

Vergaderjaar 2021–2022

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 337

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2021

In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), over het voornemen om het voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen te herzien. Zoals de Staatssecretaris van IenW u op 1 november jl. informeerde, is het Ministerie van IenW recent gestart met een beleidstraject voor het herzien van het voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen.¹

Verzorgingsplaatsen zijn openbare terreinen van Rijkswaterstaat, langs het hoofdwegennet. Op de verzorgingsplaatsen zorgt Rijkswaterstaat voor voldoende parkeerplekken om (kort) te kunnen rusten. Verschillende private dienstverleners voorzien in de overige behoeften van weggebruikers. Ze maken het mogelijk te tanken, te laden en iets te eten en/of te drinken. Ook zorgen zij ervoor dat weggebruikers toegang hebben tot sanitaire voorzieningen. De vraag naar diensten op verzorgingsplaatsen verandert onder invloed van de energietransitie. Door het toenemend aantal elektrische auto's, neemt de vraag naar laadinfrastructuur op verzorgingsplaatsen namelijk toe. Tegelijk is op de verzorgingsplaatsen niet onbeperkt ruimte om nieuwe voorzieningen te realiseren. Rijkswaterstaat borgt door middel van de uitgifte van vergunningen een veilige en doelmatige inrichting van verzorgingsplaatsen. Daarnaast worden de rechten om een tank- of servicestation² te exploiteren iedere 15 jaar geveild. Het Rijksvastgoedbedrijf verzorgt vervolgens de verhuur van de grond.

Vragen over de interpretatie van het voorzieningenbeleid leidden de laatste jaren tot juridische procedures. Om meer voorspelbaarheid en zekerheid te creëren voor ondernemers is inmiddels gestart met de

¹ Kamerstuk 31 305, nr. 334 (Brief regering, Uitvoering motie van de leden Von Martels en Postma over het wegnemen van knelpunten voor innovatie en verduurzaming voor pomphouders (Kamerstuk 31 305, nr. 305), 1 november 2021).

² Een service station is een combinatie van een tankstation en restaurant.

herziening van het voorzieningenbeleid door het opstellen van een beleidsvisie «Verzorgingsplaats van de toekomst». Deze beleidsvisie zal de bouwstenen voor de herziening van regelgeving bevatten. In deze brief wordt u geïnformeerd over de achtergrond en de noodzaak van de herziening. Ook wordt u ingelicht over de leidende principes bij het traject en wordt het proces geschetst, inclusief op welke momenten uw Kamer zal worden geïnformeerd over de voortgang.

1. Achtergrond

Verzorgingsplaatsen vormen een belangrijk onderdeel van het wegennetwerk en dragen bij aan de verkeersveiligheid. Verzorgingsplaatsen stellen de weggebruiker namelijk in staat de reis te onderbreken om uit te rusten, zich te verzorgen en te tanken of te laden. Langs auto(snel)wegen zijn om de circa 20 kilometer verzorgingsplaatsen beschikbaar. Er zijn daarmee in totaal ruim 280 verzorgingsplaatsen langs het hoofdwegennet. De verzorgingsplaats biedt zowel (parkeer)ruimte voor automobilisten als voor vrachtwagenchauffeurs. Rijkswaterstaat is in haar rol als wegbeheerder verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van de verzorgingsplaatsen.

A. Publieke functie: rusten

Parkeerplekken op verzorgingsplaatsen bieden weggebruikers de mogelijkheid om te rusten. De parkeerplekken zijn bedoeld voor een korte onderbreking van de reis. Zeker voor de professionele weggebruiker is dit van groot belang. Zij zijn immers wettelijk verplicht om hun reis periodiek te onderbreken.³

Eerder dit jaar bent u geïnformeerd over een maatregelenpakket dat de meest acute knelpunten op verzorgingsplaatsen langs (inter)nationale vrachtcorridors verholpen heeft.⁴ Maatregelen betroffen onder andere het aanbrengen van verlichting, herinrichtingen en het aanpassen van markeringen.

Daarnaast werkt het Ministerie van IenW, samen met o.a. provincies en private partijen, aan voldoende beveiligde truckparkings. Dit zijn private voorzieningen die specifiek zijn ingericht op de behoeften van beroepschauffeurs, vooral voor hun lange (nachtelijke) rust. De parkings zijn bijvoorbeeld afgesloten, zodat het voertuig ook veilig achtergelaten kan worden. Beveiligde truckparkings worden op dit moment op het onderliggend wegennet gerealiseerd.

B. Private diensten: tanken, laden, eten en drinken

Het voorzieningenbeleid van Rijkswaterstaat regelt de uitgifte van vergunningen waarmee diensten door private partijen aangeboden kunnen worden op verzorgingsplaatsen.

Het voorzieningenbeleid is beschreven in de «Kennisgeving Voorzieningenbeleid 2004» van Rijkswaterstaat. In deze kennisgeving is opgenomen welke diensten zijn toegestaan op verzorgingsplaatsen. Zo worden vier soorten basisvoorzieningen onderscheiden: een benzinstation, een servicestation, een wegrestaurant en een energielaadpunt. In aanvulling daarop mogen, onder voorwaarden, andere, aanvullende, diensten worden aangeboden. Gedacht kan worden aan een faciliteit voor kleine reparaties, aan gemakswinkels en aan elektrische laad- of waterstofpunten

³ Arbeidstijdenbesluit vervoer (Atbv).

⁴ Kamerstuk 35 830 A, Jaarverslag en Slotwet Infrastructuurfonds 2020, mei 2021.

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

In 2011 werd middels een wijziging van de Kennisgeving mogelijk gemaakt om e-laden als basisvoorziening zelfstandig aan te bieden op verzorgingsplaatsen. Voorheen was dat alleen mogelijk als aanvullende voorziening bij tankstations en wegrestaurants. Zo is langs het hoofdwegennet een netwerk van laadinfrastructuur ontstaan. Tegelijk heeft de introductie van laaddiensten op verzorgingsplaatsen geleid tot nieuwe vraagstukken. Bijvoorbeeld met betrekking tot de concurrentiepositie van nieuwe en bestaande aanbieders en de eisen aan een veilige inrichting van de verzorgingsplaats. Immers moet iedere voorziening ook op zodanige manier op de verzorgingsplaats worden aangelegd dat gebruikers veilig van de ene naar de andere voorziening kunnen komen.

2. Knelpunten in het huidige beleid

Een knelpunt in het huidige beleid is de veranderende vraag naar diensten op verzorgingsplaatsen. Een tweede kwestie is de vraag naar de verdeling van de rechten om bepaalde diensten, zoals e-laden of shops, te mogen aanbieden.

A. Veranderende vraag naar diensten op verzorgingsplaatsen

Een eerste knelpunt op dit moment is de veranderende vraag naar diensten op verzorgingsplaatsen. De vraag naar e-laden neemt toe. Nieuwe duurzame brandstoffen, zoals (groene) waterstof dienen zich op korte termijn aan. Daarnaast kan de verzorgingsplaats in de toekomst ook dienen als plek waar vrachtwagens tijdens deze rustmomenten kunnen e-laden.

De energietransitie vraagt ook om regie vanuit de overheid. De vraag naar e-laden zal richting de toekomst toenemen ten opzichte van de vraag naar (fossiele) brandstoffen. Op dit moment is de realisatie van laadinfrastructuur primair geregeld via een vergunningstelsel. Dit stelsel biedt echter weinig handvatten om, desgewenst, actief te sturen op (minimum) aantallen laadpunten op verzorgingsplaatsen. Vergunningen geven de houder namelijk het recht, niet de plicht, om een laadstation te realiseren. De energietransitie brengt ook onzekerheden met zich mee. Het is bijvoorbeeld nog onzeker of, en zo ja in welke vorm bijvoorbeeld waterstof een functie krijgt op de verzorgingsplaats. Mogelijke nieuwe energiedragers vergen ruimtelijke inpassing op locatie en mogelijk nieuwe of aangepaste veiligheidscontouren. Om tegemoet te komen aan de veranderende vraag naar diensten en energiedragers wordt het voorzieningenbeleid herzien.

Het toenemende (vracht)verkeer en de vraag naar het laden via alternatieve brandstoffen kan er ook toe leiden dat er onvoldoende ruimte is om (lang) te rusten. Dat is onwenselijk, omdat rusten een belangrijke voorwaarde is om veilig deel te nemen aan het verkeer. Om rustplekken (voor lange rust) meer toegankelijk te maken wordt daarom onderzocht of bewaakte truckparkings (deze zijn voornamelijk gericht op lange rust) op of aan een verzorgingsplaats gerealiseerd kunnen worden. Dat zou betekenen dat truckparkings ook via het hoofdwegennet toegankelijk worden.

B. Verdeling van de rechten een dienst te mogen verlenen op de verzorgingsplaats

Een tweede knelpunt betreft de vraag naar de verdeling van de rechten bepaalde diensten, zoals e-laden of shops, te mogen aanbieden.

Op een verzorgingsplaats is in het bijzonder ruimte voor de voorzieningen tanken, e-laden en wegrestaurants. Daarnaast is een tank/restaurant combinatie mogelijk («servicestation»). Deze «basis»-diensten worden op dit moment veelal door verschillende partijen aangeboden. Fastned en Ionity hebben onder andere de rechten om e-laden aan te bieden als basisvoorziening verkregen. Aanbieders van (fossiele) brandstoffen zijn onder andere Shell, Total en Esso. In aanvulling hierop kunnen partijen ook een shop, een e-laadvoorziening of bijvoorbeeld een bandenpompstation als «aanvullende» voorziening realiseren. Onduidelijkheden in de huidige regelgeving bestaan bijvoorbeeld uit de vraag wanneer laadvoorzieningen die door een tankstation als «aanvullend» gerealiseerd worden, «ondergeschikt» moeten zijn aan de hoofdvorziening, namelijk het tanken.

Ook de beperkte fysieke ruimte op verzorgingsplaatsen speelt een rol bij de verdeling van de rechten om diensten aan te kunnen bieden. Het aanbieden van diensten op de verzorgingsplaats kan niet onbeperkt worden toegestaan, omdat anders een doelmatige en verkeersveilige inrichting van de (schaarse fysieke ruimte op de) verzorgingsplaats in het gedrang komt. Rijkswaterstaat kan een vergunning weigeren als de aanvraag niet voldoet aan de criteria «veilig» en «doelmatig» uit de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken (WbR).

Voor een goed samenspel tussen verschillende diensten en dienstverleners op de verzorgingsplaats is een duidelijk juridisch kader voor het verzorgingsplaatsenbeleid gewenst.

3. De «Verzorgingsplaats van de toekomst»

In het herziene beleid moet ruimte blijven voor weggebruikers om te kunnen rusten, iets te kunnen eten en van sanitair gebruik te maken. Vervolgens moet het voldoende in staat zijn om te kunnen voorzien in de (veranderende) behoeften van de weggebruiker aan (schonere) brandstof, zoals elektrisch laden of, in de toekomst, waterstof. Bij het ontwerpen van de beleidsvisie zullen de volgende uitgangspunten en leidende principes worden gehanteerd.

1. Borging publieke belangen en realisatie van beleidsdoelen

Het nieuwe voorzieningenbeleid moet de realisatie van de verschillende beleidsdoelen op verzorgingsplaatsen mogelijk (blijven) maken. Het gaat om onder andere (sociale) veiligheid en de transitie naar duurzame mobiliteit.

Het Ministerie van IenW formuleert allereerst een visie op welke voorzieningen nodig zijn om bovenstaande publieke belangen te faciliteren. Omdat de fysieke ruimte op verzorgingsplaatsen beperkt is, blijft daarnaast een duidelijk kader voor de inrichting van de verzorgingsplaats noodzakelijk. Zo zal er (op sommige verzorgingsplaatsen) gekozen moeten worden tussen bepaalde diensten, zoals tussen het aanleggen van een nieuw snellaadstation of het behouden van voldoende parkeercapaciteit. Ook kan juist gekeken worden of die diensten geclusterd kunnen worden in een parkeer/laadcombinatie. Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor

voldoende ruimte voor parkeren omdat rusten een belangrijk uitgangspunt van de verzorgingsplaats is in verband met de verkeersveiligheid.

Verder wordt bij de herziening rekening gehouden met de knelpunten die op dit moment worden ervaren bij het verlenen van met name laaddiensten. Op verzorgingsplaatsen worden momenteel meerdere netaansluitingen aangevraagd op verschillende tijdstippen. Dit leidt tot inefficiëntie bij netbeheerders. Ook zal naar alle waarschijnlijkheid binnen de afschrijvingstermijn het energienet moeten worden verzaamd, o.a. vanwege de groei van het aandeel elektrische voertuigen. Dit alles leidt tot hoge maatschappelijke kosten én een grote claim op de uitvoeringstak van de netbeheerders.

Hierin speelt ook de vraag naar de overdracht/ restwaarde bij de overdracht nieuwe exploitanten (motie Von Martels/Postma) een rol.⁵ Het Rijksvastgoed onderzoekt in het kader van die motie of de restwaarde van een aanvullende laadvoorziening bij overdracht van het tankstation vergoed kan worden. Dit onderzoek ziet ook op de eventuele berekening van de restwaarde van betreffende (laad)voorzieningen. Deze uitkomsten worden eind van dit jaar verwacht.⁶ In het traject «Verzorgingsplaats van de Toekomst» wordt ook in bredere zin gekeken naar de restwaarde van duurzame energiedragers, als deze niet bij een tankvoorziening gerealiseerd zijn, maar een zelfstandige voorziening vormen.

2. Gelijk speelveld en beschermen belangen van de gebruiker

Verder wordt gekeken hoe het recht om de betreffende diensten aan te bieden wordt verdeeld onder de belangstellende dienstverleners. Onder andere de Dienstenwet is hierbij van belang. Voor het slagen van de energietransitie is een gelijk speelveld tussen aanbieders van benzinestations en aanbieders van laadpunten of andere vormen van duurzame energiedragers essentieel. Het wegnemen van toetredingsdrempels voor marktpartijen is daarbij nodig vanuit het belang van concurrentie (gunstige prijs-kwaliteit voor de consument) en vanwege het faciliteren van innovatie op het gebied van de transitie naar een duurzaam mobiliteitssysteem. Het realiseren van de doelstellingen op het gebied van emissieloos vervoer is mede afhankelijk van het vertrouwen van de gebruikers in adequate en de betaalbare voorzieningen. Hierbij is ook van belang dat gebruikers voldoende keuzevrijheid hebben tussen de verschillende aanbieders van laadinfrastructuur. Het voorzieningenbeleid moet daarom bijdragen aan het scheppen van de juiste randvoorwaarden waarmee ook de belangen van gebruikers worden beschermd.

3. Flexibiliteit en adaptiviteit

Ook voor andere, op dit moment nog onbekende, veranderingen in de vraag moet voldoende ruimte zijn. De markt voor alternatieve brandstoffen blijft zich ontwikkelen. Dit zal zijn weerslag zal hebben op verzorgingsplaatsen. Daarnaast wordt onder de Alternative Fuel Infrastructure Regulation (AFIR) als onderdeel van het «Fit for 55» pakket beoogd een verplichting op te leggen voor de aanleg van elektrische laaden waterstof tankinfrastructuur op het hoofdwegennet. Het nieuwe beleid moet daarom tegelijk ook flexibel zijn. Zo blijft ruimte voor de ontwikkeling van bijvoorbeeld (groene) waterstof of andere toekomstige

⁵ Kamerstuk 31 305, nr. 305.

⁶ Kamerstuk 31 305, nr. 334 (Brief regering, Uitvoering motie van de leden Von Martels en Postma over het wegnemen van knelpunten voor innovatie en verduurzaming voor pomphouders, 1 november 2021).

innovaties. Het Ministerie van IenW zoekt de balans tussen consistentie en continuïteit in het beleid enerzijds en de flexibiliteit van het beleid anderzijds. Consistentie en continuïteit zijn van belang voor het behoud van een gezond investeringsklimaat en om rechtszekerheid te bieden. Anderzijds is het wenselijk dat het beleid enigszins kan «mee-ademen» met de dynamiek in de publieke belangen als gevolg van technologische veranderingen en verschuivingen in de maatschappelijke context.

4. Doelmatigheid en uitvoerbaarheid

De functie van een verzorgingsplaats op het wegennet is het ondersteunen van de verkeersveiligheid door het bieden van een goede verzorging van mensen en voertuig. Doelmatig beleid is ondersteunend aan deze functie, zonder dat de verzorgingsplaats een reisbestemming op zich wordt. Daarnaast is het beleid uitvoerbaar voor betrokken partijen, waaronder bijvoorbeeld Rijkswaterstaat. Naast dat zij betrokken zijn bij het opstellen van de beleidsvisie, worden zij ook gevraagd te reflecteren op hun eventueel veranderende taak. Hierbij kunnen zij onder andere kijken naar een wenselijke juridische basis van de taak en kunnen uitvoeringsrisico's en/of nog niet benutte kansen worden ingebracht.

5. Open en transparant proces

De beleidsvisie komt tot stand in een open en transparant proces. Bij de ontwikkeling van die visie worden Rijkswaterstaat, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ het Rijksvastgoedbedrijf betrokken.

Ook externe stakeholders worden geconsulteerd bij de totstandkoming van de visie en de verschillende beleidsvarianten zodat ze hun kennis, belangen en wensen kunnen inbrengen. Het gaat dan onder meer om de ANWB, de BOVAG, TLN, de Federatie van Wegverzorgende Horecabedrijven (FWH), Dutch Organisation for Electric Transport (DOET), de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE), de Belangenvereniging Tankstations (BETA), de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) en de vereniging particuliere rijkswegvergunningen van Tankstations (VPR).

4. Proces

Om voor de gewenste duidelijkheid te zorgen, stel ik allereerst een (concept) *visie* «Verzorgingsplaats van de Toekomst» op. Deze beleidsvisie zal de bouwstenen voor de herziening van het beleid bevatten. Waar nodig worden ook wijzigingen van wet- en regelgeving voorgesteld. De visie zal daartoe een implementatiestrategie voorstellen.

Bij het herzien van het beleid is deze implementatiestrategie van groot belang. Hierin is onder andere aandacht voor het instrument waarin het beleid wordt vastgelegd. Op dit moment is dat de Kennisgeving Voorzieningenbeleid Verzorgingsplaatsen. Mogelijk is dat dit (gedeeltelijk) wordt omgezet naar een wettelijke regeling. Daarnaast zijn de overgangsrechten van zittende exploitanten van belang. Op locaties waar benzinestations, wegrestaurants of laadstations worden geëxploiteerd, moet rekening gehouden worden met de looptijd van de rechten van de exploitanten.

Er zijn ook uitspraken geweest over het voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen door onder andere de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). RWS past op basis van de uitspraken van de rechter indien nodig het Voorzieningenbeleid aan.

Met de herziening van het beleid wordt beoogd een duidelijk en adaptief juridisch kader te scheppen waarbinnen diensten aangeboden kunnen worden. Zo zorgen we er, samen met de markt, voor dat de verzorgingsplaats, ook in de toekomst, blijft voorzien in de behoeften van weggebruikers. Het Ministerie van IenW streeft ernaar om u in de eerste helft van 2022 een conceptvisie voor de herziening van het Verzorgingsplaatsenbeleid toe te sturen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser