Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

**TER BESLISSING**

**Datum**
19 februari 2025

**Onze referentie**
IENW/BSK-2025/3952

**Opgesteld door**
DG Mobiliteit
Dir.Wegen en Verkeersveiligheid
Wegverkeersbeleid

**Beslistermijn**
10-03-2025

**Bijlage(n)**
5

Aan Minister

# nota

Beslisnota internetconsultatie wetsvoorstel verzorgingsplaatsen

## Aanleiding

In december 2024 heeft u de tijdelijke beleidsregel verlengd voor (laad) vergunningen op verzorgingsplaatsen. Looptijden van nieuwe vergunningen voor laadpalen worden beperkt met als doel om een nieuw beleid zo snel en goed mogelijk in te kunnen voeren. Een nieuw beleid vraagt om een nieuwe wet, hiervoor is een conceptwetsvoorstel gemaakt.

Met deze beslisnota wordt u gevraagd dit voor te leggen aan belanghebbende partijen via een internetconsultatie en uitvoerbaarheidstoetsen. Dit is bedoeld om belanghebbende partijen mee te laten denken en input te leveren. Daarna is er genoeg ruimte om (andere) keuzes te maken. Bijvoorbeeld over concurrentie "tussen" of "op" verzorgingsplaatsen, waar u eerder aandacht voor heeft gevraagd en waar de ACM nu naar kijkt. Om vaart te blijven maken met het nieuw beleid willen we graag starten met de internetconsultatie en de uitvoerbaarheidstoetsen. De resultaten kunt u later dit jaar meenemen in uw besluitvorming over uw definitieve wetsvoorstel.

## Geadviseerd besluit

- instemmen met de start van een internetconsultatie voor het concept wetsvoorstel;
- akkoord geven op een verzoek aan Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf om een uitvoerbaarheidstoets uit te voeren op het concept wetsvoorstel.

## Kernpunten

- In december 2024 heeft u de tijdelijke beleidsregel met een jaar verlengd. Deze beleidsregel is nodig omdat het toekennen van veel nieuwe vergunningen nu het invoeren van een nieuw beleid in 2028 moeilijker maakt.
- De verlenging loopt tot eind 2025. Als er voor het einde van dit jaar een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer wordt gestuurd is een nieuwe verlenging niet nodig. De tijdelijke beleidsregel blijft dan gelden totdat het wetsvoorstel in werking is getreden of door de Eerste of Tweede Kamer is verworpen.

- Voordat een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer verstuurd kan worden, is er een aantal tussenstappen nodig. Op hoofdlijnen zijn dit de volgende stappen:

| | | |
|---|---|---|
| 1 | Uitvoeren internetconsultatie & uitvoerbaarheidstoetsen | feb - mrt |
| 2 | Verwerken resultaten toetsen en consultatie, wetsvoorstel aanpassen | april – mei |
| 3 | Wetsvoorstel voorleggen aan de ministerraad (en onderraden) | jun-jul |
| 4 | Wetsvoorstel voor advies voorleggen aan de Raad van State | aug-nov |
| 5 | Wetsvoorstel verzenden naar de Tweede Kamer | dec |

- Gezien bovenstaande doorlooptijden, wordt u geadviseerd om zo snel mogelijk te starten met de internetconsultatie en uitvoerbaarheidstoetsen. Deze zijn bedoeld om informatie op te halen bij belanghebbende partijen, zoals de weggebruikers, ondernemers op de verzorgingsplaats en de uitvoeringsorganisaties.
- Het wetsvoorstel is – mede naar aanleiding van gesprekken met u – op twee punten aangepast ten opzichte van het eerdere voorstel:
  - De keuze om één of enkele aanbieders van laadpalen en van shops toe te staan op dezelfde verzorgingsplaats, is opengelaten in het wetsvoorstel. U heeft in eerdere gesprekken aangegeven dat u hier nog verder over wil nadenken. Op uw verzoek doet ACM onderzoek naar de concurrentie op verzorgingsplaatsen. De resultaten van dit onderzoek zullen naar verwachting ongeveer gelijktijdig met de resultaten van de internetconsultatie en de uitvoeringstoetsen beschikbaar zijn. In de memorie van toelichting is een leeswijzer opgenomen waarin dit wordt uitgelegd. De buitenwereld, met name de ondernemers en de uitvoeringsorganisaties, worden specifiek bevraagd op dit onderdeel.
  - Als verdeelmethode voor het toewijzen van vergunningen wordt in het wetsvoorstel voorgesteld te werken met een veiling. Dit past het beste binnen de beleidsdoelen en is onderzocht door o.a. Rebel Group en Radicand. Op dit moment wordt met het ministerie van financiën gesproken over het inzetten van deze veiling ontvangsten voor het herinrichten van verzorgingsplaatsen (RONDZENDMAP-2024/14593).
- Het wetsvoorstel dat wordt voorgelegd ter internetconsultatie is zeker niet definitief. Dit wordt ook in de communicatie rondom de start van de internetconsultatie duidelijk gemaakt. U kunt nog wijzigingen aanbrengen. De resultaten uit de internetconsultatie en uitvoerbaarheidstoetsen kunnen u helpen bij deze keuze.
- Het definitieve wetsvoorstel wordt via de ministerraad naar de Raad van State gestuurd. Dit wordt naar verwachting in mei met u gedeeld ter besluitvorming.

## Krachtenveld

*Politieke context*

- Het dossier was controversieel (Kmst. 31305-410, d.d. 14-07-2023)..
- Tijdens het commissiedebat duurzame mobiliteit van 31 januari 2024 uitte de VVD zorgen over de uitrol van (logistieke) laadinfrastructuur op verzorgingsplaatsen en de ingang van het nieuwe beleid (‘waar komt het samen’?)
- Het lid Heutink (PVV) heeft op 5 juni 2024 schriftelijke vragen gesteld over het beleid ‘verzorgingsplaatsen van de toekomst’. Dit naar

aanleiding van een artikel in De Telegraaf over de zorgen van pompstationshouders naar aanleiding van de energietransitie en het beleid 'verzorgingsplaatsen van de toekomst'. Deze vragen zijn beantwoord door uw voorganger.
- Het lid Veltman (VVD) heeft vragen gesteld over het Telegraaf artikel waarin wordt gesteld dat laadpalen 'bij bosjes' verdwijnen. Deze vragen heeft u beantwoord op 25 oktober jl.

*Branche*
- Er zijn al veel gesprekken gevoerd met verschillende branchepartijen over de keuzes in een nieuw beleid. De verwachting is dat deze partijen zich grotendeels kunnen vinden in het concept wetsvoorstel. Het concept wetsvoorstel stelt de overheid namelijk in staat om:
    - Vergunningen proactief in de markt te zetten, in plaats van deze toe te kennen op basis van aanvraag. Dit biedt ondernemers meer zekerheid.
    - De voorzieningen tanken, laden en shop onder aparte vergunningen in de markt te zetten. Met name de laadbranche is voorstander van deze keuze, maar ook tankstationhouders hebben aangegeven hiermee te kunnen werken.
- De keuze voor één of enkele aanbieders per voorziening is nog niet gemaakt. De verwachting is dat de meeste branchepartijen een voorkeur hebben voor exclusieve vergunningen.
- Partijen kunnen zich naar verwachting minder goed vinden in maatregelen die nodig zijn om de overstap te maken van het huidige naar het nieuwe beleid. Het gaat dan met name om de biedbeperking die is opgenomen in het concept wetsvoorstel. De biedbeperking voorkomt dat zittende ondernemers op de verzorgingsplaats die een onevenredig groot voordeel hebben, dit voordeel niet kunnen gebruiken. De biedbeperking is een ingrijpende maatregel, daarom wordt gekeken hoe ervoor gezorgd kan worden dat deze zo min mogelijk hoeft te worden toegepast.
- Een mogelijke maatregel om daarvoor te zorgen is om alle vergunningen (laden/tanken/shop) gelijktijdig in de markt te zetten. Alle branchepartijen zijn daar voorstander van. Dit vraagt om overgangsbeleid omdat vergunningen nu op verschillende momenten aflopen. Op dit moment wordt uitgezocht, o.a. samen met branchepartijen, of dit mogelijk is. U wordt hierover gelijktijdig met de terugkoppeling van de internetconsultatie en uitvoeringstoetsen geïnformeerd.
- In het concept wetsvoorstel wordt voorgesteld de vergunningen te veilen. Marktpartijen zijn verdeeld in hun voorkeur voor de verdeelmethode. Tankstationhouders hebben de voorkeur voor een veiling, laadpartijen pleiten juist voor een vergelijkende toets.[1]

**Informatie die niet openbaargemaakt kan worden**
Niet van toepassing.

[1] Op dit moment wordt met ministerie van financiën gesproken over het inzetten van de ontvangsten vanuit de veiling voor het herinrichten van verzorgingsplaatsen en het verzwaren van het net (IENW/BSK-2025/13089).

## Bijlagen

| Volgnummer | Naam | Informatie |
|---|---|---|
| 1 | Beslisnota Verzorgingsplaatsen van de toekomst | |
| 2 | Concept wetsvoorstel verzorgingsplaatsen van de toekomst | Een concept wetsvoorstel voor het herverdelen van vergunningen voor laden en shops langs het hoofdwegennet, bedoeld voor een internetconsultatie en uitvoerbaarheidstoets |
| 3 | Concept memorie van toelichting verzorgingsplaatsen van de toekomst | De memorie van toelichting bij bovengenoemd wetsvoorstel |
| 4 | Uitvraag uitvoeringstoets RWS | Vraag aan RWS om de effecten voor de uitvoering in kaart te brengen. |
| 5 | Uitvraag uitvoeringstoets RVB | Vraag aan RWS om de effecten voor de uitvoering in kaart te brengen. |

**Datum**
19 februari 2025

**Onze referentie**
IENW/BSK-2025/3952

**Opgesteld door**
DG Mobiliteit
Dir.Wegen en Verkeersveiligheid
Wegverkeersbeleid

**Aan**
Minister

**Bijlage(n)**
5

## Toelichting

Regie op inrichting: routekaart en inrichtingsplannen

- Het aanbod op de verzorgingsplaats is steeds uitgebreider geworden. Vroeger telde een verzorgingsplaats een tankstation met kleine shop en soms een wegrestaurant. Sindsdien wordt de shop steeds verder uitgebreid en zijn er aanvragen voor meer shops. Ook zijn er nu meerdere aanbieders van laadpalen.
- Iedereen die een voorziening wil uitbaten op de verzorgingsplaats dient hiervoor een vergunningsaanvraag in bij Rijkswaterstaat. Dit is dus reactief: RWS kan niet zelf kiezen waar de realisatie van voorzieningen optimaal is. Zodoende komen beleidsdoelen als het bieden van voldoende parkeerruimte, een uniforme en veilige inrichting en voldoende laadpunten, steeds meer onderdruk.
- Bovendien is het terrein op een gegeven moment vol. Daarna passen er geen nieuwe voorzieningen bij. Ook als deze wel nodig zijn.
- Daarom wordt voorgesteld in het nieuwe beleid te werken met inrichtingsplannen en een routekaart. Zo kan RWS de verzorgingsplaats proactief inrichten.
- De routekaart is een planningsinstrument, hiermee wordt in kaart gebracht welke voorzieningen op welke verzorgingsplaats nodig zijn. Dit verandert over tijd. In de toekomst zal er bijvoorbeeld meer behoefte zijn aan parkeergelegenheid, vanwege toenemende verkeersdrukte. Ook zal de vraag naar fossiele brandstoffen afnemen terwijl de behoefte aan laadpalen groeit.
- Met inrichtingsplannen wordt de vormgeving van de verzorgingsplaats bepaald. Dit gebeurt nu organisch, de verzorgingsplaats wordt continu aangepast om nieuwe vergunningaanvragen in te kunnen passen, met als gevolg een niet ideale indeling voor de weggebruiker. Met een inrichtingsplan wordt de indeling van de verzorgingsplaats – waar komt welke voorziening, hoeveel ruimte krijgt deze voorziening – van tevoren vastgesteld. Deze inrichting wijzigt in principe niet totdat vergunningen na het aflopen opnieuw worden verdeeld.
- Door te werken met inrichtingsplannen kan de ruimte op de verzorgingsplaats efficiënter gebruikt worden en volgens een eenduidig plan worden ingericht. Veiligheid en duidelijkheid voor de weggebruiker staat daarbij voorop.
- Het voornemen om te werken met inrichtingsplannen en een routekaart kan rekenen op brede steun van de belanghebbende partijen.

Eindbeeld: Werken met aparte kavels voor laden, tanken en shops

- Een belangrijke reden voor het werken met aparte vergunningen voor de voorzieningen op de verzorgingsplaats is het verlagen van toetredingsdrempels. Zodat er meer partijen kunnen toetreden tot de verzorgingsplaats. Op deze manier ontstaat meer concurrentie en een meer dynamische markt. Dit leidt tot betere dienstverlening en lagere prijzen voor de weggebruiker. Bovendien bereiken nieuwe ideeën en innovaties zo gemakkelijker de verzorgingsplaats.
- Het voornemen is om vergunningen via een veiling in de markt te zetten. Net als de tankstations. Dit betekent dat ondernemers kunnen bieden, waarbij de winnaar de vergunning voor een bepaalde termijn

krijgt toegekend. Als de vergunning afloopt wordt deze opnieuw verdeeld volgens hetzelfde systeem.

- Door voorzieningen los van elkaar te vergunnen, wordt het voor een grotere groep (diverse) ondernemers mogelijk mee te dingen naar de vergunningen. Een ondernemer die alleen laaddiensten wil aanbieden kan meedingen naar een vergunning voor laden. Een ondernemer die alleen een shop wil aanbieden kan meedingen naar de vergunning voor een shop. Et cetera.
- Een bundeling van verschillende voorzieningen in één vergunning zou alleen interessant zijn voor partijen die een totaalpakket willen aanbieden. De partijen die hierin geïnteresseerd zijn, zijn de *full service* partijen die een assortiment hebben van brandstof, laaddiensten en eten en drinken. Deze partijen vormen echter maar een deel van de markt. Voor andere partijen, zoals aanbieders van shop- of laaddiensten is één vergunning voor alle diensten juist niet aantrekkelijk. Deze vergunning maakt het voor deze ondernemers moeilijker om actief te worden op de verzorgingsplaats. Bovendien is deze variant juridisch zeer kwetsbaar (dit blijkt uit meerdere rapporten waaronder de landsadvocaat) o.a. vanwege de hoge toetredingstrempels.
- Het is belangrijk om te benoemen dat het aanbieden van verschillende vergunningen niet betekent dat een ondernemer maximaal één van de voorzieningen op een verzorgingsplaats mag aanbieden. Een ondernemer kan nog steeds meerdere vergunningen op een verzorgingsplaats krijgen als hij het winnende bod doet.
- De keuze om te werken met aparte kavels voor laden, tanken en de shop is ook ter sprake gekomen tijdens uw gesprekken met de tank- en laadbranche. Met name de laadbranche, vertegenwoordigd door NVDE en DOET, is een voorstander van het werken met verschillende kavels. Zij vertegenwoordigen onder meer Total Energies, Milence, Fastned, Shell en Tesla.
- Vemobin (o.a. Q8, BP, Exxon mobile) en VPR (kleinere tankstationshouders langs het hoofdwegennet, zoals Visser Energy) kunnen zich op hoofdlijnen vinden in het werken met verschillende kavels tanken, laden en shop (dat is hun tweede voorkeur). Wel geven zij daarbij mee dat deze dan gelijktijdig verdeeld moeten worden.
- Dat is gezien de verschillende looptijden op verzorgingsplaatsen niet eenvoudig als je bestaande rechten eerbiedigt. De komende maanden worden de mogelijkheden verkend.

<u>Verdeelmethode: veilen</u>

- Per verzorgingsplaats wordt een beperkt aantal vergunningen vastgesteld en voor een bepaalde periode toegekend aan exploitanten. Dit is belangrijk om de verzorgingsplaats op een verkeersveilige en doelmatige manier te kunnen inrichten. Zie hiervoor ook de eerdere toelichting op de routekaart en inrichtingsplannen.
- De vergunningen worden steeds voor een bepaalde duur verleend. Als ze aflopen worden ze opnieuw verdeeld. De verdeling van vergunningen voor het laadstation en de shop gaat hiermee meer lijken op het systeem dat al wordt gebruikt voor tankstations. Deze worden op dit moment iedere 15 jaar opnieuw geveild.

- Om de vergunningen op een eerlijke manier te kunnen verdelen is een verdeelmethode nodig. Het is de bedoeling onder het nieuwe beleid te werken met een veiling. Bij een veiling worden de biedingen van deelnemers alleen vergeleken op prijs.  Het is wel mogelijk enkele randvoorwaarden te stellen (denk bijvoorbeeld aan een minimaal laadvermogen van gerealiseerde laadpalen). De verdeelmethode zal openbaar zijn, iedere ondernemer kan hieraan meedoen, onder dezelfde voorwaarden.
- Een veiling is de meest voor de hand liggende verdeelmethode is voor de verdeling van vergunningen verzorgingsplaatsen. Onderzoeksbureau Rebel Group is gevraagd een advies uit te brengen, hierin werd geadviseerd te werken met een veiling. Een veiling als verdeelmethode is ook als uitgangspunt genomen in de beleidskeuzes die door SEO Economisch Onderzoek zijn getoetst (dit is het onderzoeksrapport dat wordt meegestuurd met de Kamerbrief, zie hiervoor de toelichting op beslispunt 2).
- De belanghebbende partijen verschillen van mening over de keuze voor veilen. De huidige tankstationhouders zijn meer voorstander van een veiling, vanuit de laadbranche is er meer voorkeur voor een vergelijkende toets.
- Op dit moment wordt met ministerie van financiën gesproken over het inzetten van de ontvangsten voor het herinrichten van verzorgingsplaatsen en het verzwaren van het net (IENW/BSK-2025/13089).