

Vergaderjaar 2022–2023

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 376

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2022

Op 12 juli jl. heb ik de Kamer geïnformeerd over het traject «verzorgingsplaatsen van de toekomst».¹ Deze brief beschrijft de bouwstenen van een nieuw beleid op de verzorgingsplaatsen, evenals de belangrijkste dilemma's. Hierin gaf ik aan de belangrijkste beleidskeuzes in de tweede helft van 2022 met de Kamer te delen. Conform deze toezegging stuur ik u hierbij de beleidsvisie op de verzorgingsplaatsen.

Verzorgingsplaatsen nu en in de toekomst

Nederland heeft een goed wegennet dat dagelijks intensief wordt gebruikt voor woon-werkverkeer, het vervoer van goederen, bezoek aan vrienden en familie en andere reizen. Een belangrijk onderdeel van dit wegennet zijn de verzorgingsplaatsen. Verzorgingsplaatsen liggen aan het hoofdwegennet en zijn een belangrijke plek voor de verzorging van mens en voertuig. Weggebruikers kunnen hier hun voertuig parkeren voor een korte rust, tanken of hun auto opladen of even wat eten en drinken. Verzorgingsplaatsen dragen op deze manier bij aan een veilige en prettige reis van A naar B.

De verzorgingsplaats blijft in de toekomst een belangrijke rol spelen in het ondersteunen van de weggebruiker. De functie van de verzorgingsplaats, de verzorging van mens en voertuig, blijft hierbij ongewijzigd. Wel zal de behoefte van de weggebruiker, en daarmee het aanbod van voorzieningen op de verzorgingsplaats, de komende tijd veranderen. De voornaamste transitie is de groei van het aantal zero-emissie voertuigen, met name elektrische voertuigen, in het wagenpark. Deze voertuigen vragen om een andere energievoorziening, in de vorm van snellaadpunten en in mindere mate waterstof en hernieuwbare brandstoffen. Deze transitie naar zero-emissie mobiliteit zal zich de komende decennia voltrekken, de gestelde doelen op dit gebied zijn ambitieus. Zo wordt er gestreefd naar

¹ Kamerstuk 31 305, nr. 361.

100% nieuwverkoop van zero-emissie personenauto's in de EU vanaf 2035. Nederland streeft naar 100% nieuwverkoop van zero-emissie personenauto's vanaf 2030 en vrachtauto's vanaf 2040. Nederland behoort binnen de EU tot de koplopers als het gaat om elektrische voertuigen. Er zijn al veel (snel)laadpunten gerealiseerd, zowel langs de snelweg als daarbuiten. Op een beperkt aantal locaties zijn zelfs al waterstofvulpunten gerealiseerd.

De verzorgingsplaatsen zijn dus al op weg om te voorzien in de veranderende behoefte van de weggebruiker. De verzorgingsplaatsen zijn dus al op weg om te voorzien in de veranderende behoefte van de weggebruiker. Veel terreinen beschikken over zowel tank- als laadfaciliteiten. Ook kan er iets worden gegeten en gedronken. Er zijn echter verschillende factoren die een goede transitie in de weg staan. Zo is er op dit moment sprake van juridische onduidelijkheid op verzorgingsplaatsen, met rechtszaken tot gevolg. Deze onduidelijkheid remt de investeringsbereidheid en het ondernemerschap van de partijen die voorzieningen aanbieden op verzorgingsplaats. Dit terwijl de investeringen en creativiteit van de ondernemers hard nodig zijn om de verzorgingsplaatsen van de toekomst vorm te geven en de benodigde (energie)voorzieningen te realiseren. Andere factoren zijn onder meer de beperkte ruimte op verzorgingsplaatsen en onzekerheid over hoe het energie- en mobiliteitssysteem zich richting 2050 gaat ontwikkelen.

De rol van het Rijk

Het is van groot belang dat de verzorgingsplaatsen een aantrekkelijke, uitnodigende plek blijven voor de weggebruiker om te stoppen. Dit betekent dat ze goed onderhouden zijn en beschikken over de voorzieningen waar een weggebruiker tijdens zijn reis behoefte aan heeft. De voornaamste doelen van de verzorgingsplaats zijn veiligheid en doorstroming. Verzorgingsplaatsen bevorderen de verkeersveiligheid omdat ze de weggebruiker een plek bieden om te rusten en te stoppen (in geval van nood). Ze bevorderen de doorstroming doordat ze het aantal verplaatsingen van en naar de snelweg beperken, weggebruikers hoeven de snelweg immers niet te verlaten voor een korte stop, of om te eten, drinken, laden of tanken.

De transitie naar zero-emissie mobiliteit stelt de verzorgingsplaatsen voor een grote opgave. De komende tijd zullen er veel nieuwe voorzieningen gerealiseerd moeten worden. Nu is slechts een klein deel van het wagenpark elektrisch, maar dit aandeel – en daarmee de vraag naar laadinfrastructuur – zal de komende decennia sterk toenemen. Tegelijk zal veel van de bestaande infrastructuur, met name de brandstofpompen voor benzine en diesel, op termijn verdwijnen. Een complicerende factor hierbij is dat de (fysieke) ruimte op veel verzorgingsplaatsen schaars is. Mogelijk geldt hetzelfde op bepaalde locaties voor de ondergrond. Gezien de omvang van de opgave en het belang van een efficiënte ruimtelijke inrichting van de verzorgingsplaats is een duidelijkere (regie)rol van de overheid nodig.

De regierol van de overheid wordt ingevuld door het bieden van duidelijke kaders en het schetsen van een eindbeeld richting 2050. Heldere kaders en een duidelijke richting bevorderen het ondernemerschap en de investeringsbereidheid van de aanbieders op de verzorgingsplaats. Ondernemers hebben een belangrijke rol te vervullen in de transitie op de verzorgingsplaatsen. Deze partijen zijn bij uitstek in staat om met creatieve oplossingen en nieuwe ideeën in te spelen op de veranderende behoeften van de weggebruiker en het wagenpark. Zo werken markt en overheid samen om de beleidsopgave waarvoor we gesteld staan, te realiseren.

Het eindbeeld richting 2050 is een verzorgingsplaats die voorziet in de (energie)behoefte van een zero-emissie wagenpark en een uitnodigende plek is voor de weggebruiker om zijn reis kort te onderbreken. Om te komen tot dit eindbeeld hanteert het Rijk verschillende kaders die leiden tot lagere toetredingsdrempels, waardoor er een meer diverse markt ontstaat waarvan het (innovatie)potentieel zo goed mogelijk wordt benut. Deze kaders faciliteren de realisatie van fors meer (laad)infrastructuur op verzorgingsplaatsen en bieden ruimte voor innovatieve ideeën. Er wordt toegewerkt naar een eindbeeld, maar met oog voor de huidige praktijk. Een nieuw beleid op de verzorgingsplaatsen biedt enerzijds zekerheid en perspectief, maar is ook voldoende flexibel om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en de onzekerheid die inherent is aan een transitie van deze omvang. Dit betekent enerzijds dat de looptijden van bestaande rechten van ondernemers niet ingekort worden maar ook dat in bepaalde situaties maatwerkoplossingen nodig zullen zijn.

Het belangrijkste uitgangspunt van de beleidsvisie is een ordening van de markt voor snelladen op netwerkniveau. Dit betekent dat concurrentie plaatsvindt *tussen* verzorgingsplaatsen, niet *op* de verzorgingsplaats. Een doorsnee verzorgingsplaats in het eindbeeld beschikt in principe over een snellaadstation en een shop (mogelijk met eetgelegenheid), eventueel aangevuld met een waterstofstation of andere energiebron.² De verschillende voorzieningen worden als separate kavels in de markt gezet, waarbij iedere voorziening wordt aangeboden door maximaal één aanbieder. Het toestaan van meerdere aanbieders per voorziening leidt tot onzekerheid bij de ondernemers op de verzorgingsplaats. Deze onzekerheid leidt in het uiterste geval tot rechtszaken over de exploitatierechten. Exclusiviteit schept duidelijkheid over welke partij welke diensten mag aanbieden en bevordert de investeringsbereidheid van ondernemers. Dit komt de kwaliteit van de voorzieningen ten goede en stimuleert investeringen in de infrastructuur die nodig zijn voor de transitie naar een zero-emissie verzorgingsplaats. Concurrentie tussen aanbieders vindt plaats op netwerkniveau, tussen verzorgingsplaatsen. Om een diversiteit van aanbieders en daarmee voldoende concurrentie tussen verzorgingsplaatsen te borgen, wordt een aanvullende maatregel gehanteerd in de vorm van een gebiedscriterium. Dit houdt in dat de houder van een kavel, bijvoorbeeld het laadstation, ditzelfde kavel niet kan uitbaten op de eerstvolgende verzorgingsplaats. Het gebiedscriterium draagt zodoende bij aan de keuzevrijheid van de weggebruiker, die kan kiezen voor een andere aanbieder door verder te rijden naar de eerstvolgende verzorgingsplaats. Een gebiedscriterium geldt op dit moment al voor benzine-stations, en wordt volgens deze beleidsvisie uitgebreid naar alle voorzieningen op de verzorgingsplaats. Met de combinatie van exclusiviteit en het gebiedscriterium is er sprake van concurrentie *tussen* verzorgingsplaatsen, in plaats van juridische strijd *op* de verzorgingsplaats.

Een netwerk van zogenaamde zero-emissie verzorgingsplaatsen is het eindbeeld waar de komende decennia naartoe wordt gewerkt, maar de huidige situatie is dat een groot deel van het wagenpark nog afhankelijk is van fossiele brandstoffen. Tijdens de transitie naar zero-emissie verzorgingsplaatsen zal er dus ruimte moeten zijn voor zowel benzine- als laadstations. Zolang zowel benzine- als laadstations nodig zijn, zullen er op verzorgingsplaatsen waar beide energiebronnen worden aangeboden

² Een belangrijke slag om de arm is de onzekerheid ten aanzien van de ontwikkeling van zero-emissie energiebronnen. Op basis van de op dit moment beschikbare informatie is de verwachting dat elektrisch rijden een dominante rol gaat spelen in het mobiliteitssysteem van de toekomst. Voor waterstof wordt een kleinere rol voorzien, met name voor zwaar transport.

afwijkende kavels gehanteerd worden. Op verzorgingsplaatsen met een benzine- en een laadstation worden twee kavels gedefinieerd: een kavel «motorbrandstofverkoopspunt» (MBVP) en een kavel «snelladen». Onderdeel van beide kavels is het recht een shop (met eetgelegenheid) aan te bieden. Deze kaveldeling wijkt af van de eindsituatie omdat de voorzieningen motorbrandstoffen en snelladen in de transitiefase beide worden gebundeld met de voorziening shop. Deze bundeling wordt gehanteerd om zo goed mogelijk aan te sluiten op de bestaande situatie en zo de transitie naar een nieuw beleid geleidelijk te laten verlopen. De shop en het benzinestation vormen in de praktijk vaak al één geheel. De bundeling van de voorzieningen snelladen en shop in één kavel dient om dit kavel meer gelijkwaardig te maken aan het kavel MBVP. In de verdeling van de bovengenoemde kavels MBVP en snelladen wordt een biedbeperking nodig geacht. Deze biedbeperking houdt in dat een partij die een van beide kavels op een verzorgingsplaats verwerft, niet ook het andere kavel op diezelfde verzorgingsplaats mag uitbaten. Als een exploitant een van beide kavels (bijvoorbeeld het kavel snelladen) heeft verworven, staat het deze exploitant overigens vrij het andere kavel (in dit voorbeeld MBVP) te verwerven op een andere verzorgingsplaats. Deze biedbeperking wordt nodig geacht om te voorkomen dat grote «full service» partijen zowel het kavel MBVP als het kavel snelladen verwerven, waarmee in de praktijk alsnog een situatie ontstaat waar alle voorzieningen gebundeld worden onder één aanbieder. De verwachting is dat het voor kleinere of meer specialistische ondernemers moeilijk is in een dergelijke situatie een positie op de verzorgingsplaats te verwerven. Met een biedbeperking wordt expliciet ruimte geboden aan deze partijen. Op deze manier worden toetredingsdrempels verlaagd en een bredere groep potentiële aanbieders aangesproken. Het potentieel van de markt wordt zo beter benut.

Over enkele jaren bereikt een groot deel van de vergunde «basisvoorzieningen e-laden» het einde van de looptijd. Dit is een belangrijk moment voor de inwerkingtreding van een nieuw beleid op de verzorgingsplaatsen. Deze exploitatierechten zullen verdeeld worden volgens een nieuw regime, waarvan de hoofdlijnen in deze brief en meegestuurde visie zijn beschreven. Vanaf 2026 zal er ook al worden gekeken of er verzorgingsplaatsen zijn die al zero-emissie gemaakt kunnen worden; een bestaand benzinestation wordt dan – na het aflopen van het huurrecht van de exploitant – in één keer vervangen door een snellaadstation. Een dergelijke overgang naar een zero-emissie station zal in eerste instantie vooral plaatsvinden op kleinere verzorgingsplaatsen, waar onvoldoende ruimte is voor zowel een tank- als een snellaadstation. Op deze locaties zal sneller een keuze gemaakt moeten worden. Bij deze keuze worden ontwikkelingen goed in de gaten gehouden; tankstations worden alleen vervangen waar dit nodig en mogelijk is. Vooruitlopend op het aflopen van de basisvoorzieningen e-laden wordt verkend of er mogelijk extra ruimte gecreëerd kan worden door snellaadstations te realiseren op solitaire verzorgingsplaatsen. Dit soort overwegingen worden nader uitgewerkt in een routekaart. Deze routekaart beschrijft de transitie van het bestaande netwerk richting 2050 en zal worden bijgewerkt op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

De uitrol van voldoende snellaadinfrastructuur vraagt om meer netcapaciteit op de verzorgingsplaatsen. De huidige aansluitingen zijn niet toereikend om alle te realiseren snellaadpunten van stroom te voorzien. In 2022 is Rijkswaterstaat in opdracht van het Ministerie van IenW en in samenwerking met de netbeheerders, Ministerie van EZK en Rijksvastgoedbedrijf (RVB) gestart met de voorbereiding van een pilot- en leerprogramma gericht op een efficiënte uitrol van extra netcapaciteit bij verzorgingsplaatsen. Hierbij wordt de mogelijkheid van één collectieve

aansluiting per verzorgingsplaats voor snelladen onderzocht (het zogenaamde «stopcontact op land»), waarbij direct de eindcapaciteit (verwachting voor 2050) gerealiseerd wordt. Dit programma gaat in 2023 en 2024 uitgevoerd worden.

Over de ontwikkeling van verzorgingsplaatsen richting 2050 is nog veel onzeker. Wordt het wagenpark van de toekomst gedomineerd door batterij-elektrische voertuigen? Welke rol is er weggelegd voor waterstof en hernieuwbare brandstoffen? En wat betekent de transitie naar duurzame mobiliteit voor de behoeften van de weggebruiker? Een toekomstbestendig beleid is dan ook adaptief, in staat om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en bijgestelde verwachtingen. Onderdeel van een adaptief beleid is de routekaart, die tussentijds zal worden bijgewerkt. Een andere keuze die bijdraagt aan adaptiviteit is de gefaseerde herinrichting van verzorgingsplaatsen volgens de nieuwe beleidsvisie. Kavels worden pas verdeeld nadat de bestaande rechten voor tank- en laadvoorzieningen op een verzorgingsplaats verlopen zijn. Dit betekent dat jaarlijks een deel van de verzorgingsplaatsen onder het nieuwe regime komt te vallen. Deze gefaseerde herinrichting biedt ruimte om geleerde lessen toe te passen bij de verdeling van toekomstige kavels. Tot slot wordt de mogelijkheid verkend om kortere exploitatie looptijden te hanteren, zodat eventuele nieuwe keuzes eerder kunnen worden toegepast. Het uitgangspunt hierbij blijft wel dat exploitanten voldoende mogelijkheid hebben hun initiële investeringen binnen de looptijd van de rechten terug te verdienen.

Tijdelijke beleidsregel

Gelijktijdig met de verzending van de beleidsvisie naar de Kamer, is een wijziging doorgevoerd in de werkwijze van de vergunningverlening voor laadvoorzieningen op verzorgingsplaatsen door een met onmiddellijke ingang inwerking getreden aanvulling op de Kennisgeving. Concreet betekent deze tijdelijke beleidsregel dat de geldigheidsduur van vergunningen voor laadvoorzieningen die worden verleend na 23 december 2022, beperkt zal worden tot het moment waarop de bestaande basisvoorziening e-laden afloopt en opnieuw verdeeld zal worden als kavel snelladen onder het nieuwe regime. Daarbij worden geen zeer korte termijn vergunningen meer verleend en zullen ook geen vergunningen meer verleend worden voor aanvragen die zijn ingediend bij de uitgifte van basisvoorzieningen e-laden in 2012, en die nadien niet met concrete plannen voor de realisatie van laadinfrastructuur zijn aangevuld.

Deze wijziging betreft een tijdelijke maatregel, die van kracht is tot de inwerkingtreding van een nieuw beleid op de verzorgingsplaatsen. De tijdelijke beperking betekent niet dat er de komende jaren geen vergunningen meer zullen worden verleend, of dat er geen nieuwe laadvoorzieningen gerealiseerd kunnen worden. Het doel van de tijdelijke beleidsregel is de implementatie van een nieuw beleid niet te bemoeilijken of vertragen. De uitgifte van nieuwe langlopende rechten kort voor de invoering van een nieuw beleid, betekent dat het langer zal duren voordat de verzorgingsplaatsen waar deze rechten zijn toegekend volledig onder het nieuwe regime vallen wat ten koste zou gaan van de daarmee te dienen publieke doelen.

Vervolg

De bijgevoegde beleidsvisie beschrijft de belangrijkste inhoudelijke keuzes ten aanzien van een nieuw beleid op de verzorgingsplaatsen. De volgende belangrijke stap is (het voorbereiden van) de implementatie van een nieuw beleid. Dit proces begint in 2023 met een verdere concretisering van verschillende keuzes gepresenteerd in de beleidsvisie, formuleren van

een overbruggingsbeleid en een nadere uitwerking van de methode die gehanteerd zal worden om kavels op een verzorgingsplaats te verdelen. Ook wordt er nader invulling gegeven aan de routekaart en zal er een wetgevingstraject worden opgezet om te komen tot een wettelijk kader en beleidsregels. Gedurende dit proces blijft het Ministerie van IenW graag in contact met de verschillende stakeholders. Ook kijk ik uit naar een nadere bespreking van de inhoudelijke keuzes in de Kamer.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers