



Organisatie van verzorgingsplaat- sen

Internationale studie en lessen voor Nederland

Organisatie van verzorgingsplaatsen

Internationale studie en lessen voor Nederland

Auteur(s):

Marc van der Steen
Enno Gerdes
Tara van Bussel
Arno Sikora
Jonathan Verdonck

In opdracht van:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Plaats, datum:

Rotterdam, 22 maart 2023

Status:

Definitief

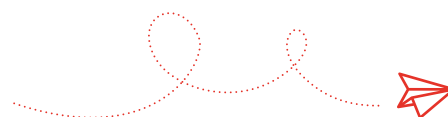
Rebel Economics & Policy bv

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



Inhoudsopgave



Samenvatting	4
1. Aanleiding	6
1.1 Veranderende eisen aan verzorgingsplaatsen	6
1.2 Opdracht en vraagstelling	7
1.3 Leeswijzer	7
2. Selectie van landen	8
2.1 De huidige situatie in Nederland	8
2.2 Verantwoording keuze casestudies	8
3. Case study 1: Verenigd Koninkrijk	10
3.1 Beschrijving casus	10
3.2 Centrale inzichten en onderscheidende kenmerken	11
4. Case study 2: Denemarken	13
4.1 Beschrijving casus	13
4.2 Centrale inzichten en onderscheidende kenmerken	15
5. Case study 3: Duitsland	17
5.1 Beschrijving casus	17
5.2 Centrale inzichten en onderscheidende kenmerken	20
6. Case study 4: België	21
6.1 Beschrijving casus - Vlaanderen	21
6.2 Beschrijving casus – Wallonië	25
6.3 Centrale inzichten en onderscheidende kenmerken	26
7. Case study 5: Frankrijk	28
7.1 Beschrijving casus	28
7.2 Centrale inzichten en onderscheidende kenmerken	31
8. Case study 6: Zwitserland	32
8.1 Beschrijving casus	32
8.2 Centrale inzichten en onderscheidende kenmerken	34
9. Lessen voor Nederland	35
9.1 Marktordeningsprincipes	35
9.2 Transitie naar een zero-emissie verzorgingsplaats	36

Samenvatting

Verzorgingsplaatsen langs het hoofdwegennet spelen een belangrijke rol in de energietransitie. Nederland heeft de ambitie om de CO₂-uitstoot in 2030 met minimaal 55% te verminderen ten opzichte van 1990. In 2050 is het vervoer volledig emissieloos. De verzorgingsplaats moet hierbij voldoende ruimte bieden voor een snelle toename van het aantal laadpalen en ruimte laten voor eventuele nieuwe, innovatieve energievormen. Hierbij wordt ingezet op het aanbieden van snelladen, wat neerkomt op een vermogen van 43 kW tot 350 kW voor personen- en lichte bedrijfswagens). Deze transitie grijpt in op de huidige inrichting van het stelsel van verzorgingsplaatsen: omdat de vraag verschuift van traditionele naar emissieloze energiebronnen, en omdat het aanbod (deels) voor dient te lopen om die vraagverandering mogelijk te maken.

Nederland is niet het enige land dat te maken heeft met deze transitie. Daarom bevat dit rapport case studies van een zestal landen (Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland, België, Frankrijk, Zwitserland) die met dezelfde vragen te maken hebben. De landen zijn geselecteerd omdat ze kenmerken hebben die goed te relateren zijn aan Nederland; denk aan de bevolkingsdichtheid, de organisatorische inrichting of het huidige moment van beleidsvorming. Maar er is ook oog voor keuzes die voortkomen uit het feit dat bepaalde landen juist een alternatief systeem hanteren. Inzichten uit andere landen zijn dan ook nooit één-op-één te vertalen naar Nederland, maar zijn wel nuttig om aandachtspunten en handelingsopties te identificeren.

Centraal, overkoepelend inzicht uit de case studies is dat de beleidsopties voor de overheid voor een groot deel bepaald worden door historische structuren. Zo is er in het VK decennia geleden gekozen voor een zeer marktgerichte aanpak en is er een marktstructuur ontstaan die goed vergelijkbaar is met andere sectoren (klein aantal partijen met een relatief groot marktaandeel), waartegen er in Duitsland een voormalige overheidspartij (inmiddels geprivatiseerd) is die 90% van de concessies in handen houdt, maar vooral met onderaannemers werkt.

Voor de overheden betekent e.e.a. dat een instrumentarium ontwikkeld moest c.q. moet worden dat aansluit bij de bestaande structuren. In veel gevallen is dat enige combinatie uit wetgeving, aanbestedingen, bouwplicht en subsidies voor onrendabele toppen. Een bijzondere situatie is er in Zwitserland, waar ervoor is gekozen om een netwerk van snellaadstations op te bouwen náást de bestaande, bemande verzorgingsplaatsen. Deze keuze is eveneens het gevolg van historische structuren: de bemande verzorgingsplaatsen vallen in de verantwoordelijkheid van de deelstaten, de onbemande rustplaatsen in de verantwoordelijkheid van de centrale overheid.

In de meeste landen is er sprake van een impliciete of expliciete verkaveling. Expliciet is deze in Zwitserland (aanbesteding van vijf regionaal heterogene kavels), impliciet in Frankrijk en VK (aansluiten bij huidige marktverdeling). Ook in Duitsland, waar de traditionele concessiehouder met vier aanbieders van snelladen samenwerkt, is er feitelijk sprake van (regionale) verkaveling. Aansluitend bij de principekeuze die in Nederland is gemaakt, is bij géén van de landen ervoor gekozen om nieuwe horizontaal geïntegreerde (snelladen plus tanken plus andere diensten op dezelfde locatie) op te markt te zetten. Waar er sprake is van horizontale integratie, is dit gevolg van historische structuren.

Door de keuzes die gemaakt zijn, ontstaat in alle landen een mengvorm van (1) exclusiviteit op een specifieke locatie; en (2) enige mate aan concurrentie op de markt, waarbij automobilisten kunnen kiezen tussen verschillende aanbieders op verschillende locaties. Een verschil tussen landen is in hoeverre deze mengvorm wordt aangevuld door concurrentie om de markt: dit is bijv. in Zwitserland en in Vlaanderen het geval, maar niet in het VK. De overheid heeft in de meeste gevallen een, ook financieel, faciliterende rol. In het VK en in Duitsland is een subsidie beschikbaar voor met name onrendabele locaties, in Zwitserland heeft de overheid kavels zo ingericht dat er binnen de kavels een verevening plaats kan vinden.

Tenslotte, de landen zijn op dit moment in meer of mindere mate bezig met een transitie, maar het is wel een specifieke transitie naar snelladen / elektriciteit. Er ontstaat uit de case studies niet de indruk dat actief flexibiliteit voor andere energiebronnen wordt georganiseerd. De huidige beleidsvorming is daarmee overduidelijk gericht op een versnelling van de transitie naar elektrisch rijden.

1. Aanleiding

1.1 Veranderende eisen aan verzorgingsplaatsen

Sinds jaar en dag zijn verzorgingsplaatsen een plek waar weggebruikers hun reis kort kunnen onderbreken om uit te rusten, iets te drinken en/of eten, te tanken en voertuig/lading te inspecteren. Dat is niet alleen van belang voor de weggebruiker zelf, maar ook voor de verkeersveiligheid. Deze verzorgingsplaatsen zijn langs auto(snel)wegen om de circa 20 km aangelegd. In totaal beheert Rijkswaterstaat 288 verzorgingsplaatsen.

Ook spelen ze een rol in de energietransitie. Nederland heeft de ambitie om de CO₂-uitstoot in 2030 met minimaal 55% te verminderen ten opzichte van 1990. In 2050 is het vervoer volledig emissieloos. De verzorgingsplaats moet hierbij voldoende ruimte bieden voor een snelle toename van het aantal laadpalen en ruimte laten voor eventuele nieuwe, innovatieve energievormen. De inrichting van de verzorgingsplaats moet mee kunnen bewegen met deze veranderende vraag van de weggebruiker. In de praktijk betekent dit dat op veel verzorgingsplaatsen de komende decennia zowel laad- als (fossiele) tankvoorzieningen aanwezig moeten zijn. Hiermee draagt de transitie naar andere vormen van energievoorziening voor mobiliteit bij aan de ruimteproblematiek op sommige verzorgingsplaatsen, naast andere ruimtelijk vraagstukken zoals overbelaste vrachtwagenparkeerplaatsen.

Doelstelling van het visietraject 'Verzorgingsplaats van de Toekomst' is dat, ook gedurende de transitie, verzorgingsplaatsen de verkeersveiligheid blijven dienen door weggebruikers in de gelegenheid te stellen hun reis te onderbreken om uit te rusten en zichzelf en hun voertuig veilig te verzorgen ('verzorgingsplaats'). Tegelijk biedt de beperkte fysieke ruimte op verzorgingsplaatsen in Nederland geen ruimte om onbeperkt diensten en dienstverleners aan te bieden zoals voldoende laadinfrastructuur om aan de stijgende vraag daarnaar te voldoen. Teneinde goed om te gaan met een veranderende vraag en de verdeling van de schaarse ruimte, is de keuze gemaakt¹ om in te zetten op een kader dat in hoofdlijnen uitgaat van exclusieve rechten die verleend worden aan geïnteresseerde aanbieders op één verzorgingsplaats waarbij zo veel mogelijk wordt gewerkt met losse kavels. Hierbij spelen op hoofdlijnen² de onderliggende elementen een rol:

- Laadinfrastructuur wordt per verzorgingsplaats een exclusief recht, waarbij er wel sprake is van sturing op beleidsdoelen en lage toetredingsdrempels voor nieuwe aanbieders;
- Verdeling van de verschillende basisvoorzieningen in separate kavels per verzorgingsplaats (snelladen, tanken, etc.);
- Concurrentie vindt plaats tussen verzorgingsplaatsen op netwerkniveau.

Als ondersteuning voor de keuze die in december 2022 naar de Kamer gestuurd is, is Rebel verzocht een vergelijkend onderzoek naar (vergelijkbare) verdeelsystemen voor verzorgingsplaatsen in het buitenland uit te voeren en de voor- en nadelen van deze systemen in beeld te brengen.

¹ Kamerbrief 23 december 2022 met kenmerk IENW/BSK-2022/307894

² Uiteraard zijn er verdere nuances; zo is er bijv. ruimte voor twee shops op één verzorgingsplaats, en tijdens een transitieperiode wordt gewerkt met andere kavels dan in de eindsituatie.

1.2 Opdracht en vraagstelling

Het ministerie van IenW heeft gevraagd om een inventarisatie en analyse van het beleid dat verschillende Europese landen hanteren op de verzorgingsplaatsen. De term 'verzorgingsplaatsen' verwijst hier naar de locaties aan het hoofdwegennet (snelwegen), waar weggebruikers kunnen stoppen om te pauzeren, voor een sanitaire stop, om te tanken/laden of om iets te eten of drinken.

Hierbij zijn de volgende aandachtspunten benoemd:

- Selecteer 6-7 landen voor het vergelijkbaar onderzoek.
- Deze landen moeten kenmerken hebben die goed te relateren zijn aan Nederland of juist een alternatief systeem hanteren. Hierbij wordt gedacht aan buurlanden, landen die op een bepaalde manier een voorbeeld zijn (bijvoorbeeld ten aanzien van de energietransitie) of landen met een vergelijkbare geografie of vergelijkbaar wegennet.
- Omdat de mate van bevolkingsdichtheid ook relevant is, kan om deze reden ook sprake zijn van een 'peer regio' zoals Vlaams Gewest.
- De opdracht betreft een feitelijk onderzoek ten behoeve van besluitvorming door IenW. Er wordt geen advies gegeven over het Nederlandse beleid ten aanzien van de verzorgingsplaatsen.

1.3 Leeswijzer

In onderstaande hoofdstukken wordt de situatie per 'peergroep' land toegelicht. Hierbij wordt de huidige systematiek beschreven en de belangrijkste inzichten en onderscheidende kenmerken ten opzichte van de Nederlandse situatie uitgelicht. In het laatste hoofdstuk wordt er op basis van deze vergelijkingen conclusies getrokken voor Nederland.

2. Selectie van landen

2.1 De huidige situatie in Nederland

Verzorgingsplaatsen zijn openbare terreinen van Rijkswaterstaat, langs het hoofdwegenet. 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.

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 ontwerprijtlijn voor de inrichting van verzorgingsplaatsen (het Kader).

Rijkswaterstaat borgt door middel van de uitgifte van vergunningen een veilige en doelmatige inrichting van verzorgingsplaatsen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen basisvoorzieningen (bijv. tankstation, wegrestaurant en servicestation) en aanvullende voorzieningen (bijv. waterstof, shop en, op dit moment, laadpunten). Daarnaast worden de rechten om een tank- of servicestation te exploiteren iedere 15 jaar geveild door het Rijksvastgoedbedrijf. Het Rijksvastgoedbedrijf verzorgt vervolgens de verhuur van de grond. Momenteel wordt de behoeftestelling beter gedefinieerd.

2.2 Verantwoording keuze casestudies

De inventarisatie omvat een onderzoek in de verschillende landen waarbij de toepasbaarheid op de Nederlandse situatie steeds in ogenschouw wordt genomen. Hiervoor zijn een 6-tal peergroups' landen/regio's geselecteerd voor de internationale inventarisatie. De motivatie voor de keuze voor deze landen ligt in een aantal factoren: buurland, mate van bevolkingsdichtheid, het gekozen systeem en achterliggende beleidskeuzes of als land bezig met vergelijkbaar vraagstuk (Denemarken). Deze verschillen worden in deze rapportage nader toegelicht.

	Criterium 1: Buurland NL	Criterium 2: Vergelijkbaarheid organisatiemodel	Criterium 3: Bevolkingsdicht- heid	Criterium 4: Fase van beleids- ontwikkeling
Duitsland	Ja			
Frankrijk		Ja		
Verenigd Konink- rijk		Ja		
Denemarken			Ja	Ja

België (specifiek: Vlaams Gewest)	Ja	Ja
Zwitserland	Ja	

3. Case study 1: Verenigd Koninkrijk

3.1 Beschrijving casus

In het Verenigd Koninkrijk wordt, evenals in bijv. Nederland, een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten wegen en de verantwoordelijkheid voor deze wegen. Vergelijkbaar met Nederlandse snelwegen zijn de "motorways": dit zijn wegen met meerdere rijstroken per richting en "gecontroleerde" toegang (bijv.: geen toegang voor fietsers). Daarnaast zijn er "A-Roads": deze zijn meer vergelijkbaar met Nederlandse N-wegen. Waar "A-Roads" ook onderdeel kunnen zijn van de stedelijke infrastructuur, is dat bij "motorways" in veel mindere mate het geval.

De verantwoordelijkheid voor "motorways" en de grotere ("strategische") "A-Roads" ligt bij National Highways, een onderneming in eigendom van de overheid. Met name de "motorways" zijn, vergelijkbaar met het Nederlandse hoofdwegennet, verbindingen met verzorgingsplaatsen. Het VK beschikt over zo'n 3.700 km aan "motorways" (Nederland: ca. 2.500 km A-wegen). In onder andere Londen zijn er binnenstedelijke "A-Roads", hiervoor is Transport for London verantwoordelijk. Door het stedelijke karakter van omgeving van deze wegen is er geen sprake van verzorgingsplaatsen. Het stelsel is daarmee vergelijkbaar met Nederland, waar het HWN bestaat uit snelwegen en enkele (strategische) N-wegen.

Zowel Transport for London als ook de landelijke overheid (waar National Highways onderdeel van uitmaakt) beschikken over een strategie voor de inrichting van een laadpaalnetwerk. Gegeven de vergelijkbaarheid met de Nederlandse casus, en de aanwezigheid van verzorgingsplaatsen, gaan we hieronder primair in op de landelijke aanpak.

Het VK beschikt over ca. 100 grote, bemande verzorgingsplaatsen (meestal toegankelijk uit beide rijrichtingen), met een maximale afstand van ca. 30 rijminuten (28 mijl, ofwel 45 km). Tot 1992 was de landelijke overheid in het VK verantwoordelijk voor verzorgingsplaatsen in die zin dat ze de locaties bepaalde, de grond aankocht, de aanleg bekostigde en vervolgens de exploitatie via een leasingcontract in de handen van een private partij legde. Sinds 1992 heeft de private sector een veel grotere rol: private partijen identificeren locaties, kopen grond aan, regelen de vergunningen, betalen de aanleg en zijn verantwoordelijk voor de exploitatie. Er zijn géén regels over de minimale afstand tussen verzorgingsplaatsen (zoals er in de Nederlandse benzinewet wél een minimumafstandsbepaling tussen de locaties van tankstations is opgenomen³), ook dit wordt overgelaten aan marktkrachten. Ook zijn de uitbaters verantwoordelijk voor de kosten van de aansluiting aan het wegennet. In de afgelopen decennia zijn ketens van uitbaters van verzorgingsplaatsen ontstaan, met dominante posities van de bedrijven Moto (59 verzorgingsplaatsen), Welcome Break (35) en Extra (21).

Er is wel een circulaire⁴ waarin op hoofdlijnen het beleid uiteen wordt gezet. Hierin wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat de Highways Agency (voorganger van National Highways) een belanghebbende in de planningsprocedures is en daarbij adviserend optreedt. Ook zijn er verplichtingen voor uitbaters van verzorgingsplaatsen, bijvoorbeeld rondom openingstijden en de beschikbaarheid van diensten. In de

³ Namelijk 20km, zie art. 17.3 Benzinewet.

⁴ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/237412/dft-circular-strategic-road.pdf.

circulaire uit 2013 werden uitbaters van verzorgingsplaatsen aangemoedigd om laadstations aan te leggen.

Sinds 2018 kan het Britse verkeersministerie – in afwijking van het op vrije marktkrachten gerichte beleid – uitbaters van verzorgingsplaatsen verplichten⁵ om laadstations aan te bieden. De strategie kan dus gekenmerkt worden als “marktkrachten plus terugvaloptie”, echter zonder dat er concurrentie op de verzorgingsplaats ontstaat. Deze strategie is in 2021 gewijzigd door de publicatie van een laadinfrastructuurstrategie.⁶ Hierbij zijn 950 miljoen GBP (ca. 1,05 miljard euro) beschikbaar gesteld om de uitbouw van snellaadstations langs het strategische wegennetwerk te versnellen. Doel is om uiterlijk eind 2023 op elke verzorgingsplaats langs de “motorways” minimaal zes snelladers beschikbaar te hebben, en in totaal 6.000 tot 2035. Het verkeersministerie gaat in overleg met de eigenaren/exploitanten van verzorgingsplaatsen over de (verplichte) implementatie, waarbij het beschikbare bedrag moet helpen om tot een akkoord te komen. Het bedrag wordt beschikbaar gesteld door middel van een Rapid Charging Fund; het verdeelmechanisme is (stand februari 2023) nog in ontwikkeling.

3.2 Centrale inzichten en onderscheidende kenmerken

In onderstaande tabel schetsen we de meest belangrijke inzichten uit deze casus, en duiden we de mogelijkheden om deze inzichten te vertalen naar de situatie in Nederland.

Inzicht	Betekenis voor Nederland
De uitbaters van verzorgingsplaatsen zijn horizontaal (veel verzorgingsplaatsen per uitbater) én verticaal (alle functies in één hand) geïntegreerde ketens die over veel autonomie beschikken bij de exploitatie van de verzorgingsplaatsen.	De situatie is op dit punt slecht vergelijkbaar met Nederland, omdat de overheid in Nederland, veel meer dan in het VK, eindverantwoordelijk is voor de verzorgingsplaatsen. Er wordt in Nederland meer regie gevoerd, en gewerkt met in tijd beperkte afspraken met exploitanten. In het VK daarentegen zijn de exploitanten eindverantwoordelijk, en is de exploitatie niet in tijd beperkt.
Er is geen sprake van een vergunnings-, aanbestedings- of concessiesysteem. In die zin zijn de mogelijkheden voor de overheid om in te grijpen, beperkt. Daar staat wel het recht voor de overheid tegenover om het aanbieden van laadstations verplicht te stellen. Tot nu toe was dit niet grootschalig nodig en hebben de exploitanten vanuit eigen belang (geïntegreerde dienstverlening) laadstations aangeboden. Met de nieuwe strategie wordt evident de inschatting gemaakt dat de wenselijke versnelling niet puur over het samenspel van	De betekenis voor Nederland is (mede) afhankelijk van de vraag of er voor een verkaveling wordt gekozen. Als elk snellaadstation als losstaande economische entiteit wordt gezien, zal het zo kunnen zijn dat voor bepaalde locaties een subsidie nodig is. Dit zal gepaard gaan met een verplichting opgelegd aan een <i>nieuwe</i> partij, niet aan de <i>zittende</i> partij. Immers, de rechten liggen, anders dan in het VK, niet automatisch bij de huidige exploitant. In Nederland ligt een contract (met bouwverplichting) meer voor de hand.

⁵ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/18/section/11/enacted>. De verplichtingen kunnen bestaan uit een verplichting om laadstations aan te bieden, deze op bepaalde momenten toegankelijk te maken, en aan het laden of tanken verbonden diensten aan te bieden; zie Art. 11.2 van de Automated and Electric Vehicles Act 2018.

⁶ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1065576/taking-charge-the-electric-vehicle-infrastructure-strategy.pdf.

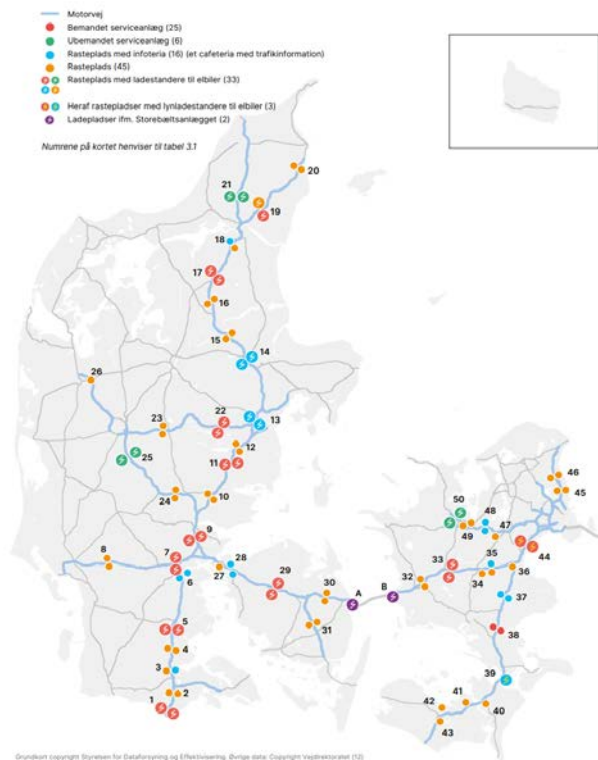
vraag en aanbod tot stand zou komen, zodat voor een financiële overheidsbijdrage wordt gekozen.

4. Case study 2: Denemarken

4.1 Beschrijving casus

De Deense openbare wegen zijn onderverdeeld in hoofdwegen en gemeentelijke wegen. Het beheer van de hoofdwegen is de verantwoordelijkheid van de Directie Wegen (vergelijkbaar met RWS), ressorterend onder het Ministerie van Transport op basis van de Wegenwet. De Directie is verantwoordelijk voor het opstellen en administreren van aanbestedingen en heeft een adviserende rol als het gaat om beleidsvorming. De gemeentebesturen zijn het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de gemeentelijke wegen.⁷

Bij de verzorgingsplaatsen langs de Deense hoofdwegen kan onderscheid worden gemaakt tussen onbemande en bemande verzorgingsplaatsen. Van de 92 verzorgingsplaatsen in Denemarken zijn er in totaal 45 onbemand, uitgerust met basisfuncties zoals toiletvoorzieningen. Op 6 van deze onbemande verzorgingsplaatsen bevinden zich ook onbemande tankstations. De bemande verzorgingsplaatsen kunnen worden onderverdeeld in zogeheten Infoteria's en servicefaciliteiten. Er zijn in totaal 16 rustplaatsen met Infoteriagebouwen, die beschikken over een cafeteria of horeca gericht op families, een kiosk, openbare toiletten en gebruikelijk een kaartsectie waar informatie over de nabije bezienswaardigheden wordt verschaft. Deze Infoteria's worden in veel gevallen gerund door MKB'ers die hun bedrijf met bovengenoemde voorzieningen als hoofdactiviteit hebben en daarmee een alternatief vormen voor de grote ketens zoals Circle en Q8 (8). Daarnaast zijn er 25 servicefaciliteiten die zich op een afstand van ongeveer 50 kilometer van elkaar bevinden. Het serviceaanbod op deze servicefaciliteiten is vergelijkbaar met dat van Infoteria's maar omvat ook de verkoop van brandstoffen.⁹ De verzorgingsplaatsen zijn in principe alleen bereikbaar vanaf de hoofdwegen.



Verzorgingsplaatsen langs de Deense snelwegen.
Bron: Sund & Belt, maart 2022

De algemene prognose vanuit de Directie Wegen is dat het aantal auto's dat op conventionele brandstof rijdt niet drastisch zal afnemen in de komende jaren. De verwachting is dan ook dat de omzet op conventionele brandstoffen ongeveer gelijk zal blijven. Wel zal de totale hoeveelheid auto's toenemen, wat zich vooral uit in extra elektrische auto's op de weg. Hierdoor zal de markt voor elektrisch laden groeien.

⁷ Wegenwet, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/a/2011/1048>

⁸ Info-Teria, <https://info-teria.dk/om-info-teria/> <https://info-teria.dk/om-info-teria/>

⁹ Vejdirektoratet, <https://www.vejdirektoratet.dk/tema/rastpladser-din-pause-paa-turen> <https://www.vejdirektoratet.dk/tema/rastpladser-din-pause-paa-turen> & https://www.vejdirektoratet.dk/sites/default/files/2023-01/Statsvejnettet%202022_vcag.pdf

Daarnaast wordt waterstof door de Directie Wegen nog gezien als een hele beperkte markt en wordt deze daarom niet meegenomen in de korte en middellange termijn plannen.

Concessies verzorgingsplaatsen

De Directie Wegen is eigenaar van het asfalt en de grond waarop de rustplaatsen zich bevinden en beheert en onderhoudt de parkeerterreinen en groenvoorzieningen. De dienstverlening op de Infotaria's en servicefaciliteiten wordt door de Directie Wegen uitbesteed aan particuliere concessiehouders. De exploitatierechten worden toegekend na openbare aanbestedingen (met onderhandelingen). De winnende exploitant is verantwoordelijk voor het aanleggen, realiseren, exploiteren en onderhouden van de servicefaciliteiten en betaalt een doorlopende vergoeding aan de Directie Wegen.¹⁰

Voor de Deense verzorgingsplaatsen zijn op dit moment 2 type contracten te onderscheiden; 1) serviceconcessies voor Infotaria's en servicefaciliteiten en 2) serviceconcessies voor laadinfrastructuur (nader toegelicht in de volgende sectie). In 1995 zijn serviceconcessies verleend voor Infotaria's en servicefaciliteiten met een looptijd van 30 jaar. Hierbij zijn in de meeste gevallen alle diensten (exclusief laadstations) op één rustplaats gebundeld in één contract, eventueel met onderaannemers. Elke verzorgingsplaats heeft een eigen, individueel contract waarmee het totaal uitkomt op 47 contracten. Het percentage van de omzet dat de serviceprovider moet afdragen aan het Wegendirectoraat kan per contract verschillen want dit was destijds onderdeel van de gunningscriteria (hoe meer hoe beter). De afdracht vervalt terug aan de algemene middelen van de Staat en wordt niet geherinvesteerd in wegen of in de specifieke verzorgingsplaats. Op dit moment zijn Circle K en Q2, beide met ongeveer de helft van alle contracten, de grootste concessiehouders. De lange looptijd van de concessies was onder Europees recht destijds toegestaan maar zal in de nieuwe contracten niet gecontinueerd worden. De lange looptijd is destijds gekozen zodat eventuele investeringen in infrastructuur terugverdiend konden worden. De focus op familiebedrijven bij Infotaria's was destijds specifiek gericht op het MKB: één partij mocht niet meer dan twee locaties voor Infotaria's exploiteren. Van deze insteek stapt de Deense overheid af, omdat het contractmanagement te bewerkelijk is en er geen significant hogere kwaliteit wordt geleverd dan door een keten.

Omdat de (meeste) concessies voor Infotaria's en servicefaciliteiten in 2025 aflopen, treft de Deense Wegendirectie op dit moment voorbereidingen voor een nieuwe tender. Deze tender zal in 2024 openen en de aanbesteding zal eind 2024 worden gegund, waarna er een jaar is gereserveerd voor de realisatie. Omdat de huidige concessiehouders exclusieve rechten hebben tot 31 december 2024, zal de transitieperiode volgens de Directie Wegen met de nodige uitdagingen komen. Aangezien de nieuwe tender zich nog in de initiatiefase bevindt, is er nog weinig bekend over de nieuwe gunningscriteria. Wel heeft de Directie Wegen aangegeven dat er een tendens is om een aparte tender voor de servicefaciliteiten open te stellen en een aparte tender voor laadinfrastructuur. De reden hiervoor is dat er op dit moment

¹⁰ <https://fdm.dk/nyheder/bilist/2021-11-lynladere-rykker-laengere-ud-paa-landet> & https://www.vejdirektoratet.dk/sites/default/files/publications/rastepladser_langs_motorveje.pdf <https://fdm.dk/nyheder/bilist/2021-11-lynladere-rykker-laengere-ud-paa-landet>

op verschillende plekken al laadvoorzieningen aanbesteed zijn en worden gerealiseerd. Omdat deze in de komende maanden zullen openen, kunnen ze niet aansluiten op de nieuwe tender van 2024.

Laadinfrastructuur

De uitrol van een netwerk van laadstations langs de Deense wegen is in de afgelopen jaren een belangrijk thema geweest. In 2014 is een serviceconcessie opgesteld voor de oprichting, financiering, exploitatie, en het onderhoud van elektrische laadstations op 49 individuele bestaande verzorgingsplaatsen voor de periode 2015 tot 2025. Er is gekozen voor een periode van slechts 10 jaar omdat de directie wegen een groot deel van de initiële investeringen voor de infrastructuur voor haar rekening heeft genomen. Hierdoor werd de terugverdientijd voor de exploitanten verkort en waren aan private zijde alleen investeringen nodig in de afleversets voor het laden.

Exploitanten hadden de mogelijkheid om zich in te schrijven op 1 of meerdere serviceconcessies. Er is gekozen voor een concessie omdat de directie wegen eigenaar is van de grond en ook zelf diensten (zoals groenonderhoud) uitvoert op de verzorgingsplaatsen; dit is vergelijkbaar met de situatie in Nederland. Het doel was hierbij een samenhangend netwerk aan laadstations te creëren. Om die reden ontvingen exploitanten die zich inschreven op meerdere locaties een hogere score.¹¹ De concessie is uiteindelijk gegund aan 2 exploitanten; Eon en Clever.¹² In de jaren daarna zijn op individuele basis voor meer verzorgingsplaatsen concessies voor laadstations verleend.

Daarnaast is in juni 2021 is een akkoord bereikt over het Infrastructuurplan 2035. Binnen dit plan is 500 miljoen DKK (+/- 67 mln. Euro) gereserveerd voor het realiseren van een hoog serviceniveau voor elektrisch laden. Hiervan gaat ten minste 450 miljoen DKK (+/- 60 mln. Euro) naar rustplaatsen. Dit geld wordt gebruikt om een deel van de initiële investeringen van de laadinfrastructuur te dekken en daarmee een impuls te geven aan het aantal laadpalen langs de snelwegen.

In 2024 zullen de serviceconcessies uit 2014 aflopen en zal een nieuwe tender openen voor de laadstations op deze rustplaatsen. Ook voor deze nieuwe tender heeft Directie Wegen nog geen criteria vastgesteld. Wel wordt aangegeven dat de looptijd naar alle waarschijnlijkheid weer 10 jaar zal bedragen. De Directie Wegen geeft aan dat, doordat zij van plan zijn om (conform vorige contractperiode van 10 jaar) een deel van de initiële investering voor hun rekening te nemen, deze looptijd genoeg moet zijn voor serviceproviders om hun investeringen terug te verdienen.

4.2 Centrale inzichten en onderscheidende kenmerken

In onderstaande tabel schetsen we de meest belangrijke inzichten uit deze casus, en duiden we de mogelijkheden om deze inzichten te vertalen naar de situatie in Nederland.

¹¹ <https://docplayer.dk/2029720-Udbud-af-elladestationer-tjenesteydelses-koncession.html> <https://docplayer.dk/2029720-Udbud-af-elladestationer-tjenesteydelses-koncession.html>

¹² <https://www.vejdirektoratet.dk/tema/rastepladser-din-pause-paa-turen> <https://www.vejdirektoratet.dk/tema/rastepladser-din-pause-paa-turen>

Inzicht	Betekenis voor Nederland
De Deense Directie Wegen maakt gebruik van openbare aanbesteding als aanbestedingsvorm voor de serviceconcessies op rustplaatsen. Hierbij is er in de meeste gevallen een apart contract voor de traditionele servicefaciliteiten en een apart contract voor laadstations.	De concessie voor het hoofdwegenet wordt gegund aan de bieder die economisch de meest voordelige bieding heeft uitgebracht en voldoet aan gestelde kwaliteitscriteria zoals het aanbieden van een landelijk /regionaal dekkend netwerk.
Met het Infrastructuurplan neemt de Directie Wegen een deel van de initiële investeringen van de laadinfrastructuur voor haar rekening.	Door een deel van de initiële investeringen voor laadstations te dekken wordt het mogelijk kortlopende contracten te sluiten met exploitanten van laadinfrastructuur. Dit geeft de overheid de mogelijkheid om relatief snel bij te sturen, indien een hoger serviceniveau voor elektrisch laden op verzorgingsplaatsen wenselijk is.
In 2024 openen nieuwe tenders voor zowel de servicefaciliteiten als laadstations op verzorgingsplaatsen. In de komende maanden zal meer bekend worden over de nieuwe gunningscriteria.	Denemarken staat voor vergelijkbare vraagstukken op het gebied van nieuwe tenders voor verzorgingsplaatsen.

5. Case study 3: Duitsland

5.1 Beschrijving casus

Rustplaatsen langs het Duitse snelwegennet

Langs de Duitse snelwegen is er sprake van een driedelig systeem: er zijn (1) verzorgingsplaatsen; (2) rustplaatsen en (3) autostandplaatsen. Bemande verzorgingsplaatsen en onbemande rustplaatsen liggen direct aan de snelweg, terwijl een autostandplaats alleen via een afrit kan worden bereikt. Deze route mag niet langer zijn dan één kilometer, en moet geschikt zijn voor zwaar verkeer. Op verzorgingsplaatsen langs de snelweg moet ook een voorgeschreven aantal benzinepompen aanwezig zijn die de klok rond toegankelijk zijn. Ook is er een minimum van 50 parkeerplaatsen voor vrachtwagens, dat oploopt tot 100 op routes met een hoge frequentie van vrachtverkeer. Waar verzorgingsplaatsen relatief streng gereguleerd zijn, zijn autostandplaatsen vrijwel ongereguleerde.

Een ander belangrijk onderscheid, vooral in de context van concessies voor aanvullende diensten zoals oplaadpunten, is het verschil tussen beheerde verzorgingsplaatsen langs de snelweg en onbemande rustplaatsen langs de snelweg. Behalve zeer elementaire sanitaire voorzieningen hebben de onbeheerde rustplaatsen geen voorzieningen zoals tankstations, restaurants of andere winkelfaciliteiten. Gemiddeld is er in Duitsland om de 60 kilometer snelweg een verzorgingsplaats. Jaarlijks bezoeken ongeveer 500 miljoen reizigers deze verzorgingsplaatsen.¹³

Achtergrond en historische context

De verzorgingsplaatsen langs Duitse snelwegen omvatten verschillende activiteiten zoals tankstations, sanitaire voorzieningen, restaurants of winkels. Deze zogenaamde "nevenbedrijven" worden geëxploiteerd door particuliere ondernemingen, waarvoor een concessie wordt verleend voor een looptijd van 30 jaar.

Tot 1994 werden snelwegen en verzorgingsplaatsen in Duitsland door twee verschillende ondernemingen beheerd. De Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahnen (GfN) was verantwoordelijk voor West-Duitsland en de Ostdeutsche Autobahntankstellengesellschaft mbH (OATG) voor Oost-Duitsland. Beide ondernemingen waren eigendom van hun respectieve federale regeringen. In 1994 werd GfN omgedoopt tot Tank & Rast AG. Bovendien verwierf de nieuwe Tank & Rast AG in hetzelfde jaar OATG. In 1998 werd het eigendom aan het bedrijf door de overheid verkocht. Sindsdien is er een tweesporig systeem.

Verdeling van rechten voor laden en tanken: Tank & Rast GmbH

In het tweesporige systeem zijn 90% van de concessies in handen van Tank & Rast GmbH. Oorspronkelijk werden de brandstof distributierechten voor door Tank & Rast GmbH toegekende concessies uitsluitend door middel van een quotamodel toegewezen. Het quotamodel bepaalt dat het percentage tankstations langs de snelweg dat door een bepaalde oliemaatschappij wordt geëxploiteerd, niet hoger mag zijn dan

¹³ Tank & Rast AG, <https://tank.rast.de/>

het percentage normale tankstations langs de weg dat door dezelfde oliemaatschappij in Duitsland wordt geëxploiteerd. Het Bundeskartellamt heeft dit systeem in 2011 opengesteld om eerlijke concurrentie te waarborgen. Als gevolg daarvan wordt sinds 2018 slechts maximaal 49 procent van de rechten via het quotamodel toegekend, terwijl de overige 51 procent van de distributierechten met een contract voor vijf jaar wordt geveild aan elke bidder, ongeacht de quotaregels. Deze wijziging is doorgevoerd om een grotere deelname mogelijk te maken van kleine en middelgrote ondernemingen, die niet over de middelen beschikken om grote hoeveelheden normale tankstations langs de weg in Duitsland te exploiteren.¹⁴

Onder de streep is Tank & Rast verantwoordelijk voor (het contracteren van) 820 activiteiten (360 tankstations, 410 servicestations en 50 hotels) op ongeveer 390 locaties langs de snelweg.

Verdeling van rechten voor laden en tanken: Autobahn GmbH

Concessies voor dienstverlening op nieuwe locaties en op 10% van alle bestaande locaties worden daarentegen openbaar aanbesteed en gegund door de Autobahn GmbH, een bedrijf dat eigendom is van de Duitse overheid.¹⁵ Als gemachtigde partij sluit de Autobahn GmbH een locatiespecifieke concessieovereenkomst met de particuliere derde partij, waarin de wederzijdse rechten en verplichtingen worden geregeld (bijv. exploitatieverplichting van de concessiehouder, openingstijden, contractduur). Voor dit recht om een nevenactiviteit op de snelweg uit te oefenen, betaalt de concessiehouder een concessievergoeding aan de federale overheid, die afhankelijk is van de verkoop of omzet. Details hierover zijn opgenomen in een verordening (BAB-Konzessionsabgabenverordnung - BAB-KAbgV).¹⁶ Het is aan de concessiehouder om te beslissen of hij de dienstverlening zelf uitvoert of aan een derde (bijvoorbeeld een huurder) overlaat. De concessie zelf is niet overdraagbaar.

Snelladen langs de snelwegen in Duitsland

In juni 2021 is op verzorgingsplaatsen in één maand tijd 61.011 keer een auto opgeladen. Dat was een stijging van 8.750 ten opzichte van een maand eerder. Ten opzichte van juni 2020 is het aantal zelfs bijna verdrievoudigd. De drie meest gebruikte laadstations zijn te vinden op snelwegen langs belangrijke vakantieroutes.¹⁷

Aangezien Tank & Rast 90% van de verzorgingsplaatsen in handen heeft, is de impact van het bedrijf op de algemene ontwikkeling van de snelweglaadinfrastructuur in Duitsland groot. Tank & Rast ondersteunt sinds het najaar van 2015 het e-mobiliteitsinitiatief van de Duitse overheid op de Duitse snelwegen. Tank & Rast exploiteert laadstations in samenwerking en verhuurt de gebieden aan vier aanbieders (EnBW, Eon, Ionity en Mer) die op eigen kosten laadstations inrichten. Het marktaandeel van deze vier bedrijven

¹⁴ Bundeskartellamt, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2022/09_03_2022_Tank&Rast.html

¹⁵ In tegenstelling tot de historische verankering van Tank & Rast GmbH is de Autobahn GmbH een relatief nieuwe constructie die in 2021 is ingevoerd en eigendom is van de Duitse overheid. De primaire taak van de Autobahn GmbH is het consolideren van het beheer van federale snelwegen en snelwegrestaurants. Een taak die voorheen door de afzonderlijke deelstaten werd vervuld.

¹⁶ Bundesministerium der Justiz, <https://www.gesetze-im-internet.de/bab-kabgv/BJNR151300997.html>

¹⁷ Auto Motor Sport, <https://www.auto-motor-und-sport.de/tech-zukunft/alternative-antriebe/schnelllader-autobahn-nutzung-zahlen-2021>

is niet vooraf bepaald en wordt door de markt gereguleerd. De enige beperking is dat het Bundeskartellamt kan ingrijpen zodra het marktaandeel van een bedrijf meer dan 40% bedraagt. Tot nu toe zijn er 1.400 individuele oplaadpunten.¹⁸ Volgens deskundigen uit de sector zijn de laadkosten echter zeer hoog.¹⁹ Dit volgt op de aanhoudende kritiek op het bedrijfsmodel van Tank & Rast. Critici wijzen op de hoge betalingen aan Tank & Rast voor het recht om tankstations of winkels bij de tankstations te exploiteren, die de eigenaren vervolgens via hoge prijzen aan de klanten doorberekenen.²⁰

Uit casestudies blijkt ook dat exploitanten van laadstations die niet akkoord gaan met de voorwaarden van Tank & Rast, maar toch de Duitse markt willen betreden, moeten uitwijken naar alternatieve locaties. Deze alternatieve locaties liggen niet direct aan de grote verkeersaders en zijn dus minder aantrekkelijk voor de klant. De geïnteresseerde exploitant moet bovendien met elke afzonderlijke stad onderhandelen over de ruimte, waardoor de ontwikkeling van een samenhangend netwerk van laadstations in Duitsland meer tijd in beslag neemt.

Ontwikkeling laadinfrastructuur

Om een snellere groei van het netwerk van laadstations in Duitsland mogelijk te maken, heeft de Duitse regering in 2021 de Schnellladegesetz (snellaadwet)²¹ aangenomen. Het doel van deze nieuwe wet is het aantal snellaadstations tot 2023 met 1.000 te verhogen. De snellaadwet vormt de wettelijke basis om de Europese aanbesteding en daarmee de bouw van de nieuwe locaties te starten. De aanbesteding vormt een aanvulling op de particuliere, openbare en commerciële laadinfrastructuur die reeds bestaat of in ontwikkeling is.

Belangrijke informatie over de aanbesteding:

- De aanbesteding betreft zogenaamde High-Power Charging (HPC) laadinfrastructuur met een capaciteit van minstens 150 kW aan de respectieve laadpunten. Het doel is snelladen voor mobiliteit op middellange en lange afstand.
- De aanbesteding gebeurt in minstens 18 kavels en heeft betrekking op het hele land. De kavels bestrijken eerder afgebakende zoekgebieden. De percelen zijn van verschillende grootte. De belangen van middelgrote ondernemingen zullen in aanmerking worden genomen door consortiumvorming toe te staan.
- Bovendien zullen er landelijke kavels zijn met de nadruk op gebieden langs federale snelwegen.
- Winnende inschrijvers hebben een bouw- en exploitatieverlichting en zijn gebonden aan aanbod- en kwaliteitsnormen. De federale overheid ziet toe op de naleving.
- De federale overheid draagt bij aan de kosten van de opbouw van de snellaadinfrastructuur; de totale kosten worden geraamd op 1,9 miljard euro, de overheid draagt een deel daarvan. De hoogte van de overheidsbijdrage is afhankelijk van de aanbestedingsresultaten.²²

¹⁸ Tank & Rast AG, https://tank.rast.de/fuer_gaeste

¹⁹ Elektroauto-News, <https://www.elektroauto-news.net/2021/bremst-monopolstellung-tank-rast-ladesaeulen-ausbau>

²⁰ Zo merkte het Bundeskartellamt eerder op dat de kosten voor benzine en diesel langs de snelweg tot 20 cent duurder zijn dan langs overige wegen, zie https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2022/09_03_2022_Tank&Rast.html.

²¹ Bundesministerium der Justiz, <https://www.gesetze-im-internet.de/schnelllg/BJNR214100021.html>

²² Deutscher Bundestag, <https://ds.server.bundestag.de/btd/19/281/1928184.pdf>

Het doel van de snellaadwet is de opbouw van een snellaadnetwerk ook buiten het bestaande netwerk van Tank & Rast; laadstations moeten dan ook specifiek worden aangelegd op onbemensde rustplaatsen, die uitsluitend eigendom zijn van de overheid. Dit is overigens vergelijkbaar met de aanpak in Zwitserland (zie onder)

5.2 Centrale inzichten en onderscheidende kenmerken

In onderstaande tabel schetsen we de meest belangrijke inzichten uit deze casus, en duiden we de mogelijkheden om deze inzichten te vertalen naar de situatie in Nederland.

Inzicht	Betekenis voor Nederland
Exploitanten van laadstations op beheerde rustplaatsen moeten hoge leasevergoedingen betalen, aangezien Tank & Rast GmbH een bijna-monopolie heeft voor beheerde rustplaatsconcessies. De hoge leasevergoedingen verhogen de drempels voor markttoegang, remmen de concurrentie af en leiden tot hoge prijzen voor de klant van de laadpaal.	De overheid kan ingrijpen door enige vorm van concurrentie "op" de markt te organiseren; een gebiedscriterium (geen twee achtereenvolgende verzorgingsplaatsen in de hand van dezelfde aanbieder van snelladen) is hier één voorbeeld voor.
Wetgeving moet exploitanten van tankstations er toe aanzetten en/of dwingen laadstations te bouwen. Hierdoor werd de bezorgdheid over de economische levensvatbaarheid van de bouw een minder relevante factor. De Duitse regering bood bovendien financiering aan voor exploitanten van laadstations, wat leidde tot een toename van het aantal nieuwe laadstations.	Overheidsfinanciering en -wetgeving vermindert het risico voor exploitanten van laadstations om de markt te betreden en kan de opbouw van laadstations bevorderen op locaties waarbij er sprake is van een onrendabele top.

6. Case study 4: België

6.1 Beschrijving casus - Vlaanderen

Het Departement Mobiliteit en Openbare Werken van de Vlaamse Overheid is beheerder en verantwoordelijke entiteit voor het Vlaamse Clean Power for Transport-(CPT)-beleid. Via het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV), dat een onderdeel is van hen, geven zij de verzorgingsplaatsen en locaties voor laadpaalinfrastructuur langs snelwegen in concessie aan marktpartijen via openbare aanbestedingen. Eens de aanbesteding is gegund en het contract is getekend is hun rol beperkt. In sommige contracten zijn er clausules waarbij een bepaalde dienstverlening periodiek wordt herbekeken, bijvoorbeeld een bewaakt deel van de parking dat na 5 jaar wordt geëvalueerd. Bij onvoldoende gebruik kan dat deel van de dienstverlening worden stopgezet. Daarnaast hebben ze een controlerende rol via onafhankelijke experts die de parkings 4 maal per jaar overdag en 1 maal 's nachts bezoeken en controleren op meer dan 500 criteria om een kwaliteitslabel toe te kennen.

Concessies verzorgingsplaatsen²³

Alle verzorgingsplaatsen langs autosnelwegen in Vlaanderen zijn eigendom van de overheid. Ze worden uitgebaat via integrale concessies per verzorgingsplaats. In Vlaanderen is het merendeel van de concessies in 2014 aanbesteed. Sommigen zijn in 2021 op de markt gekomen. Naar aanleiding van de nieuwe concessieronde verscheen in 2013 de brochure "Bakens op de snelweg - De autosnelwegparkings nieuwe stijl" van het departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) van de Vlaamse Overheid. Deze vertaalt de nieuwe Vlaamse visie op de concessies naar het brede publiek. De concessievoorwaarden dwingen de uitbaters om blijvend in te zetten op veiligheid, duurzaamheid en (architecturale) kwaliteit. Bij de toekenning van de concessies werd niet alleen gekeken naar de vergoeding, maar werd ook rekening gehouden met:

- **Veiligheid:** snelheidsremmende maatregelen bij het inrijden van de zone, het scheiden van vrachtwagens, auto's en zachte weggebruikers, afsluitingen en camerabewaking (gericht op vrachtwagens).
- **Parkeermogelijkheden:** de inrichting van de concessie moet voldoende parkeerplaats bieden. Door concentratie van de parkeerplaatsen komt er idealiter zelfs ruimte voor groen vrij.
- **Architecturale kwaliteit:** herkenbaarheid en een grote esthetische meerwaarde zijn een must.
- **Aandacht voor de natuur:** de gebouwen dienen maximaal in de omgeving geïntegreerd te worden. Parkings moeten een zekere belevingswaarde hebben.
- **Duurzaamheid:** de gebouwen moeten opgetrokken worden in materialen die hergebruik en recycling achteraf mogelijk maken. De concessies moeten over een eigen afvalwaterzuivering beschikken.

²³ In Vlaanderen spreekt men algemeen niet over verzorgingsplaatsen maar over dienstzones. Dit kan een aandachtspunt zijn als men dieper de Vlaamse materie wil induiken dan in dit rapport voorgesteld.

- **Comfort en toegankelijkheid:** de loopafstanden voor gebruikers moeten beperkt blijven. Alle functies (brandstofpompen, restaurant, shop, sanitair,...) moeten onder één dak geconcentreerd worden. De concessie moet vlot toegankelijk zijn voor mensen met een beperking. De concessiehouder moet de netheid garanderen en meer rustbanken, terrassen, speeltuintjes, etc. in de natuur voorzien. De overheid eist ook een voldoende aanbod aan gezonde voeding.

Concessies worden door MOW (Vlaamse departement Mobiliteit en Openbare Werken) per verzorgingsplaats apart aanbesteed en telkens als één geheel in de markt gezet (geen deelpercelen of meerdere aanbestedingen van opdrachten/taken per verzorgingsplaats). MOW wil één concessionaris die de gehele verzorgingsplaats uitbaat²⁴. Achterliggend mag de concessionaris een consortium zijn van verschillende ondernemingen, maar er moet één aanspreekpunt en verantwoordelijke partij binnen het consortium benoemd zijn. Gevolgen van fricties binnen het consortium worden daarmee belegd bij het consortium zelf, en niet bij de overheid.

Een andere reden voor het aanbesteden van een verzorgingsplaats als één geheel: MOW stelt liever geen kleine uitbaters aan. Die kans is reëel bij het opdelen van een concessie in deelpercelen. MOW vindt continuïteit van de uitbating van verzorgingsplaatsen belangrijk en is van mening dat die meer gegarandeerd is bij het aanstellen van grote, ervaren en solvabele concessionarissen en minder bij kleine ondernemingen met mogelijke solvabiliteitsproblemen.

De standaardduur van een nieuwe concessie is 20 jaar, conform de Belgisch concessiewetgeving²⁵ m.b.t. afschrijfbaarheid van de investering en omzet die een concessionaris respectievelijk moet en kan maken. In het verleden zijn bepaalde concessies verlengd tot 35 jaar om bijkomende investeringen terug te verdienen. Niet geplande investeringen waren nodig tijdens de looptijd van de concessie (voor bijvoorbeeld de installatie van veilige dubbelwandige brandstoftanks met lekdetectie)

Voor de toekomst denkt MOW erover na om de termijn van een concessie als gunningscriteria op te nemen. De concessietermijn zou kunnen variëren binnen een vork van 20 t.e.m. 30 jaar. Hoe korter de gekozen concessietermijn, des te hoger het aantal punten op dit gunningscriterium. Zo kunnen de marktpartijen afwegen om een langere termijn te hanteren die nodig is om bepaalde investeringen terug te verdienen (waardoor ze dan weer goed scoren op andere gunningscriteria).

Een korte concessietermijn, 20 jaar, heeft de voorkeur van de overheid. In de staart van langdurige concessiecontracten wordt typisch minder geïnvesteerd om het niveau van de verzorgingsplaats op peil te houden en hier heeft MOW in het verleden problemen mee gehad. Ze verwachten dat dit minder voorkomt bij een termijn van 20 jaar. Daarnaast beseffen ze ook dat gezien het vervoer van mensen en goederen in transitie is, het niet wenselijk is om al te lange concessieovereenkomsten aan te gaan. Het verkiezen van kortere concessietermijnen is daar een gevolg van. Ook het flexibelere opmaken van concessieovereenkomsten vloeit daaruit voort.

²⁴ Er is één uitzondering hierop: een verzorgingsplaats aan de E17-A14 in Nazareth waar een Van der Valk hotel is gelegen. Het hotel is een apart deel van de verzorgingsplaats dat niet door de concessionaris van de overige onderdelen wordt geregeld. Ook hier is discussie tussen het hotel en de concessionaris van de overige delen, o.a. over het belanden van afval van aankopen van de winkel op de verzorgingsplaats in de vuilbakken van het hotel. Dit soort discussie wil MOW volledig vermijden.

²⁵ Wet van 17/06/2016 betreffende de concessieovereenkomsten – zie https://etaamb.openjustice.be/nl/wet-van-17-juni-2016_n2016021052.html.

De bestaande concessionarissen die verzorgingsplaatsen uitbaten langs Vlaamse autosnelwegen zijn:

- Belgian Shell NV (4 locaties);
- EG-Retail Belgium (11 locaties);
- Fastned BVB (1 locatie);
- Q8 (2 locaties);
- Total Belgium NV (12 locaties).

Laadinfrastructuur

Het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (VEKP) werd in 2019 goedgekeurd en stelde de ambitie om langs de grote verkeersassen om de 25 km laadinfrastructuur aan te bieden.

In 2020 verscheen de conceptnota "Aanpak uitrol laadinfrastructuur 2021-2025"²⁶ die een inschatting maakt van de vraag naar laadinfrastructuur en de Vlaamse visie geeft op hoe deze infrastructuur te realiseren. Daarin staat vermeld hoe Vlaanderen in nieuwe aanbestedingsprocedures wenst om te gaan met laadinfrastructuur. Vervolgens verscheen in 2021 de visienota 'Clean Power for Transport (CPT) 2030' waarin Vlaanderen meer algemeen beschrijft hoe het de CPT-doelstellingen wenst te realiseren. Dit visiedocument verwijst uitdrukkelijk naar de conceptnota van 2020 en kan als een soort validatie van de daarin beschreven aanpak gezien worden.

In 2021 (en wederom in 2022) zette Agentschap Wegen en Verkeer (AWV)²⁷ een opdracht in de markt voor de uitbouw van een netwerk aan ultrasnellaadinfrastructuur (meer dan 150 kW) op 68 locaties. 40 van deze locaties daarvan zijn op een verzorgingsplaats met een bestaande concessies. De uitbater van de nieuwe laadinfrastructuur dient hier tot een samenwerkingsakkoord te komen met de bestaande concessionaris van de verzorgingsplaatsen; er wordt dus voor nieuwe laadinfrastructuur afgeweken van het "alles in één hand" principe. De overige 28 locaties zijn voornamelijk carpoolparkings beheerd door AWV en zonder voorzieningen of lopende concessies. Bij de eerste 40 locaties was het installeren van ultrasnellaadinfrastructuur geen verplichting maar een voorkeur.

Deze opdracht is een concrete invulling van de eerder vermelde conceptnota. Deze nieuwe aanbesteding staat los van de uitbating van de bestaande verzorgingsplaatsen. Waar er een verzorgingsplaats in concessie is gegeven, dient de opdrachthouder van de laadpaalopdracht voorafgaandelijk contractuele afspraken te maken met de huidige concessionaris. Op nieuwe locaties wordt het installeren van laadpalen via het retributiebesluit (vergunning) geregeld. De vergunning wordt toegekend voor 10 jaar. De Vlaamse Regering besloot om de laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen vrij te stellen van vaste en variabele vergoeding²⁸ tot en met 31 december 2024 met een mogelijkheid (maar geen garantie)

²⁶ https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1653993246/Mededeling_aan_de_Vlaamse_regering_aanpak_uitrol_laadinfrastructuur_2021-2025_rtadk1_ucwyoi.pdf.

²⁷ AWV en MOW werken erg nauw samen en vallen beide onder het ministerie van Mobiliteit en Openbare werken.

²⁸ Normaal dient de private partij een vergoeding of retributie te betalen in ruil voor een vergunning om openbare ruimte te mogen innemen voor exploitatie van bijvoorbeeld een parking. Ter promotie van de uitrol van laadinfra, is dit voor dit type activiteit tijdelijk opgeschort (= gratis vergunning).

tot verlenging. Dit moet de uitrol van elektrische laadinfrastructuur in Vlaanderen versnellen. In het verleden heeft men ook nog gewerkt met vergunningen via loting, omdat er toen weinig verschil was tussen leveranciers en hun aanbiedingen. Hier werkt men op dit moment niet meer mee.

De gunningscriteria bij de aanbesteding van de opdracht voor de uitbouw van de ultrasnellaadinfrastructuur zijn:

- **CPE (charge point equivalents²⁹; 30 punten):** Elke locatie dient van minimaal 2 laadpunten van elk minimaal 150kW voorzien te worden. Kandidaten dienen reeds minimum 20 CPE te voorzien via ≥ 150 kW laders. De opdracht legt ook technische minimumvereisten op aan de installaties. De indiener dient de kwaliteiten van de aangeboden producten te staven (met technische fiches, catalogi en een schriftelijke toelichting op maat van de voorliggende vraag). Hoe meer CPE een aanbieder installeert en hoe hoger de kwaliteit van de technische specificaties (vermogen, slimme aansturing, gebruiksgemak), hoe meer punten voor dit criterium worden toegekend.
- **Prijs (20 punten)**
- **Kwaliteit (50 punten):** bij beoordeling van dit criterium wordt gekeken naar de laadpaalexploitant en de dienstverlening, de inpassing in de omgeving, duurzaamheid, en andere elementen die een impact kunnen hebben op de kwaliteit.

In toekomstige nieuwe concessies voor verzorgingsplaatsen zal de verplichting opgenomen worden om laadinfrastructuur te voorzien. Bestaande concessies (40 locaties) zijn hiertoe niet verplicht, maar sommige concessiehouders plaatsen ze op eigen initiatief.

Financiële ondersteuning

In het kader van het Relanceplan Vlaamse Veerkracht kan de opdrachthouder van de AWW-opdracht voor de uitrol van ultrasnellaadpalen een financiële tegemoetkoming vragen voor de investering. Het gaat om forfaitaire bedragen voor de investeringen aan het elektriciteitsnet (netuitbreiding³⁰ en middenspanningscabines) en een procentuele tegemoetkoming van 20% (met een maximum van 60.000 euro per locatie) voor de ultrasnellaadinfrastructuur zelf. De keuze voor deze opdeling is gemaakt omdat de investeringen in het elektriciteitsnet langer meegaan en omdat andere partijen daar (in de toekomst) ook gebruik van kunnen maken. Voor de 28 locaties zonder concessiehouder voor een verzorgingsplaats werd in totaal 468.000 euro aan subsidies voorzien. Voor de 40 locaties met een concessiehouder was deze subsidie ook voorzien, maar onduidelijk hoeveel zij hebben gekregen.

Het Europese subsidieproject BENEFIC ('BrussEls NEtherlands Flanders Implementation of Clean Power for Transport') ondersteunt de aanleg van laadinfrastructuur ook voor maximaal 20%. De middelen zijn afkomstig uit het CEF-programma. Er werden tot nu toe 3 oproepen gelanceerd (2 in 2018 en 1 in 2021).

²⁹ CPE bieden een uniforme manier om de bijdrage van een laadpaal in de totale laadpaalinfrastructuur in te kunnen schatten. Een laadpaal met een beperkte laadsnelheid/ vermogen (3-7kW) komt overeen met 1 CPE. Bij een laadpaal met een normaal vermogen (11-22kW) zijn dat 2 CPE, bij een AC-snellader (kW) zijn het er 4, bij een DC-snellader (50 kW tot minder dan 150 kW) telt men 5 CPE en bij een ultrasnellader (150 kW en meer) 10 CPE.

³⁰ De netbeheerder in Vlaanderen, Fluvius, legt alle kosten van het deel netuitbreiding dat boven de 400m gaat bij de aanvrager van de netuitbreiding, in dit geval de partij die de laadinfrastructuur aanlegt.

De laatste oproep werd voor 1,75 mln euro aan steun aan installaties in Vlaanderen en Brussel gegeven. In Vlaanderen is Departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) de coördinator.

6.2 Beschrijving casus – Wallonië

Verzorgingsplaatsen

De uitgewerkte casus in voorgaande paragraaf beschrijft de situatie in het Vlaams Gewest. De bevoegdheid over de verzorgingsplaatsen in België is een gewestelijke materie. Naast het Vlaams Gewest zijn er in België nog het Brussels Hoofdstedelijk en het Waals Gewest. We staan nog even stil bij de situatie in het Waals gewest, in het Brussels Hoofdstedelijk zijn er namelijk geen verzorgingsplaatsen.

In het Waals Gewest is SOFICO (Société de Financement Complémentaire des Infrastructures) de beheerder langs de overheidszijde van de verzorgingsplaatsen, de zogenaamde *aires de repos autoroutières*. Vergeleken met de Vlaamse tegenhanger, beheert SOFICO op een gelijkaardige manier de verzorgingsplaatsen:

- De verzorgingsplaatsen worden via een concessie(overeenkomst) geregeld;
- Private partijen zijn aangeduid via een openbare aanbesteden voor de uitbating;
- De contracttermijn is doorgaans 20 jaar, in het verleden was dit 30 jaar;
- Concessionarissen zijn verplicht bepaalde voorzieningen en diensten (bv. eetgelegenheden) te installeren, afhankelijk van de categorie waarin zone is ingedeeld. Ze zijn verantwoordelijk voor de terbeschikkingstelling van de nodige diensten tijdens de hele concessietermijn;
- Enkele specifieke diensten voorziet de overheid, zoals bijvoorbeeld het sneeuw- en ijsvrij maken van de verzorgingsplaatsen en preventief zout strooien bij koude. Afspraken hierover worden in formele contracten vastgelegd tussen overheid en concessionaris. Verder neemt de overheid een controlerende rol op, zoals in Vlaanderen. Ze gaan na of gemaakte afspraken in de concessieovereenkomst correct worden uitgevoerd door de uitbater.

Een verschil tussen beide gewesten is het type concessie dat in de markt wordt gezet voor de uitbating van de verzorgingsplaatsen. Een concessie voor diensten in Wallonië en een concessie voor openbare werken in Vlaanderen. In Vlaanderen moet de concessionaris alles op de verzorgingsplaats (her)aanleggen. In Wallonië moet de concessionaris zelf een aanbesteding organiseren voor de aannemer die de zone moet gaan (her)aanleggen. Het Waals gewest³¹ zorgt voor de financiering en ook voor het onderhoud nadien. De concessionaris moet in zijn aanbieding wel een voorstel doen hoe men de zone wil inrichten en een prijs geven. Tijdens de uitvoering zorgen zij tevens voor het projectmanagement.

Gezien er verder vooral grote gelijkenissen zijn tussen beide gewesten, gaan we hier niet verder in detail op in.

³¹ Dit gebeurt via SOFICO: de Waalse Maatschappij voor de Aanvullende Financiering van de Infrastructuren.

Laadinfrastructuur

De uitbouw van een laadpuntennetwerk in Wallonië loopt achter op de rest van België. Zo zijn er ongeveer 21.000 laadpunten in Vlaanderen tegenover slechts 3.300 in Wallonië, en 2.800 in Brussel. Er is nog geen sprake van een actieplan c.q. van aanbestedingen om het netwerk verder uit te bouwen.

6.3 Centrale inzichten en onderscheidende kenmerken

In onderstaande tabel schetsen we de belangrijkste inzichten uit de Vlaamse casus, en duiden we de mogelijkheden om deze inzichten te vertalen naar de situatie in Nederland.

Inzicht	Betekenis voor Nederland
<p>Voor verzorgingsplaatsen kiest Vlaanderen zeer bewust om één concessionaris aan te stellen die de gehele verzorgingsplaats en alle voorzieningen ervan voor zijn rekening neemt. Men kiest voor grote solvabele marktpartijen die continuïteit op lange termijn kunnen garanderen (type TotalEnergies, Q8, etc.).</p> <p>Laadpaalinfrastructuur is een uitzondering op de regel. Nodig in de toekomst maar vaak nog niet aanwezig. Daarom besteedt de Vlaamse Overheid de aanleg van snellaadpalen op bestaande verzorgingsplaatsen aan, met als voorwaarde een samenwerkingsovereenkomst tussen de “concessiehouder snelladen” en de “concessiehouder verzorgingsplaats”. Ook voor kleine aanbieders van laadoplossingen ligt hier een kans (ze hoeven buiten laadoplossingen geen andere diensten aan te bieden).</p>	<p>De Nederlandse aanbestedende overheid staat voor een keuze inzake de aanbesteding van de verzorgingsplaatsen. Enerzijds kan men kiezen om coördinatietaken bij één partij per verzorgingsplaats te beleggen en alle diensten per locatie in één contract te bundelen. Anderzijds kan men kiezen voor het opsplitsen van diensten per “domein” (zoals bijvoorbeeld laadinfrastructuur) en die aparte van elkaar te verdelen. Dit is een manier om kansen te geven aan kleine marktpartijen met soms innovatieve oplossingen. Adequate minimale eisen en gunningscriteria om deze keuzes te realiseren zijn een aandachtspunt bij de uitvragen.</p>
<p>Voorafgaand aan een aanbesteding van concessies, heeft de Vlaamse Overheid de markt inzicht gegeven in wat ze belangrijk vindt (via een brochure). Informele marktconsultaties zijn eveneens gangbaar, om appetijt en noden in de markt af te toetsen.</p>	<p>Het opstellen van een infodocument, voorafgaand aan een formele aanbesteding, kan marktpartijen helpen om inzicht te krijgen in het Nederlandse beleid en de noden en wensen van de aanbestedende overheid. Marktconsultaties kunnen helpen om rekening te houden met bekommernissen van marktpartijen bij het opstellen van de uitvraag.</p>
<p>Flexibiliteit in concessies kan op verschillende manieren opgenomen worden. In Vlaanderen kiest men voor een concessietermijn van 20 jaar, met de mogelijkheid tot aanpassingen en eventueel verlengingen.</p> <p>Daarnaast is er voor het installeren van laadpalen niet gewacht tot huidige concessies aflopen.</p> <p>Nieuwe concessies voor laadpaalinfrastructuur op</p>	<p>Enkele belangrijke vragen omtrent de flexibiliteit in (nieuwe) concessies van verzorgingsplaatsen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wat is een voorkeurstermijn voor de duur van een concessie? • Welke diensten zijn verplicht en welke optioneel?

deels bestaande locaties zijn gelanceerd (zie boven).

- Hoe neem je dit op in de aanbesteding? Als gunningscriteria, selectie-eis of minimumvoorwaarde?
- Kan je in huidige concessies nieuwe onverwachte diensten eisen (zoals bv. laadpalen) of stimuleer je dit?

7. Case study 5: Frankrijk

7.1 Beschrijving casus

Context³²³³

In Frankrijk wordt een onderscheid gemaakt tussen rustplaatsen ("aires de repos"), bedoeld voor het parkeren van voertuigen, rust en recreatie, en serviceplaatsen ("aires de service"), die ook brandstofdistributie en cateringdiensten omvatten.³⁴

Om een plan voor de modernisering van het wegennet te financieren (waaronder de aanleg van Franse snelwegen) heeft de Franse staat in 1955 de aanleg en de exploitatie van snelwegen (excl. +/- 2000 km snelwegnet van de +/- 16.000 km) toevertrouwd aan semi-overheidsbedrijven, met de invoering van een tolsysteem. De SEMCA's ("sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes") kregen vervolgens de middelen om de snelwegen aan te leggen en te onderhouden. In ieder geval blijft de Staat eigenaar van de werken, die aan het einde van de concessiecontracten, die gewoonlijk 10 tot 15 jaar duren, afhankelijk van het contract, weer aan hem toekomen.

In 2001 is het juridisch regime van de SEMCA-autowegmaatschappijen aangepast aan het gemene vennootschapsrecht, waarna hun kapitaal tot 2005 gedeeltelijk werd opengesteld voor de particuliere sector, wat met name een herkapitalisatie van deze maatschappijen mogelijk maakte. In 2006 heeft de staat al zijn aandelen in de SEMCA's verkocht. Parallel met deze ontwikkelingen op het "historische" concessienetwerk zijn sinds 2001 nieuwe concessies verleend aan particuliere ondernemingen.

In het kader van contracten met de staat en onder diens permanente controle zijn de concessiehouders door de overheid belast met de financiering, de bouw, de exploitatie en het onderhoud van hun wegennet. In ruil daarvoor heffen zij tol volgens het principe "gebruiker = betaler", waardoor elke gebruiker van het wegennet - ook buitenlandse klanten - bijdraagt aan de financiering, in tegenstelling tot andere systemen waarbij de belastingbetaler de kosten draagt. Aan het einde van de looptijd van de concessie wordt het werk in zijn geheel teruggegeven aan de staat, die altijd eigenaar is geweest.³⁵

Concessies voor verzorgingsplaatsen

De staat vertrouwt het beheer van snelwegen toe aan particuliere ondernemingen zoals Vinci, Sanef en APRR door hen concessies te verlenen voor een periode van 10 tot 15 jaar.³⁶ De Directie Vervoersinfrastructuur van het DGITM, die verantwoordelijk is voor de toekenning en het beheer van de concessiecontracten, controleert sindsdien of de concessiehouders hun verplichtingen nakomen. In november

³²Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (2022): „Comprendre le fonctionnement des autoroutes en France et les concessions actuelles” <https://www.ecologie.gouv.fr/societes-concessionnaires-dautoroutes-sca>

³³Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (2022): „Comprendre le fonctionnement des autoroutes en France et les concessions actuelles” <https://www.ecologie.gouv.fr/societes-concessionnaires-dautoroutes-sca>

³⁴Autorité de régulation des Transports (2022) (<https://www.autorite-transport.fr/glossaire/aire-de-repos-aire-de-service/#:~:text=On%20distingue%20les%20aires%20de.et%20un%20service%20de%20restauration>)

³⁵Autoroutes News (2017): „The concession model “French style” https://www.autoroutes.fr/FCKeditor/UserFiles/File/ASFA_autoroutactus_08.pdf

³⁶Midi Libre (2021): <https://www.midilibre.fr/2021/07/19/aires-dautoroutes-pourquoi-les-prix-y-sont-si-eleves-9680918.php>

2022 waren 20 concessiehouders houder van 24 concessiecontracten, waarvan 20 voor autosnelwegen en 4 voor kunstwerken, en zij zijn derhalve verantwoordelijk voor de aanleg, het onderhoud en de exploitatie van bijna pakweg 16.000 km autosnelwegen op het Franse vasteland.³⁷ Alle spelers in de sector van de concessie en de exploitatie van snelwegen zijn verenigd in de beroepsvereniging "ASFA".³⁸

De concessiehouders kunnen de verzorgingsplaatsen zelf exploiteren, maar ook de aanleg, de exploitatie en het onderhoud van de voorzieningen op de verzorgingsplaatsen door derden laten uitvoeren. In de praktijk besteden de concessiehouders de exploitatie van de verzorgingsgebieden meestal uit door onderaanneming van derden onder de voorwaarden van de concessieovereenkomst.³⁹ De concessiehouders zijn vrij om bedrijven te kiezen voor de exploitatie van de commerciële activiteiten, mits zij via een aanbestedingsprocedure concurrerende contracten sluiten.

De concessiehouders moeten zorgen voor:⁴⁰

- de naleving van de voorschriften inzake reclame en aanbesteding
- de professionele en financiële garanties van de toekomstige dienstverlener om de goede uitvoering van de hem toevertrouwde taken te waarborgen

De commerciële activiteiten die kunnen worden uitbesteed zijn catering, en/of brandstofdiensten met inbegrip van stroomladers. De looptijd van de contracten moet worden vastgesteld naar gelang van de aard en het bedrag van de diensten of investeringen die van de concessiehouder worden verlangd, maar mag niet langer zijn dan 15 jaar. Binnen deze termijn verwacht de Franse overheid dat concessiehouder haar investeringen in de exploitatie van de diensten terug kan verdienen. De gemiddelde looptijd van alle in 2021 gegunde subconcessieopdrachten bedraagt ca 14 jaar.⁴¹

Wanneer een onderaannemer door de concessiehouder is gekozen, geeft de Autorité de Régulation des Transports (ART) een niet-bindend advies. ART heeft hierbij de rol om te toetsen als onafhankelijk orgaan of er geen afspraken gemaakt worden die vrije marktwerking tegengaan. Daartoe gaat de ART onder meer na of de gunningsprocedure de indiening van meerdere concurrerende offertes mogelijk maakt en, in voorkomend geval, of bij de selectie van de geselecteerde inschrijver naar behoren rekening is gehouden met het tariefmatigingsbeleid. Voorts wordt het ART in kennis gesteld van alle wijzigingen die in de onderaannemingscontracten worden aangebracht. Rekening houdend met het advies van het ART kan de concessie verlenende instantie (de minister die verantwoordelijk is voor het nationale wegennet) het contract goedkeuren. Art kan ook sancties opleggen (vergelijkbaar ACM) als verplichtingen van concessiehouders niet worden nagekomen.

³⁷ Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (2022): „Comprendre le fonctionnement des autoroutes en France et les concessions actuelles“ <https://www.ecologie.gouv.fr/societes-concessionnaires-dautoroutes-sca>

³⁸ ASFA (2022): <https://www.autoroutes.fr/fr/asfa.htm>

³⁹ Autorité de régulation des Transports: „ Rapport Annuel Les Marches et les Contrats Passes par les Société Concessionnaire d’Autoroutes » (2021)

<https://www.autorite-transports.fr/wp-content/uploads/2022/07/2022-06-29-rapport-sur-les-marches-2021-des-sca.pdf>

⁴⁰ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Rapport_2013_autoroutes_concedees_Vinternet.pdf

⁴¹ Autorité de régulation des Transports: „ Rapport Annuel Les Marches et les Contrats Passes par les Société Concessionnaire d’Autoroutes » (2021) <https://www.autorite-transports.fr/wp-content/uploads/2022/07/2022-06-29-rapport-sur-les-marches-2021-des-sca.pdf> (page 88/89)

In 2021 hebben zes concessiehouders (Aliae, APRR, Arcos, ASF, Cofiroute en Escota) in totaal 25 procedures afgerond voor de gunning van contracten voor de exploitatie van commerciële voorzieningen. Deze contracten hadden betrekking op in totaal 33 verzorgingsgebieden. De meeste gunningsprocedures (15) hadden betrekking op de installatie, de exploitatie en het onderhoud van oplaadstations voor elektrische voertuigen.⁴²

Vinci is de grootste concessiehouder in Frankrijk, met 4.443 km (van de 16000 km) snelwegnetwerk onder hun concessie. Vinci werkt samen met bedrijven als Total, Shell, ENI en Esso om brandstofdiensten aan te bieden en met bedrijven als McDonalds, Carrefour Express en Starbucks om cateringdiensten aan te bieden.

Ontwikkeling van laadinfrastructuur langs de snelwegen

In 2021 heeft de Franse regering "*Décret n° 2021-159 du 12 février 2021 relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique*"⁴³ gepubliceerd, met nieuwe milieuverplichtingen voor concessiehouders van autosnelwegen. Daarin is bepaald dat alle verzorgingsplaatsen tegen 1 januari 2023 moeten zijn uitgerust met krachtige laders (minimaal 50kW). Bedrijven als SANEF houden zich aan de wet: Vanaf juni 2022 hebben ze 44 elektrische oplaadpunten in gebruik. Zij wil dit netwerk verder ontwikkelen door dit werk aan te besteden aan FastNed (18 rustplaatsen), Engie en Total Energies. Er zijn meer dan 500 snellaadpunten gepland op 72 rustplaatsen langs haar snelwegen. Vinci stelt dat in 2021 55% van de rustplaatsen op snelwegen is uitgerust met elektrische oplaadpunten (minimum voor snel-laden is bij personen- en lichte bedrijfswagens als de laadinfrastructuur vermogens levert van 43 kW tot 350 kW). In 2018 huldigde Ionity (een consortium opgericht door autofabrikanten BMW, Daimler, Ford en Volkswagen) zijn eerste reeks krachtige EV-oplaadpunten in Frankrijk in, op de snelwegen A10 en A11, geopereerd door Vinci Autoroutes.⁴⁴



In 2021 verklaarde Total Energies dat het bedrijf van plan is tot 200 miljoen euro uit te trekken om meer dan 150 van zijn snelweg- en autowegrestaurants uit te rusten met krachtige oplaadpunten voor elektrische voertuigen. Deze belangrijke investering is bedoeld om de groei van de elektrische mobiliteit in Frankrijk te ondersteunen. Tegen eind 2022 zullen meer dan 110 TotalEnergies tankstations langs autosnelwegen en autowegen uitgerust zijn met krachtige oplaadpunten voor elektrische voertuigen (175

⁴²See above (page 86)

⁴³Republique Française (2021) Décret n° 2021-159 du 12 février 2021 relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043131123>

⁴⁴ Ionity (2022): <https://ionity.eu/en/stories/100th-station-in-france>

kW). Tegelijkertijd verklaart het bedrijf dat het actief zal deelnemen aan de komende aanbestedingen van de autowegbeheerders ^{45,46,47}.

7.2 Centrale inzichten en onderscheidende kenmerken

In onderstaande tabel schetsen we de meest belangrijke inzichten uit deze casus, en duiden we de mogelijkheden om deze inzichten te vertalen naar de situatie in Nederland.

Inzicht	Betekenis voor Nederland
De procedure voor de toewijzing van onderaannemers aan concessiehouders van rustplaatsen wordt gecontroleerd door een overheidsinstelling (ART). Dit garandeert een concurrerende aanbestedingsprocedure.	Overheidstoezicht op subcontracten voor laadstations kan het concurrerende biedproces versterken en monopolievorming tegengaan.
De Franse regering heeft de concessiehouders van autosnelwegen milieuverplichtingen opgelegd, waardoor de exploitanten van verzorgingsplaatsen verplicht zijn oplaadpunten met een hoog vermogen aan te bieden. De bedrijven houden zich aan de wet en er zijn nieuwe oplaadpunten gebouwd.	Ondersteunende wetgeving kan leiden tot een snellere ontwikkeling van de snellaadinfrastructuur.
Concessiehouders van tankstations mogen de exploitatie van laadstations uitbesteden.	Door subcontracten toe te staan of juist te verbieden kan Nederland de marktdeelnemers van laadpaalexploitanten centraliseren of verspreiden. Het effect van het toestaan van subcontracten is des te kleiner, hoe meer gevestigde bedrijven de laadinfrastructuur zelf willen aanbieden. Omdat wegen in Nederland niet door private partijen worden aangelegd, is er veel meer sprake van een zelfstandige sector voor de exploitatie van (snelladen op) verzorgingsplaatsen.

⁴⁵ Total Energies „France : TotalEnergies Allocates €200 Million to Equip its Highway Service Stations with High-Power EV Charge Point“ (2021) <https://totalenergies.com/media/news/press-releases/TotalEnergies-highway-high-power-EV-charge-200-millions-euros>.

⁴⁶ FleetEurope (2018) „High speed charging for French EV drivers“ <https://www.fleeteurope.com/fr/smart-mobility/france/article/high-speed-charging-french-ev-drivers?a=THA13&curl=1>.

⁴⁷ Autoroute.fr (2022) <https://www.autoroutes.fr/FCKeditor/UserFiles/File/ASFA-20220712-France-Aires-RechargesElectriques-Juin-2022.pdf>

8. Case study 6: Zwitserland

8.1 Beschrijving casus

Tot 2008 werden snelwegen in Zwitserland gezamenlijk beheerd door de federale overheid (Bund) en de deelstaten (Kantone). De organisatie van dit taakveld is vervolgens aangepast; nu is een organisatie van de federale overheid hiervoor verantwoordelijk, de ASTRA.

In Zwitserland is er sprake van een verschil tussen onbemende parkeervoorzieningen ("Rastplätze") en bemende verzorgingsplaatsen ("Raststätte"). Dit verschil is zowel inhoudelijk als organisatorisch. Verzorgingsplaatsen zijn full-service, met tankstations en bijv. restaurants. Hiervoor zijn de 26 deelstaten (Kantone) verantwoordelijk. Deze voeren eigen beleid, zowel wat betreft de vergunningsverlening als ook wat betreft de plaatsing van laadstations; op een groot deel van de verzorgingsplaatsen zijn laadstations aanwezig.

De federale overheid is daarentegen verantwoordelijk voor onbemende parkeervoorzieningen. Dit zijn parkeerterreinen met evtl. een WC en een kleine eet-/drinkgelegenheid (kan ook een automaat zijn). De plaatsing van laadstations, waar de volgende beschrijving over gaat, speelt bij deze locaties. Met andere woorden, er ontstaat een netwerk van laadstations dat gescheiden is van het netwerk van klassieke tankstations. Waar andere brandstofsoorten toegevoegd worden aan een klassiek tankstation, is dit dus zaak van de deelstaten, en is er (voor zover in het kader van deze analyse te achterhalen) voor de verzorgingsplaatsen geen sprake van centraal beleid.

In 2014 is een motie aangenomen in het parlement waarin de regering werd gevraagd om zorg te dragen voor een netwerk van snelladers langs de snelwegen (Postulat nr. 14.3997).⁴⁸ Deze motie is door de regering overgenomen. Per 1 januari 2018 is de wet op het wegennetwerk (Bundesgesetz über die Nationalstrassen) gewijzigd, sindsdien is het toegestaan om laadstations op verzorgingsplaatsen te bouwen. Het is voor de federale overheid bij wet verboden om hier financieel aan bij te dragen; dit is anders dan bijv. in het VK.

Rondom de wetswijziging is een korte beleidsnotitie⁴⁹ gepubliceerd waarin wordt ingegaan op juridische, technische en andere vragen rondom de opbouw van een netwerk. Hierin wordt bijv. verantwoord waarom gekozen wordt voor een bepaalde vergunningsperiode: de technische levensduur van de installaties is 50 jaar, exploitanten wensen een lange vergunningsperiode, maar technologieën veranderen, zodat flexibiliteit wenselijk is. Een vergunningsperiode van 20 jaar wordt als compromis genoemd, uiteindelijk is voor 30 jaar gekozen, en streeft de ASTRA naar terugbetaling over twee vergunningsperiodes (dus 60 jaar).⁵⁰ Ook wordt in de notitie verantwoord dat voor een voorfinanciering van de benodigde investering door de ASTRA wordt gekozen. De exploitanten dienen dit echter wel terug te betalen, gegeven het verbod voor de federale overheid om financieel bij te dragen.

⁴⁸ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20143997>.

⁴⁹ https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_strassenverkehrllgemein/postulatsbericht-schnellladestationen.pdf.download.pdf/Postulatsbericht-VoraussetzungenfürEinSchnellladenetzfürElektroautosaufNationalstrassen.pdf.

⁵⁰ <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/anzeige-meldungen.msg-id-70207.html>.

Interessant hierbij is dat de exploitanten van de verzorgingsplaatsen als belanghebbenden werden gezien: ze willen “tenminste ten dele” dat er laadstations komen, omdat hiermee bestaande opbrengstenbronnen verstevigd en/of nieuwe bronnen ontsloten worden. Er is in de beleidsnotitie geen sprake van concurrentie tussen huidige exploitanten en exploitanten van laadstations.

In het najaar van 2018 is de ASTRA een tenderprocedure gestart om vergunningen⁵¹ te verlenen voor de bouw en exploitatie van laadstations op Rastplätzen. Er waren acht inschrijvers, vijf partijen⁵² kregen een vergunning: vier Zwitserse partijen en één Nederlandse partij (FastNed). Belangrijke kenmerken van de tenderprocedure zijn de volgende:

- Er is geen sprake van horizontale integratie: de vergunning omvat alleen het bouwen en exploiteren van laadstations, geen andere diensten. Deze zijn in aparte vergunningen belegd. Het is dus voor exploitanten van laadstations niet toegestaan om bijv. drankautomaten te plaatsen. Tenzij er op de desbetreffende verzorgingsplaats geen vergunning is uitgegeven aan een derde partij, en de exploitant van de laadstations – los van de vergunning voor laadstations – een vergunning aanvraagt voor de exploitatie van de verzorgingsplaats. Hierover zijn tijdens de aanbesteding vragen⁵³ gesteld; zelfs de vraag of gratis koffie geschonken mag worden, is beantwoord met “in principe nee”.
- Er is volledig gegund op kwaliteit (technisch concept, klantenservice, veiligheid, etc.), en dus niet op prijs.
- Er zijn vijf pakketten met telkens 20 locaties. In de tenderdocumenten wordt aangegeven dat “bijzondere waarde is gehecht aan het evenwicht van de aantrekkelijkheid van de locaties”; d.w.z. de pakketten zijn niet regionaal samenhangend, maar vormen een economisch geheel, waarbij het geheel over alle pakketten heen vergelijkbaar is. In de tenderdocumenten is aangegeven dat waarde is gehecht aan de evenwichtigheid van de aantrekkelijkheid van de locaties per pakket, zonder dat nader toegelicht wordt hoe dit wordt geoperationaliseerd.⁵⁴
- De inschrijvers konden géén inschrijving doen voor (alleen) een specifiek pakket. De inschrijving was dus pakketonafhankelijk. De inschrijvers moesten wél een volgorde van voorkeur aangeven. De inschrijver met de hoogste score kreeg prioriteit 1 toegewezen. De tweede inschrijver kreeg het hoogste beschikbare pakket in zijn prioriteitenlijst, etc. Bij minder dan vijf inschrijvingen kon de ASTRA de resterende pakketten opnieuw aanbesteden.
- De exploitanten betalen een oplopend bedrag aan de ASTRA voor de voorfinanciering (na 10 jaar ca. 6.000 euro per jaar voor de eerste 4 laadpalen). Verder is de exploitatie voor eigen rekening en risico van de exploitanten.

⁵¹ Er wordt niet expliciet verantwoord waarom voor een vergunning (“Bewilligung”) is gekozen in plaats van een opdracht. Uit de onderliggende stukken wordt echter duidelijk dat in het geval van de Raststätten de Kantone de keuze hebben om een opdracht te verstrekken of een Bewilligung binnen de soevereiniteit (“Hoheit”) van de Kanton. Dat impliceert dat de federale overheid ervoor kiest om geen afstand te doen van de soevereiniteit op Rastplätzen.

⁵² Gottardo Fastcharge SA, Groupe e SA, Fastned B.V., Primeo Energie / Alpiq E-Mobility AG en SOCAR Energy Switzerland GmbH.

⁵³ [https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_strassenverkehrllgemein/fragen-antworten-2-fragerunde.pdf.download.pdf/FragenundAntworten\(2.Fragerunde\).pdf](https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_strassenverkehrllgemein/fragen-antworten-2-fragerunde.pdf.download.pdf/FragenundAntworten(2.Fragerunde).pdf)

⁵⁴ https://www.astra.admin.ch/dam/astra/de/dokumente/abteilung_strassenverkehrllgemein/teilnahmebedingungen-gesuchschnellladestationen.pdf.download.pdf/ASTRA_Teilnahmebedingungen.pdf

Na vergunningsverlening is de ASTRA met de vijf partijen in overleg getreden om de volgorde van de opbouw van het netwerk te bepalen. Voor de exploitanten is er een bouwplicht, d.w.z. dat ze binnen één jaar na gereedkomen van de aansluiting vijf locaties gereed moeten hebben; de volgende vijf binnen vijf jaar; en alle locaties binnen tien jaar.

8.2 Centrale inzichten en onderscheidende kenmerken

In onderstaande tabel schetsen we de meest belangrijke inzichten uit deze casus, en duiden we de mogelijkheden om deze inzichten te vertalen naar de situatie in Nederland.

Inzicht	Toelichting / betekenis voor Nederland
Er is gekozen voor de gecoördineerde opbouw van een netwerk van snellaadstations.	De Raststätten vallen in de verantwoordelijkheid van de Kantone. Om alsnog gecoördineerd een netwerk op te kunnen bouwen, gebeurt dit op de Rastplätze, die onder de verantwoordelijkheid van de federale overheid vallen. In Nederland is zo'n scheiding van verantwoordelijkheden langs het HWN niet aan de orde. Ook zijn er in Nederland veel minder Rastplätze (parkeerplekken langs snelwegen zonder "klassieke" tankstations, horeca, shop, etc.). Daarmee is deze keuze niet één-op-één te vertalen naar de situatie in Nederland.
Er zijn economisch uniforme netwerken gevormd, los van regionale uniformiteit.	Door percelen te vormen die niet regionaal uniform zijn, is er geen duidelijke "hiërarchie" in het verdienpotentieel per perceel. Daardoor ontstaat een gelijk speelveld tussen de exploitanten van de vijf percelen. Dit is een keuze die ook in Nederland gemaakt kan worden.
Er is gekozen voor concurrentie "om de markt" én voor beperkte concurrentie "in de markt".	Door middel van een tenderprocedure wordt concurrentie georganiseerd "om" de markt. Echter, de markt wordt vervolgens verkaveld. Tussen de kavels is er in zekere zin ook concurrentie: omdat de kavels niet regionaal uniform zijn, is het voor de meeste automobilisten mogelijk om door te rijden naar een volgend snellaadstation indien hier lagere prijzen, hogere laadsnelheid of anderszins hogere kwaliteit wordt geboden. De exploitanten van de vijf kavels blijven door de regionale verving met elkaar in concurrentie "in" de markt.

9. Lessen voor Nederland

Vanuit de internationale vergelijking met andere landen zijn in Nederland de volgende sleutelementen te onderscheiden in het systeem dat nu wordt ingezet op verzorgingsplaatsen

9.1 Marktordeningsprincipes

Een centraal onderscheid tussen de peergroup landen is de vraag of een nieuwe markt gecreëerd (en geordend) wordt voor snellaadvoorzieningen, of dat een bestaande markt uitgebreid wordt met snellaadvoorzieningen. Zwitserland en Denemarken zijn voorbeelden voor de eerstgenoemde aanpak, het VK en Duitsland voor de laatstgenoemde. Het verschil wordt o.a. zichtbaar bij drie factoren.

1) Een of meerdere kavels per verzorgingsplaats

Het uitgangspunt in Nederland is dat de verschillende voorzieningen zoveel mogelijk als separate kavels in de markt worden gezet. Als dit vergeleken wordt met de peergroup landen dan blijkt dat deze keuze bij alle peergroup landen uiteindelijk ook leidend is. Belangrijke prikkel voor deze keuze is dat de investeringshorizon van de gevraagde diensten verschilt per dienst (meest duidelijk tussen laadinfra enerzijds en shop anderzijds) en de specifieke kennis voor alle gevraagde diensten niet bij één partij aanwezig is. Daar waar een gebied vanuit een concessie is toegekend aan één private partij (bijv. Frankrijk) wordt ook in die situatie ervoor gekozen de specifieke diensten verder uit te splitsen door deze weer aan te besteden. Basisvoorzieningen zoals schoonmaken en groenonderhoud worden in een aantal gevallen in publieke hand gehouden. Interessant is het Deens model dat een deel van de inkomsten (omzet) vanuit de verkaveling aanbesteding afroemt (en dit ook als aanbestedingscriterium gebruikte). Nederland kan dit model gebruiken om deze inkomsten specifiek in te zetten voor vergroening of klimaatadaptieve maatregelen.

2) Concurrentie tussen verzorgingsplaatsen

Het uitgangspunt in voorliggend beleid voor Nederland is dat concurrentie niet plaatsvindt op de verzorgingsplaats, maar tussen verschillende verzorgingsplaatsen. Interessant is hierbij dat de concurrentie tussen verzorgingsplaatsen op verschillende manieren georganiseerd kan worden: met een gebiedscriterium, tussen regio's, maar op economische waarde, zoals in Zwitserland. Door percelen te vormen die niet regionaal uniform zijn, is er geen duidelijke "hiërarchie" in het verdienpotentieel per perceel, omdat deze min of meer gelijk is. Daardoor ontstaat een gelijk speelveld tussen de exploitanten van de percelen. Dit is een keuze die ook in Nederland gemaakt kan worden.

In het VK volgt de concurrentie tussen snellaadstations de bestaande concurrentiesituatie tussen verzorgingsplaatsen. Er wordt feitelijk geen nieuwe markt gecreëerd, maar aangesloten bij een volwassen structuur die ontstaan is uit het relatief vrije spel van marktkrachten. Een en ander is slecht overdraagbaar naar de situatie in Nederland.

3) Hoe worden deze (schaarse) kavels in de markt gezet?

In Nederland wordt gedacht aan een sterke regierol van de Nederlandse overheid. In de peergroup landen is ook sprake van een regierol, maar deze wordt per land anders ingevuld. Een belangrijke grondslag hiervoor is dat wordt voortgebouwd op het systeem dat al in de peergroup landen is geïnstalleerd.

Hierbij kan sprake zijn van een volledig private invulling van de verdeling van de gevraagde diensten via concessies (VK, Frankrijk) of een publieke rol in de verdeling, al dan niet op regionaal (Zwitserland - Bund) of op landelijk niveau (Duitsland - Autobahn GmbH). Alle peergroup landen hebben een reguleringsorgaan, dat enerzijds vrije marktwerking bewaakt en anderzijds ook sancties op kan leggen. In een aantal landen is hiervoor een specifiek onafhankelijk orgaan voor geïnstalleerd die deze rol neemt voor infrastructurele projecten (bijvoorbeeld Frankrijk). In Nederland neemt de ACM deze rol in maar is geen specifiek toezicht voor snelwegen (en/of rail).

9.2 Transitie naar een zero-emissie verzorgingsplaats

Nederland richt zich op het eindbeeld dat in 2050 er een netwerk van zero-emissie verzorgingsplaatsen is gerealiseerd dat voorziet in de behoefte van een eveneens volledig zero-emissie wagenpark.

Hierbij is sprake van een transitie naar ZE voorzieningen (uitfasering fossiele brandstoffen) bijv. door biedbeperking MBVP en laden. Dit beeld is herkenbaar bij alle peergroup landen. Echter, er is in enige mate sprake van "selection bias": de peergroup landen zijn juist geselecteerd omdat ze zich in een met Nederland vergelijkbare fase van de transitie bevinden.

Naar de peergroup landen kijkend, valt op dat landen verschillend omgaan met een mogelijke wens om flexibiliteit te creëren: waar in Denemarken concessies voor 10 jaar in de markt worden gezet, is dat in Zwitserland voor 30 jaar gekozen. Hierbij is er duidelijk sprake van een trade-off: een kortere periode biedt meer flexibiliteit, maar vereist wel meer overheidsbijdrage, omdat de private partijen minder tijd hebben om initiële investeringen terug te verdienen. Een soortgelijke trade-off is er tussen de gewenste snelheid van de uitbouw van een landelijk dekkend netwerk enerzijds, en een nodige overheidsbijdrage.

Voor zover in het kader van dit onderzoek inzichtelijk, wordt in geen van de peergroup landen expliciet (binnen de nieuwe concessies) rekening gehouden met een stagnatie van de ontwikkeling van ZE mobiliteit, of met een overstap naar een andere dominante technologie dan elektriciteit. Impliciet betekent dit uiteraard wel dat andere technologieën buiten de scope van de nieuwe concessies vallen, en een mogelijke focus op een andere technologie tot een nieuwe verdeling van schaarse rechten zou leiden. Dit past bij de keuze in Nederland om sectorale kavels te verdelen.

Marc van der Steen

+31 6 1032 5100

marc.vandersteen@rebelgroup.com

Enno Gerdes

+31 6 3449 1864

enno.gerdes@rebelgroup.com



Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com