehanteerde doelstellingen voor het beheer van de rijkswegen waarvoor de minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk is.

47 Verzorgingsplaatsen maken onderdeel van het door het Rijk beheerde netwerk van wegen. De verzorgingsplaatsen zijn aangelegd en beschikbaar gesteld om bij te dragen aan een veilig en doelmatig gebruik van de weg door het openbaar verkeer.

Een verzorgingsplaats maakt deel uit van het gesloten stelsel van rijkswegen. Dit stelsel heeft de publieke functie de weggebruiker in staat te stellen om, zonder het wegenstelsel te verlaten, de reis te onderbreken om, onder meer, uit te rusten, zich te verzorgen, te tanken, voertuig en lading te inspecteren en informatie uit te wisselen, dit alles ten behoeve van het goede verloop van de reis. Aldus vervult de verzorgingsplaats een belangrijke functie voor een goede en veilige afwikkeling van het lange afstandsverkeer en wordt voorkomen dat het achterland wordt belast met de rijksweg ten behoeve van voormelde activiteiten verlatend verkeer.¹⁰

48 De minister van Infrastructuur en Waterstaat (Rijkswaterstaat) is het bevoegd gezag op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr). De genoemde doelstellingen vormen het algemene belangenkader voor het weigeren, wijzigingen of intrekken van een vergunning op grond van de artikelen 2 en 3 van deze wet. Deze doelstellingen vormen de dwingende redenen van algemeen belang die het bestaan van dat vergunningstelsel en het in dat kader gevoerde voorzieningenbeleid rechtvaardigen.

¹⁰ ABRvS 24 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ6859.

- 49 Opvallend is dit verband dat de huidige Kennisgeving relatief weinig expliciete aandacht besteedt aan het belang van verzorgingsplaatsen voor het doelmatig gebruik van de rijkswegen door het openbaar verkeer en relatief veel aan het belang van een veilig gebruik (de verkeersveiligheid). De doelmatigheid komt wel tot uitdrukking in de weggebondenheid van de verzorgingsplaatsen, het belang van het vermijden van onnodig gebruik van het onderliggende wegennet voor het langeafstandsverkeer en is voorts evident uit de behoeften tot tanken of laden van voertuigen als elementair voor het doelmatig gebruik van de autosnelwegen waar het hier om gaat. Het ligt voor de hand bij de actualisering van het voorzieningenbeleid de ratio van het verzekeren van een doelmatig gebruik van de rijkswegen (en dat is dus breder dan alleen gebruik van de verzorgingsplaats) uitdrukkelijker naast de verkeersveiligheid naar voren te brengen en deze beiden in het licht van de Dienstenrichtlijn als de dragende dwingende redenen van algemeen belang te positioneren.
- 50 De doelstellingen van de Wbr zijn al geruime tijd ongewijzigd en vormen relatief stabiele doelstellingen voor het wegbeheer en daarmee ook voor het voorzieningenbeleid. In dit hoofdstuk worden enkele ontwikkelingen beschreven die relevant zijn voor de vraag of de reikwijdte van deze doelstellingen ook op lange termijn bestendig zijn in het licht van de betekenis van verzorgingsplaatsen voor de energietransitie op het gebied van mobiliteit (hierna: de mobiliteitstransitie) die nodig is voor het bereiken van de klimaatdoelen.

3.2 De mobiliteitstransitie

- 51 Verzorgingsplaatsen hebben de laatste jaren ook en in toenemende mate betekenis gekregen voor een duurzaam gebruik van het hoofdwegennet door het openbaar verkeer. Zo bestaat sinds de toelating van (volledig) elektrische voertuigen op de openbare weg, ook op het hoofdwegennet, een groeiende behoefte aan laadpunten voor deze voertuigen, naar verwachting vooral voor het langere afstandsverkeer. Op 19 mei 2010 is het eerste laadpunt voor snelladen op een benzinstation geopend.¹¹ De technologische ontwikkeling voor mobiliteit op basis van andere hernieuwbare energiebronnen, zoals waterstof, is nog in volle gang. Deze in gang gezette transitie naar een duurzame mobiliteit is een wenselijk en noodzakelijk onderdeel van de energietransitie met het oog op de te bereiken klimaatdoelen.
- 52 In het Klimaatakkoord is een overzicht geschetst van het toekomstbeeld van de ontwikkelingen in de mobiliteitssector. In de periode 2019-2030 is de prognose dat rond

¹¹ *Kamerstukken II 2009/10, 31305, nr. 181, p. 4.*

2025 elektrische personenauto's concurrerend worden. De laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen wordt verder uitgerold, inclusief eventuele netaanpassingen. Zero-emissie-modaliteiten worden steeds aantrekkelijker en sluiten beter op elkaar aan. In de ruimtelijke ordening worden duurzaamheids- en bereikbaarheidscriteria zwaarwegend. Ook komt er een snelle groei van elektrische bestelbusjes, OV-bussen en lichte vrachtauto's waarbij er in 2025 in veel binnensteden zero-emissie milieuzones zijn. Ook voor zwaar wegvervoer komen er steeds meer elektrische alternatieven. Zwaar wegvervoer gebruikt tijdelijk duurzame en synthetische *biofuels*/biokerosine/bioLNG als overgangsbeleid naar zero-emissie en energiedragers. Daarbij wordt ook de laad-en tankinfrastructuur aangepast. In de periode 2030-2050 is zero-emissie de norm voor personenauto's, bestelbusjes, OV-bussen en lichte vrachtauto's. Voor zwaar wegvervoer wordt zero-emissie dominant. In deze periode is schone mobiliteit een dienst.

- 53 De prognose van het exacte verloop van de mobiliteitstransitie is evenwel nog onzeker. Er is in verschillende rapporten en onderzoeken stilgestaan bij (realistische) doelen voor de transitie naar duurzaamheid en de daarbij benodigde (nieuwe) voorzieningen. Er moet echter rekening worden gehouden met de mogelijkheid van een ander verloop van de transitie, flexibiliteit is dus geboden.

3.3 Duurzaam gebruik: het nieuwe doelmatig of nieuwe doelstelling?

- 54 Gelet op de klimaatdoelen en de betekenis van de transitie naar een duurzame mobiliteit is de vraag of het bevorderen van een duurzaam gebruik van de weg een relevante doelstelling moet zijn voor het voorzieningenbeleid. Het verzekeren van een duurzaam gebruik van de hoofdweg (incl. verzorgingsplaatsen) is op dit moment geen wettelijk verankerde doelstelling, en kan daarom in beginsel geen rol spelen in de afwegingen op basis van die wet op het niveau van de hoofddoelstellingen, anders dan als onderdeel van het veilig of het doelmatig gebruik.
- 55 Dat duurzaam gebruik van de weg geen zelfstandige doelstelling is in de Wbr betekent niet dat het geen enkele rol kan spelen als onderdeel van de bestaande doelen. Duurzaam gebruik kan wel juridisch worden benaderd als onderdeel van het verzekeren van een doelmatig gebruik van de weg. De transitie naar duurzame mobiliteit vormt immers een van de Wbr autonome ontwikkeling als gevolg waarvan naar verwachting een toename van het gebruik van elektrische voertuigen kan plaatsvinden. Die ontwikkeling zal gepaard gaan met een toenemende behoefte aan oplaadpunten of althans alternatieve energiebronnen bij de weggebruikers, ook langs rijkswegen. Om ook voor die weggebruikers een doelmatig gebruik

van de weg te blijven verzekeren zal ook op verzorgingsplaatsen in die behoefte moeten worden voorzien.

- 56 Tot uitgangspunt zou daarom kunnen worden genomen dat deze transitie, gezien vanuit het perspectief van het voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen, ook bij een afwachtende houding een opgave genereert voor verzorgingsplaatsen om te voorzien in de behoeftes die dat duurzame gebruik van het hoofdwegennet met zich meebrengt. Een duurzaam gebruik wordt zo op een gegeven moment eenvoudigweg het nieuwe doelmatig gebruik. Het doelmatig gebruik is dus in ieder geval van belang met het oog op het toenemende duurzame gebruik van de weg.
- 57 Dat kan anders zijn wanneer gekozen zou worden om in het voorzieningenbeleid niet louter afwachtend te staan tegenover de mobiliteitstransitie maar om daarin een actieve rol te spelen. Bedoeld wordt een situatie waarin het voorzieningenbeleid de mobiliteitstransitie niet slechts als autonome ontwikkeling volgt, maar deze transitie actief stimuleert. Voor het verwezenlijken van die keuze zal het verzekeren of bevorderen van een duurzaam gebruik van de rijksweg een zelfstandig doel moeten vormen, naast het verzekeren van een veilig en doelmatig gebruik. Voor dat laatste ontbreekt op dit moment een grondslag in de Wbr, zodat voor een dergelijke doelstelling in de huidige wettelijke context een wetwijziging noodzakelijk zou zijn.
- 58 Ook in de Omgevingswet en het daarop gebaseerde Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is nu niet in een dergelijke doelstelling voor de regulering van verzorgingsplaatsen voorzien. Zodra de Omgevingswet in werking treedt, is voor het opnemen van een dergelijke doelstelling echter geen wetwijziging nodig, maar kan volstaan worden met wijziging van het Bal, een algemene maatregel van bestuur.
- 59 De hoofddoelen van verzorgingsplaatsen – het verzekeren van een veilig en doelmatig gebruik van de weg waartoe de verzorgingsplaats behoort – zijn dus onverminderd van belang. Afhankelijk van politieke keuzes, kan het voor de bestendigheid van de doelstellingen noodzakelijk zijn hier een duurzaamheidsdoelstelling aan worden toegevoegd als zelfstandig lange termijn doel of als inkleuring van ‘toekomstig doelmatig gebruik’ (zie par. 4).

3.4 Juridische bouwstenen voor de doelstellingen

- 60 De hoofddoelen van verzorgingsplaatsen en het voorzieningenbeleid zijn juridisch van groot belang omdat het de algemene belangen vormen waarop besluitvorming in hoofdzaak gericht is. Hoewel het om vrij abstracte belangen gaat, die nader ingevuld worden (zie

daarover onder meer hoofdstuk 4 van deze analyse) in de concrete belangen van verzorgingsplaatsen voor het openbaar verkeer, geven deze het belangrijkste gezichtspunt voor het voorzieningenbeleid. Dat geldt te meer in situaties waarin de besluitvorming getoetst wordt aan de Dienstenrichtlijn, die vereist dat het bij deze doelen moet gaan om dwingende redenen van algemeen belang. Het verzekeren van een veilig en doelmatig gebruik van de weg zijn dergelijke dwingende redenen van algemeen belang.

- 61 De mobiliteitstransitie is een ontwikkeling die van belang is voor de in de Wbr vastgelegde hoofddoelstellingen van het voorzieningenbeleid. Ofwel omdat het een nieuwe betekenis geeft aan wat nodig voor het verzekeren van een doelmatig gebruik van de weg, ofwel omdat het kan nopen tot een nieuwe doelstelling van het bevorderen van een duurzaam gebruik van de weg. Als voor de eerstgenoemde optie wordt gekozen, is geen aanpassing van wetgeving noodzakelijk en kan met een duiding van de doelen in het voorzieningenbeleid als beleidsregel worden volstaan. Als wordt gekozen voor een nieuwe duurzaamheidsdoelstelling dan is aanpassing van wetgeving vereist. Het duurzaam gebruik van rijkswegen kan expliciet als doelstelling worden opgenomen door de Wbr te wijzigen. Na invoering van de Omgevingswet kan worden volstaan met het wijzigen van de regels over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot wegen in beheer bij het Rijk, in het Besluit activiteiten leefomgeving. Het ligt dan voor de hand aan te sluiten bij bijvoorbeeld artikel 1, derde lid, onder a, van de Wegenverkeerswet 1994, waarin een afzonderlijk doel van toepassing van die regels kan zijn: het bevorderen van een doelmatig of zuinig energiegebruik.
- 62 Mogelijk is tussen de hier geschetste twee mogelijkheden nog een tussenvorm denkbaar waarin het faciliteren van de mobiliteitstransitie zelf als doelstelling wordt opgenomen in de wettelijke kaders. Die doelstelling kan helpen om de onzekerheden te erkennen die spelen rondom deze transitie en om daarin een zekere flexibiliteit te houden. Daarmee kan buiten twijfel worden gesteld dat het verzekeren van de toekomstige doelmatigheid van verzorgingsplaatsen op dit moment al een rol mag spelen in de vergunningverlening. Ook hiervoor zou dan wijziging van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of het Besluit activiteiten leefomgeving geschikt zijn.
- 63 De beleidsdoelen van de Wbr voor de beschikbaarheid van verzorgingsplaatsen vormen het eerste niveau van het juridisch kader. Het gaat om lange termijn doelstellingen waarvan de aanname is dat deze ook voor lange termijn waardevol en stabiel blijven. Het gaat over de doelen van verzorgingsplaatsen waarvoor de minister van Infrastructuur en Waterstaat politieke verantwoordelijkheid draagt. Eventuele keuzes om deze doelstellingen aan te

passen zullen in de Wbr alleen via wetgeving gemaakt kunnen worden, zodat politiek-bestuurlijke inzichten daarbij een belangrijke rol zullen spelen. Onder de Omgevingswet wordt het bijstellen van de overall beleidsdoelen van verzorgingsplaatsen enigszins eenvoudiger, omdat het via een algemene maatregel van bestuur mogelijk wordt, die evenwel met parlementaire betrokkenheid tot stand gebracht zal moeten worden.

4. De behoeften van het openbaar verkeer

4.1 Inleiding

- 64 In hoofdstuk 3 zijn de hoofddoelen van verzorgingsplaatsen en het voorzieningenbeleid beschreven: het verzekeren van een veilig en doelmatig gebruik van de wegen waar de verzorgingsplaatsen toe behoren. In de praktijk dienen verzorgingsplaatsen met het oog daarop meer concretere algemeen belangen. Ze voorzien in bepaalde behoeften van het openbaar verkeer, die relevant zijn omdat verzorgingsplaatsen daarmee daadwerkelijk bijdragen aan het verzekeren van een veilig en doelmatig gebruik van de rijkswegen door het openbaar verkeer. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze relevante behoeften van het openbaar verkeer volgens het huidige voorzieningenbeleid. De behoefte van de weggebruikers staat daarin immers centraal.
- 65 Vanuit juridisch perspectief vormen de verzorgingsbehoeften van het openbaar verkeer een uitwerking van de wettelijke doelen van de Wbr in door het voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen te dienen algemene belangen. Van belang daarbij is dat het hier niet gaat om economische criteria waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvaart bestaat of van economische planningseisen. Dat zijn immers verboden eisen volgens artikel 14, aanhef en vijfde lid, van de Dienstenrichtlijn. Het gaat om planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd maar die voortkomen uit de in hoofdstuk 3 beschreven dwingende redenen van algemeen belang.

4.2 De behoeften van weggebruikers

- 66 De reikwijdte van relevante behoeften van het openbaar verkeer wordt niet in de Wbr uitgewerkt maar, binnen de doelen van de Wbr, in de Kennisgeving. De Kennisgeving werkt uit welke behoeften van het openbaar verkeer relevant zijn ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van de rijkswegen, en op welke wijze daarin door verzorgingsplaatsen kan worden voorzien.
- 67 Voorop staat daarbij dat verzorgingsplaatsen dienen ter verzorging van mens en voertuig met als algemeen uitgangspunt dat verzorgingsplaatsen verkeersveilig, sociaal veilig, heel en schoon zijn. Op deze veilige, 'hele' (niet kapotte) en schone verzorgingsplaats kunnen weggebruikers parkeren, tanken of laden, eten en drinken, (aanverwante) inkopen doen, een sanitaire stop maken en rusten. De huidige Kennisgeving drukt het zo uit:

Vooraf voor het lange-afstandverkeer is een goede verzorging van mens en voertuig in het belang van de verkeersveiligheid. De weggebruiker dient daartoe op regelmatige afstanden in de gelegenheid te worden gesteld om zijn reis te onderbreken om uit te rusten, iets te drinken of te eten, te tanken, voertuig en lading te inspecteren, informatie in te winnen en door te geven, en dergelijke.

68 Hoewel de Kennisgeving geen limitatieve opsomming lijkt te geven – genoemd wordt verder ook het voordeel dat weinig tijdverlies voor de gebruikers optreedt – gaat het gelet op de soberheid en doelmatigheid van de inrichting van verzorgingsplaatsen in alle gevallen om weggebonden behoeften. Opvallend maar historisch verklaarbaar is in dit verband dat in de aanhef van de Kennisgeving alleen tanken is genoemd en niet ook 'laden'. Dat dit ook een relevante behoefte voor weggebruikers is komt tot uitdrukking in de hoofdactiviteiten van de basisvoorziening voor motorenergie. Op de voorzieningen zelf wordt in het volgende hoofdstuk verder ingegaan.

69 In termen van behoeften van weggebruikers komt uit de beschrijving van de hoofdactiviteiten van basisvoorzieningen tot uiting dat het gaat, behalve om parkeren, primair gaat om behoeften naar motorbrandstoffen, restauratieve diensten en motorenergie.

In deze analyse wordt uitgegaan van de betekenis van 'motorbrandstof' in het normale spraakgebruik, waarin onder 'brandstof' in deze context wordt verstaan: stof bestemd om verbrand te worden ter aandrijving, en onder 'motorbrandstof': stof bestemd om in de motor van een voertuig verbrand te worden ter aandrijving van dat voertuig. Motorbrandstoffen zijn dus brandstoffen die geschikt zijn voor door een verbrandingsmotor aangedreven voertuigen.

Daarvan wordt onderscheiden de aandrijving door een elektromotor, die van energie wordt voorzien door een oplaadbare accu. Daarnaast zijn er ook elektromotoren die van motorenergie wordt voorzien door een brandstofcel waarin waterstof en zuurstof samenkomen.

70 Als verzorgingsplaatsen deze belangen van het openbaar verkeer dienen dan is beoogd dat dit bijdraagt aan het bereiken van de doelen van een veilig en doelmatig gebruik van de weg. De behoeften van het openbaar verkeer zijn dus de verbinding tussen de wettelijke hoofddoelstellingen van de Wbr en de selectie van basisvoorzieningen die daarop worden aangeboden. Het is daarom zinvol om ook in de behoeften onderscheid te maken tussen de behoeften die als 'basisbehoeften' van het openbaar verkeer gezien kunnen worden, en daarmee van algemeen belang zijn, en in andere behoeften.

71 Wat in het licht van de doelstellingen van de Wbr de relevante basisbehoeften precies zijn kan in de loop van de tijd aan verandering onderhevig zijn. Zo blijkt uit onderzoek van TwynstraGudde dat op hoofdlijnen drie vraagstukken spelen: rondom hernieuwbare energie, rondom vrachtwagenparkeren en rondom de kwaliteit en veiligheid van verzorgingsplaatsen.¹² De behoefte aan hernieuwbare energie wordt in de huidige Kennisgeving reeds uitdrukkelijk erkend en komt in de volgende paragraaf en in de rest van deze analyse uitvoerig aan de orde. Op vrachtwagenparkeren wordt ingegaan in paragraaf 4.4.

4.3 Omvang van de basisbehoeften

72 Parkeren, tanken van motorbrandstof, eten en drinken en het laden van motorenergie zijn dus de basisbehoeften van de weggebruiker waarin verzorgingsplaatsen actief voorzien. Andere behoeften van de weggebruiker zijn aanvullend en worden geweerd, tenzij het gelet op de beschikbare ruimte en de functionele relatie met het weggebruik binnen de randvoorwaarden kan worden toegelaten.

73 De omvang van de behoeften van de weggebruiker zijn van belang voor de aan te bieden voorzieningen en de betekenis daarvan voor de hoofddoelen van het beleid. Zo heeft Rijkswaterstaat een aan de omvang van het openbaar verkeer gerelateerde opgave voor het aantal algemene parkeerplaatsen waarin moet worden voorzien; dat brengt ook mee dat aanvragen die ten koste gaan van die plaatsen zullen moeten worden gecompenseerd. Truckparking is geen onderdeel van deze opgave.

74 Voor de basisvoorzieningen van motorbrandstofverkooppunten en wegrestaurants en servicestations is bij de aanleg van de verzorgingsplaatsen rekening gehouden met de behoefte, wat heeft geleid tot de beschikbaarheid van verzorgingsplaatsen met voorzieningen op een onderlinge afstand van 20 kilometer. Dit afstandscriterium is vastgelegd in het "Convenant alternatief traject 'MDW Benzine Hoofdwegennet'", dat op 13 april 2000 is gesloten tussen de minister van Financiën, de minister Economische Zaken, de minister Verkeer en Waterstaat en de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) en vervolgens verankerd in artikel 17 van de Benzinewet. Op grond van het vierde lid van dat artikel vervalt het afstandscriterium met ingang van 1 januari 2024 van rechtswege. In de Kennisgeving, in het onderdeel 'Aanleiding tot herziening', wordt het afstandscriterium ook

¹² TwynstraGudde, *Probleemanalyse verzorgingsplaatsen van de toekomst*, d.d. 28 februari 2020.

vermeld met de strekking dat gelet op dat afstandscriterium tussen verzorgingsplaatsen met basisvoorzieningen, op verzorgingsplaatsen met alleen een parkeerplaats geen basis- en aanvullende voorzieningen zullen worden toegestaan. Deze passage in de Kennisgeving heeft betrekking op de mogelijkheid om een Wbr-vergunning te verlenen. Voor het privaatrechtelijk in gebruik geven van de grond geldt immers rechtstreeks artikel 17, vierde lid, van de Benzinewet. Bij de herziening van het voorzieningenbeleid zal de vraag beantwoord moeten worden of de Kennisgeving op dit punt een zelfstandige betekenis heeft in het kader van het veilig en doelmatig gebruik van de weg in die zin dat het berust op een dwingende reden van algemeen belang, of dat het 'slechts' voortvloeit uit de Benzinewet. In dat laatste geval dient dit onderdeel van de Kennisgeving in ieder geval per 1 januari 2024 geschrapt te worden.

- 75 Voor het energieladen ontbreekt een duidelijke aan de behoefte op verzorgingsplaatsen gerelateerde beleidsopgave. Er bestaat wel onderzoek van TNO naar de verwachte laadopgave, maar deze is op dit moment niet door het voorzieningenbeleid eigen gemaakt op een wijze die doorwerkt in de beleidsregel voor vergunningverlening over energieladen als basisvoorziening of aanvullende voorziening.¹³

In het TNO-rapport is onderzoek gedaan naar de behoefte aan infrastructuur voor alternatieve energiedragers op het (hoofd)wegennet. De behoefte aan snellaadpunten voor lichte voertuigen (personen- en bestelauto's) langs en nabij het hoofdwegennet zal in 2030 ongeveer 2900 zijn. Dit aantal kan oplopen tot ongeveer 800 snellaadpunten wanneer blijkt dat het comfort van grote kans op een vrije snellader zwaarder weegt dan de hogere elektriciteitsprijs als gevolg van de meerkosten van een groter aantal snelladers. In het geval dat het gemiddelde vermogen van snelladers in 2013 gemiddeld 350 kW zal bedragen in plaats van de aangenomen 120 kW, zullen minder snelladers nodig zijn om te voorzien in de elektriciteitsbehoefte. Dan is de behoefte ongeveer 1170 in plaats van 2900 snellaadpunten of 3270 in plaats van 8000 bij een lagere bezettingsgraad.¹⁴ Dit houdt in dat er per 10 kilometer snelweg er 1,3 tot 11 snellaadpunten nodig zijn voor lichte voertuigen, afhankelijk van de verkeersintensiteit.¹⁵

¹³ TNO-rapport TNO 2019 R11705, Behoefte aan infrastructuur voor alternatieve energiedragers voor mobiliteit in Nederland, 11 november 2019.

¹⁴ TNO-rapport, 'Behoefte aan infrastructuur voor alternatieve energiedragers voor mobiliteit in Nederland', 2019, p. 27.

¹⁵ TNO-rapport, 'Behoefte aan infrastructuur voor alternatieve energiedragers voor mobiliteit in Nederland', 2019, p. 28-29.

- 76 In De Green Deal Elektrisch Vervoer 2016-2020 is aangegeven dat de Nederlandse overheid samen met maatschappelijke partners en marktpartijen streeft naar een groei van het aandeel elektrische voertuigen tot 50% van de nieuwverkopen in 2025, waarvan 30% volledig elektrisch. Ook streven partijen ernaar dat in 2020 tenminste 10% van alle nieuw verkopen over een elektrische aandrijflijn beschikt. Afhankelijk van economische en technologische ontwikkelingen zijn dit ongeveer 160.000 'elektrische voertuigen in 2020. Na 2035 moeten alle nieuw verkochte personenauto's in staat zijn om CO₂ -emissievrij te rijden.¹⁶
- 77 Dit is een aanzienlijke verandering in de omvang van de behoefte. De omvang van de behoefte aan energieladen zal toenemen, terwijl de behoefte aan tanken van motorbrandstof zal kunnen afnemen – in welke mate en op welk tempo is ons nu niet bekend. Mogelijk kan het van invloed zijn op het afstandscriterium waarop verzorgingsplaatsen beschikbaar dienen te zijn.
- 78 Mogelijk leveren deze ontwikkelingen bijkomende effecten op in de behoefte van weggebruikers. Laden van elektrische voertuigen kost voor de gebruiker op dit moment meer tijd dan het tanken van motorbrandstof, wat mogelijk gevolgen heeft voor de tijd die weggebruikers doorbrengen op verzorgingsplaatsen, en daarmee voor het aanbod op verzorgingsplaatsen.

4.4 Andere behoeften?

a. Algemeen

- 79 Andere behoeften van de weggebruiker zijn in het huidige beleid van ondergeschikt belang. Daarin kan alleen aanvullend worden voorzien als daarvoor voldoende ruimte is en het niet in strijd is met de voorwaarden, waaronder dat sprake moet zijn een functionele relatie met het weggebruik. De behoefte moet dus aan dat weggebruik gerelateerd zijn, zoals het wassen van de auto, kleine reparaties, afstellen van spiegels. Het beleid specificceert deze behoeften niet, omdat het beleid niet primair gericht is op die andere behoeften, maar enige ruimte laat aan de markt om de vanuit het beleid als elementair beschouwde behoeften aan te vullen.
- 80 In beginsel worden niet in andere behoeften van de weggebruiker voorzien dan de basisbehoeften. De aanvullende voorzieningen, die een functionele relatie moeten hebben

¹⁶ Visie op de laadinfrastructuur voor elektrisch vervoer, beleidsagenda richting 2020.

met het gebruik van de weg, voorzien wel in overige verkeersgebonden behoeften. Dit wordt echter niet gespecificeerd in beleid omdat wordt gericht op de basisbehoeften.

b. Truckparking

- 81 De vraag is of de opvatting van de behoeften van de weggebruiker voldoende flexibel is voor ontwikkelingen. Een voorbeeld is het vraagstuk van truckparking. Het vraagstuk rondom vrachtwagenparkeren kan in het kader van deze analyse worden geduid als een behoefte waaraan de Kennisgeving thans geen uitdrukkelijke aandacht besteedt. De Kennisgeving spreekt wel over een algemene parkeervoorziening maar werkt dat niet uit in beleid voor vrachtwagenparkeren. Vrachtwagenparkeren (langparkeren) is dus niet als basisbehoefte erkend. Een onderneming die vrachtwagenparkeren zou willen aanvragen kan dit dus slechts als aanvullende voorziening aanvragen. Gelet op het uitgangspunt dat deze de in- en uitritten delen met basisvoorzieningen ligt dit binnen het huidige beleid uitsluitend voor de hand als aanvullende voorziening op de algemene parkeervoorziening, die alleen wordt toegestaan als de algemene parkeerplekken worden gecompenseerd. Gelet op het feit dat het hier om een capaciteitsprobleem gaat zal in die richting geen werkelijke oplossing kunnen worden verwacht.
- 82 Het is in de eerste plaats een beleidsvraag of vrachtwagenparkeren bij een herziening van het beleid als basisbehoefte zou moeten worden erkend waarin door verzorgingsplaatsen zal moeten worden voorzien. Dat is thans niet het geval. Zolang dat zo blijft zal de vraag vanuit juridisch opzicht vooral zijn of opgetreden kan worden tegen 'oneigenlijk gebruik' op verzorgingsplaatsen. Dergelijk optreden kan in enige mate worden bijgedragen als in het voorzieningenbeleid duidelijker wordt afgebakend wat de basisbehoeften zijn waarop de verzorgingsplaats moet zijn ingericht en tevens expliciet wordt gemaakt dat op verzorgingsplaatsen in andere behoeften uitdrukkelijk niet wordt voorzien. Voorts zal voor daadwerkelijke handhaving sprake moeten zijn van een handhaafbare norm die de parkeerduur voor vrachtwagens op een passende wijze in de tijd beperkt. Een dergelijke parkeerduurbepending voor vrachtwagens kan echter niet op de Wbr wordt gebaseerd, maar zal in het kader van Hoofdstuk II, § 10, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990), althans op basis van de Wegenverkeerswet 1994 moeten worden ingesteld.
- 83 Aangezien het hier vooral om een capaciteitsprobleem gaat, zal voor een doeltreffend stelsel van vrachtwagenparkeren de oplossing niet zozeer in verkeersregels en meer in daadwerkelijke capaciteit moeten worden gevonden. Dat lijkt op dit moment vooral plaats te vinden door private truckparkeerplaatsen die niet tot de verzorgingsplaatsen behoren. Een

tweede vraag in dit verband kan daarom zijn of dergelijke private truckparkeerplaatsen ontsloten zouden kunnen worden via verzorgingsplaatsen. Het antwoord van deze vraag hangt ten eerste af van het ruimtelijke beleid en de omgevingsrechtelijke wetgeving waarvoor de besturen van gemeenten en provincies de eerstaangewezen verantwoordelijken zijn. Toepassing van de Tracéwet is hiervoor niet mogelijk aangezien het hier niet om wijziging of aanleg van een hoofdweg zal gaan. Ten tweede is voor een dergelijke maatregel van belang dat verzorgingsplaatsen onderdeel vormen van het gesloten stelsel van rijkswegen, op grond waarvan ontsluitingen vanuit verzorgingsplaatsen tot nu toe succesvol onder de Wbr worden geweigerd. Voorkomen zou immers moeten worden dat deze ontsluiting een afritmogelijkheid wordt van dat gesloten systeem.

4.5 Juridische bouwstenen: sterke en zwakke punten van de Kennisgeving

- 84 De beleidshypothese van het huidige beleid is dat de basisbehoeften van weggebruikers om motorbrandstof te tanken, energie te laden, gelegenheid te hebben tot eten en drinken, dat relevant zijn voor de doelen van een veilig en doelmatig gebruik van de rijkswegen. De aanname is daarbij lange tijd geweest dat deze behoeften relatief stabiel waren. Inmiddels is duidelijk dat weggebruikers keuzes maken voor voertuigen met andere aandrijving dan de verbrandingsmotor, en dat als gevolg daarvan de behoeften van de weggebruiker veranderen. Op termijn zal deze behoefte zodanig verschuiven dat het tanken van motorbrandstof zal kunnen afnemen (tot welk punt is onzeker). Vast staat evenwel dat de hypothese alleen juist is als verzorgingsplaatsen daadwerkelijk berekend zijn op de werkelijke behoefte van weggebruikers.
- 85 Beredeneerd vanuit de energietransitie betekent dit dat in het beleid meer dan nu het geval is en op basis van zo betrouwbaar mogelijke prognoses rekening gehouden moet worden met niet alleen een toename van de behoefte van energieladen in enigerlei vorm maar ook met een afname van de behoefte van motorbrandstoffen. Te meer omdat voor het aanbod van voorzieningen wordt vertrouwd op de werking van de markt, die ook zelfstandig op de behoefte van weggebruikers anticipeert, maar niet per se vanuit dezelfde motieven voor het veilig en doelmatig gebruik van de weg.
- 86 De behoeften van het openbaar verkeer en daarmee de weggebruikers staan centraal in het voorzieningenbeleid, omdat de selectie van relevante behoeften de verbinding vormen tussen de wettelijke doelen van de Wbr en het aanbod van voorzieningen wat op de behoeften gericht is. Het onderscheid tussen behoeften waarop verzorgingsplaatsen gericht zijn, gelet op de daarmee te dienen doelen, en andere behoeften kan een relevant

sturingsprincipe opleveren voor de vraag of 'het daarin voorzien' ook een basisvoorziening oplevert of niet.

- 87 Dat is overigens niet de exacte wijze waarop deze begrippen nu betekenis hebben gekregen in de Kennisgeving. Het is wel de wijze waarop die begrippen bij aanvang van het voorzieningenbeleid in 1991 zijn gestart. Een nieuw beleid zou dat uitgangspunt voor de terminologie weer in ere kunnen herstellen.
- 88 De parkeerbehoefte lijkt aan verandering onderhevig. Bijvoorbeeld ontwikkelingen met betrekking tot (beveiligd) vrachtwagenparkeren (Truck parking), waarvoor thans vaak in gemeenten percelen zijn aangewezen. De vraag of deze kunnen worden ontsloten of aangesloten op verzorgingsplaatsen vanuit de behoefte van het vrachtverkeer op het hoofdwegennet.
- 89 Concrete aandachtspunten voor de herziening van het beleid zijn het explicieter uitwerken van de relevante basisbehoeften waar de voorzieningen van verzorgingsplaatsen op gericht zijn (overigens zonder dat sprake kan zijn van economische planningsvereisten) en het specificeren van relevante behoeften die niet door verzorgingsplaatsen worden gediend.

5. Het aanbod van voorzieningen

5.1 Inleiding

90 Door het aanbod van voorzieningen beantwoorden verzorgingsplaatsen aan de behoeften van het openbaar verkeer. Het Rijk vertrouwt op ondernemingen in de relevante markten om dit aanbod te leveren. Een kenmerkend uitgangspunt van het voorzieningenbeleid is daarbij “markt, tenzij”. Om met de ‘tenzij’ te beginnen – die geldt voor de algemene parkeervoorziening die door Rijkswaterstaat als beheerder beschikbaar wordt gesteld op de openbare wegen van verzorgingsplaatsen. Voor het overige is het aanbieden van een voor het publiek toegankelijke voorziening op verzorgingsplaatsen een economische activiteit die worden overgelaten aan marktpartijen.

5.2 Type voorzieningen

a. Algemene parkeervoorziening

91 Vooropgesteld kan worden dat verzorgingsplaatsen voorzien in de behoefte om te kunnen parkeren. Rijkswaterstaat zorgt voor een algemene parkeervoorziening als publieke taak. De parkeervoorziening is onderdeel van de openbare wegen op verzorgingsplaatsen die door Rijkswaterstaat worden beheerd.

b. Basisvoorzieningen

92 Daarnaast zijn in het huidige beleid de volgende voorzieningen als basisvoorziening aangemerkt.

- a. Een benzinstation heeft als hoofdactiviteit de verkoop van motorbrandstoffen. In de gemakswinkel van een benzinstation kan sprake zijn van beperkte restauratieve diensten.
- b. Een wegrestaurant heeft als hoofdactiviteit het verlenen van uitgebreide restauratieve diensten.
- c. Een servicestation heeft als hoofdactiviteit de verkoop van motorbrandstoffen en het verlenen van uitgebreide restauratieve diensten.
- d. Een energijaadpunt heeft als hoofdactiviteit de verkoop van motorenergie.

93 Basisvoorzieningen maken dat de verzorgingsplaats een actieve bijdrage levert aan het te dienen belang: ze faciliteren het lange afstandsverkeer en de goede verzorging van mens en voertuig gedurende de reis.

c. Aanvullende voorzieningen

94 Andere voorzieningen voor de weggebruiker zijn in het huidige beleid van ondergeschikt belang en niet wenselijk. Daarin kan alleen aanvullend worden voorzien als daarvoor voldoende ruimte is en het niet in strijd is met de voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat sprake moet zijn een functionele relatie met het weggebruik. De voorziening moet dus aan dat weggebruik gerelateerd zijn, zoals het wassen van de auto, kleine reparaties, afstellen van spiegels. Niet alle denkbare aanvullende voorzieningen worden vergund. Zo zal een vergadercentrum of uitgaanscentrum in de regel niet worden toegelaten.¹⁷

95 Het beleid specificeert deze aanvullende voorzieningen niet, omdat het beleid niet primair gericht is op die andere behoeften. Het beleid laat slechts enige ruimte aan de markt om de vanuit het beleid als elementair beschouwde basisvoorzieningen aan te vullen. Een uitzondering hierop is de aanvullende voorziening voor elektrisch laden. Daarop wordt hieronder onder f nader ingegaan.

d. Het onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen

96 Over het onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen is in de praktijk onduidelijkheid komen te ontstaan. In dit onderdeel wordt daarom een zo helder mogelijk onderscheid aangebracht, aan de hand van het belangenkader van de Wbr, de inrichting van de verzorgingsplaats en de duur van voorzieningen.

97 Bezien vanuit het perspectief van de doelen van de Wbr en de met het voorzieningenbeleid te dienen belangen van het openbaar verkeer is het belangrijkste onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen het daarmee gemoeide belang. Basisvoorzieningen maken de verzorgingsplaats en zijn gewenst voorzieningen, terwijl dat voor aanvullende voorzieningen in beginsel niet geldt. Aanvullende voorzieningen worden in beginsel geweerd als ze een verkeersaantrekkende werking hebben, extra ruimte in beslag nemen of eigen in- en uitritten vereisen. In algemene zin zijn aanvullende voorzieningen dus

¹⁷ ABRvS 24 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ6859.

aanvullend op de algemene parkeervoorziening of op de basisvoorziening.

Verzorgingsplaatsen beogen een zekere omvang van het aanbod van de algemene parkeervoorziening en van het aanbod van de basisvoorzieningen, maar niet van aanvullende voorzieningen. Op de omvang van het aanbod van voorzieningen wordt in de volgende paragraaf onder b nader ingegaan. Aanvullende voorzieningen zijn kortom in algemene zin minder belangrijk voor de functie van verzorgingsplaatsen dan basisvoorzieningen en zouden daarom in de regel geen afbreuk moeten doen aan basisvoorzieningen.

- 98 Naast dit verschil in belang, maakt het beleid nog twee andere belangrijke onderscheidingen tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen. Zo zijn basisvoorzieningen structurerend voor de inrichting van de verzorgingsplaats vanuit het verkeerskundig concept zoals dat in het Kader is neergelegd. Basisvoorzieningen en de algemene parkeervoorziening hebben steeds eigen in- en uitritten op een verzorgingsplaats, met het oog op een verkeersveilig, sober en doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats. Aanvullende voorzieningen hebben dat niet en zullen in de regel alleen mogelijk zijn op locaties die de in- en uitritten delen met een basisvoorziening of met de algemene parkeervoorziening. In onderdeel c van de volgende paragraaf wordt op deze inrichtingsaspecten nader ingegaan.
- 99 Een derde verschil is dat van de duur van de voorzieningen. Het aanbod van basisvoorzieningen is in beginsel steeds voor bepaalde tijd toegestaan, in de regel voor 15 jaren. Dit geldt voor basisvoorzieningen energieladen rechtstreeks uit de Kennisgeving. Voor basisvoorzieningen benzinstations en servicestations volgt dat uit de Benzinewet. Voor wegrestartants die niet als servicestations gevestigd zijn is dit thans echter niet op deze wijze geregeld. In paragraaf 6 wordt op deze duur nader ingegaan, mede in relatie tot de eisen van de Dienstenrichtlijn. De duur voor bepaalde tijd hangt samen met het feit dat het bij basisvoorzieningen veelal gaat over schaarse vergunningen, in welk geval een onbepaalde tijd onevenredig voordeel oplevert voor de vergunninghouder.
- 100 Een duur van bepaalde tijd voor basisvoorzieningen is ook relevant vanwege de mogelijkheid om het aanbod van basisvoorzieningen periodiek te kunnen heroverwegen. De Wbr maakt het ook mogelijk bij de vergunningverlening rekening te houden met het belang van de wijziging van waterstaatswerken, dus ook het belang van wijziging van verzorgingsplaatsen. Een bepaalde tijd geeft gelegenheid om de omvang van het aanbod van de basisvoorzieningen periodiek aan te passen naar de ontwikkeling van de behoefte. Dat is dus een belangrijke reden van algemeen belang om in het voorzieningenbeleid te kunnen meebewegen met de energietransitie. Voor aanvullende voorzieningen zou daarom, mede gelet op het verschil in belang, en het feit dat het de locatie (althans de in- en uitritten) deelt

met een basisvoorziening of de algemene parkeervoorziening, verwacht mogen worden dat de duur van aanvullende voorzieningen gekoppeld is aan de restduur van de basisvoorziening waarmee het een locatie deelt of, als het gaat over de algemene parkeervoorziening, dat de duur beperkt is tot bijvoorbeeld dezelfde 15 jaar als voor bepaalde basisvoorzieningen wordt gehanteerd. Aanvullende voorzieningen dienen immers niet in de weg te staan aan de beoogde beschikbaarheid van basisvoorzieningen.

e. Ondergeschiktheid van aanvullende voorzieningen

- 101 In een uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2021 wordt ingegaan op de ondergeschiktheid van aanvullende voorzieningen ten opzichte van basisvoorzieningen.
- “Omdat de aanvullende voorziening bij een basisvoorziening hoort, heeft de minister zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat het aanvullend karakter van een voorziening uitsluitend is gerelateerd aan de basisvoorziening waar de laadpalen bij horen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister in algemene zijn echter onvoldoende duidelijk gemaakt op welke wijze zij invulling heeft gegeven aan het criterium ondergeschiktheid. Daardoor kan het voor potentiële aanvragers of andere belanghebbenden onvoldoende inzichtelijk zijn of bij een basisvoorziening op een verzorgingsplaats een energielaadpunt als aanvullende voorziening kan worden gerealiseerd en wat de omvang van die aanvullende voorziening dan mag zijn.”¹⁸
- 102 De Kennisgeving biedt de rechter thans onvoldoende houvast om de ondergeschiktheid van de aanvullende voorzieningen aan de basisvoorziening te duiden.
- 103 De Kennisgeving definieert wel de basisvoorzieningen maar de aanvullende voorzieningen zijn minder duidelijk gedefinieerd. Ook wordt het onderscheid onvoldoende helder aan de hier genoemde factoren gerelateerd. Het gevolg is dat de begrippen onderling onvoldoende onderscheidend worden.
- 104 Het is daarom noodzakelijk om in het voorzieningenbeleid een scherpere definitie te gebruiken van basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen. Wij verstaan daarom in dit advies onder aanvullende voorziening: een voorziening die een locatie, althans de in- en uitritten van die locatie, deelt met een basisvoorziening of, als dat niet mogelijk is, met de

¹⁸ ECLI:NL:RVS:2021:1837

algemene parkeervoorziening. Het gaat daarbij per definitie om een andere voorziening dan de basisvoorziening of de algemene parkeervoorziening waarmee de in- en uitritten worden gedeeld, omdat anders sprake is van een uitbreiding of wijziging van de basisvoorziening of de algemene parkeervoorziening en niet van een algemene voorziening.

- 105 Aanvullende voorzieningen zijn in het licht van het voorgaande in algemene zin ondergeschikt niet alleen aan basisvoorzieningen maar ook aan de algemene parkeervoorziening, in termen van het algemeen belang, de omvang, de inrichting en de duur van de voorzieningen.

f. Relevantie van het onderscheid voor elektrische laadpunten

- 106 Door deze scherpere definitie wordt duidelijk dat energielaadpunten die bestaan uit elektrische laadpunten op dit moment anders in het voorzieningenbeleid zijn gepositioneerd dan de benzinestations en servicestations. De strekking van het onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen staat op gespannen voet met de wijze waarop elektrische laadpunten thans in het voorzieningenbeleid worden toegelaten. Vanuit dat onderscheid bezien zouden de als basisvoorziening aangeboden energielaadpunten in beginsel toereikend moeten worden geacht, terwijl de als aanvullende voorziening aangeboden energielaadpunten, althans elektrische laadpunten, van ondergeschikt belang zouden zijn.
- 107 Dat staat op gespannen voet met de opgave die voor laadinfrastructuur wordt gevoeld. Als die opgave uitdrukkelijk als doelstelling wordt aanvaard, ligt het in de rede om een uitzondering te maken voor aanvullende elektrische laadpunten of om ten aanzien van elektrische laadpunten een ander beleid te gaan voeren dan nu binnen de begrippen basisvoorziening en aanvullende voorziening mogelijk lijkt, bijvoorbeeld als ruimere basisvoorziening of als onderdeel van of combinatie met de algemene parkeervoorziening, waar thans de elektrische laadpunten ook in de praktijk al op gericht zijn. Op deze mogelijkheden zal in het tweede advies met scenario's voor oplossingsrichtingen nader worden ingegaan.
- 108 Het onderscheid tussen benzinestations en energielaadpunten is historisch verklaarbaar nu het aanbod van elektrische laadpunten op verzorgingsplaatsen buiten de aanbieders van benzinestations tot stand is gekomen en geen onderdeel lijkt te vormen van de markt voor motorbrandstoffen. Een belangrijke economische vraag die van belang is voor de actualisatie van het beleid is de afbakening van de relevante markten. In de huidige constellatie is sprake van specifieke wetgeving voor prijsconcurrentie op de markt voor

motorbrandstoffen, door de *Benzinewet*. De voor de verschillende economische activiteiten relevante markt is onder meer van belang voor de vraag of de markt voor energieladen verband houdt met de markt voor motorbrandstoffenverkoop, en hoe de regulering van een en ander afgebakend zou moeten worden.

- 109 In deze analyse wordt ervan uitgegaan dat energielaadpunten een andere relevante markt vormen dan de verkoop van motorbrandstoffen. Het is van belang dat de relevante markten goed in kaart worden gebracht. Dat vergt een economische analyse van de relevante markten en de wijze waarop die zich in de energietransitie vermoedelijk zullen ontwikkelen, voor zover dat vanuit het gezichtspunt van verzorgingsplaatsen van belang is, die in dit advies niet kan worden geboden.
- 110 In het verlengde spelen voor de juridische vormgeving van het voorzieningenbeleid economische vragen hoelang zonder meer op de markt voor motorbrandstoffen kan worden vertrouwd om het onder invloed van het duurzaamheidsbeleid voor voertuigen geleidelijk afnemend en verouderend aantal voertuigen op de Nederlandse wegen in voldoende mate op verzorgingsplaatsen te blijven bedienen. Ten tweede en in samenhang daarmee de vraag naar de ontwikkeling van de markt voor het aanbieden van energieladen en in welke vormen. De antwoorden op deze vragen zijn rechtstreeks van belang voor het beleid en de juridische vormgeving daarvan, die thans nog uitgaan dat ondernemingen het voldoende aantrekkelijk vinden om de verschillende basisvoorzieningen aan te willen bieden.
- 111 Hoe dan ook, in het licht van de Dienstenrichtlijn is het van belang dat het voorzieningenbeleid voldoende duidelijk is zodat aanvragers hun gedrag daarop kunnen afstemmen.

5.3 De ordening van het aanbod

a. Een gelijk speelveld voor toegang tot het aanbieden van voorzieningen

- 112 Zoals hiervoor al werd benoemd heeft de Afdeling op 4 november 2020 Afdeling geoordeeld dat de Kennisgeving 2017 – waarin het onderscheid werd gemaakt tussen de vergunningverlening van een energielaadpunt als aanvullende voorziening tussen gevestigde vergunninghouders van een basisvoorziening (niet zijnde een energielaadpunt) en andere partijen – in strijd is met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn. Het aantal aanvullende voorzieningen op een verzorgingsplaats is niet gemaximeerd, maar gelet op de inrichtingseisen van een verzorgingsplaats en de beschikbare ruimte zijn er wel grenzen aan

het aantal te realiseren aanvullende voorzieningen.¹⁹ Bij de beoordeling van de aanvraag van een partij voor een aanvullende voorziening moet ook rekening worden gehouden met mogelijke aanvragen van andere partijen. De Kennisgeving is inmiddels, op 6 januari 2021, naar aanleiding van deze uitspraak aangepast.

- 113 De werking van de Dienstenrichtlijn brengt mee dat iedereen – of dit nu een vergunninghouder is die een basisvoorziening aanbiedt op een verzorgingsplaats of een derde die nog geen voorzieningen aanbiedt op de verzorgingsplaats – de mogelijkheid heeft om aanvullende voorzieningen aan te vragen op de verzorgingsplaats. De inmiddels geschrapte beperking van aanvullende voorzieningen tot vergunninghouders van basisvoorzieningen was gericht op een clustering van de voorzieningen. Volgens de Afdeling is niet gebleken dat die clustering niet kan worden bereikt op een wijze die minder beperkend is voor de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters die geen houder zijn van een vergunning voor een basisvoorziening. In de hierboven voorgestelde definitie van aanvullende voorzieningen kon inderdaad op een minder beperkende manier rekening gehouden met de voorkeur die bestaat voor een clustering van activiteiten op de locaties voor basisvoorzieningen, boven plaatsing van aanvullende voorzieningen op de algemene parkeervoorziening.
- 114 Voor de herziening van het voorzieningenbeleid is van belang dat de uitspraak van de Afdeling uitgaat van het geldende beleid en de Dienstenrichtlijn toepast op dát beleid. Als aanvullende voorzieningen mogelijk zijn, dan mogen die niet omwille van een clusteringseis voorbehouden worden aan vergunninghouders van basisvoorzieningen. De Dienstenrichtlijn noch de uitspraak van 4 november 2020 staat in de weg aan een alternatief stelsel waarbij het aanbod van energielaadpunten niet is vormgegeven per geval, wat ofwel een basisvoorziening of een algemene voorziening kan zijn. Het is heel goed mogelijk om het aanbod van energieladen in één hand te leggen of via een ander stelsel dan dat van basis/aanvullende voorzieningen of voor een of meer verzorgingsplaatsen, zonder per definitie in strijd te komen met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn. De motieven daarvoor zullen echter ook breder zijn dan uitsluitend een wens tot clustering.

¹⁹ ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2607.

b. Aantal basisvoorzieningen per verzorgingsplaats: beleidsmatig schaars

- 115 Een belangrijke aanname van het huidige voorzieningenbeleid is dat de markt zorg zal dragen voor voldoende aanbod van basisvoorzieningen. Dat is een *aanname* omdat het instrumentarium van het huidige voorzieningenbeleid berust op dat initiatief van de markt. Het aanbod van voorzieningen wordt gereguleerd door Wbr-vergunningen en door huurovereenkomsten met de Staat. Deze leveren de vergunninghouder het recht op om activiteiten te verrichten die zonder vergunning verboden zijn. Een recht houdt echter nog geen verplichting in om de activiteit daadwerkelijk te verrichten. De aanname van het huidige voorzieningenbeleid is dat het aantrekkelijk genoeg is voor marktpartijen om in de behoeften van het openbaar verkeer te voorzien.
- 116 De aantrekkelijkheid om basisvoorzieningen aan te bieden door marktpartijen wordt nader beïnvloed door het recht op het aanbieden van basisvoorzieningen schaars te maken. Een schaarse vergunning levert de houder een voordeel op, in de zin dat de mogelijkheid voor anderen om de betreffende activiteit te verrichten in hetzelfde geografische gebied wordt beperkt.
- 117 In lijn met het hierboven uitgewerkte verschil tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen zijn alleen basisvoorzieningen voor benzinstations, basisvoorzieningen voor servicestations en basisvoorzieningen voor energieladen op deze wijze schaars *gemaakt*. Voor de basisvoorzieningen die benzinstations of servicestations inhouden geldt dat het recht op het aanbieden daarvan schaars gemaakt is niet via de Kennisgeving maar via de Benzinewet. Het schaarse recht is daar een huurrecht dat op basis van die wet schaars gemaakt is en onderworpen is aan een veilingstelsel. Voor wegresterants die niet meelopen in het stelsel van de Benzinewet geldt een dergelijke beleidsmatige schaarste op dit moment niet. Voor basisvoorzieningen voor energieladen is de schaarste beleidsmatig geregeld in de Kennisgeving.
- 118 De wijze waarop de marktpartijen worden betrokken om tot het gewenste aanbod van basisvoorzieningen te komen is dus verschillend vormgegeven, al naar gelang de basisvoorziening die het betreft. Dat is vanuit juridisch perspectief ook mogelijk: plafonds voor het aantal vergunningen mogen ook in beleidsregels worden geregeld, zolang daarbij geen toepassing wordt gegeven aan de inherente afwijkingsbevoegdheid die beleidsregels kenmerken.

c. Aantal aanvullende voorzieningen: (i) niet beleidsmatig schaars

- 119 Aanvullende voorzieningen zijn in het huidige voorzieningenbeleid niet schaars gemaakt. Dat geldt ook voor elektrische laadpunten. Hoewel de ruimte voor aanvullende voorzieningen grenzen kent, is hier ook volgens de Afdeling bestuursrechtspraak geen sprake van schaarse vergunningen.²⁰
- 120 Vanuit de hierboven gegeven definitie en plaats van aanvullende voorzieningen in het beleid, is dat logisch: beleidsmatig schaars gemaakte voorzieningen (door een plafond) maken deze aantrekkelijk voor marktpartijen. Er is geen beperking tot het aantal. Dat levert volgens de Afdeling in de uitspraak van 18 augustus 2021 echter op dat het voor aanvragers onduidelijk is of deze zal worden verleend. Het is moeilijker om het gedrag daarop af te stemmen.
- 121 De spagaat van de huidige Kennisgeving is dat dit precies de bedoeling is van het concept aanvullende voorzieningen, wat is vormgegeven in de verwachting dat het in de praktijk ging om incidentele, op zichzelf staande gevallen. Dat wreekt zich in de uitzondering die daarin bestaat voor elektrische laadpunten, omdat daar sprake is van een aanzienlijke opgave en marktpartijen die 'daarin willen stappen'.
- 122 Een belangrijk deel van de discussie over de wijze waarop voorzieningen in de markt gezet worden concentreert zich op de vraag naar het recht op het aanbieden van energielaadpunten als aanvullende voorziening.
- 123 Voorop gesteld kan worden dat het huidige beleid vooral gaat over elektrische laadpunten. In de toekomst kan hetzelfde kader ook relevant worden voor waterstof. Gelet op de bestaande knelpunten gaat het hier vooral over elektrische laadpunten. Deze zijn als aanvullende voorziening onder de Wet beheer rijkswaterstaatswerken toelaatbaar maar moeten wel voldoen aan de vereisten van een aanvullende voorziening en dat is in algemene zin niet een wervend maar een werend belangenkader. Het karakter van de aanvullende voorziening brengt in het huidige beleid mee dat het recht op het aanbieden daarvan niet actief in de markt wordt gezet. Beleidsmatig is daarom geen sprake van een schaarse vergunning – die economisch gezien het betreffende recht aantrekkelijker maken.

²⁰ Zie onderdeel d van deze paragraaf.

- 124 Aanvragen zijn wel mogelijk, maar dit wordt gedaan op het initiatief van de marktpartijen en deze worden op volgorde van binnenkomst, per geval beoordeeld. Het gevolg is dat er voor de marktpartijen die belangstelling hebben ook weinig aanknopingspunten bestaan om hun gedrag op af te stemmen.
- 125 Het beleid dat dergelijke aanvragen waren voorbehouden aan de vergunninghouders van basisvoorzieningen is afgeschaft. Sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 november 2020 is duidelijk geworden dat het doen van aanvragen om een aanvullende voorziening die valt onder de Dienstenrichtlijn niet categorisch kan worden voorbehouden aan de houdsters van vergunningen voor basisvoorzieningen.
- 126 Ook is uit dezelfde uitspraak duidelijk geworden dat bij de beoordeling van een aanvraag voor een elektrisch laadpunt, als aanvullende voorziening, rekening moet worden gehouden met mogelijke aanvragen van andere gegadigden. Zoals ook blijkt uit de uitspraak van 18 augustus 2021, is dat geen procedureel vereiste vooraf, maar kan worden volstaan met een beoordeling 1) of er andere aanvragen zijn ingediend, en 2) als dat zo is, of verlening aan de een, verlening aan de ander uitsluit of vice versa. Praktisch betekent dit primair een vraag naar het bestaan van rivaliserende aanvragen.
- 127 Dat hangt in de eerste plaats af van de vraag of dezelfde locatie is aangevraagd, en of er nog andere locaties beschikbaar zouden blijven. De mogelijke locaties op een verzorgingsplaats zijn logischerwijs in de eerste plaats de locatie van een basisvoorziening, althans het gebied dat door dezelfde in- en uitritten wordt ontsloten – realisatie op een dergelijke locatie door een ander dan de exploitant van de basisvoorziening vergt in de praktijk medewerking van die exploitant om belanghebbende te kunnen zijn bij de vergunning; de situatie zal dus doorgaans een aanvraag van de exploitant zijn waarvan dan moet worden beoordeeld of er aanvragen liggen van een derde die onderling rivaliserend zijn.
- 128 Het recht op aanvullende voorzieningen voor energieladen is niet schaars. Het bestaan van dit recht doet wel afbreuk aan de exclusiviteit van het recht op energieladen als basisvoorziening (zie paragraaf 5.4). Daar staat tegenover dat via het aanvullende recht meer volume aan energieladen kan worden gerealiseerd dan thans via basisvoorzieningen is vergund. Hoewel historisch verklaarbaar vanuit de vlucht die het energieladen heeft genomen, is voor de beleidsvernieuwing de vraag of het verwezenlijken van voorzieningen voor energieladen via twee verschillende soorten ‘rechten’ moet worden gereguleerd. Zuiverder zou zijn alleen te voorzien in een uitsluitend recht voor basisvoorzieningen, als die zodanig worden ingericht dat daarmee ook het gewenste volume kan worden bereikt. Dat

vergt waarschijnlijk koppeling aan de algemene parkeervoorziening. In hoofdstuk 8 en 9 wordt hierop nader ingegaan.

d. Aantal aanvullende voorzieningen: (ii) niet in aantal beperkt door fysieke schaarste

- 129 Tot slot kan de vraag gesteld worden of geen sprake is van een vorm van schaarste van natuurlijke hulpbronnen of technische capaciteit, die van beleidsmatige schaarste moet worden onderscheiden. Het gaat hier om de vraag of de beschikbare ruimte voor aanvullende voorzieningen op de verzorgingsplaats zelf schaars is, zodat noodzakelijkerwijs het aantal daarvoor te verlenen vergunningen aan beperking zou zijn onderworpen. Alleen als dat zo is, is het aantal vergunningen voor die aanvullende voorzieningen beperkt vanwege de schaarste van die hulpbronnen of technische capaciteit in de zin van de Dienstenrichtlijn.²¹
- 130 Op dit moment oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak nog steeds dat van die schaarste aan voor aanvullende elektrische laadpunten beschikbare ruimte geen sprake is omdat, zoals de Afdeling bestuursrechtspraak heeft overwogen er wel grenzen zijn, maar niet zo weinig ruimte dat van deze vorm van schaarste sprake is.²² Het is ook aan de Afdeling als nationale rechter om dat vast te stellen.²³ Gelet op een uitspraak uit april 2020 over een steiger voor ligplaatsen in openbaar water in Amsterdam, zal daarbij voor de Afdeling vermoedelijk geen rol spelen dat, omdat besluitvorming plaatsvindt door Rijkswaterstaat als beheerder van meerdere verzorgingsplaatsen, ook naar andere verzorgingsplaatsen gekeken kan worden.²⁴ De vraag moet dus per verzorgingsplaats beantwoord worden.
- 131 De Afdeling heeft in de ligplaatsenzaak ook overwogen dat beleidsoverwegingen een rol mogen spelen bij het bepalen van die voor de relevante voorziening beschikbare locaties. Als voorzienbaar is dat in verband met verschillende functies van de betreffende openbare zaak (het ging in deze uitspraak om een steiger voor ligplaatsen in een openbaar water) enige ordening van het gebruik daarvan nodig is dan is dat niet in strijd met het recht volgens de

²¹ HvJEU 14 juli 2016, ECLI:EU:C:2016:558 (Promoimpresa) r.o. 4.3.

²² ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2645, ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2607, ABRvS 18 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1837.

²³ Volgens het HvJEU in Promoimpresa is de vaststelling van die schaarste een aangelegenheid voor de nationale rechter, niet het Hof in Luxemburg.

²⁴ ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1013 (Haarlemmer trekvaart)

Afdeling.²⁵ Er mogen dus beleidsoverwegingen een rol spelen in het ontstaan van de fysieke schaarste van de beschikbare capaciteit voor aanvullende voorzieningen. In het geval van zaak van de ligplaatsen leverde dit inderdaad een situatie van fysieke schaarste op: de capaciteit van aanlegsteiger werd bepaald terwijl bekend was dat de aanvragen voor het gebruik daarvan de aldus beschikbaar gestelde capaciteit zou overstijgen. De Afdeling noemde deze beleidsmatig gecreëerde fysieke schaarste daar een 'impliciet plafond'.

- 132 In uitspraken over verzorgingsplaatsen constateert de Afdeling tot nu toe onder verwijzing naar het Kader inrichting verzorgingsplaatsen dat er weliswaar grenzen zijn aan de ruimte voor aanvullende voorzieningen voor elektrische laadpunten maar de Afdeling stelt daarbij ook vast dat deze nog niet zijn bereikt. De situatie is niet zo dat het aantal beschikbare vergunningen er noodzakelijkerwijs onder een beperking valt. Rijkswaterstaat kan dus rechtmatig beleidsoverwegingen een rol laten spelen om de capaciteit voor aanvullende voorzieningen voor elektrische laadpunten op verzorgingsplaatsen, bijvoorbeeld door deze ook waar aan de orde mogelijk te maken door herinrichting van de algemene parkeervoorziening.
- 133 Het gevolg van die uitspraak is, dat voorzieningenbeleid twee 'knoppen' heeft om vergunningen voor voorzieningen al dan niet schaars te maken. Ten eerste uitdrukkelijk, door te kiezen voor een expliciet beleidsmatig plafond zoals hierboven onder c is besproken, of juist niet. Ten tweede impliciet, door gelet op beleidsoverwegingen inzake de locatie deze zodanig in te richten dat het aantal vergunningen noodzakelijkerwijs is beperkt, of juist door impliciet te sturen op de afwezigheid van een plafond, bijvoorbeeld door de algemene parkeervoorziening beschikbaar te stellen.
- 134 Beide knoppen zijn binnen het huidige voorzieningenbeleid in gebruik, uitsluitend voor zover het gaat over energielaadpunten. Ten eerste is sprake van beleidsmatig schaars gemaakte basisvoorzieningen (een vergunning per verzorgingsplaats). Ten tweede is sprake van beleidsoverwegingen die een rol spelen bij de beschikbare capaciteit voor aanvullende voorzieningen inhoudende elektrische laadpunten zodat deze niet schaars is (het in enige mate beschikbaar stellen van de algemene parkeervoorziening voor aanvullende voorzieningen, als daarvoor op locaties van basisvoorzieningen geen ruimte meer is, in de nabijheid van die basisvoorzieningen). De Kennisgeving zou hier duidelijker over kunnen zijn.

²⁵ ABRvS 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1013 (Haarlemmer trekvaart)

e. Locatie van het aanbod: basisvoorzieningen structurerend voor de inrichting

- 135 De beschikbaarheid van basisvoorzieningen maken dat de verzorgingsplaats daadwerkelijk kan bijdragen aan het doel van een veilig en doelmatig gebruik van het hoofdwegennet door het openbaar verkeer. Zowel de ruimtelijke inrichting van de verzorgingsplaats als de vormgeving van het recht voor ondernemers om zich daarop te vestigen reflecteren deze functionele binding aan de weg en de betekenis voor het gebruik daarvan door weggebruikers.
- 136 De beschikbare basisvoorzieningen zijn (samen met de algemene parkeervoorziening) het sturende principe voor de inrichting van de verzorgingsplaats. Iedere basisvoorziening en algemene parkeervoorziening ligt in de regel op een perceel met eigen in- en uitritten op de verzorgingsplaats. De ruimtelijke indeling van de gebieden en routing van de verzorgingsplaats is daarmee georganiseerd rondom de basisvoorzieningen – die over eigen parkeervakken beschikken – en rondom de algemene parkeervoorziening.
- 137 Aanvullende voorzieningen zijn geen sturend principe voor de inrichting van de verzorgingsplaats. Zij maken in de regel gebruik van de in- en uitritten van de locatie van een basisvoorziening of – in het geval van aanvullende elektrische voertuiglaadpunten – van die van de algemene parkeervoorziening, mits de vakken worden gecompenseerd.
- 138 Praktisch wordt een basisvoorziening op de verzorgingsplaats met het oog op de verkeersveiligheid en doelmatige doorstroom ingericht met eigen in- en uitritten. De verkeersstroom wordt bij het oprijden van de verzorgingsplaats bijvoorbeeld gescheiden in de weg naar het brandstofverkooppunt en de weg naar het (parkeren voor het) wegrestaurant of rustplekken. Een nieuwe basisvoorziening legt daarom in de regel een groter beslag op de beschikbare ruimte op een verzorgingsplaats dan een aanvullende voorziening, wat de vergunbaarheid beperkt.
- 139 Basisvoorzieningen zijn structurerend voor de inrichting van de verzorgingsplaats omdat deze de verzorgingsplaats maken tot wat hij moet zijn. Ook voor energielaadpunten is dit een belangrijk verschil tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen. Daarom zijn aanvullende voorzieningen voor elektrisch laden uitsluiten mogelijk op locaties van andere basisvoorzieningen – anders zou sprake zijn van een uitbreiding van de basisvoorziening elektrisch laden en niet van een aanvullende voorziening – of op de locatie van de algemene parkeervoorziening.

- 140 Aanvullende voorzieningen delen dus in de regel de in- en uitritten met een basisvoorziening, wat de vraag naar de beschikbare ruimte voor aanvullende voorziening zo relevant maakt. Dit komt in de Kennisgeving onvoldoende tot uiting.
- 141 In het huidige beleid wordt aan de inrichting van de verzorgingsplaats relatief weinig aandacht besteed, terwijl die voor het verzekeren van een veilig en doelmatig gebruik van groot belang zijn. Het verdient aanbeveling relevante onderdelen van het Kader inrichting verzorgingsplaatsen integraal te betrekken bij de ontwikkeling van het nieuwe beleid. In dat kader ligt immers het huidige verkeerskundige concept waarop de verzorgingsplaats is aangelegd besloten.
- 142 De huidige beleidshypothese is dat de inrichting van de verzorgingsplaats verkeerskundig kan worden gebaseerd op een verdeling van basisvoorzieningen over eigen locaties met elk eigen in- en uitritten beschikbaar. Terwijl dat voor aanvullende voorzieningen in beginsel niet het geval is.
- 143 De problematiek heeft zich de afgelopen jaren daarom afgespeeld op het terrein van de aanvullende voorzieningen voor elektrische laadpunten. Daarbij is onduidelijkheid ontstaan over de vraag op welke wijze de aanvullende voorzieningen ondergeschikt zijn aan de basisvoorziening waar ze bij horen. Deze koppeling tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen zou primair ruimtelijk, als eigenschap van de inrichting van de verzorgingsplaats kunnen worden gezien. Dat wil zeggen dat een aanvullende voorziening alleen 'hoort bij' de basisvoorziening waarmee het een locatie met eigen in- en uitritten deelt.
- 144 Besluitvorming over de inrichting van de verzorgingsplaats is een wezenlijk en integraal onderdeel van het verkeerskundig concept van de verzorgingsplaats en van de functie die het vervult voor de rijkswegen. Als de werken, installaties en voorwerpen die voor de basisvoorzieningen moeten worden gemaakt en gehouden, vanuit dat perspectief goed geplaatst worden, dan kan de markt die daarmee voorzieningen wil aanbieden zijn gedrag daarop beter afstemmen.
- 145 Het Kader inrichting verzorgingsplaatsen ondersteunt dit door richtlijnen te geven voor de inrichting van de verzorgingsplaats. In dit kader worden verplichtingen gesteld aan het ontwerp en de inrichting van verzorgingsplaatsen langs rijkswegen. Het ruimtebeslag is een essentieel onderdeel bij het ontwerp van de verzorgingsplaats. Er bestaan diverse eisen aan afmetingen, afstand en minimale aantallen voorzieningen op de verzorgingsplaats. Denk hierbij aan afstand bewaren van een LPG-reservoir of de installatie van een waterstoftank vanwege de veiligheid. Hieruit kan worden opgemaakt dat er inderdaad geen sprake is van

beleidsmatige schaarste maar dat er wel degelijk grenzen zijn aan wat op een verzorgingsplaats mogelijk is.

f. Duur van het aanbod: belang van toekomstige doelmatigheid

- 146 De looptijd van vergunningen voor brandstofverkooppunten is in beginsel 15 jaar, al vloeit dat in de praktijk niet altijd voort uit de vergunning zelf maar uit de periodieke veiling op basis van de Benzinewet. De looptijd van vergunningen voor wegrestaurants is – zo ver deze onder het regime van de Benzinewet vallen – 15 jaar. Hier geldt hetzelfde als voor de vergunninghouders van motorbrandstofverkooppunten. Echter, veel wegrestaurants zijn niet meegegaan in de veilingen onder de Benzinewet en hebben gekozen om het al lopende erfpacht voort te zetten. De looptijd voor de Wbr-vergunning is in dit geval gekoppeld aan het recht op erfpacht.
- 147 De looptijd van aanvullende voorzieningen, voor zover deze worden geëxploiteerd door een al zittende partij met een basisvoorziening, wordt gekoppeld aan de Wbr-vergunning die al bestaat voor de basisvoorziening. Afhankelijk van de basisvoorziening kan deze looptijd dus verschillen (denk aan erfpachtrecht van wegrestaurants tegenover 15-jarige concessie voor motorbrandstofverkooppunten). Hier kan een probleem ontstaan. Artikel 33 van de Dienstenwet over de geldigheidsduur van de vergunning moet in acht worden genomen (implementatie van artikel 11 van de Dienstenrichtlijn). In beginsel moet de vergunning voor onbepaalde tijd worden verleend. Een uitzondering hierop is mogelijk als een beperkte geldigheidsduur is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang (artikel 33, eerste lid, onder c, Dienstenwet). Er moet goed worden onderbouwd waarom de duur van een vergunning voor een aanvullende voorziening wordt gekoppeld aan de vergunning voor de basisvoorziening.
- 148 De looptijd van aanvullende voorzieningen, voor zover deze worden geëxploiteerd door een derde partij, wordt gekoppeld aan de verleende Wbr-vergunning en is gekoppeld aan een bepaald gebruiksrecht. Het gebruiksrecht wordt gekoppeld aan de Wbr-vergunning. In de praktijk moet er een dwingende reden van algemeen belang zijn om de duur van deze vergunning te beperken. Deze redenen kunnen wel ontleend worden aan het doel van de verzorgingsplaats: bijdragen aan het doelmatige en veilig gebruik van de hoofdwegen. Vanuit dat doel zijn thans de basisvoorzieningen leidend. De duur van die basisvoorzieningen is beperkt, mede gelet op de mogelijkheid om periodiek te kunnen bijsturen op aard en omvang van de noodzakelijke basisvoorzieningen.

g. Volume van het aanbod per voorziening? Sturen op de energietransitie

- 149 Een verdere vraag is of er volumebeleid kan worden gevoerd voor de in aantal beperkte basisvoorzieningen. Deze vraag is met name van belang voor situaties zoals die zich voordoen in de uitspraak van 18 augustus 2021 waarin afleverzuilen voor motorbrandstof op benzinestations (basisvoorziening) in enige mate worden vervangen door elektrische laadpunten, die als aanvullende voorzieningen worden vergund.²⁶
- 150 Op het eerste gezicht is dit een beweging die aanmoediging verdient vanuit de feitelijke opgave in de energietransitie. Echter, gezien vanuit het huidige verschil tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen kan een dergelijke beweging, als die ongecontroleerd snel zou gaan verlopen, mogelijk een onwenselijke afbreuk doen aan de bestaande basisvoorziening over de band van vergunningverlening voor aanvullende voorzieningen. Dit illustreert dat het de asymmetrie die bestaat in de vormgeving van benzinestations als basisvoorziening en de vormgeving van energielaadpunten als aanvullende voorzieningen, besluitvorming over de energietransitie op het niveau van de individuele verzorgingsplaats compliceert.
- 151 Gelet op het belangenkader ligt in het huidige beleid een weigering voor de hand, tenzij de overgang past in een wenselijk geacht tempo voor de energietransitie (niet alleen in termen van meer laadpalen, maar ook in termen van minder brandstofafleverzuilen). Het voorzieningenbeleid bevat op dit moment echter geen aanknopingspunten voor de beoordeling van dat tempo of criteria voor het beoordelen van een minimaal aanbod van motorbrandstof zolang de transitie nog gaande is en een aanzienlijk aantal voertuigen daarvan afhankelijk blijft.
- 152 Tegelijkertijd bestaat er bij de vergunninghouder van de basisvoorziening geen verplichting om een bepaald aantal afleverzuilen in bedrijf te houden; de aanname van het beleid is immers dat het aantrekkelijk genoeg zal zijn voor de betreffende marktpartijen om de basisvoorziening in voldoende mate aan te bieden. Het staat de vergunninghouder van een benzinestation dus vrij om het aantal zuilen terug te brengen, zonder dat daartegen door het bevoegd gezag kan worden opgetreden.

²⁶ ECLI:NL:RVS:2021:1837

- 153 In deze omstandigheden beslist de vergunninghouder van een benzinstation dus in feite de snelheid waarin de transitie van motorbrandstofverkoop naar alternatieve motorenergie wordt gemaakt. Het lijkt wenselijk op termijn beleidsmatig criteria te ontwikkelen om te kunnen beoordelen of de functie van de verzorgingsplaats voor het doelmatig gebruik van de weg door het openbaar verkeer dat nog van motorbrandstof gebruik maakt, niet in gevaar komt.
- 154 Dat kan wellicht ook niet helemaal anders. Zoals hierboven is geschetst over de verhouding tussen het publiekrecht en het privaatrecht, is de vergunningverlening relatief ongeschikt om te sturen op realisatie van de vergunde activiteit, vooral als het gaat over de omvang waarin die wordt gerealiseerd. De vraag hoever een brandstofverkooppunt zijn tankzuilen kan terugbrengen ten gunste van energielaadpunten – in dit geval ging het om elektrische laadpunten – kan vanuit de vergunningverlening moeilijk worden beoordeeld, gelet op het belangenkader van de Wbr. Wel kunnen de basisvoorzieningen in algemene zin worden beschermd en zou het onwenselijk zijn als een basisvoorziening van karakter zou kunnen verschieten via besluitvorming over een aanvullende voorziening.
- 155 Dit vraagstuk kan mogelijk daarom ook in het privaatrechtelijke spoor een rol gaan spelen. De huurovereenkomst met de exploitant van de basisvoorziening zal vermoedelijk waarschijnlijk bepalen dat de grond wordt verhuurd voor de bestemming brandstofverkooppunt, of welke basisvoorziening het ook betreft. Ook voor de energielaadvoorzieningen zal een overeenkomst moeten worden afgesloten met het Rijksvastgoedbedrijf. In dat kader zal gaan spelen of daarmee de bestemming van de locatie zal moeten veranderen. Voor brandstofverkooppunten vallen die contracten binnen de sfeer van de Benzinewet. Onder de huurovereenkomst die op basis van die wet geveild wordt, verstaat deze wet: overeenkomst tussen de Staat en een wederpartij, de huurder, die de huurder het recht geeft een locatie te gebruiken *voor de vestiging van een verkooppunt van motorbrandstoffen*. En onder "locatie" wordt in deze wet verstaan: gedeelte van een verzorgingsplaats, *bestemd voor de vestiging van een verkooppunt van motorbrandstoffen* (cursieven van ons). Het kan niet de bedoeling zijn de bestemming van de locatie te wijzigen via een vergunning voor een aanvullende voorziening. Er zal dus een punt zijn waarop de huurder de locatie die bestemd is voor vestiging van een verkooppunt van motorbrandstoffen, gaat gebruiken in strijd met die bestemming als andere activiteiten daar een bepaalde omvang krijgen. Als dat in het privaatrechtelijke spoor (pas) plaatsvindt, is daar vanuit het belang van de verzorgingsplaats voor het veilig en doelmatig gebruik mogelijk niet veel meer aan te doen. Gelet op de in paragraaf 2.4, onder b genoemde jurisprudentie, zou dat misbruik van bevoegdheid kunnen opleveren.

- 156 Sturen op het tempo van de energietransitie op een concrete verzorgingsplaats met het oog op de in hoofdstuk 3 beschreven doelen dient daarom in het kader van de vergunningverlening plaats te vinden en zo min mogelijk via de privaatrechtelijke toestemming. Hoewel contra intuïtief gelet op de klimaatdoelen, is dit mogelijk relevant vanaf het moment waarop de transitie weg van motorbrandstoffenverkoop te snel gaan en gevolgen zou hebben voor de beschikbaarheid van motorbrandstofverkooppunten voor een nog significant daarvan afhankelijk wagenpark. De beste mogelijkheid daarvoor lijkt het belang te beschermen dat basisvoorzieningen hebben voor die doelen. Daarom verdient het aanbeveling in het beleid te verankeren dat in gevallen zoals deze – en die zijn wellicht pas op enige termijn actueel, maar de mogelijkheid zal moeten bestaan – per geval te beoordelen of de omzetting van afleverzuilen naar energielaadpunten via aanvullende voorzieningen niet ten koste gaat van de basisvoorziening met het oog op de doelen van het verzekeren van een veilig en doelmatig gebruik en daarover informatie te vragen aan de aanvrager.
- 157 De beleidshypothese is dat als de markt basisvoorzieningen aanbiedt dan wordt daarmee voorzien in de behoefte van de weggebruikers. De aanname is dat er voldoende animo is voor ondernemingen om te investeren. En dat hangt mede af van de vraag of het rendabel is. Dat geldt zowel voor de opkomende markt voor energieladen, als voor de markt voor benzine. In dat laatste geval kan de behoefte van de weggebruiker zodanig gaan afnemen (moet blijken uit economisch onderzoek) dat het animo bij ondernemingen om een motorbrandstoffenverkooppunt te gaan exploiteren op een verzorgingsplaats afneemt. Het risico bestaat dat voor het wagenpark dat nog wel afhankelijk is van motorbrandstoffen, niet meer overal door de markt zonder meer bediend zal kunnen worden. In hoeverre dit op welke termijn realistisch is zal uit economisch onderzoek moeten blijken. Op dit moment bestaat er al een praktijk waarin op brandstofverkooppunten afleverzuilen worden vervangen door energielaadpunten.

6. Besluitvorming

6.1 Inleiding

159 Om voorzieningen aan te bieden maken marktpartijen gebruik van delen van de grond op verzorgingsplaatsen. Die locaties zijn nodig om voertuigen te ontvangen, installaties te maken en behouden, evenals eventuele bijbehorende (bouw)werken, voorwerpen of (aansluitingen op) kabels en leidingen. Het maken of behouden van werken of voor het plaatsen van voorwerpen of vaste stoffen gereguleerd door een vergunningstelsel op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, waarvoor de minister van Infrastructuur en Waterstaat (Rijkswaterstaat) bevoegd gezag is en die (uitsluitend) in de sleutel staat van een veilig en doelmatig gebruik van de weg. De grond van veel verzorgingsplaatsen is eigendom van de staat die voor het gebruik van delen van een verzorgingsplaats contractuele of zakelijke gebruiksrechten verleent voor de betreffende locatie ten behoeve van de dienstverlening door de ondernemingen. De onderneming die zich daar vestigt kan de wederpartij van de Staat zijn, of een door die wederpartij gecontracteerde exploitant.

6.2 Initiatief: aanvraag

160 Het initiatief voor het aanbod van voorzieningen ligt bij marktpartijen die een business case zien. Dat mondt uit in een aanvraag aan het bevoegd gezag. Publiekrechtelijk voor een Wbr-vergunning bij Rijkswaterstaat, privaatrechtelijk voor een huurovereenkomst bij het Rijksvastgoedbedrijf. Voor benzinstations en servicestations worden de initiatieven gereguleerd door periodieke veilingen op basis van de Benzinewet. Voor energielaadpunten (basisvoorzieningen) is eenmalig een uitgifteronde geweest in 2011/2012. De tijdvakken zijn niet geijkt en het voorwerp van de besluitvorming is steeds het recht op een voorziening per geval. Er vindt bijvoorbeeld geen besluitvorming plaats over portfolio's van verzorgingsplaatsen, terwijl dat beleidsmatig wel mogelijk gemaakt kan worden. Er wordt door de overheid dus niet gestuurd op aanvragen in clusters. Veilingen voor brandstofverkooppunten gaan per verzorgingsplaats. Vanaf 1 januari 2024 kunnen meer brandstofverkooppunten per verzorgingsplaats mogelijk worden. Voor energielaadpunten wordt niet gestuurd op aanvragen per verzorgingsplaats. Het initiatief ligt volledig bij de markt. Die thans vooral aanvullende voorzieningen aanvraagt. Er is geen actieve regie op het aanvraagproces voor aanvullende voorzieningen, ook niet voor aanvullende voorzieningen voor energieladen (terwijl daarvoor een behoefte bestaat).

- 161 Er is dus geen regie over het aanvraagproces voor aanvullende voorzieningen. Er is geen regie waarin benzinestations en energielaadpunten gecoördineerd worden uitgegeven. Verder ontbreken indieningsvereisten.

6.3 De voorbereidingsprocedure

- 162 De voorbereidingsprocedure voor besluitvorming op basis van de Wbr is een reguliere procedure. In het geval van brandstofverkooppunten is de vergunningprocedure vrijwel van geen betekenis. De besluitvormingsprocedure wordt feitelijk bepaald door het veilingproces. De winnaar van de veiling komt in aanmerking voor de Wbr-vergunning. In de praktijk zorgt de Benzinewet ervoor dat de uitgifte van het huurrecht het primaat heeft over de besluitvorming.
- 163 De procedure voor energielaadpunten verloopt primair via de Wbr-vergunning. Bij de uitgifteronde voor basisvoorzieningen heeft een evenredige verdeling plaatsgevonden en waar dat niet mogelijk was loting. Het voorwerp van de loting was het als eerste in behandeling nemen van een aanvraag. Er vond dus geen verdeling plaats van vergunningen op basis van volledige aanvragen, maar van voorrang om in aanmerking te komen voor een aanvraag. Veel aanvragen liggen daarom nog 'op de plank' om voltooid te worden, waarna daarop nog moet worden beslist. Er zijn dus nog steeds voorbereidingsprocedures gaande voor besluitvorming over basisvoorzieningen energieladen.
- 164 De verdeling van rechten via veiling, loting, volgorde binnenkomst loopt in de tijd niet gelijk tussen basisvoorzieningen energieladen en benzinestations. Een herijking van tijdvakken kan hier verandering brengen en regie geven.

6.4 Besluitvorming en criteria

- 165 De inhoudelijke besluitvorming bestaat uit de vergunningverlening op basis van de Wbr. Wettelijk vindt dan toetsing plaats aan de wettelijke doelen van artikel 3 van deze wet. Op grond van dat artikel kan weigering, wijziging of intrekking van een vergunning, slechts geschieden ter bescherming van waterstaatswerken en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken, met inbegrip van het belang van verruiming of wijziging anderszins van die werken. De met de besluitvorming te dienen doelen zijn dus vormgegeven als weigeringsgronden van de aanvraag.
- 166 Er bestaat een aanvullende weigeringsgrond, die inhoud dat weigering, wijziging of intrekking ook kan strekken ter bescherming van aan de waterstaatswerken verbonden belangen van

andere dan waterstaatkundige aard, doch enkel voor zover daarin niet is voorzien door bij of krachtens een andere wet gestelde bepalingen. Dit zogenaamde verbrede belangenkader vervult in de Wbr vanouds een rol in de Exclusieve Economische Zone van de Noordzee, waar niet alle op land toepasselijke wetgeving van toepassing is of om landschappelijke, natuur en cultuurwaarden te kunnen meewegen, voor zover daarvoor geen wettelijke voorziening voor is getroffen. Voor verzorgingsplaatsen kan dit bredere kader verder buiten beschouwing blijven.

- 167 In de Kennisgeving wordt slechts summier uitwerking gegeven aan de relevante algemene belangen van artikel 3 van de wet. Opvallend is dat de criteria waarop aanvragen getoetst worden pas zijn opgenomen aan het eind van de Kennisgeving. Daar wordt volstaan met het vermelden dat getoetst zal worden op o.a. de gevolgen voor de verkeersveiligheid, de beschikbare ruimte op de verzorgingsplaats, de doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats, het functionele belang voor de weggebruiker en de gevolgen voor de sociale veiligheid. De wijze waarop de toetsing aan deze criteria plaatsvindt wordt niet verder uitgewerkt. Ook zijn deze criteria niet op een duidelijke manier gerelateerd aan de overwegingen over de verschillende voorzieningen waarover uitspraken worden gedaan in de Kennisgeving of aan de belangen van artikel 3 van de wet.
- 168 Behalve de Kennisgeving is in de praktijk voor de beoordeling ook de inhoud van het Kader inrichting verzorgingsplaatsen van belang, ondanks het feit dat het gaat om technische richtlijnen en niet om bekend gemaakt beleid voor vergunningverlening. Toch hangt de beoordeling of een aanvraag het veilig en doelmatig mogelijk ook mate af van de gevolgen voor de inrichting van de verzorgingsplaats. Ook voor het onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen is het Kader van belang. Bovendien is daarin uitwerking gegeven aan richtlijnen rondom parkeren en de compensatie daarvan. Het verdient aanbeveling deze beleidsmatig relevante elementen te betrekken bij de herziening van de beleidsregel en daarin op te nemen, en het Kader tot werkelijk technische richtlijnen te beperken.
- 169 Het gesloten stelsel van rijkswegen blijft voorts een belangrijk uitgangspunt om onwenselijke niet weggebonden activiteiten op verzorgingsplaatsen te weren, maar komt onvoldoende tot uitdrukking in de Kennisgeving.
- 170 Voor besluitvorming is verder van belang dat niet tijdig beslissen meebrengt dat vergunningen van rechtswege worden verleend (Dienstenrichtlijn). Dergelijke vergunning worden dan zonder voorschriften verleend, tenzij er standaardvoorschriften bekend zijn

gemaakt. Het risico op blanco vergunningen kan dus worden beheerst door dergelijke standaardvoorschriften toe te voegen aan het voorzieningenbeleid.

6.5 Realisatie

- 171 Een ander kenmerkend verschil tussen het privaatrechtelijke en het publiekrechtelijke kader is dat vergunningverlening niet gepaard gaat met een verplichting van de vergunninghouder om de activiteit te realiseren. Opmerkelijk in dit verband is dat de Kennisgeving wel spreekt over het 'handhaven' van realisatie waardoor de suggestie wordt gewekt dat realisatie kan worden voorgeschreven, terwijl daarvoor geen grondslag bestaat in de Wbr. Bij gebreke van een dergelijke norm kan deze ook niet worden overtreden of gehandhaafd. Wel is intrekking van de vergunning mogelijk op grond van artikel 3 van de Wbr, als daar een dragende motivering voor bestaat in het licht van de doelen van een veilig en doelmatig gebruik. Vergunningverlening is daarom juridisch minder geschikt om het aanbod van een basisvoorziening te verzekeren. De Dienstenrichtlijn verzet zich overigens niet tegen het hanteren van een realisatietermijn.
- 172 In overeenkomsten kunnen dergelijke verplichtingen wel worden opgenomen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat dit het rechtskarakter van de privaatrechtelijke overeenkomst kan wijzigen. Deze zijn thans vooral vormgegeven als huurovereenkomsten en kwalificeren in de regel niet als aanbestedingsplichtige concessieovereenkomst. Dat zal anders worden als een realisatieplicht wordt opgenomen die een bezwarende titel oplevert. De introductie van een dergelijk instrument is bovendien ingrijpend voor de vergunninghouder.
- 173 Het halen van een realisatietermijn is niet alleen afhankelijk van handelen en nalaten van de vergunninghouder maar ook van andere factoren zoals de mogelijkheid om tijdig een netaansluiting te realiseren. Met dergelijke factoren zal rekening gehouden moeten worden bij de lengte van de realisatietermijn en de onderbouwing van een eventuele intrekking. Dat is ook het geval.

6.6 Exploitatie

- 174 Voor schaarse vergunningen is een duur van bepaalde tijd voorgeschreven in de Dienstenrichtlijn. Voor niet-schaarse vergunningen is onbepaalde tijd de norm. Afwijken van deze norm is mogelijk, als daarvoor een dwingende reden van algemeen belang bestaat, die proportioneel moet zijn en non-discriminatoire. De Kennisgeving bevat thans geen uniforme uitgangspunten over de wijze waarop hiermee dient te worden omgegaan voor de

verschillende basisvoorzieningen en voor aanvullende voorzieningen. Over benzinestations en servicestations bevat de Kennisgeving geen informatie, behalve dat daarvoor een termijn van 15 jaar voortvloeit uit een ander kader, namelijk de Benzinewet. Voor energielaadpunten als basisvoorziening wordt daarbij aangesloten in de vergunningverlening. Uit de Kennisgeving kan niet worden opgemaakt welke termijn voor de vergunningverlening van de benzinestations en servicestations wordt gehanteerd, of voor wegrestaurants.

- 175 De duur van aanvullende voorzieningen is in de Kennisgeving niet gekoppeld aan de duur van de basisvoorziening waarmee het een locatie (in- en uitritten) deelt. Dat kan gevolgen hebben voor de flexibiliteit waarmee na het aflopen van een duur voor bepaalde tijd van een basisvoorziening kan worden bijgestuurd op de omvang of het type basisvoorziening dat op de betreffende verzorgingsplaats wenselijk is. Het is dus mogelijk dat, als een wens tot bijsturen zou bestaan – of dat nu door het bevoegd gezag of door de toekomstig vergunninghouder voor de basisvoorziening is – de aanwezige aanvullende voorziening daaraan in de weg staat. Dat staat op gespannen voet met de verhouding tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen. Vanuit de consistente uitwerking van die verhouding gezien verdient het aanbeveling om de duur van een vergunning voor een aanvullende voorziening te beperken tot de nog resterende duur van de aanwezige basisvoorziening, als de met bijsturing van de basisvoorziening te dienen algemene belangen opwegen tegen de nadelige gevolgen voor de aantrekkelijkheid van de exploitatie van de aanvullende voorzieningen die voortvloeien uit die beperktere duur. Uit het rapport van APPM blijkt bijvoorbeeld dat elektrisch oplaadpunt een terugverdiëntijd heeft van ten minste 8 à 10 jaar.
- 176 De looptijden van verschillende voorzieningen op dezelfde verzorgingsplaats lopen in de praktijk niet op hetzelfde moment af. Overwogen kan worden met een overgangsregime dat een beperkte eenmalige verlenging inhoudt, deze termijnen per verzorgingsplaats beter op elkaar af te stemmen, zodat een grotere flexibiliteit ontstaat om de verzorgingsplaats periodiek aan te passen aan zich ontwikkelende behoeften van het openbaar verkeer, waaronder de energietransitie. Die flexibiliteit kan een bijdrage leveren aan het verzekeren van niet alleen het huidige doelmatig gebruik, maar ook van dat gebruik na afloop van een 15-jaarstermijn (toekomstige doelmatigheid). Op dit moment biedt artikel 3 van de Wbr daarvoor al aanknopingspunten, nu ook het belang van wijziging van de waterstaatswerken (lees: de verzorgingsplaats) een bij de vergunningverlening te dienen belang is. Een dergelijke praktijk kan mogelijk ondersteunend zijn voor het goede verloop van de energietransitie, die met de nodige onzekerheden is omgeven.

6.7 Oplevering

- 177 In de Benzinewet is opgenomen dat na afloop van de huurovereenkomst die uit de veiling tot stand is gekomen de Staat aan de vertrekkend huurder de restwaarde vergoedt van de gebouwen, werken en beplantingen, die de huurder op de locatie heeft achtergelaten (art. 4). Bij de eerste veilingronde van locaties waar lopende overeenkomsten bestonden, werd deze restwaarde van de achtergebleven gebouwen, werken en beplantingen door de nieuwe huurder aan de oude wederpartij van de Staat vergoed (art. 8). Deze oude wederpartij ontving bij deze eerste ronde ook eenmalig de opbrengst van de veiling (art. 7) ter compensatie van de beëindiging van de bestaande overeenkomsten in verband met de invoering van de Benzinewet. De basisvoorziening energieladen valt niet onder het stelsel van de Benzinewet en voor de huurders van deze locaties/vergunninghouders wordt de waarde van gebouwen, werken en beplantingen die zijn geplaatst bij deze basisvoorziening niet vergoed. Ook op dit punt bestaat dus een asymmetrie in het voorzieningenbeleid tussen de vormgeving van deze twee basisvoorzieningen, in dit geval in de privaatrechtelijke voorwaarden als gevolg van het bestaan van de Benzinewet.
- 178 Aanvullende voorzieningen, zoals energielaadpalen, vallen niet onder de regeling van de Benzinewet over de te vergoeden restwaarde. In 2020 is een motie aangenomen in de Tweede Kamer waarin werd gevraagd om afspraken te maken om knelpunten voor innovatie en verduurzaming gedurende de looptijd van de overeenkomsten met pomphouders weg te nemen.

7. Sterke en zwakke punten in de juridische vormgeving

7.1 Inleiding

179 Het doel van de hierboven verrichte analyse is om te komen tot inzichten over de sterke en zwakke punten van de huidige juridische vormgeving van het voorzieningenbeleid die als bouwstenen kunnen dienen voor een vernieuwing. Hier volgt allereerst een samenvatting van geconstateerde punten.

7.2 Algemene vormgeving en rechtskarakter

180 *Rechtskarakter als beleidsregel.* In algemene zin blijkt dat het rechtskarakter van de Kennisgeving onvoldoende duidelijk uit de geldende tekst daarvan tot uitdrukking komt. Het verdient het aanbeveling om bij een herziening van het voorzieningenbeleid in de aanhef en de toelichting bij de beleidsregel de reikwijdte uitdrukkelijk overeenkomstig artikel 4:83 van de Algemene wet bestuursrecht te benoemen om deze onduidelijkheid op te heffen. Dat is vanzelfsprekend alleen relevant voor zover bij die herziening zal worden vastgehouden aan de instrumentkeuze voor een beleidsregel.

181 *De reikwijdte van de beleidsregel.* De bestaande onduidelijkheid die blijkt rechtspraak over de reikwijdte van de beleidsregel mogelijk is, moet worden opgeheven door klip en klaar duidelijk te maken of de beleidsregel wel of niet mede van toepassing is op de privaatrechtelijke besluitvorming over voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Zoals in deze analyse verder duidelijk zou worden kan een meer gecoördineerde uitoefening van de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden de uitvoering van het voorzieningenbeleid versterken omdat dat initiatiefnemers beter in staat kan stellen hun gedrag daarop af te stemmen.

182 *De Benzinewet.* In algemene zin verschaft de Benzinewet een wettelijk en daarmee robuust kader voor de veiling van huurrechten voor brandstofverkooppunten in verband met de daarmee beoogde doelen. Vanuit het perspectief van het voorzieningenbeleid levert het bestaan van een specifiek privaatrechtelijk regime voor basisvoorzieningen benzinestations en servicestations echter een asymmetrische inrichting van de juridische vormgeving op, waarin de verdelingsprocedure van rechten voor deze basisvoorzieningen wordt gedomineerd door het privaatrechtelijke kader, in vergelijking tot het publiekrechtelijke kader voor andere basisvoorzieningen dat berust op beleidsregel en vergunningverlening. Deze situatie levert een aanzienlijke inflexibiliteit op voor de herziening van het voorzieningenbeleid.

- 183 *Werk de beleidsregel nauwkeurig uit in meer detailniveau.* In vergelijking met de Benzinewet is de Kennisgeving een summiere en minder precies uitgewerkt juridisch kader, met een veel beperktere rechtskracht. Als gevolg daarvan kan, ondanks het rechtskarakter van een beleidsregel, deze in de praktijk de rol van beleidsregels voor de motivering van besluiten (door enkele verwijzing) een maar in beperkte mate verwezenlijken. Een nadere uitwerking ligt voor de hand, op alle onderdelen van doelstellingen, behoeften, voorzieningen, besluitvorming (inclusief de daarvoor relevante elementen) en voorschriften. Dit is nodig voor een betere regie over de besluitvorming door het bevoegd gezag en om aanvragers inzicht te geven in het voorzieningenbeleid.
- 184 *Ongeschreven recht.* Het ongeschreven recht over de verhouding tussen publiekrecht en privaatrecht, het leerstuk van openbare zaken en – in mindere mate – het leerstuk van schaarse vergunningen speelt een grote rol in geschillen over besluitvorming en over de rollen en bevoegdheden van daarbij betrokken partijen. Dat is een belangrijke indicatie van een onvoldoende concrete regeling van het voorzieningenbeleid.
- 185 *Dienstenrichtlijn.* De Kennisgeving is ontworpen zonder rekening te houden met de Dienstenrichtlijn. De Kennisgeving doet geen uitspraken over de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn op de verschillende voorzieningen. Uitspraken over de toepassing op detailhandel in het algemeen en over de toepassing op bepaalde basisvoorzieningen in het bijzonder zijn aanleiding om daarover uitdrukkelijker duidelijkheid te bieden en de consequenties daarvan uit te werken. De voor de Dienstenrichtlijn relevante elementen van het beleid dienen daarvoor als ordenende principes in het beleid uitgewerkt te worden: duidelijker definiëren van de dwingende redenen van algemeen belang, de criteria voor weigering of voorschriften nader uitweken, nadruk leggen op transparante voorbereidingsprocedures in plaats van op bezwaar en beroep, en in het geval van schaarste heldere indieningsvereisten, en standaardvoorschriften opnemen in verband met de mogelijkheid van het van rechtswege verlenen van vergunningen. Het verdient aanbeveling het beleid, ook bij een voortzetting daarvan, nader uit te werken aan de hand van deze elementen zodat marktpartijen hun gedrag daarop beter kunnen afstemmen. Daarbij kan de hierboven gegeven analyse een vertrekpunt bieden. Dit opnieuw “uitlijnen” van het huidige beleid aan de hand van de genoemde bouwstoffen van de Dienstenrichtlijn is een belangrijke voorwaarde om geschikte aanknopingspunten te genereren voor meer concrete verbeteringen die in het licht van de Dienstenrichtlijn noodzakelijk zijn, zoals ook uit andere bevindingen blijkt.

186 *De Kennisgeving is qua opbouw en enkele passages verouderd.* De Kennisgeving ontbeert een heldere opbouw, door de combinatie van een op een historisch narratief gerichte opbouw en een op enkele structurelementen gerichte opbouw. Daarbij komt dat de Kennisgeving is verouderd op de onderdelen die aanleiding en achtergronden schetsen en op onderdelen die verwijzen naar programma's en andere regelgeving (die inmiddels in veel gevallen door nieuwere wetgeving is vervangen).

7.3 Doelen

187 *Duurzaamheidsdoelen.* Het huidige beleid bevat geen uitdrukkelijke duurzaamheidsdoelstelling. Daardoor is onduidelijk of de feitelijk reeds geconstateerde opgave voor hernieuwbare energie nu wel of niet door het voorzieningenbeleid eigen is gemaakt. De vraag of het gevoerde beleid voor basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen op dat terrein geschikt is om de doelen te bereiken is daarom niet goed te beantwoorden. Het verdient aanbeveling om als eerste stap een uitdrukkelijke keuze te maken of duurzaamheid een zelfstandig doel van het voorzieningenbeleid is, of alleen als onderdeel van het doelmatig gebruik waarop verzorgingsplaatsen mede gericht zijn. Als variant op een zelfstandige duurzaamheidsdoelstelling kan worden overwogen om het faciliteren van een goed verloop van de energietransitie als doelstelling voor het voorzieningenbeleid, en daarmee voor besluitvorming over voorzieningen, vast te stellen. Zelfstandige duurzaamheidsdoelstellingen vergen aanpassing van de Wbr of na inwerkingtreding van de Omgevingswet, het Bal. Indien daartoe wordt overgegaan ligt het voor de hand te bezien of dezelfde duurzaamheidscriteria kunnen worden verwerkt in de veiligingsystematiek van de Benzinewet.

188 *Doelen van het beleid.* De huidige Kennisgeving besteedt relatief weinig expliciete aandacht aan het belang van verzorgingsplaatsen voor het doelmatig gebruik van de rijkswegen door het openbaar verkeer en relatief veel aan het belang van een veilig gebruik. Scherpere positionering van de relevante doelen is belangrijk voor de motivering van besluiten, in het bijzonder in het licht van de relevantie van de dwingende redenen van algemeen belang van de Dienstenrichtlijn.

7.4 Behoeften van het openbaar verkeer

189 *Ordering van relevante behoeften.* De Kennisgeving bevat geen duidelijke ordening (afbakening en prioriteitstelling) van de behoeften van het openbaar verkeer die voorop moeten staan in het voorzieningenbeleid van verzorgingsplaatsen. De behoeften zijn terloops en niet-limitatief omschreven, zodat daaraan geen duidelijke aanknopingspunten kunnen

worden ontleend voor het onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen die hierop zijn terug te voeren.

- 190 *Geen economische planningeisen hanteren.* Bij het ordenen en selecteren van relevante behoeften is het verboden om economische criteria te hanteren waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvaart bestaat of van economische planningeisen. Dat zijn immers verboden eisen volgens artikel 14, aanhef en vijfde lid, van de Dienstenrichtlijn. Wel toelaatbaar zijn planningeisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd maar die voortkomen uit de in hoofdstuk 3 beschreven dwingende redenen van algemeen belang (veilig, doelmatig en mogelijk duurzaam gebruik van de weg dankzij verzorgingsplaatsen met voorzieningen voor het openbaar verkeer).
- 191 *Veranderingen van behoeften.* Tegen de achtergrond van het vorige punt is de relevantie van veranderingen in de (omvang van) behoeften van het openbaar verkeer voor de uitvoering moeilijker te duiden wat bijdraagt aan onduidelijkheid over de mate waarin met dergelijke veranderingen rekening moet of kan worden gehouden in de besluitvorming. Dit geldt zowel voor duurzaamheidsopgaven als voor capaciteitsgebreken voor vrachtwagenparkeren.
- 192 *Afstandscriterium, solitaire verzorgingsplaatsen en artikel 17, vierde lid van de Benzinewet.* Bij de herziening van het voorzieningenbeleid zal de vraag beantwoord moeten worden of de Kennisgeving op het punt van weigering van basis- en aanvullende voorzieningen op solitaire verzorgingsplaatsen een zelfstandige beleidsmatige betekenis heeft in het kader van het veilig en doelmatig gebruik van de weg in die zin dat het berust op een dwingende reden van algemeen belang, of dat het 'slechts' voortvloeit uit het gebiedscriterium voor motorbrandstofverkoopplaatsen dat tot 1 januari 2024 is vastgelegd de Benzinewet. In dat laatste geval dient dit onderdeel van de Kennisgeving in ieder geval per 1 januari 2024 geschrapt te worden. Aandachtspunt is het risico op een verboden eis in de zin van artikel 15 onder a van de Dienstenrichtlijn.

7.5 Ordening van het aanbod van voorzieningen

- 193 *Concept van basis- en aanvullende voorzieningen, algemeen.* De ordening van voorzieningen in termen van basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen zijn in algemene zin een robuust kader voor het voorzieningenbeleid, als die ordening op consistente en stelselmatige wijze in het voorzieningenbeleid wordt uitgewerkt. Het is daarvoor wel noodzakelijk om in het voorzieningenbeleid een scherpere en consistente definitie te hanteren van basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen. Wij hebben in dit advies de suggestie

gedaan om onder aanvullende voorziening te verstaan: een voorziening die een locatie, althans de in- en uitritten van die locatie, deelt met een basisvoorziening of, als dat niet mogelijk is, met de algemene parkeervoorziening. Het gaat daarbij per definitie om een andere voorziening dan de basisvoorziening of de algemene parkeervoorziening waarmee de in- en uitritten worden gedeeld, omdat anders sprake is van een uitbreiding of wijziging van de basisvoorziening of de algemene parkeervoorziening en niet van een algemene voorziening. Aanvullende voorzieningen zijn in het licht van het voorgaande in algemene zin ondergeschikt niet alleen aan basisvoorzieningen maar ook aan de algemene parkeervoorziening, in termen van het algemeen belang (wenselijk of onwenselijk), de omvang (basis gaat voor op aanvullend), de inrichting (basis krijgt eigen in- en uitritten, aanvullend deelt deze) en de duur van de voorzieningen (duur van de vergunning vanwege schaarse rechten of dwingende redenen van algemeen belang beperken tot duur basisvoorziening van 15 jaar).

- 194 *Geen besluitvorming over basisvoorzieningen, via besluiten over aanvullende voorzieningen.* Het beleid zou duidelijker moeten maken dat geen besluitvorming plaatsvindt over de omvang van basisvoorzieningen over de band van aanvragen om aanvullende voorzieningen, omdat deze de basisvoorzieningen niet mogen doorkruisen. De gevolgen van de status van aanvullende voorziening voor de business case zijn significant, als geen eigen regie bestaat over de duur van deze voorziening, maar als deze meelift op de basisvoorziening. Dat dient nader onderbouwd te worden en vooraf duidelijk gecommuniceerd te worden in het beleid.
- 195 *Energieladen past onvoldoende in het concept van basis- en aanvullende voorzieningen.* Een complicerende factor voor een consistente toepassing van het onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen op het terrein van de hernieuwbare energie, als gevolg waarvan onduidelijkheden bestaan over de uitleg van het beleid op dat punt. Het onderscheid is voor energieladen eigenlijk uitsluitend van belang voor de vraag of energielaadpunten eigen in- en uitritten mogen krijgen (antwoord thans: alleen de aanvrager van een basisvoorziening, de overige moeten deze delen met houders van andere basisvoorzieningen of parkeervoorziening). Deze problemen kunnen uiteindelijk niet in de rechtspraak worden opgelost maar alleen in het beleid. Uit de rechtspraak blijkt (o.a. uitspraak van 18 augustus 2021) dat het ook voor de rechter op basis van de huidige kennisgeving lastig is om basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen niet te zien als een 'zero-sum game' waarin een aanvullende voorziening per definitie bij een basisvoorziening zou horen (een achterhaald concept nu tussen beide geen 'personele eenheid' meer bestaat in de vorm van de basisvoorzieningvergunningshouder, nu dat sinds 4 november 2020 in strijd moet worden geacht met de Dienstenrichtlijn), terwijl een

aanvullende voorziening ook op de algemene parkeervoorziening geplaatst kan zijn. De Kennisgeving drukt het conceptuele onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen onvoldoende uit en gaat onvoldoende in op de positie van energieladen in dat stelsel. Voortzetting van beide type voorzieningen voor energielaadpunten zal naar verwachting afbreuk doen aan het probleemoplossend vermogen van het nieuwe beleid.

- 196 *Kader inrichting verzorgingsplaatsen.* Gelet op het belang van de vraag of eigen in- en uitritten worden vergund, en vanwege de sturing die van het Kader uit kan gaan op de werkelijk beschikbare ruimte voor voorzieningen op een verzorgingsplaats (zie het laatste punt van deze paragraaf) ligt het voor de hand de wezenlijke elementen uit het Kader te verplaatsen naar de Kennisgeving en het Kader een zo veel mogelijk technische richtlijn te laten zijn.
- 197 *Clustering en in een hand leggen.* De uitspraak dat aanvullende voorzieningen voor elektrische laadpunten niet kunnen worden voorbehouden aan vergunninghouders van basisvoorzieningen is niet absoluut. Dit inmiddels geschrapte beleid is in strijd met de Dienstenrichtlijn geacht omdat de beperking van de toegang tot het aanbieden van diensten die het meebrengt onevenredig is in relatie tot het doel van louter clustering van voorzieningen. Dat betekent niet dat clustering nooit een valide criterium kan zijn voor vergunningverlening. Het betekent wel dat daarvoor minder ingrijpende en dus wellicht minder alles-of-niets maatregelen gezocht zouden moeten worden. Het betekent ook niet dat de Dienstenrichtlijn meebrengt dat bepaalde voorzieningen op een verzorgingsplaats, een portfolio van verzorgingsplaatsen of zelfs de exploitatie van een hele verzorgingsplaats, niet in een hand kan worden gelegd, als daarvoor wel dwingende redenen van algemeen belang bestaan en sprake is van een non-discriminatoire, geschikt en evenredig vergunningstelsel dat voldoet aan artikel 10 van de Dienstenrichtlijn.
- 198 *Beleidsmatig schaarse rechten.* Beleidsmatig schaarse rechten zijn een instrument om de markt op geordende wijze te betrekken in periodieke rondes van mededinging naar dat recht. De beleidsmatige schaarste van basisvoorzieningen is maar in het voorzieningenbeleid slechts geregeld voor een eenmalige uitgifteronde van basisvoorzieningen. Voor het overige vloeit beleidsmatige schaarste voort uit de Benzinewet door een periodiek veilingstelsel. De Kennisgeving bevat dus zelf thans geen structurele regeling voor schaarse vergunningen voor basisvoorzieningen voor energieladen. Dat geeft een zekere flexibiliteit maar ook onzekerheid aan de markt.
- 199 *Natuurlijk of technisch schaarse rechten.* Het is een sterk punt van de Kennisgeving dat voor aanvullende voorzieningen geen schaarse rechten worden geregeld omdat deze aanvullende voorzieningen in dat beleid in beginsel niet aantrekkelijk gemaakt dienen te worden. Dit knelt

alleen voor de hernieuwbare energieproblematiek. Zolang de beschikbare ruimte voor de aanvullende voorzieningen niet beperkt is en niet meer aanvragen zijn gedaan dan het daardoor aantal beschikbare vergunningen, is daarom geen sprake van schaarste.

- 200 *Impliciete sturing op voorkómen of vóórkomen van fysieke schaarste bij aanvullende voorzieningen voor energieladen.* Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de Dienstenrichtlijn blijkt dat twee beleidsmatige 'knoppen' bestaan om te beïnvloeden of vergunningen voor aanvullende voorzieningen voor energieladen al dan niet schaars te maken. Ten eerste expliciet, door te kiezen voor een expliciet beleidsmatig plafond zoals hierboven onder c is besproken, of juist niet. Ten tweede impliciet, door beleidsoverwegingen om de locatie zodanig in te richten dat het aantal vergunningen noodzakelijkerwijs is beperkt, of juist niet wordt beperkt. Dat laatste is een impliciet plafond of juist het impliciet sturen op de afwezigheid van een plafond, bijvoorbeeld door de algemene parkeervoorziening beschikbaar te stellen. Beide knoppen zijn binnen het huidige voorzieningenbeleid in gebruik, uitsluitend voor zover het gaat over energielaadpunten. Ten eerste is sprake van beleidsmatig schaars gemaakte basisvoorzieningen (een vergunning per verzorgingsplaats). Ten tweede is sprake van beleidsoverwegingen die een rol bij de beschikbare capaciteit van aanvullende voorzieningen inhoudende elektrische laadpunten zodat die niet schaars is (het in enige mate beschikbaar stellen van de algemene parkeervoorziening voor aanvullende voorzieningen, als daarvoor op locaties van basisvoorzieningen geen ruimte meer is, in de nabijheid van die basisvoorzieningen). Het voorzieningenbeleid begeleidt betrokkenen te weinig in de door deze gecompliceerde juridische kaders gevormde toegangspoort tot het aanbieden van voorzieningen op verzorgingsplaatsen.

7.6 Besluitvorming

- 201 *Voorwerp van besluitvorming.* Het voorwerp van besluitvorming vormen de vergunningen over concrete werken op een locatie van een verzorgingsplaats en het gebruik van die grond. Overweeg bij de herziening of besluitvorming op een geaggregeerder niveau dient te worden georganiseerd over een portfolio's van locaties.
- 202 *Neem regie over besluitvormingsprocedures.* Het voorzieningenbeleid voorziet niet in beleidsgedreven regie op het besluitvormingsproces, wat zich vooral wrekt op het terrein van energieladen. De procedure is ook beperkt tot de reguliere procedure, zonder nader in het beleid vastgelegde waarborgen. Regie ligt ofwel in het private veilingproces voor service- en benzinstations of bij de aanvrager maar niet bij Rijkswaterstaat. Dat geldt in zekere mate ook voor de eerdere uitgifteronde voor basisvoorzieningen energieladen waarin de

gelegenheid tot aanvragen is verdeeld, niet de vergunningen op basis van volledige aanvragen. Als gevolg van een gebrek aan regie in voorbereidingsprocedures, concentreert de discussie zich op dit moment in hoge mate in bezwaar- en beroepsprocedures achteraf. Overwogen kan worden om te gaan werken met andere voorbereidingsprocedure, ofwel in het kader van schaarse vergunningverlening ofwel door toepassing van artikel 3.4 van de Awb. In dat laatste geval vervangt de voorbereidingsprocedure de mogelijkheid van bezwaar.

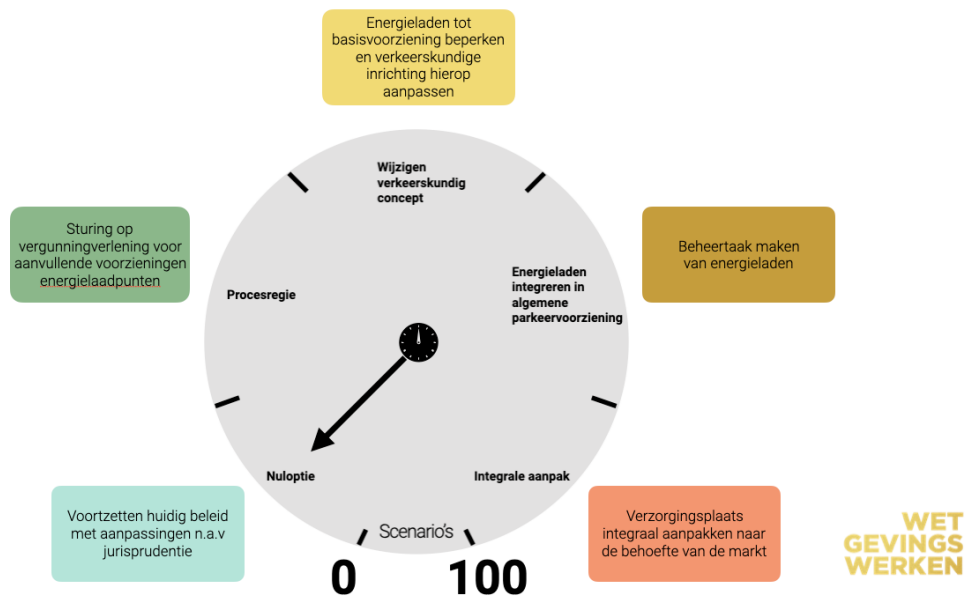
- 203 *Criteria.* De Kennisgeving geeft slechts een summier beeld van de criteria voor vergunningverlening. Volstaan wordt met het vermelden dat getoetst zal worden op de gevolgen voor de verkeersveiligheid, de beschikbare ruimte op de verzorgingsplaats, de doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats, het functionele belang voor de weggebruiker en de gevolgen voor de sociale veiligheid. De wijze waarop de toetsing aan deze criteria plaatsvindt zal gebeuren wordt niet verder uitgewerkt. Ook zijn deze criteria niet op een duidelijke manier gerelateerd aan de overwegingen over de verschillende voorzieningen waarover uitspraken worden gedaan in de Kennisgeving. Het verdient aanbeveling deze criteria nader uit te werken of toe te lichten op een wijze waarop de aanvraag beter kan worden afgestemd. Daarbij dienen ook de inrichtingseisen van het Kader verzorgingsplaatsen te worden betrokken, nu deze van invloed zijn op de vraag of aanvullende voorzieningen kunnen worden toegelaten.
- 204 *Realisatie.* Sturen op de realisatietermijn kan juridisch niet als handhaving van een overtreding omdat deze niet verplicht gesteld kan worden onder de Wbr. Een verplichting kan wel privaatrechtelijk worden geregeld maar daarvan zal het gevolg zijn dat de huidige huurovereenkomsten onderworpen raken aan het aanbestedingsregime voor concessies.
- 205 *Netaansluiting.* Een wezenlijke keuze kan gemaakt worden om het realiseren van de netaansluiting over te laten aan de markt, zoals nu, maar om deze als integraal onderdeel te beschouwen van de door de beheerder te leveren algemene parkeercapaciteit, althans als beheerder van de verzorgingsplaats. Het resultaat van een dergelijke keuze zou zijn dat niet de marktpartijen maar de rijksoverheid afspraken maakt met netbeheerders om te voorzien in een passend stopcontact op verzorgingsplaatsen.
- 206 Op de doorwerking van de bevindingen in scenario's voor aanpassing van het voorzieningenbeleid wordt ingegaan in het volgende hoofdstuk.

8. Doorwerking in een herziening van het beleid

8.1 Inleiding

- 207 In hoofdstuk 7 zijn een groot aantal zwakten geconstateerd in het huidige beleid, die in alle scenario's aangepakt moeten worden. Dat houdt verband met de mate waarin de Kennisgeving "Dienstenrichtlijn-proof" is en andere zwakten. Veel van die problemen kunnen door een vernieuwing van de beleidsregel in behoorlijke mate worden geadresseerd. In alle scenario's zal de Kennisgeving dus grondig moeten worden uitgewerkt tot een nieuw opgestelde beleidsregel die daadwerkelijk inzicht geeft in het actuele voorzieningenbeleid, zonder dat veel en moeilijk te vergaren voorkennis is vereist.
- 208 De verschillen tussen de scenario's dienen verder vooral om alternatieven aan te reiken voor de mate van beleidsarm/beleidsrijkheid van de herziening en voor de positionering van hernieuwbare energie in dat beleid als de meest recent erkende basisbehoefte. In de eerste vier scenario's blijft daarin overigens de functiescheiding tussen het aanbod van energieladen en motorbrandstoffenverkoop intact. Het vijfde scenario is bedoeld als denkrichting voor een situatie waarin die wordt opgeheven door een daartoe strekkende wet.
- 209 Uitgegaan van het huidige areaal van verzorgingsplaatsen. Dat wil zeggen dat het advies of de scenario's niet ingaan op de vraag of de beschikbare verzorgingsplaatsen in aantal, ligging of totale omvang zouden moeten worden aangepast. Besluitvorming daarover verloopt in beginsel via het ruimtelijke spoor, op basis van een bestemmingsplan of ander ruimtelijk besluit. Een tweede uitgangspunt is dat het huidige gesloten stelsel van verzorgingsplaatsen een gesloten stelsel blijft en dus geen vergunningen zullen worden verleend die vanaf de verzorgingsplaats ontsluiting naar het onderliggende wegennet mogelijk maken. Op dat gesloten stelsel zou bijvoorbeeld een inbreuk worden gemaakt wanneer terreinen voor truck parking die ook in verbinding staan met het onderliggende wegennet zouden worden ontsloten via verzorgingsplaatsen.
- 210 Een ander horizontaal thema is het probleem van de netcapaciteit voor de laadpunten op verzorgingsplaatsen bestaat erin dat het vaak lang duurt om een netaansluiting te krijgen en dat het voor marktpartijen een met de vergoeding van restwaarde verband houdende investeringsbeslissing is die mogelijk niet van de meest optimale kwaliteit is. Voor het doel van dit advies is hier de belangrijkste te maken keuze de vraag of de netaansluiting, zoals nu, aan de marktpartijen overgelaten dient te worden als een door hen te dragen risico of dat het bieden van een 'stopcontact' op de verzorgingsplaats gefaciliteerd dient te worden door de Rijksoverheid als beheerder c.q. eigenaar van de verzorgingsplaats. We bespreken dit

onderwerp daarom in het scenario over 'laden is parkeren', omdat dit in dat scenario het meest kernachtig aan de orde kan komen. Het is echter een bredere keuze die ook voor andere scenario's gekozen kan worden.



- 211 De scenario's kunnen beeldend worden voorgesteld als verschillende snelheden op een snelheidsmeter. Hoe hoger de snelheid op de snelheidsmeter, hoe ingrijpender het scenario is. In de uitwerking van wetgevingsadviezen voor deze verschillende scenario's neemt de concreetheid logischerwijs af naarmate het scenario ingrijpender wordt. Die 'verdergaande' scenario's worden namelijk steeds meeromvattend in de juridische uitwerking, die op zichzelf ook weer meer afhankelijk is van daarin te maken keuzes. Het feit dat de scenario's elkaar in verschillende snelheden onderscheiden, wil overigens niet zeggen dat de keuze voor elk scenario 'no regret' is ten opzichte van veranderingen van scenario op een later moment. Niet elk scenario leent zich ervoor om, als het eenmaal is ingezet, op of af te schakelen naar een ander scenario. Tot slot: stilstand is geen optie. Er is immers al beleid en dat wordt ook dagelijks uitgevoerd. De snelheid symboliseert hier alleen maar de mate van vernieuwing die daarin wordt aangebracht.

8.2 Overzicht van de scenario's

a. Het scenario "niets nieuws doen"

212 Voor dit scenario wordt ingegaan op de voortzetting van huidig beleid. "Niets nieuws doen" betekent praktisch het voortzetten van vergunningenpraktijk en het oplossen van impasses naar aanleiding van jurisprudentie.

b. Het scenario "regie op aanvullende energielaadpunten"

213 Dit scenario introduceert een vernieuwing op het terrein van de aanvullende voorzieningen voor energielaadpunten, als meest relevante probleemgebied van juridisch zwakke punten in het voorzieningenbeleid, maar laat de huidige conceptuele structuur van de Kennisgeving verder intact. Het doel van dit scenario zou zijn om de besluitvorming over aanvullende voorzieningen voor energieladen vorm te geven met een actieve procesmatige regie door het bevoegd gezag. In de vormgeving komt dit neer op een scenario waarin aanvullende voorzieningen voor energieladen beleidsmatig schaars gemaakt worden, met een transparante procedure die voldoet aan de eisen voor verlening van schaarse vergunningen onder de Dienstenrichtlijn.

c. Het scenario "exclusieve basisvoorzieningen energieladen"

214 Dit scenario houdt een meer ingrijpende verandering in op het terrein van energieladen die inhoud dat energielaadpunten in het beleid voor vergunningverlening zo veel mogelijk gelijk worden behandeld als benzine- en servicestations, door beiden uitsluitend als basisvoorzieningen toe te laten en niet langer als aanvullende voorziening. Uitgangspunt daarbij is wel dat de basisvoorziening energieladen omvangrijk genoeg kan zijn, wat bij waterstof mogelijk eenvoudiger zal zijn dan bij elektrisch laden. Om tegemoet te kunnen komen aan de opgave die voorligt voor energieladen zal vermoedelijk de inrichting van de verzorgingsplaats ingrijpend worden gewijzigd. Een belangrijk aandachtspunt in dit scenario is dat een functiescheiding tussen de basisvoorziening energieladen enerzijds en de basisvoorziening benzine- of servicestations anderzijds intact blijft. Nader onderzoek zal moeten duiden of dat economisch op lange termijn gunstig of juist ongunstig is voor de energietransitie, die zich zal uiten in een beeld van twee functioneel gescheiden basisvoorzieningen die evenwel als communicerende vaten op elkaar inwerken.

d. Het scenario “laden is parkeren”

215 Dit scenario benadert het energieladen als equivalent van parkeren op de verzorgingsplaats. Elke parkeerplaats heeft een laadpunt en is beschikbaar voor algemeen gebruik, ook als niet wordt geladen. De verandering bestaat in dit scenario uit de stap om energieladen niet langer op te vatten als basisvoorziening en ook niet als aanvullende voorziening maar als een voorziening die gekoppeld is aan de algemene parkeervoorziening. In dat scenario bestaan twee varianten om die koppeling vorm te geven die nader uitgewerkt kunnen worden, als dit scenario kansrijk wordt geacht. De eerste variant houdt in dat de markt het voortouw krijgt voor het realiseren van energielaadpunten, onder voorwaarde dat deze ook zorg draagt voor de bijbehorende algemeen toegankelijke parkeervoorziening. De tweede variant zou zijn dat de algemene parkeervoorziening een publieke taak blijft, waarbij het energieladen wordt aangeboden op basis van een openbaar aanbestede overheidsopdracht aan een exploitant. Deze tweede variant houdt een andere instrumentkeuze in dan de huidige vergunningstelsels, namelijk dat van een aanbestede concessieovereenkomst.

e. Het scenario “alles in een hand”

216 Het meest vergaande scenario gaat nog een stap verder en beschouwt de gehele verzorgingsplaats als een eenheid van rusten, eten, laden/tanken, die integraal ingericht dient te worden door deze in een hand te leggen (van een exploitant of in combinatievorming). Ook hier bestaan in theorie de keuzes om deze als recht te veilen/vergunnen of om deze vanwege de beheerder als overheidsopdracht aan te besteden. In dat laatste geval verandert ook de vormgeving van het gehele voorzieningenbeleid van juridisch karakter; niet langer als beleid voor vergunningverlening maar als programma van eisen van een overheidsopdracht.

8.3 Verhouding tussen de scenario's

217 Binnen de geschetste scenario's moeten politieke keuzes worden gemaakt die bepalen hoe de markt wordt vormgegeven, in hoeverre duurzaam gebruik van het hoofdwegennet wordt gestimuleerd en de bereidheid tot inzetten van instrumenten als wetgeving. De snelheidsmeter geeft een beeld van de omvang en het tempo van de veranderingen het kader van de energie- en mobiliteitstransitie. De snelheidsopbouw van een snelheidsmeter is echter niet een geschikte aanpak van het beleid dat invulling geeft aan de transitie. Het is van belang dat er concrete doelstellingen voor het voorzieningenbeleid worden gesteld op basis van de verwachte toekomst en op basis daarvan een keuze te maken om een helder scenario uit te werken. Het is niet haalbaar elk scenario achter elkaar te implementeren als een organisch proces. Bepaalde keuzes binnen de scenario's die de (inrichting van de)

verzorgingsplaats structureren zorgen ervoor dat implementatie van nieuwe scenario's lastiger uit te voeren worden. Daarnaast brengen de vereiste implementatiestappen per scenario een bepaalde doorlooptijd met zich mee. De lengte van de doorlooptijd is mede afhankelijk van de juridische vormgeving – een wetsvoorstel kent een langere doorlooptijd dan enkel wijzigen van beleid – maar, wanneer de ambitie is om toe te werken naar een nieuw wettelijk stelsel is het aan te raden hier niet mee te wachten.

9. Scenario's

9.1 "Niets nieuws doen"

a. Kern

218 Dit scenario gaat uit van voortzetting van huidig beleid op verzorgingsplaatsen. "Niets nieuws doen" betekent praktisch het oplossen van problemen naar aanleiding van rechtspraak. De kern van het scenario is dat er geen wezenlijke wijzigingen komen in de regie over de besluitvorming, in het conceptuele apparaat van de Kennisgeving of in de inhoudelijke criteria of reikwijdte van het beleid. Gelet op de in hoofdstuk 7 beschreven zwakke punten is het oplossend vermogen van dit scenario mogelijk beperkt en relatief beleidsarm. Wel kan als onderdeel van dit scenario gewerkt worden aan een betere opbouw van het bestaande beleid, zowel in de opzet als in het detailniveau van de Kennisgeving.

b. Instrumentkeuze

219 Beleidsregels (de Kennisgeving) blijven in dit scenario het primaire instrument van het voorzieningenbeleid. Als de mate van uitwerking van deze beleidsregel maar voldoende is, gelet op wat daarover in het voorgaande is gezegd, zodat marktpartijen daarop ook daadwerkelijk hun gedrag kunnen afstemmen, blijft het een geschikt instrument. In de verhouding tot de Benzinewet verandert niets.

c. Implementatie

220 De voortzetting van huidig beleid betekent niet dat er niets wordt gedaan aan de juridische problemen die spelen binnen het voorzieningenbeleid. De inzichten uit de voorgaande analyse, in het bijzonder die van hoofdstuk 7, zullen zoveel mogelijk beleidsarm moeten worden uitgewerkt in een volwaardige beleidsregel die als de nieuwe Kennisgeving kan fungeren. Daarnaast dient het Kader inrichting verzorgingsplaatsen te worden aangepast zodat dit samen met de Kennisgeving voldoet aan de noodzakelijke aanpassingen.

d. Juridische risico's

221 Juridische risico's zijn niet groter dan die van het huidige beleid. Door de Kennisgeving relatief beleidsarm te vernieuwen naar een volwaardige beleidsregel waarin rekening is gehouden met de analyse die in dit advies is gegeven, in het bijzonder de aandachtspunten die in hoofdstuk 7 zijn opgenomen zullen de juridische risico's juist afnemen. De meest relevante risico's komen voort uit veranderende omstandigheden.

e. Overige aandachtspunten voor beleid

- 222 Dit scenario is geschikt om de beleidsdoelen te bereiken wanneer de huidige beleidshypothese verifieerbaar is: wanneer aanvullende voorzieningen transparant worden uitgegeven volgens de huidige inrichting van verzorgingsplaatsen, voorziet de markt in voldoende (aanvullende) energielaadvoorzieningen, waardoor de weggebruiker wordt bediend en daardoor een veilig, duurzaam en doelmatig gebruik van de weg is gegarandeerd. De houdbaarheid van deze beleidshypothese wordt door de analyse niet ondersteund.
- 223 Dit scenario beschrijft de huidige situatie van het voorzieningenbeleid. De regie over de energielaadpunten ligt bij de vergunning aanvragers aangezien zij bepalen waar en wanneer een aanvraag wordt ingediend voor een energielaadpunt. Rijkswaterstaat is gehouden een inhoudelijke beoordeling te geven. Er is geen concreet uitzicht op de uitwerking van toekomstig beleid in de praktijk. Daarnaast wordt de ontwikkeling van het beleid ten aanzien van de gehele transitie gestuurd vanuit de jurisprudentie. Er wordt niet stilgestaan bij toekomstige ontwikkelingen die eventueel invloed gaan hebben op de uitwerking van het beleid. Hierdoor wordt steeds achter de feiten aangelopen en stoppen de juridische procedures niet. Aangezien de toekomst van de energie- en mobiliteitstransitie zo onzeker is, is niet duidelijk of de inrichting van de verzorgingsplaats binnen huidig beleid nog voldoet aan de vraag vanuit de weggebruiker.

9.2 “Regie op aanvullende energielaadpunten”**a. Kern**

- 224 Huidig beleid maakt mogelijk dat een energielaadpunt als basisvoorziening óf aanvullende voorziening kan worden aangemerkt. De verdeling vindt plaats via ‘output’ in de vorm van verlening van vergunningen via loting of (nadat de periode van loting is afgelopen) via een systeem op volgorde van binnenkomst. Nadat de vergunning is vergeven wordt het gebruiksrecht aangevraagd op basis van een huurovereenkomst. Het beleid over de verdeling van energielaadpunten als aanvullende voorziening is echter niet volledig uitgekristalliseerd en roept vragen op. Er is geen moment vastgesteld wanneer de aanvraag voor het laadpunt moet zijn ingediend. In de Kennisgeving is momenteel slechts geregeld dat ‘aanvragen van na 16 januari 2012 worden behandeld op volgorde van binnenkomst’. Dit scenario gaat in de kern om regie kunnen voeren over het proces van vergunningverlening voor energielaadpunten als aanvullende voorziening en het gebruikt daarvoor een verdelingsprocedure voor schaarse vergunningen om dat vorm te geven. Dit ziet op het perspectief van de gewenste ‘uitrol’ van energielaadcapaciteit en de erkenning van (fysieke)

schaarste waarvoor een transparant verdelingsmechanisme nodig is. In dit scenario blijft evenwel ook een basisvoorziening voor energieladen bestaan. De verdeling hoeft niet beperkt te blijven tot individuele voorzieningen maar er kan met portfolio's gewerkt worden.

- 225 Dit scenario introduceert een vernieuwing op het terrein van de aanvullende voorzieningen voor energielaadpunten, als meest relevante probleemgebied van juridisch zwakke punten in het voorzieningenbeleid, maar laat de huidige conceptuele structuur van de Kennisgeving verder intact. Het doel van dit scenario zou zijn om de besluitvorming over aanvullende voorzieningen voor energieladen vorm te geven met een actieve procesmatige regie door het bevoegd gezag. In de vormgeving komt dit neer op een scenario waarin aanvullende voorzieningen voor energieladen beleidsmatig schaars gemaakt worden, met een transparante procedure die voldoet aan de eisen voor verlening van schaarse vergunningen onder de Dienstenrichtlijn.

b. Instrumentkeuze

- 226 Het voldoende kunnen afstemmen van het gedrag van marktpartijen bij de aanvraag van een aanvullende voorziening energieladen is momenteel problematisch. Dit scenario lost dit probleem op omdat daarop de meeste druk heeft gelegen in de praktijk.
- 227 Het is mogelijk om een nieuw verdelingsmechanisme op te nemen in een beleidsregel, de Kennisgeving. Een verdelingsmechanisme legt uit hoe belangen worden afgewogen bij de verdeling van vergunningen. Dit moet wel van voldoende kwaliteit zijn. Het doel is dat partijen op basis van het uitgewerkte verdelingsmechanisme in het beleid wel hun gedrag kunnen afstemmen. Het Kader moet worden afgestemd aan de Kennisgeving.
- 228 Het is naar de huidige stand van de jurisprudentie geen vereiste om verdelingsbeleid (lees: plafonds) bij wettelijk voorschrift (wet, ministeriele regeling) te regelen. Het is mogelijk om met (aanpassing van) beleidsregels daarin te voorzien. In het verdelingsmechanisme kan ook worden meegenomen hoe de ondergeschiktheid van aanvullende voorzieningen aan basisvoorzieningen wordt ingevuld. Net als bij het scenario waarin huidig beleid wordt voortgezet moeten de Kennisgeving en het Kader inrichting verzorgingsplaatsen worden aangepast op de noodzakelijke wijzigingen die voortvloeien uit de jurisprudentie.
- 229 Wetswijziging is in dit scenario niet noodzakelijk, nu beleidsmatige schaarste en de verdelingsprocedure – net als voor de basisvoorzieningen in 2011 – ook voor aanvullende voorzieningen via beleidsregels kunnen worden vormgegeven. Uitgangspunt is dan wel dat de duurzaamheidsopgave die als doelstelling dient, moet kunnen worden beschouwd als

inherent aan de doelstelling van het verzekeren van een doelmatig gebruik van de weg door het openbaar verkeer, gelet op de autonome ontwikkeling van de behoefte van dat verkeer.

c. Implementatie

- 230 Voor de ontwikkeling van een transparante verdeelprocedure voor de uitgifte van schaarse vergunningen voor aanvullend energieladen moeten een aantal keuzes worden gemaakt. De beleidsopgave moet goed in kaart worden gebracht. Het is noodzakelijk na te denken over hoeveel energielaadpunten langs het hoofdwegennet moeten worden geplaatst om te kunnen sturen op schaarste. Zijn er eventuele afstandscriteria nodig? In welke vorm worden de energielaadpunten geëxploiteerd? Er moet worden nagedacht over de verschillende soorten energieladen en in hoeverre en op welke termijn nieuwe ontwikkelingen hier invloed op hebben.
- 231 Momenteel is er een verdeling op volgorde van binnenkomst voor aanvullende voorzieningen energielaadpunten. In het huidige beleid is niet duidelijk wanneer een dergelijke aanvraag kan worden ingediend. Daarnaast is dit verdelingsregime alleen gunstig voor degene die persisteert in het meedingen naar de vergunning en daarmee in potentie vaker kans heeft om zijn aanvraag als één van de eerste ingediend te hebben. Verondersteld wordt dat een willekeurig verdelingsmechanisme wenselijk wordt geacht aangezien er bij de basisvoorziening energieladen ook een willekeurig stelsel van loting wordt gehanteerd.
- 232 Een belangrijke verandering ten opzichte van het huidige beleid is dat er in ieder geval tijdvakken bekend worden gemaakt waarin de aanvraag voor een vergunning kan worden ingediend. Op deze manier wordt regie over de vergunningverlening genomen en wordt dit niet meer gestuurd door aanvragen die ieder moment kunnen worden ingediend. Afhankelijk van de doelen die zijn gesteld voor de infrastructuur voor laadpalen kunnen locaties worden aangewezen waar de te verdelen vergunningen voor gelden.
- 233 Het nieuwe uitgewerkte verdelingsregime kan worden opgenomen in de Kennisgeving. In dat verdelingsregime kan ook worden meegenomen hoe de ondergeschiktheid van aanvullende voorzieningen aan basisvoorzieningen wordt ingevuld. Net als bij het scenario waarin huidig beleid wordt voortgezet moeten de Kennisgeving en het Kader inrichting verzorgingsplaatsen worden aangepast op de noodzakelijke wijzigingen die voortvloeien uit de jurisprudentie.
- 234 Wetswijziging is in dit scenario niet noodzakelijk, nu beleidsmatige schaarste en de verdelingsprocedure – net als voor de basisvoorzieningen in 2011 – ook voor aanvullende

voorzieningen via beleidsregels kunnen worden vormgegeven. Uitgangspunt is dan wel dat de duurzaamheidsopgave die als doelstelling dient, moet kunnen worden beschouwd als inherent aan de doelstelling van het verzekeren van een doelmatig gebruik van de weg door het openbaar verkeer, gelet op de autonome ontwikkeling van de behoefte van dat verkeer.

d. Juridische risico's

- 235 De juridische risico's van claims van vergunninghouders van basisvoorzieningen of aanvullende voorzieningen voor energieladen zijn naar verwachting te overzien, aangezien deze vergunningen nu reeds voor bepaalde tijd zijn verleend en daarmee geen verschil hebben ten opzichte van schaarse vergunningen voor aanvullende voorzieningen.
- 236 Hoewel het niet ondenkbaar is dat op termijn, naarmate de jurisprudentie meer is uitgekristalliseerd en ingeburgerd, alsnog in jurisprudentie of wetgeving essentialia worden geformuleerd waarvoor regeling op het niveau van wettelijke voorschriften (vgl. bijvoorbeeld art. 4:25, eerste lid, van de Awb over het subsidieplafond) is dat thans nog niet het geval.

e. Overige aandachtspunten voor beleid

- 237 Dit scenario is geschikt om de beleidsdoelen te bereiken wanneer de volgende beleidshypothese verifieerbaar is: wanneer aanvullende voorzieningen schaars worden aangeboden op de markt en transparant worden uitgegeven binnen de huidige inrichting van verzorgingsplaatsen, wordt de markt voorzien van voldoende energielaadvoorzieningen waardoor de weggebruiker wordt bediend en daardoor een veilig, duurzaam en doelmatig gebruik van de weg is gegarandeerd.
- 238 Ook in dit scenario is het van belang om goed inzicht te hebben in de opgave die voor ligt om energielaadcapaciteit te realiseren om te kunnen blijven voldoen in de behoefte van de weggebruiker. Op langere termijn – en een stap verder in de ontwikkelingen van de energie- en mobiliteitstransitie – kunnen wellicht nieuwe problemen ontstaan die in de weg staan voor een doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats. Daarnaast is de aanleg van de netaansluiting problematisch. Het duurt lang om een netaansluiting te realiseren en exploitanten van (elektrische) energielaadpunten worden daardoor vertraagd in het proces. De 'input' van de netaansluiting is essentieel om de energielaadcapaciteit te realiseren. Het is verstandig om uit te zoeken in hoeverre het nodig is om als overheid te faciliteren in het aanleggen van voldoende netcapaciteit om beleidsdoelstellingen te halen. Dit is een horizontaal thema wat voor alle scenario's waarin (anders dan de nuloptie) een aanzienlijke opgave van energieladen wordt erkend, zie kader.

- 239 Binnen dit scenario is de visie over het voorzieningenbeleid dat er ook aanvullende voorzieningen energieladen nodig zijn om te voldoen aan de vraag naar deze vormen van energie. De duurzaamheidsopgave die voorligt is groter dan te realiseren is met slechts de basisvoorzieningen energieladen. Echter, de structuur van de verzorgingsplaats wordt nog steeds bepaald door de basisvoorzieningen en de stimulans voor de aanvullende voorzieningen energielaadpunten moeten daarop worden aangepast.
- 240 De behoefte naar energieladen van de weggebruiker is groter dan wat de basisvoorzieningen energieladen in de huidige vorm kunnen aanbieden. De weggebruiker heeft behoefte aan meer energielaadcapaciteit langs het hoofdwegennet. De opgave om energieladen te realiseren is dus groter en wordt opgevangen met aanvullende voorzieningen.
- 241 Om de behoefte van de weggebruiker te vervullen is de stimulans van energielaadpunten als aanvullende voorzieningen nodig. Dit wordt door deze aanvullende voorzieningen als beleidsmatig schaarse rechten in de markt te brengen met een transparant actief verdelingsregime. Dit zal worden uitgewerkt bij de bespreking van de implementatie. Dit scenario biedt marktpartijen meer mogelijkheden om hun gedrag af te stemmen dan in het huidige beleid mogelijk is.
- 242 Een ander aandachtspunt in dit scenario is artikel 17, vierde lid, van de Benzinewet. Tot 1 januari 2024 wordt op een verzorgingsplaats aan een bestaande weg geen nieuwe locatie aangelegd en in gebruik gegeven. Vanaf 1 januari 2024 brengt dit dus een verandering met zich mee dat ook in de vergunningverlening merkbaar zal zijn.
- 243 De ondergeschiktheid van aanvullende voorzieningen aan basisvoorzieningen blijft bepalend voor de structuur van de inrichting van de verzorgingsplaats. De aanvullende voorzieningen dienen dus op of nabij een basisvoorziening worden geplaatst en gebruik maken van die al bestaande in- en uitritten. Aangezien de opgave voor het energieladen groter is, is het een mogelijkheid om ook energielaadpalen te plaatsen op de algemene parkeervoorziening. In dit geval wordt ook gebruik gemaakt van bestaande in- en uitritten. Er verandert dus niets aan de structuur van de inrichting van de verzorgingsplaats, maar wel aan de verspreiding van laadpunten over de verzorgingsplaats.
- 244 In het Kader inrichting verzorgingsplaatsen is opgenomen dat per verzorgingsplaats een minimale parkeer capaciteit bestaat. Wanneer energielaadpalen worden geplaatst op de algemene parkeervoorziening moeten parkeerplaatsen worden gecompenseerd wanneer het aantal parkeerplaatsen komt te liggen onder de minimale parkeer capaciteit. Er mag niets aan de inrichting worden veranderd, op die manier wordt er nog steeds voldaan aan de eisen

van veiligheid en doelmatigheid. Daarnaast moet ook duidelijk zijn voor de weggebruiker hoe die zich moet voortbewegen op de verzorgingsplaats om van bepaalde voorzieningen gebruik te kunnen maken.

- 245 Het is nodig om een transparante actieve verdeelprocedure te ontwikkelen voor de uitgifte van schaarse vergunningen voor aanvullend energieladen. Het verdelingsmechanisme moet voldoen aan de eisen van de Dienstenrichtlijn. Om dit te ontwerpen en aan te laten sluiten bij de opgave van energieladen moeten een aantal keuzes worden gemaakt.
- 246 De looptijd van de vergunningen moet bij de erkenning van schaarste worden beperkt (artikel 11, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn). Bij de bespreking van de inrichting van de verzorgingsplaats is stilgestaan bij het feit dat de ondergeschiktheid van aanvullende voorzieningen aan basisvoorzieningen bepalend blijft voor de structuur. Ook bij dit vergunningverleningsproces is het dus wenselijk om de vergunning voor de aanvullende voorziening aan te laten sluiten bij de restlooptijd van de vergunning voor de basisvoorziening waarop of waarbij de aanvullende voorziening gevestigd is.

9.3 “Exclusieve basisvoorzieningen energieladen”

a. Kern

- 247 Een volgend scenario is dat het onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen voor energieladen – voor alle vormen – wordt opgeheven. Het beleidsmatige onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen energieladen levert problemen op bij de verdeling van energielaadpunten en bemoeilijkt de wijze waarop het in de markt als recht wordt aangeboden. Het zorgt voor een onbalans aangezien de voorziening in beide hoedanigheden dezelfde dienst levert, maar wordt gezien als twee verschillende voorzieningen met elk een eigen verdelingsprocedure.
- 248 Het beleid gaat van oudsher uit van het principe dat basisvoorzieningen beleidsmatig wenselijk zijn en dat aanvullende voorzieningen slechts kunnen worden vergund op de verzorgingsplaats indien er voldoende ruimte beschikbaar is en de aanvullende voorzieningen een functionele relatie hebben met het weggebruik. Daarnaast mogen zij geen afbreuk doen aan de verkeersveiligheid en de sociale veiligheid en mogen zij geen verkeersaantrekkende werking hebben. Het ligt dus voor de hand om de energielaadpunten te beschouwen als enkel een basisvoorziening om zo te voldoen aan de vraag. Om de aanzienlijke opgave van het energieladen tegemoet te komen, is er een andere inrichting nodig van de verzorgingsplaats als het gaat om de basisvoorziening energieladen om te

verzekeren dat die opgave verwezenlijkt kan worden als basisvoorziening. De basisvoorziening energieladen wordt dus in status vergelijkbaar met de basisvoorziening brandstofverkoop punt.

- 249 Dit scenario houdt een meer ingrijpende verandering in op het terrein van energieladen die inhoud dat energielaadpunten in het beleid voor vergunningverlening zo veel mogelijk gelijk worden behandeld als benzine- en servicestations, door beiden uitsluitend als basisvoorzieningen toe te laten en niet langer als aanvullende voorziening. Uitgangspunt daarbij is wel dat de basisvoorziening energieladen omvangrijk genoeg kan zijn, wat bij waterstof mogelijk eenvoudiger zal zijn dan bij elektrisch laden. Om tegemoet te kunnen komen aan de opgave die voorligt voor energieladen zal vermoedelijk de inrichting van de verzorgingsplaats ingrijpend gewijzigd. Een belangrijk aandachtspunt in dit scenario is dat een functiescheiding tussen de basisvoorziening energieladen enerzijds en de basisvoorziening benzine- of servicestations anderzijds. Nader onderzoek zal moeten duiden of dat economisch op lange termijn gunstig of juist ongunstig is voor de energietransitie, die zich zal uiten in een beeld van twee functioneel gescheiden basisvoorzieningen die evenwel als communicerende vaten op elkaar inwerken.

b. Instrumentkeuze

- 250 Zolang de doelstellingen niet hoeven te worden aangepast, omdat de doelmatigheid de duurzaamheid omvat (vergt iets voor mate waarin daadwerkelijk energieladen wordt gereden), is voor dit scenario geen aanpassing van de wetgeving noodzakelijk, maar kan volstaan worden met een deugdelijk uitgewerkte beleidsregel.

c. Implementatie

- 251 Om duurzaam gebruik te stimuleren op verzorgingsplaatsen is een wetswijziging nodig. Dit kan worden gedaan door de Wbr te wijzigen (of na invoering van de Omgevingswet het Besluit activiteiten leefomgeving).
- 252 De Wbr biedt het beoordelingskader voor de verlening van een vergunning. Wanneer ervan uit kan worden gegaan dat duurzaamheid een autonome ontwikkeling is dat kan worden meegenomen in de doelmatigheidstoets kan worden volstaan met het beleid zoals hierboven is beschreven. Wanneer de energietransitie meer stimulans nodig heeft is het een mogelijkheid om 'duurzaamheid' als toetsingscriteria op te nemen in de Wbr naast de toetsen van doelmatigheid en veiligheid. In dit geval moet artikel 3, eerste lid, van de Wbr worden gewijzigd.

- 253 Na de invoering van de Omgevingswet is de Wbr opgenomen in de Omgevingswet. Vanaf dat moment moet er een omgevingsvergunning worden verleend bij een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg. Bij amvb worden regels gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning en daarbij kunnen regels worden gesteld over de motivering van de beslissing tot het verlenen of weigeren. Deze regels worden gesteld 'met het oog op het behoeden van de staat en werking [van de weg] voor nadelige gevolgen van activiteiten, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van de [weg] kan behoren'. Wanneer de wens is om duurzaamheid als oogmerk toe te voegen aan de beoordeling van een omgevingsvergunning is onder het regime van de Omgevingswet slechts een wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving nodig.²⁷
- 254 Afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt binnen dit scenario wordt de opgave voor het energieladen bepaald. Naar aanleiding daarvan moeten keuzes worden gemaakt over de verdeling van rechten om energielaadpunten te exploiteren. Het is mogelijk om vergunningen voor een energielaadpunt te verdelen aan de hand van een vooraf transparante vergelijkende toets. Dit kan in beleid worden uitgekristalliseerd.
- 255 Het is echter ook mogelijk om basisvoorzieningen voor energieladen te veilen. In dat geval zal een geschikt veilingregime ontworpen moeten worden, wat wetgeving vergt. Deze laatste optie kan worden gezien als een 'Ergielaadwet' waarin het stramien van de Benzinewet als voorbeeld kan dienen. Dit is een ingrijpende en waarschijnlijk tijdrovende wijziging.

d. Juridische risico's

- 256 De juridische risico's van claims van vergunninghouders van aanvullende voorzieningen voor energieladen kunnen naar verwachting grotendeels worden beheerst door een overgangsregime, waarin deze rechten worden geëerbiedigd gedurende de lopende duur van de rechten (max 15 jaar) in een uitsterfbeleid. Nieuwe gevallen worden uitsluitend onder het nieuwe kader gebracht.

²⁷ Artikel 8.2 van het Bkl resp. artikel 8.2 van het Bal.

e. Overige aandachtspunten voor beleid

- 257 Dit scenario is geschikt om de beleidsdoelen te bereiken wanneer de volgende beleidshypothese verifieerbaar is: wanneer de exploitatie van energielaadpunten als basisvoorziening als schaars worden aangeboden op de markt en transparant worden uitgegeven binnen een nieuwe inrichting van de verzorgingsplaats waarin het energieladen structurerend wordt, wordt de markt voorzien van voldoende energielaadvoorzieningen waardoor de weggebruiker wordt bediend en daardoor een veilig, duurzaam en doelmatig gebruik van de weg is gegarandeerd.
- 258 Het is de vraag of er economisch van kan worden uitgegaan dat energielaadpunten samen één relevante markt vormen of dat deze verschillende mogelijkheden van energieladen (waterstof, elektrisch laden) moeten worden gezien als aparte markt. Ook is onzeker of deze markt op termijn volledig gescheiden kan worden gehouden van de brandstoffenmarkt.
- 259 Binnen dit scenario is de visie over het voorzieningenbeleid dat de opgave voor het energieladen aanzienlijk is en dat een duurzaam gebruik van het hoofdwegennet – naast de veiligheid en doelmatigheid – voldoende moet worden verzekerd. Daarnaast wordt vastgehouden aan de visie dat basisvoorzieningen op een verzorgingsplaats voldoende zijn om te voorzien in de behoefte van de weggebruiker. Energieladen wordt hier een volwaardige basisvoorziening naast de brandstofverkooppunten.
- 260 De behoefte naar energieladen op het hoofdwegennet wordt dominantier bij de weggebruiker. Energieladen wordt niet meer als aanvullend gezien maar als een stabiele en groeiende basisbehoefte waarin moet kunnen worden voorzien om het doelmatig – en dus duurzaam – gebruik van de weg te blijven garanderen. Alle variaties van energieladen verlopen via deze basisvoorziening.
- 261 In dit scenario wordt energieladen als integrale opgave per verzorgingsplaats in de markt gezet waarin geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen basisvoorziening of aanvullende voorziening energieladen. De energielaadvoorziening wordt gezien als een basisvoorziening die zodanig wordt verruimd dat het de duurzaamheidsopgave aankan. De energielaadvoorziening wordt de exclusieve plaats voor het aanbod van alle vormen van energieladen.
- 262 De energielaadpunten wordt volledig gescheiden van de brandstofverkooppunten (wat niet wegneemt dat ondernemingen die brandstofverkooppunten exploiteren in beginsel mogen meedingen naar energielaadpunten). Motorbrandstofverkooppunten en wegrestartaurants en

servicestations kunnen dus geen energielaadpunten meer aanbieden. De vraag is of er één of meerdere partijen de energielaadvoorziening(en) exploiteren. Dit hangt af van meerdere factoren, onder andere de afbakening van de relevante markten. Dit moet dan vooral zien op de vraag of verschillende energielaadmogelijkheden (waterstof, elektrisch laden) samen één relevante markt vormen of dat deze verschillende mogelijkheden worden gezien als aparte markt. De werkhypothese is dat alle vormen van energieladen via dezelfde energielaadpunten worden aangeboden, als dat technisch mogelijk is (vergelijkbaar met verschillende brandstoffen voor brandstofverkooppunten).

- 263 Onderdeel van dit scenario zou een mogelijke verlenging kunnen inhouden van artikel 17, tweede lid, van de Benzinewet maar dat zou nader economisch onderzoek vergen naar de gevolgen daarvan.
- 264 Om dit scenario te kunnen verwezenlijken is het nodig om de inrichting van de verzorgingsplaats ingrijpend te wijzigen. Het vergt een nieuw verkeerskundig concept om energieladen structurerend te laten zijn voor de inrichting van de verzorgingsplaats. De basisvoorziening energieladen dient in een geactualiseerde verhouding te staan tot de servicestations. Het uitgangspunt is nog steeds dat er een algemene parkeervoorziening is naast alle basisvoorzieningen. Het is bijvoorbeeld een mogelijkheid dat een benzinestation niet opnieuw wordt geveild als motorbrandstofverkooppunt, maar dat de locatie wordt verdeeld en dat er plek wordt gemaakt voor een energielaadvoorziening. Dit hangt af van de ontwikkelingen binnen de energie- en mobiliteitstransitie en de fysieke ruimte op de verzorgingsplaatsen. Aandachtspunt is of de huidige 20km-afstand voor beschikbaarheid ook valide is voor de energielaadpunten.
- 265 Om de nieuwe uitgebreide basisvoorziening energieladen te kunnen verdelen is een integrale besluitvorming over energieladen nodig. Afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt zijn er verschillende varianten mogelijk in deze besluitvorming. Het is mogelijk om – net als het regime van de Benzinewet – locaties voor energielaadpunten te veilen. Het is ook mogelijk om – net als de huidige basisvoorzieningen voor energieladen – de vergunningen voor een energielaadpunt te verdelen aan de hand van een vergelijkende toets waarbij vooraf duidelijke toetsingscriteria worden gepubliceerd.

9.4 “Laden is parkeren”

a. Kern

- 267 Een alternatief scenario benadert het energieladen als equivalent van parkeren op de verzorgingsplaats. Elke parkeerplaats heeft een laadpunt en is beschikbaar voor algemeen gebruik, ook als niet wordt geladen. De verandering bestaat in dit scenario uit de stap om energieladen niet langer op te vatten als basisvoorziening en ook niet als aanvullende voorziening maar als een voorziening die gekoppeld is aan de algemene parkeervoorziening. In dat scenario bestaan twee varianten om die koppeling vorm te geven die nader uitgewerkt kunnen worden, als dit scenario kansrijk wordt geacht. De eerste variant houdt in dat de markt het voortouw krijgt voor het realiseren van energielaadpunten, onder voorwaarde dat deze ook zorg draagt voor de bijbehorende algemeen toegankelijke parkeervoorziening. De tweede variant zou zijn dat de algemene parkeervoorziening een publieke taak blijft, waarbij het energieladen wordt aangeboden op basis van een openbaar aanbestede overheidsopdracht aan een exploitant. Deze tweede variant houdt een andere instrumentkeuze in dan de huidige vergunningstelsels, namelijk dat van een aanbestede concessieovereenkomst.
- 268 De algemene parkeervoorziening op een verzorgingsplaats is geen basisvoorziening in huidig beleid. Deze parkeervoorziening wordt beheerd door de overheid waarbij Rijkswaterstaat als wegbeheerder verantwoordelijk is. In dit scenario blijven alle regelgevende kaders rondom de basis- en aanvullende voorzieningen bestaan, behalve dat de energielaadpunten niet meer worden aangemerkt als basis- of aanvullende voorzieningen, maar als integraal onderdeel van de algemene parkeervoorziening.
- 269 Dit scenario “laden is parkeren” kan worden uitgewerkt op twee manieren. De eerste manier is om via vergunningverlening schaarse vergunningen te verdelen waarin de markt die energielaadpunten aanbiedt ook dient te voorzien in de algemene parkeervoorziening. De laadplaatsen dienen dan ook te allen tijde beschikbaar te blijven voor gebruik door niet-ladende voertuigen. In feite houdt dit scenario dus in dat ook het aanbod van algemene parkeervoorziening aan de markt wordt overgelaten.
- 270 De tweede manier is geschikt wanneer de markt niet zelf voorziet in een dekkend aanbod voor energieladen dat voldoet aan de behoeften van de weggebruiker. De overheid kan dan het energieladen als publiek goed aanbieden. Laden is parkeren houdt dan in dat de overheid de laadvoorzieningen meeneemt als onderdeel van de eigen parkeeropgave. Daarbij kan de markt worden ingeschakeld via de aanbesteding van een overheidsopdracht.

b. Instrumentkeuze

271 Dit scenario bouwt voort op een al voorzichtig ingeslagen praktijk en kan worden uitgewerkt in beleidsregels, met dien verstande dat de te bevorderen duurzaamheid voldoende moet zijn verankerd, ofwel in het kader van het doelmatig gebruik ofwel in het kader van een aanvullende duurzaamheidsdoelstellingen zoals bedoeld in hoofdstuk 3.

c. Implementatie

272 De vergunningverlening om een energielaadpunt te exploiteren kan via de Wbr. In lijn met het vorige scenario is het – wanneer duurzaamheid zich niet als autonoom doel ontwikkelt binnen doelmatigheid – een optie om de Wbr/ Omgevingswet aan te passen. Zie voor deze uitwerking de bespreking van de implementatie in het vorige scenario.

Overige criteria en voorschriften die gewenst zijn bij de vergunningverlening kunnen worden opgenomen in beleid. Hiervoor is een wijziging van de Kennisgeving vereist.

273 Wanneer de keuze is gemaakt om de energielaadpunten samen met de algemene parkeervoorziening aan te besteden moet er met meerdere aspecten rekening worden gehouden. Het is een mogelijkheid om op grond van de Aanbestedingswet een concessieopdracht te verlenen. De duur van de concessieopdracht is geregeld in artikel 2a.27, tweede lid, van de Aanbestedingswet 2012. De maximale looptijd wordt beperkt tot de periode waarin van een concessiehouder redelijkerwijs verwacht mag worden dat hij de investeringen die hij heeft gedaan voor de exploitatie van werken of diensten, samen met een rendement op vermogen, kan terugverdienen, rekening houdend met de investeringen die nodig zijn om de contractuele doelstellingen te halen. Er moet dus goed worden onderzocht wat die maximale looptijd is voor een energielaadpunt.

274 Een andere mogelijkheid is om een nieuw wettelijk kader te ontwerpen waarin de wettelijke grondslag wordt gecreëerd om concessies voor energieladen te verlenen. Dit is een verdergaande optie en is afgeleid van de "*Schnellladegesetz*" die is ingevoerd in Duitsland om de laadinfrastructuur te stimuleren.

275 Bij de keuze voor aanbesteding moet rekening worden gehouden met onder andere het beschikbare budget en met de omschrijving van de opdracht. Moeten er prestatie-eisen worden gesteld of specifieke technische eisen? Het is belangrijk om goed inzicht te hebben in de markt. Ook spelen de aandachtspunten van het aanbestedingsrecht, zoals het clusteringsverbod.

d. Juridische risico's

276 De juridische risico's van claims van vergunninghouders van basisvoorzieningen of aanvullende voorzieningen voor energieladen kunnen naar verwachting grotendeels worden beheerst door een overgangsregime, waarin deze rechten worden geëerbiedigd gedurende de lopende duur van de rechten (max 15 jaar) in een uitsterfbeleid. Nieuwe gevallen worden uitsluitend onder het nieuwe kader gebracht.

e. Overige aandachtspunten voor beleid

277 De inrichting van de parkeervoorziening moet wellicht worden aangepast bij bepaalde soorten energieladen. De vraag is of dit mogelijk is binnen de huidige inrichting en hoe dit moet als het niet past maar er wel meer behoefte is aan energieladen op de verzorgingsplaats.

278 Wanneer wordt gekozen voor vergunningverlening wordt de beoordeling van de aanvraag van een vergunning een intensief proces. Wanneer vooraf wordt bepaald wat, wanneer en waar wordt vergund is een heel duidelijk beeld van de behoefte van de weggebruiker nodig. Wanneer de aanvrager naar eigen inzicht een vergunning aanvraagt moet in de beoordeling gedetailleerd worden bekeken of de aanvraag voldoet aan allerlei vereisten. In dit laatste geval raak je als overheid ook de regie kwijt over welke voorzieningen waar worden gerealiseerd.

279 Binnen dit scenario is de visie dat het koppelen van energieladen aan de algemene parkeervoorziening doeltreffend is voor het bereiken van het doelmatig en veilig gebruik van de weg. Afhankelijk van de keuze of de markt dit op basis van een vergunning tot stand kan brengen of in het kader van een overheidsopdracht die wordt aanbesteed, gepaard met het exclusieve recht om de laadpunten te exploiteren. Deze keuze hoort bij een visie waarin de overheid actief op het eigen parkeerareaal de leiding neemt om op gewenste schaal laadpunten te realiseren.

280 De behoefte naar energieladen op het hoofdwegennet is in dit scenario equivalent geworden aan de algemene parkeervoorziening op verzorgingsplaatsen. Dit impliceert dat er geen sprake meer is van exclusief laden op de algemene parkeervoorziening en de parkeerplekken een dubbel doel gaan dienen. Op een parkeerplaats kun je rusten, maar je kunt er – indien je voertuig daar behoefte aan heeft – ook laden. Ook in de behoefte van de weggebruiker is laden parkeren.

- 281 Het koppelen van het energieladen aan de algemene parkeervoorziening kan op twee manieren worden uitgewerkt.
- 282 Een mogelijkheid is om schaarse vergunningen te verdelen waarin de markt die energielaadpunten aanbiedt ook voorziet in de algemene parkeervoorziening als geheel. Het ligt dan voor de hand dat het uitsluitend recht voor een aanbieder voldoende aantrekkelijk moet zijn om die opgave ook ter hand te nemen.
- 283 Wanneer de markt niet zelf voorziet in een dekkend energieladaanbod dat voldoet aan de behoeften van de weggebruiker kan de overheid het energieladen als publiek goed aanbieden als onderdeel van de eigen parkeeropgave. Daarbij kan het marktpartijen inschakelen voor de laadvoorziening via een overheidsopdracht met een uitsluitend exploitatierecht die openbaar wordt aanbesteed.
- 284 De inrichting van de verzorgingsplaats wordt niet ingrijpend veranderd in die zin dat de bestaande basisvoorzieningen benzinestations en wegrestaurants structurerend blijven voor de verzorgingsplaats. De algemene parkeervoorziening is ook een structurerend element van de verzorgingsplaats, maar binnen deze parkeervoorziening wordt het energieladen geïntegreerd. Afhankelijk van de technologische ontwikkelingen zal de parkeervoorziening anders ingericht moeten worden. Wanneer enkele elektrische laadpalen bij bestaande parkeerplaatsen kunnen worden neergezet en dit niet afdoet aan de verkeersveiligheid of parkeercapaciteit zijn er geen ingrijpende veranderingen nodig. Wanneer waterstoftanks geïntegreerd worden met de algemene parkeervoorziening is er wellicht meer ruimte nodig voor een opslag.
- 285 Bij de vergunningverlening moet rekening worden gehouden met voorschriften die worden gesteld aan de vergunning. Het is belangrijk om duidelijk op te nemen in beleid welke eisen aan de parkeervoorziening worden gesteld en voor welke installatie en exploitatie de vergunning wordt verleend. Er moet een keuze worden gemaakt of van tevoren vaststaat wat de vergunning inhoudt of dat de aanvrager van de vergunning een aanvraag indient die gedetailleerd moet worden beoordeeld op verschillende eisen die worden gesteld. Als gekozen wordt voor vergunningverlening, is dit scenario een variatie op de scenario's 4 (energieladen als basis en aanvullend) en 5 (energieladen als basisvoorziening): scenario 6 (energieladen als parkeervoorziening).
- 286 Een aanbesteding moet plaatsvinden via een procedure die voldoet aan de eisen van transparantie en gelijkheid. De prijs moet dan kunnen bestaan uit een uitsluitend recht om de laadvoorziening te exploiteren, anders draait de overheid op voor de exploitatiekosten. Tot

aanbesteding komen impliceert niet te kiezen voor de markt, maar voor het aannemen van een publieke taak – waar vervolgens de markt wel voor kan worden ingeschakeld, maar dan niet via vergunningen voor initiatiefnemende marktpartijen, maar op uitnodiging via een overheidsopdracht.

- 287 De gevolgen hiervan voor de eigen organisatie zijn aanzienlijk, omdat in plaats van vergunningverlening gewerkt moet worden het opstellen van een programma van eisen en contractbeheersing.
- 288 Een andere consequentie is dat de netcapaciteit een eigen probleem van het ministerie wordt, omdat het deze als onderdeel van de aanwezige infrastructuur beschikbaar wil stellen voor aanbieders van de voorzieningen.

9.5 “Alles in een hand”

a. Kern

- 289 De problemen van het huidige juridische kader zijn in de analyse uiteengezet. De kern hiervan is dat er een politieke opgave is om een dekkende laadinfrastructuur te realiseren langs het hoofdwegennet terwijl de verwerking van energielaadpunten als integraal onderdeel van de verzorgingsplaats moeizaam verloopt. De energietransitie is een proces waarin moet worden meebewogen. De snelheid en omvang van de energietransitie is afhankelijk van veel aspecten op de markt waarop moet worden ingespeeld. Het hangt af van hoe veel auto's afhankelijk zijn van energieladen. Daarbij speelt de ontwikkeling van duurzaamheid binnen het goederenvervoer ook een rol. Dit is de vraagzijde van het spectrum. Tegelijkertijd zijn de weggebruikers afhankelijk van het aanbod van energielaadvoorzieningen. De mogelijkheid om een voertuig op te laden met duurzame energie is ook een factor voor weggebruikers om juist een dergelijk vervoersmiddel aan te schaffen.
- 290 Het meest vergaande scenario gaat nog een stap verder en beschouwt de gehele verzorgingsplaats als een eenheid van rusten, eten, laden/tanken, die integraal ingericht dient te worden door deze in een hand te leggen (van een exploitant of in combinatievorming). Ook hier bestaan in theorie de keuzes om deze als recht te veilen/vergunningen of om deze vanwege de beheerder als overheidsopdracht aan te besteden. In dat laatste geval verandert ook de vormgeving van het gehele voorzieningenbeleid van juridisch karakter; niet langer als beleid voor vergunningverlening maar als programma van eisen van een overheidsopdracht.

b. Instrumentkeuze

291 Dit scenario houdt een opheffing in van de functiescheiding die de Benzinewet veroorzaakt tussen motorbrandstofverkooppunten en servicestations enerzijds, en andere basisvoorzieningen anderzijds. Dat vereist in alle gevallen een wet. Daarbij bestaat allereerst de mogelijkheid om de Benzinewet op te laten gaan in een nieuwe Wet op de verzorgingsplaatsen waarin de publiek- en privaatrechtelijke aspecten zijn geregeld. Een tweede mogelijkheid zou zijn om de Benzinewet uit te breiden naar een Energiewet die de markten voor motorbrandstoffen en de markt voor motorenergie gezamenlijk faciliteert op verzorgingsplaatsen.

c. Implementatie

292 Het is niet mogelijk om in het bestek van dit advies de instrumentkeuzes binnen een dergelijk wetsvoorstel uit te werken. Ook hier doen zich immers alternatieven voor die het spectrum vormen tussen een publiekrechtelijk en privaatrechtelijk toestemmingenregime, enerzijds en een aanbestedingsmodel. Rekening worden gehouden met een gecompliceerd en langdurig wetgevingstraject, gelet op de belangen en de consequenties van het wijzigen van de Benzinewet.

293 Er zijn verschillende manieren mogelijk om dit scenario te verwezenlijken. De eerste optie is het aanbesteden van de exploitatie van verzorgingsplaatsen. De tweede optie is een wettelijk kader waarin de verzorgingsplaats als geheel wordt geveild (zoals bij de Benzinewet het geval is).

d. Juridische risico's

294 De risico's van dit scenario zijn moeilijk in het bestek van dit rapport in te schatten, maar rekening moet worden gehouden met gevolgen van intrekken Benzinewet (en onderliggende conventant) en met gevolgen voor basisvoorzieningen energieladen die nu één exploitant per verzorgingsplaats kennen die daar volledig aan gewijd is, maar voor dit scenario in combinaties zou moeten gaan werken.

e. Overige aandachtspunten voor beleid

295 Binnen dit scenario is de visie over het voorzieningenbeleid dat de energietransitie wordt overgelaten aan één (of mogelijk meer) exploitanten per verzorgingsplaats. Op deze manier

wordt via de marktwerking ingespeeld op de veranderingen die geleidelijk zullen plaatsvinden in het licht van de energietransitie.

- 296 De behoefte van de weggebruikers is leidend in dit scenario vanuit de gedachte dat er geen wezenlijk onderscheid is tussen de gelegenheid tot rusten, laden/tanken of eten en drinken. De verzorgingsplaatsen worden op zodanige wijze ingericht dat er voor de weggebruikers op langere termijn wordt voldaan aan een veilig en doelmatig gebruik van de weg. Het kader om de relevante behoeften van de weggebruiker af te bakenen binnen de relevante doelen zullen als programma van eisen of als algemene randvoorwaarden vooraf moeten worden gesteld. De flexibiliteit in die behoeften zal van die kaders afhangen.
- 297 In dit scenario wordt door de overheid bepaald welke voorzieningen beschikbaar moeten zijn, maar niet door wie en in welke mate. In plaats daarvan wordt de huidige strijd die zich afspeelt op verzorgingsplaatsen vervangen door transparante mededinging naar alleenrecht van exploitatie op een verzorgingsplaats. De overheid zal moeten voorzien in een relevant programma van eisen waaraan moet worden voldaan, zoals voldoende parkeercapaciteit en een integraal aanbod van vereiste brandstoffen/ laadtechnieken per verzorgingsplaats. De exploitant van de verzorgingsplaats kan dan zelf – naar de principes van marktwerking – bepalen in welke vorm de vereiste voorzieningen de verzorgingsplaats wordt ingericht.
- 298 In feite wordt in dit scenario de brandstofverkoop, het energieladen en de eet- en drinkgelegenheden in één hand gelegd. Daarmee wordt ook de transitie van fossiele brandstoffen naar duurzame aandrijving van voertuigen die gedurende de looptijd van de exploitatie moet plaatsvinden op een verzorgingsplaats in één hand gelegd. Dat betekent dat mogelijk via het programma van eisen en mogelijk via aanvullende (publiekrechtelijke) instrumenten, moet kunnen worden bijgestuurd op de snelheid waarmee die transitie wordt gemaakt, om te verzekeren dat daadwerkelijk in de behoeften van alle weggebruikers wordt voorzien. Dat vergt aandacht voor het organiseren van de juiste prikkels en verplichtingen.
- 299 De inrichting van de verzorgingsplaats wordt volledig overgelaten aan de exploitant die het alleenrecht verwerft op de verzorgingsplaats. De overheid moet slechts voorzien in een programma van vereisten waaraan moet worden voldaan.

Bijlage – Kennisgeving 2021

Geconsolideerde versie van de Kennisgeving zoals verschenen op 22 maart 2004 en bijgewerkt met aanpassingen, tot 1 oktober 2021

Kennisgeving

Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen

Op 1 januari 2004 is de functiescheiding tussen benzinestations en wegrestaurants langs rijkswegen opgeheven. Dit was, naast deregulering en gewijzigde wetgeving, reden om het Beleid ten aanzien van voorzieningen langs het hoofdwegennet van 1991 te herzien. Onderstaande tekst vormt het kader voor voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen, als vervanger van het voornoemde beleid.

Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen

1. Algemeen

Vooraf voor het lange-afstandverkeer is een goede verzorging van mens en voertuig in het belang van de verkeersveiligheid. De weggebruiker dient daartoe op regelmatige afstanden in de gelegenheid te worden gesteld om zijn reis te onderbreken om uit te rusten, iets te drinken of te eten, te tanken, voertuig en lading te inspecteren, informatie in te winnen en door te geven, en dergelijke. Voor dit doel zijn langs rijkswegen, in beginsel om de 20 kilometer, verzorgingsplaatsen met voorzieningen aangelegd. Verzorgingsplaatsen zijn weggebonden en gelegen op rijksground. De weggebondenheid van verzorgingsplaatsen heeft als voordeel dat er weinig tijdverlies voor de gebruikers optreedt, hetgeen uitnodigt van de geboden voorziening gebruik te maken. Dit voorkomt dat er onnodig over het onderliggende wegennet moet worden gereden en heeft daarmee een gunstige invloed op de verkeersveiligheid en het woon- en leefmilieu. Verzorgingsplaatsen waar uitsluitend geparkeerd kan worden, kennen geen vast afstandsstramien.

Het beleid ten aanzien van deze voorzieningen langs het hoofdwegennet dateert uit 1991. Om een drietal redenen heeft een herziening plaatsgevonden. Het betreft de opheffing van de functiescheiding, deregulering en gewijzigde wetgeving.

2. Aanleiding tot herziening

Tot 1 januari 2004 kenden we op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen uitsluitend benzinestations en wegrestaurants. Deze waren van elkaar gescheiden in die zin dat er of een vergunning werd verleend voor een benzinestation of voor een wegrestaurant. Deze functiescheiding is per 1 januari 2004

opgeheven. Door de opheffing van de functiescheiding is een nieuw type bedrijf geïntroduceerd: het servicestation. Een servicestation biedt de mogelijkheid van exploitatie van een benzinstation en een wegrestaurant. Het is de (aspirant-)vergunninghouder die bepaalt of hij voor één of voor beide functies kiest. Aangezien de begrippen 'benzinstation' en 'wegrestaurant' bij de weggebruiker bekend zijn, wordt deze terminologie gehandhaafd. Gevolg van de opheffing van de functiescheiding is dat het 40 kilometer afstandsstramien voor wegrestaurants is vervallen. Niet gewijzigd is dat op verzorgingsplaatsen met alleen een parkeerplaats geen basis- en aanvullende voorzieningen zullen worden toegestaan omdat dergelijke voorzieningen om de circa 20 kilometer volstaan.

Het beleid uit 1991 bevatte bepalingen die thans niet meer doelmatig zijn. Deze zijn, ook uit een oogpunt van deregulering, vervallen. Het betreft, naast het 40 km afstandsstramien voor wegrestaurants, de verplichte aanwezigheid van douchegelegenheden bij wegrestaurants, de eis dat benzinstations alle gangbare motorbrandstoffen moesten verkopen, de verplichting tot verlening van nachtservice, de verplichting tot de aanwezigheid van personeel en detailvoorschriften voor de spijkskaart en het assortiment in de shop.

Daarnaast blijkt er vanuit de vergunninghouders vraag naar aanvullende voorzieningen te zijn waarvan het aanbieden onder het vorige beleid niet was toegestaan. Deze aanvullende voorzieningen zijn thans toegestaan, mits de verzorgingsplaats daartoe voldoende ruimte biedt, de voorzieningen een functionele relatie hebben met het weggebruik, geen verkeersaantrekkende werking hebben en de verkeersveiligheid niet negatief beïnvloeden.

Tenslotte is sinds 1991 wetgeving totstandgekomen, zoals de Winkeltijdenwet en de Dranken Horecawet, waaraan de voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen dienden te worden aangepast.

2a. Energielaadpunt

Vanaf 10 januari 2012 kan op een verzorgingsplaats langs rijkswegen ook als basisvoorziening worden toegestaan: een energilaadpunt.

Technische eisen

De energilaadpunten, voor zover het betreft elektrische laadpunten, moeten geschikt zijn voor alle typen elektrische en hybride auto's. Er mogen geen technische belemmeringen zijn waardoor een dergelijke auto niet kan worden aangesloten op het energilaadpunt.

Concessieduur en termijnen

In aansluiting op de concessieduur van servicestations en gelet op de snelle ontwikkelingen op het gebied van alternatieve energie, zal daarom een vergunning voor een energilaadpunt worden verleend met een maximale looptijd van 15 jaren. In verband met het doelmatige gebruik van de ruimte is stilzitten na vergunningverlening ongewenst. In de vergunning wordt voorgeschreven dat binnen 1½

jaar na onherroepelijk worden van de vergunning het energielaadpunt gebruiksgereed moet zijn, onder de sanctie van intrekken van de vergunning. Monitoring van de voortgang zal tevens plaatsvinden aan de hand van de indiening van een aanvraag c.q. opdracht tot netaansluiting bij de elektriciteitsnetbeheerder. Deze dient binnen 8 weken na onherroepelijk worden van de vergunning ingediend te zijn, eveneens onder de sanctie van intrekken van de vergunning.

Procedure

Voor verzoeken om vergunning die uiterlijk 16 januari 2012 zijn ingediend, geldt de volgende procedure. Bij voldoende ruimte op de verzorgingsplaats kunnen deze aanvragen in behandeling worden genomen. Indien er vergunningen worden aangevraagd voor meer energielaadpunten dan er ruimte is op een verzorgingsplaats worden de aangevraagde energielaadpunten naar evenredigheid verdeeld onder de aanvragers, maar zodanig dat iedere aanvrager minimaal één energielaadpunt wordt vergund. Indien ook dan nog onvoldoende plaats is, wordt er onder de aanvragers geloot. Aanvragen van na 16 januari 2012 worden behandeld op volgorde van binnenkomst.

Elektrische laadpunten

De verzorgingsplaatsen die na 16 januari 2012 worden opengesteld voor de plaatsing van een elektrisch laadpunt als basisvoorziening, worden bekendgemaakt in de Staatscourant. Tot 6 weken na de datum van bekendmaking kunnen aanvragen om een vergunning worden ingediend. Per verzorgingsplaats zal slechts één basisvoorziening van een elektrisch laadpunt worden toegestaan. Indien er meer dan één aanvrager is, wordt onder de aanvragers geloot. Indien binnen de termijn van 6 weken geen aanvraag is ingediend, worden aanvragen van na die termijn behandeld op volgorde van binnenkomst. Op verzorgingsplaatsen die al zijn opengesteld en waar reeds een vergunninghouder van een elektrisch laadpunt als basisvoorziening aanwezig is, wordt geen vergunning verleend voor een nieuwe basisvoorziening van een elektrisch laadpunt. Aanvragen ingediend voor 13 maart 2017 worden beoordeeld naar de situatie zoals deze gold voor de inwerkingtreding van deze wijziging.

3. Verzorgingsplaatsen langs rijkswegen

Het algemene uitgangspunt is dat verzorgingsplaatsen verkeersveilig, sociaal veilig, heel en schoon zijn. Elke verzorgingsplaats kent in beginsel een gedeelte waar geparkeerd kan worden, de algemene parkeervoorziening. In sommige gevallen staan er picknicktafels en is een eenvoudig toilet aanwezig.

Een benzinstation heeft als hoofdactiviteit de verkoop van motorbrandstoffen. In de gemakswinkel van een benzinstation kan sprake zijn van beperkte restauratieve diensten.

Een wegrestaurant heeft als hoofdactiviteit het verlenen van uitgebreide restauratieve diensten.

Een servicestation heeft als hoofdactiviteit de verkoop motorbrandstoffen en het verlenen van uitgebreide restauratieve diensten.

Een energielaadpunt heeft als hoofdactiviteit de verkoop van motorenergie.

Bij de basisvoorzieningen dient voldoende parkeerruimte aanwezig te zijn.

Aanvullende voorzieningen zijn toegestaan voor zover daarvoor op de verzorgingsplaats voldoende ruimte beschikbaar is en de aanvullende voorzieningen een functionele relatie met het weggebruik hebben. Daarnaast mogen aanvullende voorzieningen geen afbreuk doen aan de verkeersveiligheid en de sociale veiligheid en geen verkeersaantrekkende werking hebben. Gedacht kan worden aan een autowasplaats, aan een faciliteit voor kleine reparaties, aan een afstelplaats voor dode hoekspiegels, aan gemakswinkels en aan communicatiefaciliteiten. In voorkomende gevallen is voor aanvullende voorzieningen (extra) parkeerruimte nodig. Voor het parkeren bij de voorzieningen mag geen vergoeding worden bedongen.

Voorzieningen die geen functionele relatie hebben met de weggebruiker, zoals grootschalige detailhandel, autoreparatiebedrijven en speeltuinen, zijn niet toegestaan.

De vergunninghouders verzorgen het dagelijks beheer en het onderhoud de door hen aangeboden voorzieningen. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de algemene parkeervoorziening.

Voor het ontwerp en de inrichting van verzorgingsplaatsen gelden richtlijnen. Mogelijk is voor de ombouw van een benzinstation of een wegrestaurant tot een servicestation of het aanbieden aanvullende voorzieningen een herinrichting van de verzorgingsplaats gewenst. Rijkswaterstaat beoordeelt in dat geval of herinrichting van de verzorgingsplaats wel of niet tot de mogelijkheden behoort. De kosten van de eventuele herinrichting van de verzorgingsplaats zijn voor rekening de vergunninghouder.

Binnen randvoorwaarden worden reclame- en informatieborden toegestaan. De reclame moet zich binnen de grenzen van de in exploitatie uitgegeven kavel bevinden, mag niet op het doorgaande wegverkeer gericht zijn en moet een relatie hebben met de activiteiten van de vergunninghouder. Uitgezonderd de reclameportaal (blikvanger) worden geen hoge masten toegestaan. De maximale afmetingen van een reclameportaal zijn 8 meter hoog en 2 meter breed.

Op verzorgingsplaatsen worden in beperkte mate borden met algemene informatie of een ideële boodschap voor het wegverkeer, eventueel voorzien van reclame van bescheiden omvang, toegestaan. Deze borden mogen niet gericht zijn op het doorgaande wegverkeer. Voorbeelden zijn borden met toeristische informatie, borden van 3VO en van de Stichting Nederland Schoon.

4. Verzorgingsplaatsen met uitsluitend een parkeervoorziening

Een belangrijk kenmerk van verzorgingsplaatsen met alleen een parkeervoorziening is dat de onderlinge afstand of de afstand tot verzorgingsplaatsen met basisvoorzieningen buiten het afstandsstramien circa 20 kilometer valt. Voor deze verzorgingsplaatsen geldt dat zij in de praktijk een nuttige functie vervullen om de toenemende parkeerdruk langs rijkswegen op te vangen. Als gevolg van

het ontbreken van voldoende sociale controle kan er op deze verzorgingsplaatsen echter sprake zijn overlast.

Binnen het project Wegen naar de Toekomst worden, samen met de ANWB en de markt, ideeën ontwikkeld om de verzorgingsplaatsen met uitsluitend een parkeervoorziening meer publieksgericht te maken en te laten voldoen aan de uitgangspunten verkeersveilig, sociaal veilig, heel en schoon. Zo wordt bijvoorbeeld de mogelijkheid gezien om een permanent geopende toiletvoorziening te plaatsen.

Wanneer een verzorgingsplaats met uitsluitend een parkeervoorziening dicht bij een verzorgingsplaats met basisvoorzieningen gelegen is, kan met het oog op het bevorderen de doorstroming van het verkeer, een dergelijke verzorgingsplaats gesloten worden. Dit kan tevens indien de sociale veiligheid onvoldoende gewaarborgd kan worden.

5. Vergunning en voorschriften

Voor het vestigen van een basisvoorziening, het wijzigen van een basisvoorziening, het aanbieden van aanvullende voorzieningen, het plaatsen van reclame en informatieborden en prijspalen is een vergunning op basis de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken van Rijkswaterstaat vereist. Het plaatsen van een prijspaal waarop de brandstofprijzen duidelijk staan vermeld, is verplicht bij benzinestations. Prijspalen dienen te worden geplaatst nabij de plaats van het oprijden van een tankemplacement.

Aanvragen zullen door de betrokken dienst van Rijkswaterstaat worden getoetst op o.a. de gevolgen voor de verkeersveiligheid, de beschikbare ruimte op de verzorgingsplaats, de doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats, het functionele belang voor de weggebruiker en de gevolgen voor de sociale veiligheid.

Bovendien zijn vergunninghouders gehouden aan andere relevante wet- en regelgeving zoals de Winkeltijdenwet, de Drank- en Horecawet, de Arbowet, het bestemmingsplan, het Bouwbesluit, de milieuwetgeving, Provinciale Landschapsverordeningen en plaatselijke regels en verordeningen.

Meer Informatie?

Voor nadere Informatie kunt u zich wenden tot de heer G. Kekem van het Hoofdkantoor van de Waterstaat, telefoon 070 - 351 84 50, of tot mevrouw mr. Beijck-van Lankeren van het Hoofdkantoor de Waterstaat, telefoon 070 - 351 93 62.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

namens deze

de Directeur-Generaal Rijkswaterstaat,

ir. L.H. Keijts