

VOORSTEL VAN WET

(concept-ontwerp 27 februari 2025 t.b.v. internetconsultatie)

(KetenID WGK 026267)

Regels over de marktordening van het aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen (Wet marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo, Wij in overweging genomen hebben, dat verzorgingsplaatsen bijdragen aan het veilig en doelmatig gebruik van de Rijkswegen door het openbaar verkeer, dat het met het oog op de voortgaande verduurzaming van dat verkeer wenselijk is dat het aanbod van toelaatbare weggebonden voorzieningen op het Rijkswegennet optimaal wordt verdeeld over het netwerk van Rijkswegen en dat de exploitatie van laadstations wordt opgeschaald, door middel van een transparante en doelmatige verdeling van exclusieve vergunningen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1 (begripsbepalingen)

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

exploitant van een laadpunt: exploitant van een laadpunt als bedoeld in artikel 2 van Verordening 2023/1804;

gemakswinkel: gebouw als bedoeld in de bijlage bij artikel 1.1, onderdeel A, van de Omgevingswet, waar bedrijfsmatig en anders dan om niet artikelen die verband houden met het gebruik van de weg of eet- en drinkwaren worden verstrekt;

laadpunt: laadpunt als bedoeld in artikel 2 van Verordening 2023/1804;

laadstation: laadstation als bedoeld in artikel 2 van Verordening 2023/1804;

locatie: gedeelte van een verzorgingsplaats, ingericht of in te richten voor een voorziening;

Onze Minister: Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

exploitatievergunning: exploitatievergunning als bedoeld in artikel 3, eerste lid;

verordening 2023/1804: Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU;

verzorgingsplaats: vanaf en naar de hoofdrijbaan ontsloten onderdeel van de weg, waar het openbaar verkeer kortstondig kan parkeren ten behoeve van een veilig en doelmatig verloop van de reis op de weg;

voorziening: een voorziening als bedoeld in artikel 2;

weg: op grond van de Wegenverkeerswet 1994 als autosnelweg of als autoweg aangeduide weg in beheer bij het Rijk.

Artikel 2 (toepassingsbereik: voorzieningen op het hoofdwegennet)

1. Deze wet is van toepassing op het gebruik van verzorgingsplaatsen, door het exploiteren van:
 - a. een laadstation;
 - b. een gemakswinkel.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen in aanvulling op het eerste lid voorzieningen worden aangewezen, die voor de toepassing van deze wet gelijkgesteld worden met een voorziening als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 3 (exploitatievergunning)

1. Het is verboden zonder exploitatievergunning van Onze Minister een voorziening te exploiteren.
2. Onze Minister verleent geen exploitatievergunning voor:
 - a. een locatie, gelegen buiten de locatie die voor de betrokken voorziening of combinatie van voorzieningen in een door Onze Minister vastgestelde inrichting van de verzorgingsplaats, is aangewezen;
 - b. een locatie waarvoor al een exploitatievergunning is verleend, gedurende de looptijd van deze vergunning.

Artikel 4 (aantal vergunningen en keuzevrijheid weggebruiker)

1. Per verzorgingsplaats wordt maximaal [#-aantal] exploitatievergunning(en) verleend per voorziening, voor zover voor deze voorziening een of meer locaties op de verzorgingsplaats zijn aangewezen krachtens artikel 3, tweede lid, onder a.
2. Twee opeenvolgende laadstations aan een weg met hetzelfde wegnummer die niet meer dan vijftwintig kilometer weglengte van elkaar verwijderd liggen en die in dezelfde rijrichting toegankelijk zijn, voeren niet hetzelfde merk en worden niet geëxploiteerd door partijen die deelnemen aan dezelfde groep, bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 5 (aanvragen)

1. Een aanvraag voor een exploitatievergunning wordt ingediend bij Onze Minister en bevat in ieder geval:
 - a. een ontwerp van de te realiseren voorziening;
 - b. een tijdschema voor de realisatie en exploitatie van de voorziening;

- c. een raming van de kosten en opbrengsten;
 - d. een lijst met de bij de realisatie en exploitatie van de voorziening betrokken partijen.
2. Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld over de wijze waarop een aanvraag wordt ingediend en over de gegevens en bescheiden die bij de aanvraag worden overgelegd.
 3. Voor de behandeling van aanvragen om een exploitatievergunning wordt een tarief ter dekking van de kosten in rekening gebracht bij de aanvrager. Bij regeling van Onze Minister wordt het tarief vastgesteld.

Artikel 6 (beoordelingscriteria)

1. Een exploitatievergunning wordt slechts verleend indien op grond van de aanvraag naar het oordeel van Onze Minister voldoende aannemelijk is dat de realisatie en exploitatie van de voorziening in overeenstemming zijn met:
 - a. de voor de locatie, bedoeld in artikel 3, tweede lid, vastgestelde inrichting van de verzorgingsplaats en de omgevingsvergunning voor de realisatie of exploitatie van de voorziening als beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg in beheer bij het Rijk;
 - b. de krachtens de Omgevingswet gestelde algemene regels voor de realisatie of exploitatie van de voorziening op de betreffende locatie;
 - c. deze wet en de daarop berustende bepalingen.
2. Bij regeling van Onze Minister kunnen beoordelingsregels worden gesteld over de uitvoerbaarheid, de technische en financiële haalbaarheid en de periode waarbinnen de exploitatie kan worden gestart.

Artikel 7 (verdeling)

1. De verlening van een exploitatievergunning geschiedt met toepassing van de procedure van een veiling.
2. Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld over de procedure en het verloop van de veiling.
3. Indien aanvragen voor een exploitatievergunning voor meerdere locaties kunnen worden ingediend, wordt bij regeling van Onze Minister bepaald in welke volgorde de behandeling van de aanvragen plaatsvindt. Bij deze regeling kan worden wanneer sprake is van één aanvraag.

Artikel 8 (betalingsverplichting)

1. De aanvrager die op grond van een procedure als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a of b, in aanmerking komt voor verlening van de exploitatievergunning, is verplicht aan Onze Minister binnen een week na de dag van vergunningverlening de volledige door hem geboden geldsom te betalen zonder dat dit bij beschikking is vastgesteld.

2. De artikelen 4:94 en 4:94a van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing.

3. Indien niet tijdig aan de betalingsverplichting is voldaan, vervalt de exploitatievergunning en wordt de exploitatievergunning voor de desbetreffende locatie verleend aan de aanvrager die als eerstvolgende voor verlening van de vergunning in aanmerking komt.

Artikel 9 (voorwaarden en voorschriften exploitatievergunning)

1. In een exploitatievergunning wordt in ieder geval bepaald:

- a. wie de houder van de exploitatievergunning is;
- b. voor welk tijdvak de exploitatievergunning geldt;
- c. voor welke locatie en voorziening de exploitatievergunning geldt;
- d. binnen welke tijdvakken nadat de exploitatievergunning onherroepelijk is geworden, de in de exploitatievergunning aangegeven activiteiten dienen te worden verricht.

2. Het tijdvak, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, is passend bij de te verwachten levensduur van een voorziening en de specifieke locatie waarop de exploitatievergunning betrekking heeft, maar ten hoogste 15 jaar.

3. Onze Minister kan aan een exploitatievergunning voorwaarden en voorschriften verbinden en deze onder beperkingen verlenen.

4. Onze Minister kan op aanvraag ontheffing verlenen van het eerste lid, aanhef en onderdeel d. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden en de ontheffing kan onder beperkingen worden verleend.

5. Het is verboden te handelen in strijd met de vergunning, de daaraan verbonden voorwaarden en voorschriften en beperkingen, alsmede in strijd met een ontheffing als bedoeld in het vierde lid en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen.

Artikel 10 (wijziging, intrekking)

1. Onze Minister kan een exploitatievergunning wijzigen of intrekken, indien:

- a. de bij de aanvraag verstrekte gegevens of bescheiden zodanig onjuist of onvolledig blijken, dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen, als bij de beoordeling daarvan de juiste omstandigheden volledig bekend waren geweest;
- b. de activiteiten waarvoor de exploitatievergunning geldt niet langer worden uitgevoerd of worden uitgevoerd in strijd met artikel 4, tweede lid;
- c. de omgevingsvergunning voor de realisatie van de voorziening als beperkingengebiedactiviteit, is ingetrokken;
- d. dit wordt gerechtvaardigd door een wijziging in de technische of financiële mogelijkheden of omstandigheden van de houder.

2. Onze Minister kan een exploitatievergunning intrekken, indien

- a. niet overeenkomstig de vastgestelde inrichting, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a, wordt gehandeld,

- b. niet overeenkomstig de exploitatievergunning is of wordt gehandeld, of
 - c. de regels op grond van deze wet niet worden nageleefd.
3. Onze Minister gaat niet over tot intrekking op grond van het eerste lid, onder b of d, of het tweede lid, dan nadat hij de houder schriftelijk heeft gewaarschuwd en de situatie die aanleiding geeft tot intrekking zich blijft voordoen of opnieuw voordoet.
4. Onze Minister kan een exploitatievergunning op aanvraag van de houder wijzigen of intrekken.
5. De exploitatievergunning vervalt van rechtswege:
- a. als de houder een natuurlijke persoon is, met ingang van de dag na die waarop die persoon is overleden;
 - b. als de houder een rechtspersoon is, met ingang van de dag na die waarop de rechtspersoon heeft opgehouden te bestaan.
6. Het eerste tot en met het vierde lid is van overeenkomstige toepassing op een ontheffing als bedoeld in artikel 9, vierde lid.

Artikel 11 (overdraagbaarheid van de vergunning)

1. De houder van een exploitatievergunning kan de exploitatievergunning met schriftelijke toestemming van Onze Minister op een ander doen overgaan. Aan een toestemming kunnen voorschriften worden verbonden en een toestemming kan onder beperkingen worden verleend.
2. Als een exploitatievergunning zal gaan gelden voor een ander dan de vergunninghouder, informeert de vergunninghouder ten minste vier weken van tevoren het bevoegd gezag daarover. Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld over de gegevens die daarbij worden verstrekt.
3. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op een aanvraag om een besluit houdende toestemming tot de overdracht van de vergunning, bedoeld in het eerste lid.
4. Indien de termijn als bedoeld in artikel 8, eerste lid, nog niet is verstreken, verleent Onze Minister geen toestemming indien de beoogde vergunninghouder de geldschuld niet of niet tijdig heeft voldaan.

Artikel 12 (verhouding tot huurrecht)

1. Dit artikel is uitsluitend van toepassing op huurovereenkomsten met betrekking tot een locatie waarvoor een exploitatievergunning is verleend.
2. De huurder is bevoegd op de locatie gebouwen, werken en beplantingen aan te brengen, te wijzigen en te verwijderen, met inachtneming van de daarvoor geldende wettelijke voorschriften. Hij draagt er zorg voor dat gebouwen, werken en beplantingen, voor zover aanwezig, in goede staat zijn.
3. De huurovereenkomst heeft een duur die is beperkt tot het tijdvak waarvoor de exploitatievergunning voor de locatie geldt. De huurovereenkomst kan niet worden verlengd voor zover de huurovereenkomst door verlenging een duur krijgt die het

tijdvak van de exploitatievergunning overschrijdt. Indien evenwel na toepassing van artikel 8 voor de locatie geen exploitatievergunning wordt verleend, kan de huurovereenkomst die ten tijde van de procedure van kracht was voor maximaal twee jaar worden verlengd.

4. De artikelen 206, derde lid, 215, zesde lid, 226, vierde lid, en 230a en afdeling 6 van titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek zijn op de huurovereenkomst niet van toepassing.

5. Na afloop van de huurovereenkomst voor de locatie, vergoedt de Staat aan de huurder de waarde van de gebouwen, werken en beplantingen die de huurder op de locatie heeft achtergelaten. Deze waarde is gelijk aan de gecorrigeerde vervangingswaarde, bedoeld in artikel 17, derde lid, van de Wet waardering onroerende zaken, berekend krachtens artikel 20, tweede lid, van die wet.

Artikel 13 (handhaving)

1. Onze Minister is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen, in het bijzonder de artikelen 3, eerste lid, 8 en 9, derde lid.

2. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren. De toezichthouder beschikt niet over de bevoegdheden, genoemd in de artikelen 5:18 en 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht.

3. Van een besluit als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 14 (aanpassing Alcoholwet)

In artikel 22, eerste lid, onderdeel a, van de Alcoholwet wordt "winkels die aan een benzinestations zijn verbonden" vervangen door "winkels die aan een benzinestations zijn verbonden of gemakswinkels op een verzorgingsplaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen".

Artikel 15 (overgangsrecht)

1. Voor de toepassing van artikel 4, eerste lid, op gemakswinkels blijven buiten beschouwing:

a. wegrestaurants op een locatie waarvoor op de datum van inwerkingtreding van deze wet een daartoe bestemd recht van erfpacht is uitgegeven, zolang dat recht geldt;

b. winkels in een tankstation of bij een laadstation waarvoor de huurovereenkomst met de Staat der Nederlanden is aangegaan voor inwerkingtreding van deze wet, zolang deze huurovereenkomst geldt.

2. Voor de toepassing van artikel 4, tweede lid, worden laadstations of laadpunten waarvoor voor de inwerkingtreding van deze wet een vergunning is verleend op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of artikel 5 buiten beschouwing gelaten, zolang deze vergunning geldt.

3. De huurder of onderhuurder van een locatie als bedoeld in artikel 1 van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen, waarvan de huurovereenkomst is aangegaan voor inwerkingtreding van deze wet en voor welke locatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet krachtens de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of krachtens artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 1^o, van de Omgevingswet, een vergunning is verleend voor het hebben van een gemakswinkel als bedoeld in artikel 1, zijn uitgesloten van deelname aan een procedure als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder a of b, met betrekking tot de exploitatievergunning voor een locatie voor een laadstation met een gemakswinkel, die van kracht kan worden gedurende de looptijd van de huurovereenkomst op dezelfde verzorgingsplaats.

Artikel 16 (evaluatie)

Onze Minister zendt binnen zeven jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel 17 (inwerkingtreding)

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 18 (citeertitel)

Deze wet wordt aangehaald als: Wet marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven,

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Leeswijzer: het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn opgesteld op basis van de beleidsvisie verzorgingsplaatsen van de toekomst, die op 23 december 2022 naar de Tweede Kamer verstuurd is. De beleidsvisie hanteert onder meer het uitgangspunt dat concurrentie tussen verzorgingsplaatsen plaatsvindt. Over de vraag of er op een verzorgingsplaats een of enkele vergunninghouders voor dezelfde voorziening worden toegestaan is nog geen definitieve beleidskeuze gemaakt op het moment dat het wetsvoorstel in internetconsultatie gaat. Het maximum aantal vergunningen is daarom in artikel 4, lid 1 van het wetsvoorstel nog niet ingevuld. De passages in de memorie van toelichting die gaan over concurrentie tussen verzorgingsplaatsen zijn gemarkeerd met een asterisk [*].

1 Inleiding

1.1 Doel en strekking van dit wetsvoorstel

De transitie naar uitstootvrije mobiliteit is in volle gang. Steeds meer voertuigen rijden op uitstootvrije energiebronnen. Tegelijkertijd neemt de vraag naar motorbrandstoffen af. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor het functioneren van de ruim 280 verzorgingsplaatsen op de autosnelwegen en autowegen die in beheer zijn bij het Rijk (het hoofdwegennet). De aanwezigheid van tankstations op verzorgingsplaatsen zal in de toekomst steeds minder vanzelfsprekend worden. Tegelijk betekent de verwachte groei van het elektrische wagenpark dat er meer laadpalen nodig zijn om de weggebruiker goed te kunnen blijven bedienen tijdens zijn reis van A naar B.

Verzorgingsplaatsen dienen het veilig en doelmatig verkeer op de hoofdrijbanen van het hoofdwegennet. Ze geven het openbaar verkeer gelegenheid te stoppen of kort te parkeren - wat op de hoofdrijbaan verboden is - zonder de autosnelweg of autoweg te verlaten. Verzorgingsplaatsen zijn alleen vanaf de hoofdrijbanen ontsloten en vormen een integraal onderdeel van de door het Rijk beheerde openbare hoofdwegen. De minister van Infrastructuur en Waterstaat kan vergunningen verlenen voor de realisatie van voorzieningen op deze wegen. Deze vergunningverlening vond tot 1 januari 2024 plaats op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en sinds die datum op basis van de Omgevingswet. Om de overgang van fossiele naar uitstootvrije energiebronnen op het hoofdwegennet goed vorm te kunnen geven is het noodzakelijk om de exploitatie van weggebonden voorzieningen op verzorgingsplaatsen zo te ordenen, dat een optimale verdeling van laad- en overige voorzieningen op het hoofdwegennet plaatsvindt. Zo ontstaat voor de weggebruiker tijdens de rit op het hoofdwegennet keuzevrijheid tussen laadstations op achtereenvolgende verzorgingsplaatsen en worden voor exploitanten de randvoorwaarden geschapen om, in onderlinge concurrentie om de verzorgingsplaats, te kunnen investeren in opgeschaalde laadstations.

[*] Dit wetsvoorstel introduceert een stelsel van exclusieve exploitatievergunningen voor laadstations, waarmee de markt voor laadvoorzieningen op het hoofdwegennet wordt geordend op basis van keuzevrijheid van de weggebruiker van de hoofdwegen. Er wordt concurrentie tussen de verzorgingsplaats georganiseerd, in plaats van op de verzorgingsplaats. Dit betekent dat er een einde komt aan de huidige praktijk waarin verschillende aanbieders van laaddiensten elkaar beconcurreren vanaf verschillende plekken op een enkele verzorgingsplaats (zie over de problemen met het huidige stelsel, paragraaf 1.2). Deze ontwikkeling krijgt vorm door:

- de aanwijzing van één locatie snelladen per verzorgingsplaats – dit komt in de plaats van de praktijk onder de Kennisgeving¹ waarin laadvoorzieningen kunnen bestaan op verschillende locaties van een verzorgingsplaats, zoals op het perceel van een tankstation, bij een wegrestaurant, op de algemene parkeervoorziening en bij een basisvoorziening energielaadpunt;
- de uitgifte van een exploitatievergunning voor een locatie voor snelladen aan één onderneming per verzorgingsplaats, vergelijkbaar met de huidige situatie voor motorbrandstofverkooppunten. Dit komt in plaats van de praktijk onder de Kennisgeving waarin verschillende ondernemingen op een verzorgingsplaats laadpunten kunnen exploiteren;
- de introductie van een gebiedscriterium. Dit houdt in dat dezelfde onderneming niet gelijktijdig op twee achtereenvolgende verzorgingsplaatsen in dezelfde rijrichting locaties voor snelladen kan exploiteren. Een vergelijkbaar criterium bestaat op dit moment al voor motorbrandstofverkooppunten;
- de introductie van separate, eveneens exclusieve locaties per verzorgingsplaats voor de gemakwinkel (ook wel shop genoemd). Onder de Kennisgeving zijn beide voorzieningen onder de noemer 'aanvullende voorziening' doorgaans onderdeel van een benzine- of laadstation.
- De verdeelsystematiek voor motorbrandstofverkooppunten (tankstations) valt grotendeels buiten dit wetsvoorstel, omdat daarvoor al een systematiek bestaat waarin exclusieve locaties voor motorbrandstoffenverkoop op het hoofdwegennet worden verdeeld, door de veiling van huurovereenkomsten op basis van de *Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen*.

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

¹ De *Beleidsregel Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen* (Stcrt. 2004, 56) is gepubliceerd in 2004 en sindsdien verschillende keren gewijzigd. Voor de wijziging in 2012 zie Staatscourant nr. 23149, 20 december 2011. Voor een inhoudelijke toelichting op de inhoud van de beleidsregel wordt verwezen naar de oorspronkelijke beleidsregel zoals bekendgemaakt in Staatscourant 2004, 56 en de latere wijzigingen in 2011 (Stcrt. 2011, 7144 en Stcrt. 2011, 23149), 2013 (Stcrt. 2013, 32624), 2017 (Stcrt. 2017, 11880), 2021 (Stcrt. 2021, 475), 2022 (Stcrt. 2022, 7852) en 2023 (Stcrt. 2023, 32161).

De eerste grootschalige nieuwe uitgifte van locaties voor snelladen volgens het nieuwe beleid wordt voorzien in 2028. Dit is het moment waar op een aanzienlijk aantal (circa 70) verzorgingsplaatsen de looptijd afloopt van bestaande vergunning voor basisvoorzieningen voor energielaadpunten, die sinds 2012 op verzorgingsplaatsen na een loting steeds voor een duur van 15 jaar zijn vergund. Op het moment dat deze vergunningen voor het eerst verdeeld zijn stond de laadmarkt nog in de kinderschoenen, maar in de afgelopen vijftien jaar is er veel veranderd. Nu de vergunningen het einde van de looptijd naderen is er behoefte aan een nieuw systeem om deze opnieuw toe te wijzen. Naar verwachting zullen locaties voor snelladen vanaf 2028 ook worden uitgegeven op verzorgingsplaatsen waar tot dat moment geen basisvoorziening energielaadpunt is vergund. Het aantal verzorgingsplaatsen waar een vergunning wordt vergeven voor een laadstation, neemt daarmee toe.

Het wetsvoorstel is één van de uitkomsten van het programma 'verzorgingsplaatsen van de toekomst' van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het ministerie). Dit programma is in 2021 opgezet om te komen tot een nieuw beleid voor de verzorgingsplaatsen. Op 23 december 2022 zijn de hoofdlijnen van een nieuw beleid verstuurd naar de Tweede Kamer, als beleidsvisie verzorgingsplaatsen van de toekomst. In 2023 en 2024 is de beleidsvisie nader uitgewerkt en geconcretiseerd, dit heeft onder meer geleid tot dit wetsvoorstel voor de *Wet marktordening van voorzieningen op de verzorgingsplaats*.

[*] Dit wetsvoorstel regelt het vergunningstelsel voor de exploitatie van de genoemde exclusieve voorzieningen op het hoofdwegennet. Het schrijft niet voor wat de daadwerkelijke verdeling van de relevante voorzieningen over de ruim 280 verzorgingsplaatsen zal zijn, wat de omvang van de daarvoor uit te geven exclusieve locaties per verzorgingsplaats zal zijn en op welk moment de vergunningen hiervoor precies in de markt worden gezet. Dat is besluitvorming die in de uitvoeringspraktijk van het wegbeheer plaatsvindt over de fysieke ontwikkeling van de verzorgingsplaatsen. Ter voorbereiding daarvan wordt op basis van reeds bestaande wetgeving een landelijk programma (de routekaart) opgesteld waarin, rekening houdend met de plaats van de verschillende verzorgingsplaatsen in het hoofdwegennet en een optimale verdeling van voorzieningen over dat netwerk, de inrichtingsprojecten van de verschillende verzorgingsplaatsen, wordt geprogrammeerd. Voor de routekaart en de besluitvorming over de inrichtingsplannen zal gebruik worden gemaakt van reeds bestaande instrumenten in de Omgevingswet, zoals de mogelijkheid om gebruik te maken van een projectbesluit (zie paragraaf 1.3.1).

1.2 Probleembeschrijving

Stoppen of parkeren op de hoofdrijbaan van de autosnelweg of autoweg is verboden. De verzorgingsplaats, die uitsluitend vanaf deze hoofdrijbaan bereikbaar is, vervult een belangrijke rol voor het verkeer op deze wegen, omdat het de weggebruiker de

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

gelegenheid geeft zijn reis kort te onderbreken zonder hiervoor het hoofdwegennet te verlaten.² De verzorgingsplaats dient op deze manier de veiligheid van het verkeer op het hoofdwegennet en voorkomt onnodige belasting van het onderliggende wegennet door doorgaand verkeer. Op deze manier dragen de verzorgingsplaatsen bij aan een veilig en doelmatig gebruik door het verkeer van de openbare autowegen en autosnelwegen die in beheer zijn bij het Rijk.

Om deze infrastructuur en de openbare functie daarvan te beschermen zijn de rijbanen, verzorgingsplaatsen en andere infrastructuur van het hoofdwegennet van oudsher beschermd door een vergunningstelsel voor andere activiteiten dan het gebruik door het openbaar verkeer. Dit vergunningstelsel houdt in beginsel in dat het verboden is op de verzorgingsplaats zonder vergunning andere activiteiten te ondernemen dan het gebruik door het openbaar verkeer. Deze vergunningen worden verleend door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister). Deze regelgeving is bedoeld om de goede staat van de infrastructuur te beschermen tegen fysieke inbreuken en de veilige en doelmatige werking van deze infrastructuur voor het openbaar verkeer te kunnen verzekeren. De openbare functie van de verzorgingsplaatsen vereist dat particuliere exploitatie in beginsel verboden is, en dat de bescherming van de weg en de openbare functie van de verzorgingsplaats voor het veilige en doelmatige verkeer op de hoofdwegen voorop blijft staan wanneer particuliere exploitatie van de hoofdinfrastructuur toch, steeds tijdelijk, kan worden toegestaan.

In de vergunningverlening geldt daarom sinds lange tijd het uitgangspunt dat enkele specifieke, weggebonden voorzieningen, waaronder tankstations en wegrestaurants, voor een steeds beperkte duur, toelaatbaar worden geacht. Deze voorzieningen worden toelaatbaar geacht omdat ze een bijdrage leveren aan de functie van de verzorgingsplaats, door weggebruikers in staat te stellen te tanken, eten of drinken, of naar het toilet te gaan. Uitzondering op deze beperkte duur vormen overigens een dertigtal wegrestaurants die in de loop van de vorige eeuw langdurig in erfpacht zijn uitgegeven. Dergelijke langdurige uitgifte is sinds het begin van deze eeuw gestopt, gelijktijdig met de introductie van de *Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen*, op basis waarvan in periodieke veilingen locaties voor motorbrandstoffen worden uitgegeven voor een periode van 15 jaar. De tijdelijkheid van vergunningen voor particuliere exploitanten van de verzorgingsplaatsen waarborgt dat het door de wegbeheerder op lange termijn geschikt houden van de inrichting van verzorgingsplaatsen voor het openbare verkeer, niet afhankelijk wordt gemaakt van de medewerking van zittende particuliere exploitanten. Dit stelt de wegbeheerder beter in staat de veilige en doelmatige werking van de infrastructuur voor het openbaar verkeer te verzekeren, dit komt de weggebruiker ten goede.

² Verzorgingsplaatsen zijn niet toegankelijk vanaf het onderliggend wegennet. Dit is een bewuste keuze, om te voorkomen dat de verzorgingsplaats gebruikt wordt als doorsteekroute naar het onderliggend wegennet, in plaats van de hiervoor bestemde (en hierop ingerichte) toe- en afritten.

Energieladen is in 2012 als basisvoorziening toegevoegd aan de Kennisgeving (de beleidsregel die Rijkswaterstaat bij de vergunningverlening namens de minister hanteert voor verzorgingsplaatsen en de inrichting daarvan).^{3;4} Dit betekent dat voor bepaalde tijd vergunningen verleend konden worden die de houder het recht geven een zelfstandig laadstation te realiseren. De mogelijkheid laaddiensten aan te bieden bestond in principe al voor 2012, maar was beperkt tot de mogelijkheid laadpalen aan te bieden als aanvullende voorziening (als onderdeel van een andere basisvoorziening waarvoor vergunning was verleend, bijvoorbeeld een tankstation). In de periode na de introductie van de basisvoorziening energieladen is een netwerk ontstaan van snellaadvoorzieningen langs het hoofdwegennet. Mede dankzij dit netwerk is Nederland een van de koplopers als het gaat om de realisatie van laadinfrastructuur.

In de afgelopen decennia is de verzorgingsplaats steeds drukker geworden. Veel verzorgingsplaatsen tellen inmiddels zowel een tankstation als een laadstation, terwijl vaak ook elders op de verzorgingsplaats laadpalen voorkomen. Het aanbod van gemakswinkels met eet- en drinkgelegenheid ('de shops') is steeds uitgebreider geworden. Groeiende verkeersdruk vraagt om meer parkeergelegenheid voor zowel personenvoertuigen als vrachtverkeer. Daarnaast is het voor de functie van de verzorgingsplaats – een korte onderbreking van de reis op de autosnelweg of autoweg – belangrijk dat er voldoende groen aanwezig blijft, en dat er ruimte is voor waterberging. Deze optelsom van voorzieningen legt een steeds grotere druk op de functie van de verzorgingsplaats voor het verkeer. Voor Rijkswaterstaat, die als wegbeheerder verantwoordelijk is voor de verzorgingsplaatsen, wordt het steeds moeilijker om de verzorgingsplaats op een goede manier in te blijven richten. Vergunningverlening is een belangrijk instrument ter bescherming van de openbare functie van de verzorgingsplaats voor het veilig en doelmatig gebruik van de hoofdwegen, maar het huidige stelsel blijkt hier in de praktijk onvoldoende op toegerust. Het huidige stelsel is niet toereikend om de toegenomen belangstelling van exploitanten voor verzorgingsplaatsen te ordenen en om de transitie naar uitstootvrije energiebronnen te accommoderen.

Onder het huidige systeem ligt het initiatief voor de ontwikkeling van laadvoorzieningen maar ook shops, volledig bij de ondernemingen, die daarvoor een vergunning kunnen aanvragen. Deze aanvrager bepaalt waarvoor hij een vergunning aanvraagt, op welke plaats op de verzorgingsplaats en op welk moment hij deze aanvraag doet. De rol van Rijkswaterstaat is reactief in de zin dat de beoordeling van initiatieven onder het huidige vergunningstelsel op aanvraag plaatsvindt. Aanvragen

³ De *Beleidsregel Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen* (Stcrt. 2004, 56) is gepubliceerd in 2004 en sindsdien verschillende keren gewijzigd. Voor de wijziging in 2012 zie Staatscourant nr. 23149, 20 december 2011. Voor een inhoudelijke toelichting op de inhoud van de beleidsregel wordt verwezen naar de oorspronkelijke beleidsregel zoals bekendgemaakt in Staatscourant 2004, 56 en de latere wijzigingen in 2011 (Stcrt. 2011, 7144 en Stcrt. 2011, 23149), 2013 (Stcrt. 2013, 32624), 2017 (Stcrt. 2017, 11880), 2021 (Stcrt. 2021, 475), 2022 (Stcrt. 2022, 7852) en 2023 (Stcrt. 2023, 32161).

⁴ De vergunningverlening was tot 1 januari 2024 gebaseerd op de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr) en nadien op de Omgevingswet.

worden behandeld op de volgorde waarin deze zijn ingediend. Deze manier van vergunningverlening betekent dat de inpassing van een nieuw initiatief op een verzorgingsplaats wordt beoordeeld per iedere nieuwe aanvraag. Er wordt dus ook per aanvraag bezien of de verzorgingsplaats heringericht moet worden. Een vergunningaanvraag wordt beoordeeld aan de hand van de criteria van veiligheid en doelmatigheid. Deze beoordeling gaat niet alleen over de veilige en doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats, maar ook over het beschermen van de openbare functie van de verzorgingsplaats voor de veiligheid en doelmatigheid van het verkeer op het hoofdwegennet. Als een aanvraag niet in strijd is met de criteria veiligheid en doelmatigheid wordt de vergunning toegekend en kan de vergunninghouder de gewenste voorziening realiseren op de verzorgingsplaats.

Deze werkwijze leidt tot ad hoc aanpassingen van de verzorgingsplaats. De werkwijze is in beginsel geschikt voor situaties waarin incidenteel aanvragen komen die vrij lokaal beoordeeld kunnen worden. Voor de toegenomen relevantie van laadinfrastructuur en de daarmee gepaard gaande toename van de belangstelling voor het aanbieden van zowel laadpalen als shops op verzorgingsplaatsen, heeft het huidige vergunningstelsel echter zijn grenzen bereikt.

Het resultaat hiervan is dat de openbare functie van de verzorgingsplaats en het behoud daarvan in het gedrang komen door allerlei particuliere initiatieven. Daarbovenop is niet verzekerd dat de voorzieningen die wenselijk zijn voor weggebruikers op een bepaalde plek in het hoofdwegennet, voldoende en goed kunnen worden ingepast. Verzorgingsplaatsen worden dan niet doelmatig gebruikt, zelfs als een individuele vergunningaanvraag wel als doelmatig is beoordeeld. Dit is nadelig voor de weggebruiker, omdat niet alle benodigde voorzieningen gerealiseerd worden. Het is ook nadelig voor de ondernemer die een dergelijke voorziening had willen aanbieden. Ook leidt de huidige (iteratieve) besluitvorming over en aanpassingen van de verzorgingsplaats tot verrommeling. Deze ontwikkeling is vanuit verkeerskundig perspectief niet wenselijk en geeft een groter risico op verkeersonveilige situaties. Nieuwe voorzieningen worden namelijk niet gerealiseerd op de verkeerskundig meest voor de hand liggende plek, maar daar waar een aanvrager nog ruimte ziet om de voorziening op een verkeersveilige manier in te passen. De voorziening zelf wordt weliswaar verkeersveilig ingepast, maar de verrommeling waar deze plaatsing aan bijdraagt heeft negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de plaatsing van laadpalen. Palen van verschillende aanbieders zijn verspreid over de verzorgingsplaats gerealiseerd, zonder duidelijke routing. Weggebruikers op zoek naar een laadpaal halen soms onveilige manoeuvres uit, zoals tegen de verkeersrichting in rijden, om de paal van hun keuze te bereiken. Ook komt er een moment dat het terrein vol is. Nieuwe aanvragen kunnen daarna niet worden ingepast, of pas nadat een eerder toegekende vergunning is verlopen. Verzorgingsplaatsen worden te zeer als een op zichzelf staand gebied beschouwd en te weinig als integraal en functioneel onderdeel van de door het Rijk beheerde hoofdinfrastructuur.

De bestaande systematiek is ontoereikend voor een goede transitie naar duurzame energiebronnen richting 2050. De vraag naar fossiele brandstoffen zal afnemen en de vraag naar uitstootvrije alternatieven zal toenemen. Zoals hierboven geschetst biedt het huidige systeem onvoldoende mogelijkheden om deze transitie in goede banen te

leiden, zonder afbreuk te doen aan de primaire functie van de verzorgingsplaats voor het verkeer en aan de mogelijkheid van de wegbeheerder om vanuit dat belang regie te voeren over de inrichting van de verzorgingsplaats.

Dit is niet alleen een probleem voor de weggebruiker en de wegbeheerder, het is ook nadelig voor ondernemingen die actief zijn op verzorgingsplaatsen. Het aanbod van voorzieningen op de verzorgingsplaats wordt voor een belangrijk deel ingevuld door marktpartijen. Deze verkopen motorbrandstoffen of stroom, eten en drinken en bieden toiletvoorzieningen aan. De bestaande systematiek voor het toekennen van vergunningen biedt marktpartijen weliswaar ruimte voor initiatief, maar in de praktijk ook weinig zekerheid over welke voorzieningen zij nu wel en welke niet mogen aanbieden op de verschillende verzorgingsplaatsen. En ook over de vraag in hoeverre zij daar nog concurrentie kunnen verwachten tijdens de looptijd van hun vergunning. Het gevolg is een situatie waarin verlening van vergunningen in de praktijk vrijwel altijd door concurrenten wordt aangevochten in bezwaar- of beroepsprocedures. Dat is ieders goed recht, maar het zijn ook geschillen die met een andere inrichting van de besluitvorming voorkomen kunnen worden. Bovendien leidt het tot onzekerheid voor de vergunninghouders. Dit vermindert de investeringsbereidheid van de vergunninghouders en leidt zo tot minder, of een kwalitatief minder aanbod van voorzieningen op de verzorgingsplaats. Weggebruikers worden op deze manier minder goed bediend op de verzorgingsplaats en moeten mogelijk vaker uitwijken naar locaties verder van de snelweg af. Een minder goed aanbod op de verzorgingsplaats doet op deze manier afbreuk aan de functie van de verzorgingsplaats om bij te dragen aan een doelmatig gebruik van de hoofdweg.

Zoals beschreven in de inleiding stelt het huidige instrumentarium het Rijk als wegbeheerder onvoldoende in staat te sturen op de inrichting van de verzorgingsplaats, de diensten die er aangeboden worden en de noodzakelijke transitie. Het initiatief voor de inrichting ligt onder het huidige systeem voor een groot deel bij de markt. Echter, schaarse ruimte en het belang van een verkeersveilige inrichting maken dat er in de praktijk weinig ruimte is voor initiatief. Nieuwe aanvragen stuiten al snel op ruimtelijke beperkingen, en leiden geregeld tot conflicten tussen exploitanten. Of tussen exploitanten en de overheid. Hierdoor ontstaat het risico dat het netwerk van verzorgingsplaatsen in de toekomst onvoldoende in staat is zijn functies voor het hoofdwegennet en de gebruikers daarvan, goed te blijven vervullen. Daarom is er een betere balans nodig tussen de rol van de markt en die van het Rijk als het gaat om de inrichting van de verzorgingsplaatsen en het aanbod van voorzieningen.

1.3 Probleemaanpak

Dit wetsvoorstel pakt dit probleem aan, door een herordening van de wijze waarop vergunningen voor voorzieningen op de verzorgingsplaats worden toegekend. Daarnaast wordt in de uitvoering ingezet op een actieve regie door de wegbeheerder over de inrichting van de verzorgingsplaats. Voordat wordt ingegaan op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel, wordt eerst het traject van de regie over een optimale verdeling van voorzieningen over het hoofdwegennet en over de inrichting van de verzorgingsplaatsen kort beschreven.

Deze opgaven betekenen dat regie nodig is van de wegbeheerder over een optimale verdeling van de voorzieningen over de verzorgingsplaats. Deze herinrichting van de verzorgingsplaatsen vraagt een grotere rol van het Rijk. Hiervoor is instrumentarium nodig dat de overheid in staat stelt beter regie te voeren. Het borgen van de openbare functie van de verzorgingsplaats vraagt om meer regie op de inrichting en het gebruik van locaties op de verzorgingsplaats, zodat verzorgingsplaatsen blijven bijdragen aan een veilig en doelmatig gebruik van het hoofdwegennet. Regie is nodig om te zorgen dat een verzorgingsplaats gedurende de overgang van fossiele naar uitstootvrije energiebronnen alle voorzieningen blijft bieden die nodig zijn voor een goede staat en werking van het hoofdwegennet, waaronder de voorzieningen die nodig zijn om de weggebruiker te faciliteren tijdens zijn reis van A naar B. Deze regie is ook van belang om de ondernemers op de verzorgingsplaats meer (rechts-)zekerheid te bieden, zodat zij beter in staat zijn te investeren in de voorzieningen die nodig zijn om de weggebruikers te bedienen.

1.3.1 Invulling van de regie op verzorgingsplaatsen

Gelet op de ontwikkeling van het wagenpark ten aanzien van duurzaamheid, zullen verzorgingsplaatsen zich moeten ontwikkelen tot locaties waar steeds meer – en uiteindelijk alleen nog maar – uitstootvrije energiebronnen worden aangeboden. Dit is nodig om de rol te blijven vervullen die verzorgingsplaatsen hebben voor de goede staat en werking van de autowegen en autosnelwegen waar ze toe behoren. Het is daarom van belang dat de minister als wegbeheerder regie kan voeren over de balans tussen het gebruik van verzorgingsplaatsen voor algemeen of normaal gebruik en het bijzonder gebruik. Hierbij is algemeen of normaal gebruik het kort parkeren op de verzorgingsplaats door het openbaar verkeer en bijzonder gebruik de particuliere realisatie en exploitatie van voorzieningen op de verzorgingsplaats. Zoals hierboven is geschetst is gebleken dat louter met een passief vergunningstelsel, zoals wordt toegepast onder de Omgevingswet en daarvoor de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr), deze regie op de inrichting en het aanbod op verzorgingsplaatsen niet voldoende gevoerd kan worden. In plaats daarvan zal de minister actief locaties gaan aanwijzen waarop, gelet op de zojuist genoemde balans, evenals het belang van een duurzame mobiliteit en een optimale spreiding van voorzieningen over het hoofdwegennet, voorzieningen kunnen worden gerealiseerd en geëxploiteerd.

De concrete regie op de inrichting van de verzorgingsplaats wordt, naast de ordening van de exploitatie op basis van dit wetsvoorstel, op hoofdlijnen dus vormgegeven in twee instrumenten, inrichtingsplannen en de routekaart, die hieronder nader zijn toegelicht.

Routekaart

Met het oog op de herinrichting van verzorgingsplaatsen is de minister gestart om op netwerkniveau een optimale verdeling van locaties voor verschillende voorzieningen

over de verzorgingsplaatsen van het hoofdwegennet te bepalen.⁵ Dit proces zal resulteren in een landelijk programma waarin keuzes zijn gemaakt over de verdeling van de locaties over de verschillende verzorgingsplaatsen langs het hoofdwegennet, over de planning van de ontwikkeling van deze locaties via de projectbesluitvorming en van de jaren waarin de rechten voor exploitatie daarvan worden getenderd. Dit programma wordt verder aangeduid met de term 'routekaart'.

De routekaart is een planningsinstrument. Het geeft aan welke voorzieningen naar verwachting wanneer op welke verzorgingsplaats nodig zijn en of deze qua ruimtebeslag passen. Aan de hand van de routekaart wordt de benodigde ruimte voor het aanbod van voorzieningen gepland op netwerkniveau. De routekaart plant bijvoorbeeld hoe groot de parkeervoorziening wordt op de verschillende verzorgingsplaatsen, op welke verzorgingsplaatsen exploitanten laadpalen kunnen plaatsen en hoeveel ruimte hier voor nodig is, et cetera. De routekaart maakt ook inzichtelijk hoe het aanbod op de verzorgingsplaats zich kan ontwikkelen, en op welke momenten er keuzes gemaakt worden over de inrichting en vormgeving van de verzorgingsplaats. Dit biedt ondernemers op de verzorgingsplaats meer perspectief en stelt ze beter in staat te investeren in voorzieningen voor de weggebruikers. Dit leidt tot een beter voorzieningenniveau en komt de weggebruikers uiteindelijk ten goede.

Voor een landelijk dekkend netwerk is het niet nodig dat iedere verzorgingsplaats dezelfde (hoeveelheid) voorzieningen biedt. Door verzorgingsplaatsen te beschouwen op netwerkniveau, in plaats van individuele locaties, kunnen lokale behoeften beter worden meegewogen. Verzorgingsplaatsen langs belangrijke goederenvervoercorridors vragen bijvoorbeeld meer voorzieningen voor zware voertuigen. Ook kan het voorkomen dat een verzorgingsplaats onvoldoende ruimte biedt om alle verschillende voorzieningen in te passen. In dat geval zullen er keuzes gemaakt moeten worden. Welke voorzieningen gerealiseerd kunnen worden op welke verzorgingsplaats, en de momenten waarop de vergunningen voor deze voorzieningen worden verdeeld, zijn beschreven in de routekaart die als vrijwillig programma op basis van de Omgevingswet zal worden vastgesteld.

(Her-)inrichtingsplan

Als tweede stap wordt op basis van de routekaart per individuele verzorgingsplaats een plan opgesteld voor de herinrichting van de verzorgingsplaats. In dit inrichtingsplan wordt de te realiseren indeling van de verzorgingsplaats vastgelegd. Ook legt dit inrichtingsplan de locaties op een verzorgingsplaats vast waar de verschillende voorzieningen gerealiseerd kunnen worden. Denk hierbij aan de omvang en positionering van de locaties van een laadstation of een tankstation, maar ook de

⁵ Een optimale verdeling op netwerkniveau betekent dat er voldoende voorzieningen zijn op een gegeven deel van het hoofdwegennet. Deze voorzieningen kunnen verspreid zijn over meerdere verzorgingsplaatsen. Dit betekent dat niet iedere individuele verzorgingsplaats noodzakelijk alle verschillende voorzieningen hoeft aan te bieden, of in dezelfde mate. Niet alle verzorgingsplaatsen zijn hiervoor waarschijnlijk groot genoeg.

omvang en positie van de openbare parkeervoorziening,⁶ groenvoorziening en waterberging. De inrichtingsplannen zullen op iedere verzorgingsplaats volgens dezelfde principes worden opgesteld. Dit draagt bij aan een uniforme (voorspelbare) inrichting van de verzorgingsplaats, en daarmee de verkeersveiligheid en doorstroming op het terrein. Verzorgingsplaatsen verschillen echter in vorm, omvang en gebruiksfuncties (veel of weinig vrachtwagenparkeerplaatsen, wel of geen wegrestaurant), zodat enige variatie in de inrichting van verzorgingsplaatsen zal blijven bestaan. De inrichtingsplannen worden vastgesteld bij projectbesluit.

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid voor de minister om, in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, voor deze herinrichting van de verzorgingsplaatsen gebruik te maken van projectbesluiten. Het projectbesluit is immers het aangewezen instrument voor besluitvorming over projecten – wijziging van de fysieke leefomgeving, waaronder ook wijziging van de inrichting van de verzorgingsplaatsen – van nationaal belang, zoals dat bij de werking van het hoofdwegennet aan de orde is. Het gaat hierbij om een herinrichting, in beginsel binnen het bestaande areaal van verzorgingsplaatsen, die plaatsvindt met behoud en dus volledig binnen de openbare en infrastructurele verkeersfunctie van verzorgingsplaatsen. De herinrichting zal wel gepaard zal gaan met wijzigingen in het verloop van de daarop liggende wegen en parkeerplaatsen en ook van de gewijzigde locaties voor gemakswinkels en de locaties voor laadstations en het geleidelijk afbouwen van tankstations. Op basis van de projectbesluiten kunnen zowel eigen werken van Rijkswaterstaat worden aanbesteed en ondernomen, en zullen – op basis van dit wetsvoorstel – exploitatievergunningen voor locaties voor voorzieningen worden verdeeld. Het projectbesluit zal daarbij al de omgevingsvergunning voor de realisatie van voorzieningen als beperkingengebiedactiviteit bevatten. Een beperkingengebiedactiviteit in de zin van de Omgevingswet is een activiteit die de functie van maatschappelijk belangrijk werk of object – zoals een openbare weg – kan verstoren en die dus uitsluitend na een zorgvuldig beoordelingsproces en vaak ook alleen onder voorschriften en beperkingen kan worden toegestaan. Binnen de context van de verzorgingsplaats zijn beperkingengebiedactiviteiten bijvoorbeeld de realisatie van een laadstation, tankstation of een shop.

Het kan zijn dat de genoemde projecten op verzorgingsplaatsen ook planologische gevolgen hebben. Dat hangt af van de wijze waarop bestaande voorzieningen in omgevingsplannen (of voorheen bestemmingsplannen) en eventuele planologische afwijkvergunningen zijn geregeld. Als de in het projectbesluit voorgenomen herinrichting planologische gevolgen heeft, kan het projectbesluit ook daarvoor worden benut (met toepassing van de artikelen 5.52 en 22.16 van de Omgevingswet). Als dat niet aan de orde is, kan ook een minder zwaar beoordelingskader gelden voor de vaststelling van de projectbesluiten. Dit kan aan de orde zijn wanneer de verzorgingsplaats al fysiek in overeenstemming is met de indeling die wordt voorgesteld in het inrichtingsplan, of hier eenvoudig mee in overeenstemming te brengen is. Dat is bijvoorbeeld aan de orde wanneer de bestaande situatie van de

⁶ De openbare parkeervoorziening biedt ruimte aan zowel vracht- als personenvoertuigen. De parkeervoorziening is ingericht op kort verblijf.

verzorgingsplaats al toereikend is of wanneer het een verzorgingsplaats betreft waarvoor eerder een projectbesluit is verleend, en waarvoor de locaties opnieuw worden vergund zonder dat de indeling van de verzorgingsplaats tussentijds wijziging vraagt.

Het is van belang dat het instrument waarin de minister de voorgenomen ontwikkeling van de locaties en de overige delen van de verzorgingsplaats vastlegt, een objectief uitgangspunt kan vormen voor de verdeling van exclusieve vergunningen voor deze locaties. Wil de voorgenomen regie slagen, dan zal voldoende duidelijk moeten zijn dat de door de minister aangewezen en vervolgens te verdelen locaties, ook daadwerkelijk kunnen worden benut door de partijen. Niet in de laatste plaats omdat deze partijen een financieel bod uitbrengen op de exploitatievergunning voor deze locatie. In dat verband is van belang dat voorafgaand aan de verdeling, bij vaststelling van de locaties, voldoende zekerheid bestaat dat de voorgenomen ontwikkeling van de verzorgingsplaatsen niet alleen door de minister als wegbeheerder (dus als vergunningplichtige beperkingengebiedactiviteiten) maar ook planologisch of omgevingsrechtelijk is toegestaan. Onvoldoende zekerheid maakt het voor partijen immers minder aantrekkelijk om mee te doen aan de verdeelprocedure en kan daarmee gevolgen hebben voor een evenwichtige verdeling van functies over het netwerk van verzorgingsplaatsen. Het belangenkader van het projectbesluit is bij uitstek gericht op een afweging waarin ook deze planologische vraag naar een evenwichtige toedeling van functies is meegenomen, voor zover dat op de betreffende verzorgingsplaats relevant is. Het alternatief, om eventuele planologische besluitvorming en de beoordeling van eventuele omgevingsrechtelijke effecten over de voorgenomen ontwikkeling bij het gemeentebestuur te laten, doet afbreuk aan het belang van Rijksregie over de besluitvorming.

Voor een goede verdeling van de vergunningen is in de eerste plaats van belang dat vanuit de wegbeheerder een plan wordt opgesteld waarin de locaties en overige inrichting worden aangewezen. Dit geldt met name voor de wijziging van de verzorgingsplaats die nodig is voor de verwachte opschaling van de locaties voor laadstations. De goede staat en werking van de verzorgingsplaats voor het hoofdwegennet en een veilige en doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats worden hierin meegenomen. Dit plan komt in de plaats van het huidige stelsel waarin de locatie, de omvang en het moment van realisatie van de voorzieningen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, vooral op initiatief van marktpartijen werd bepaald. De (aanvraag om een) omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit is dus niet langer leidend, maar een door de minister ambtshalve genomen beslissing over het plan van wijziging van de verzorgingsplaats. In dit plan is aandacht besteed aan de voorgenomen maatregelen en de maatregelen die nodig zijn om eventuele nadelige gevolgen tegen te gaan, te beperken of te compenseren (het projectbesluit).

Het projectbesluit stelt de wegbeheerder beter in staat de verzorgingsplaats vorm te geven, maar heeft ook nog enkele belangrijke voordelen voor regie over de besluitvorming en de doorlooptijden, gelet op het belang van de tenderprocedure bij de verdeling van de exclusieve rechten. Zo kan in het projectbesluit de verlening van de omgevingsvergunning voor de beperkingengebiedactiviteiten op de verzorgingsplaats die voor realisatie nodig zijn al worden meegenomen. Dit geldt ook

voor eventuele verkeersbesluiten. Dat maakt het mogelijk om in de tenderfase de exploitatievergunning van het voorgestelde artikel 4 te verdelen, die daarmee slechts de functie heeft te bepalen wie de ontwikkeling van de locaties ter hand mag nemen. Het is tot slot wenselijk dat de besluitvorming voor de ontwikkeling van meer dan 280 verzorgingsplaatsen richting 2050 zo veel mogelijk uniform verloopt, omdat dit de uitvoerbaarheid en ook de voorspelbaarheid en rechtszekerheid voor de betrokkenen, zoals ondernemers die voorzieningen willen aanbieden op een verzorgingsplaats, vergroot.

Uit het inrichtingsplan volgt of, en waar op de verzorgingsplaats ruimte is voor verschillende voorzieningen. Tankstations zullen in veel gevallen ingericht worden op de bestaande locatie, of een deel ervan. Het veilen van huurrechten voor een motorbrandstofverkoop punt (tankstation) zal blijven verlopen via de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen. Voor laadstations en gemakswinkels op (heringerichte) verzorgingsplaatsen, zullen afhankelijk van de keuzes in het inrichtingsplan, nieuwe locaties op de verzorgingsplaats aan de orde zijn. In alle gevallen zullen de inrichtingsplannen dus de locaties aanwijzen.

1.3.2 Transparante verdeling exploitatievergunningen

Naast de regie op de fysieke inrichting van de verzorgingsplaats, met duidelijk afgebakende locaties, introduceert dit wetsvoorstel een stelsel voor de transparante verdeling van exploitatievergunningen voor deze locaties. Dat houdt in dat een vergunning voor de exploitatie van laadstations en shops⁷ op de verzorgingsplaats enkel kan worden toegekend op de in het inrichtingsplan bepaalde locaties, op vooraf bepaalde, periodieke verdeelmomenten. Het is niet mogelijk buiten deze verdeelmomenten om, of op andere locaties op de verzorgingsplaats, vergunningen aan te vragen voor diezelfde diensten. Daarmee wordt de regie van de minister op de besluitvorming over deze vormen van gebruik van de verzorgingsplaats vormgegeven. Die regie is op dit moment afwezig, omdat de besluitvorming nu slechts kan reageren op aanvragen, waarvan het moment, de locatie en de omvang afhankelijk is van de aanvragers. Periodieke verdeelmomenten voor vergunningen bieden ook de houders van de vergunningen meer duidelijkheid. Deze hoeven immers niet langer rekening te houden met de mogelijkheid, maar niet de zekerheid, van nieuwe vergunningaanvragen door andere partijen. Vergunninghouders kunnen zo de terugverdientijd van investeringen in de verzorgingsplaats beter inschatten, dit komt de investeringsbereidheid – en daarmee het voorzieningenniveau – ten goede.

⁷ Met de term 'shop' wordt bedoeld op de weggebonden gemakswinkel of eet- en drinkgelegenheid, zoals deze beschreven is in het wetsvoorstel voor de Wet marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen. In voorliggende memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt deze voorziening aangeduid als 'shop' of 'gemakswinkel'.

2 Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Herordening van het aanbod van voorzieningen

[*] Op verzorgingsplaatsen worden voor de toepassing van dit wetsvoorstel drie verschillende voorzieningen onderscheiden waarvoor een exclusieve exploitatievergunning vereist wordt: een laadstation en een shop. De vergunningen voor het uitbaten van een laadstation of een shop worden via een verdeelmethode toegekend aan een partij. Deze verdeelmethode zal bestaan naast de huidige verdeling van benzine- en servicestations onder de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen, ook wel bekend als de Benzinewet .

[*] Voor ieder type voorziening geldt dat er maximaal één vergunning per verzorgingsplaats wordt verstrekt, voor bepaalde tijd. Iedere nieuwe voorziening leidt in de regel tot meer verplaatsingen op de verzorgingsplaats. Met het oog op de doorstroming op en een verkeersveilig gebruik van de verzorgingsplaats is het van belang het aantal verplaatsingen en zoekgedrag zoveel mogelijk te beperken. Dit is een belangrijke reden om de exploitatie van voorzieningen per verzorgingsplaats via de vergunningverlening exclusief te maken. De aanwezigheid van meerdere gelijksoortige aanbieders betekent bovendien een gedeeltelijke duplicatie van infrastructuur en daarmee een groter beslag op de (schaarse) ruimte op verzorgingsplaatsen.

Voorliggend wetsvoorstel voor de Wet marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen is gericht op het voeren van regie op de besluitvorming over de voorzieningen op de verzorgingsplaats. Het wetsvoorstel bestaat parallel aan het traject gericht op de fysieke inrichting en vormgeving van verzorgingsplaatsen (nader toegelicht in paragraaf 1.3). Deze regie op besluitvorming over voorzieningen wordt ingevuld met een nieuwe verdeelmethode voor de vergunningen voor laaddiensten of de shop op de verzorgingsplaats. De voorgestelde wet zal bestaan naast de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen en heeft daarom geen betrekking op de verdeelsystematiek voor motorbrandstofverkooppunten (de benzineveilingen). Het voorstel ziet op de wijze van verdeling van vergunningen op de verzorgingsplaats en vervangt de huidige vergunningverlening en ook het beleid van de Kennisgeving.⁸

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

⁸ De Beleidsregel Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen (Stcrt. 2004, 56)

2.2 Afbakening van de locaties

2.2.1 Laden en tanken

Een belangrijk uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de verschillende typen voorzieningen op de verzorgingsplaats zoveel mogelijk als separate locaties in de markt worden gezet. Dit betekent allereerst dat het laadstation en eventuele onder de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen te veilen locaties voor het motorbrandstoffenverkooppunt niet gebundeld worden verdeeld. Het aanbieden van laadvoorzieningen en het aanbieden van motorbrandstoffen zijn immers twee verschillende markten, die zich op verschillende wijzen ontwikkelen. Op beide markten zijn verschillende aanbieders actief. Sommige aanbieders richten zich op zowel laad- als tankdiensten, anderen op een van beide diensten.

Een bundeling van voorzieningen, in plaats van het werken met meerdere locaties, is meegewogen in de totstandkoming van het wetsvoorstel. Een bundeling zou echter een nadelig effect hebben op het gelijke speelveld, omdat dit toetredingsdrempels opwerpt voor een deel van de exploitanten die voorzieningen willen aanbieden op de verzorgingsplaats. Met name aanbieders van laaddiensten zouden geraakt worden door deze toetredingsdrempel. Door een bundeling van de laadvoorzieningen met de verkoop van motorbrandstoffen in één locatie zouden aanbieders op de opkomende markt voor laadvoorzieningen gedwongen worden om ofwel actief te worden in de verkoop van motorbrandstoffen, ofwel samen te gaan werken met aanbieders van motorbrandstoffen. Op deze manier wordt het aanbieden van uitstootvrije energiebronnen gekoppeld aan de bereidheid motorbrandstoffen te verkopen. Dit sluit een deel van de potentiële exploitanten van laadvoorzieningen effectief uit van deelname aan een verdeelproces.

Het hanteren van separate locaties voor tanken en laden aan de andere kant levert bij uitstek gelijke kansen op voor alle aanbieders van laaddiensten zonder dat daardoor afbreuk wordt gedaan aan de gelijke kansen die blijven bestaan voor aanbieders op de markt voor motorbrandstoffen, om mee te dingen naar locaties voor de verkoop van motorbrandstoffen die nog op basis van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen geveild zullen worden. Het belang van het aanbieden van voorzieningen in separate locaties voor een goede werking van de markt voor laadvoorzieningen wordt onderschreven door meerdere studies. Radicand Economics en e-Conomics (2022) beschrijven hoe een bundeling van voorzieningen in één locatie toetredingsmogelijkheden beperkt.⁹ Dit leidt tot een minder efficiënte verdeling en minder mogelijke aanbieders, op de lange termijn hindert dit de energietransitie. In een later onderzoek onderschrijft SEO economisch onderzoek (2024) deze conclusies, en geeft aan dat separate locaties bijdragen aan het verlagen van toetredingsdrempels en mededinging op de markt voor laadvoorzieningen bevorderen, zonder dat dit nadelige gevolgen heeft voor de mededinging op de markt

⁹ Radicand Economics en e-Conomics (2022). Verzorgingsplaatsen van de toekomst: verkenning van verdelingsmethodes

voor motorbrandstoffen.¹⁰ Een markt met lagere toetredingsdrempels leidt in principe tot meer concurrentie en keuzevrijheid. Dit komt weggebruikers ten goede.

Bezien vanuit het publieke belang van een veilige en doelmatige verzorgingsplaats is er geen reden waarom voor een bundeling zou moeten worden gekozen, die het negatieve effect ervan op het gelijke speelveld rechtvaardigt.

2.2.2 Shops

[*] Ook de shop wordt als een volwaardige zelfstandige locatie verdeeld. Het uitbaten van een shop is een zelfstandige markt, net als een laadstation of de verkoop van motorbrandstoffen. Door de shop als een zelfstandige locatie in de markt te zetten wordt deze voorziening voor een bredere groep ondernemers toegankelijk. Dit leidt tot meer gelijke kansen voor ondernemers die geïnteresseerd zijn in het uitbaten van een shop op een verzorgingsplaats. Een mogelijke consequentie van deze keuzes is dat de shop niet kan dienen als betaalvoorziening voor het laad- of tankstation op de verzorgingsplaats, ongeacht welke partij vergunninghouder is. Bij de laadstations die als basisvoorziening energieladen zijn vergund, en bij verschillende motorbrandstofpunten, is het al mogelijk te betalen aan de laadpaal of benzinepomp.

Het verdelen van een locatie voor een shop als zelfstandige voorziening ligt ook om een andere reden voor de hand. Een bundeling van een shop met een laadstation, of motorbrandstofverkoop punt leidt tot ongewenste neveneffecten. Allereerst compliceert het de inrichting van de verzorgingsplaats omdat met iedere locatie voor een laadstation ook ruimte voor een extra shop moet worden ingepast. Deze extra shop, of shops, bestaan dan naast de shop die vaak al gerealiseerd is als onderdeel van het motorbrandstofverkoop punt. Een shop is een neutrale voorziening, die in principe alle weggebruikers op een verzorgingsplaats bedient, niet alleen de klanten van een laadstation of motorbrandstofverkoop punt. De behoefte van weggebruikers om onderweg iets te eten, te drinken of om gebruik te maken van een wc wordt in principe al bediend met een enkele shop. De realisatie van meerdere shops op een verzorgingsplaats is in dit opzicht een ondoelmatig gebruik van de ruimte op de verzorgingsplaats.

Een bundeling van een shop met een laadstation heeft ook gevolgen voor de verdeling van deze locaties onder voorliggend wetsvoorstel. Er ontstaat een risico dat de mogelijkheid een shop te realiseren een belangrijke motivatie wordt om een laadlocatie te verwerven, niet het aanbieden van laaddiensten. Dit werkt strategisch bieden in de hand en verstoort zo het verdeelproces. Een partij kan door beide locaties te verwerven het aantal concurrerende shops op een verzorgingsplaats beperken en zo de eigen positie verstevigen. Als een dergelijke motivatie een dominante rol gaat spelen tijdens de verdeling van de locaties ontstaat het risico dat de locaties voor het

¹⁰ SEO economisch onderzoek (2024). Toetsing beleidskompas verzorgingsplaatsen

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

laadstation niet in handen komen van de partijen die het meest geschikt zijn deze diensten aan te bieden.

De afbakening van de voorziening shop is breed. De houder van de vergunning heeft een zekere mate van vrijheid de voorziening vorm te geven. Een shop kan dus relatief klein worden ingevuld, bijvoorbeeld met kleinschalige verkoop van eten en drinken. Maar een shop kan ook beschikken over restauratieve voorzieningen. Dat is overigens ook nu al het geval, waar sommige exploitanten van motorbrandstofverkooppunten vergunning kunnen vragen voor uitgebreide restauratieve voorzieningen in de shop. De bestaande rechten van de klassieke wegrestaurants die nog op basis van langdurige erfpachtvoorwaarden opereren, blijven hierbij gelet op de rechtszekerheid zoals ze zijn.

2.3 *Beperken van het aantal aanbieders op verzorgingsplaatsen*

Om het voorzieningenniveau op de verzorgingsplaats te blijven borgen is een opschaling van de laadinfrastructuur noodzakelijk. Dit is nodig om de verwachte groei van het aantal elektrische voertuigen te kunnen accommoderen. Om deze groei mogelijk te maken is het belangrijk dat het voor aanbieders op de verzorgingsplaats economisch interessant wordt om op grotere schaal te investeren in laadinfrastructuur.

Onder de Kennisgeving was het voor iedere partij mogelijk een vergunning aan te vragen voor het aanbieden van laadpalen. Dit heeft ertoe geleid dat meerdere aanbieders laadpalen hebben gerealiseerd op een en dezelfde verzorgingsplaats. Deze laadpalen zijn in de regel echter in kleine aantallen en verspreid over de verzorgingsplaats geplaatst.

[*] Per verzorgingsplaats zal een enkele grootschalige laadlocatie worden afgebakend, dat via een openbare verdeelmethode en voor een beperkte duur wordt toegekend aan een enkele exploitant. Er is dus sprake van concurrentie *om* de verzorgingsplaats, in plaats van *op* de verzorgingsplaats. Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor concurrentie tussen verzorgingsplaatsen. Door te werken met een enkele laadlocatie wordt de beschikbare ruimte beter gebruikt, dit betekent dat er ruimte is voor meer laadpalen op de verzorgingsplaats. Bovendien leidt de beperking van het aantal aanbieders tot minder zoekverkeer door weggebruikers die op zoek zijn naar een laadpaal. Dit komt de verkeersveiligheid op de verzorgingsplaats ten goede. Een enkele, exclusieve locatie biedt ondernemers bovendien meer investeringszekerheid, dit maakt het aantrekkelijker om meer laadpalen te plaatsen.¹¹ Een beperking van het aantal aanbieders van laaddiensten betekent dat er op iedere verzorgingsplaats nog maar één aanvraag voor een verzwaarde netaansluiting nodig is. Dit legt een kleiner

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

¹¹ Dit argument wordt ondersteund door SEO in *Toetsing beleidskompas verzorgingsplaatsen* (2024). SEO onderschrijft dat het beperken van het aantal aanbieders een exploitant meer zekerheid biedt, maar dat deze zekerheid ook wordt bereikt wanneer het aantal aanbieders van een voorziening wordt beperkt tot (bijvoorbeeld) twee of drie.

beslag op de capaciteit van netbeheerders, die te kampen hebben met een grote opgave om de energie-infrastructuur op te schalen. De beperking tot een enkele aanbieder voorkomt dat het Rijk als wegbeheerder zich met de exploitatie van de locatie of daarin actieve verschillende aanbieders hoeft te gaan bemoeien. Het Rijk zou dan per verzorgingsplaats, voorafgaand aan iedere verdeling, moeten bepalen hoeveel aanbieders laadvoorzieningen mogen aanbieden. Het aantal hangt af van de beschikbare ruimte. Dit verschilt per verzorgingsplaats. Tot slot wordt met de keuze voor een enkele locatie voor laadinfrastructuur aangesloten bij een praktijk die al lang geldt voor tankstations op verzorgingsplaatsen, en de praktijk die gevolgd wordt in verschillende omliggende landen voor laadstations.¹²

[*] Verschillende partijen hebben specifiek gekeken naar de effecten van concurrentie op de investeringsbereidheid van een ondernemer. Impuls Economen (2022) beargumenteert dat concurrentie tussen meerdere aanbieders van laadpalen op één verzorgingsplaats het verdienmodel en de investeringsbereidheid van de exploitanten erodeert. Impuls Economen spreekt van risico op een zogenoemde *race to the bottom*.¹³ Concurrentie zou in deze context dus niet bijdragen aan een betere kwaliteit of lagere prijs van de geboden diensten. In een later onderzoek geeft SEO economisch onderzoek aan dat het risico op een *race to the bottom* naar verwachting kleiner is dan geschetst door Impuls Economen. SEO economisch onderzoek oordeelt dat de argumentatie theoretisch valide is, maar benadrukt dat er nog geen empirische gegevens zijn aangedragen die dit punt ondersteunen.¹⁴ Op basis van bovengenoemde onderzoeken kan de conclusie getrokken worden dat meer praktijkervaring nodig is om met zekerheid stelling te kunnen nemen over de effecten van het al dan niet beperken van het aantal aanbieders op de verzorgingsplaats.

[*] Een aandachtspunt bij het hanteren van een enkele laadlocatie per verzorgingsplaats is het risico dat exclusiviteit op de verzorgingsplaats leidt tot hogere prijzen voor de weggebruiker. Met het oog op dit risico is het belangrijk dat weggebruikers voor het opladen van hun voertuig voldoende alternatieven hebben. SEO economisch onderzoek geeft aan dat aanbieders van voorzieningen op verzorgingsplaatsen naar verwachting ook concurrentiedruk ervaren van aanbieders buiten het hoofdwegennet.¹⁵ De aanwezigheid van alternatieve aanbieders heeft in

¹² Rebel Group (2023). Organisatie van verzorgingsplaatsen: Internationale studie en lessen voor Nederland

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

¹³ Impuls Economen (2022). Vraag en aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen

¹⁴ SEO economisch onderzoek (2024). Toetsing beleidskompas verzorgingsplaatsen

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

¹⁵ SEO economisch onderzoek (2024). Marktordening verzorgingsplaatsen: toetsing beleidsvisie "verzorgingsplaatsen van de toekomst"

principe een dempend effect op de prijzen voor laaddiensten. In aanvulling hierop wordt bovendien nog een gebiedscriterium voorgesteld om ook keuzevrijheid langs het hoofdwegennet te waarborgen. Zie voor verdere toelichting paragraaf 2.5.

[*] Voor de voorziening shop geldt, net als voor het laadstation en het tankstation, dat onder het nieuwe beleid per verzorgingsplaats een enkele vergunning wordt verdeeld. Daarmee kan de wegbeheerder regie voeren over de mate waarin de openbare functie van de verzorgingsplaats door de exploitatie van shops kan worden ondersteund. De beoordeling van verschillende initiatieven aan de hand van vergunningaanvragen van exploitanten wordt vervangen door een duidelijk afgebakend moment waarop concurrentie om de locatie plaatsvindt. De beperking tot een enkele aanbieder voorkomt dat het Rijk als wegbeheerder zich met de exploitatie van locatie of daarin actieve verschillende aanbieders hoeft te gaan bemoeien. De taak van de wegbeheerder ziet niet op de exploitatiemogelijkheden binnen de locatie die op de verzorgingsplaats wordt aangewezen. Binnen de beperkingen op de verzorgingsplaats is een shop mogelijk, maar de invulling hiervan blijft aan de markt. De vergunning voor de shop biedt ruimte voor het aanbieden van eten, drinken en een beperkt retailassortiment. Het aanbieden van een publiek toegankelijke toiletvoorziening is een voorwaarde.¹⁶ Binnen deze kaders heeft de houder van de vergunning een zekere mate van vrijheid in het vormgeven van de dienstverlening. Zo kan er voor bepaalde delen van het assortiment – denk bijvoorbeeld aan de verkoop van koffie – worden samengewerkt met derde partijen. De vergunninghouder blijft hoofverantwoordelijk voor het aanbod. De afbakening van de vergunning voor de shop en de overige vergunningen op de verzorgingsplaats wordt uitgewerkt in lagere regelgeving. Zie hiervoor ook hoofdstuk 4.5.

2.4 Verdeling van vergunningen op de verzorgingsplaats

De vergunningen voor een laadstation en een shop zullen worden verdeeld via een veiling. Een veiling biedt, ten opzichte van verdeelmethoden als een loting of volgorde van aanvraag (wie het eerst komt, wie het eerst maalt), meer mogelijkheid om (indirect) te sturen op de partij die het meest geschikt is de vergunningplichtige activiteit uit te voeren. De nadere vormgeving van de veiling wordt uitgewerkt in lagere regelgeving.

Bij een veiling worden biedingen van verschillende partijen vergeleken, waarna de vergunning wordt toegekend aan de hoogste bidder. De gedachte hierachter is dat een partij die in staat is een laadstation of shop effectiever en efficiënter uit te baten in staat is een hoger bod te doen. De partijen die het meest geschikt zijn een voorziening

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

¹⁶ De toiletvoorziening is een belangrijk onderdeel van het aanbod op verzorgingsplaatsen. Toiletbezoek is, naast stoppen om te tanken of om iets te eten of drinken, de belangrijkste reden voor weggebruikers om de verzorgingsplaats te bezoeken. Zie ook i&o research (2023). Peiling 5: verzorgingsplaatsen

uit te baten maken zo meer kans een vergunning te verwerven. De verwachting is dat een veiling op deze manier leidt tot betere dienstverlening op de verzorgingsplaats, en dus de weggebruiker ten goede komt. Daarbij komt dat er randvoorwaarden kunnen worden gesteld aan deelname aan een veiling, om het maatschappelijke doel ervan te borgen. Dergelijke voorwaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het (minimale) vermogen van gerealiseerde laadpalen of de fysieke inrichting van het perceel waarop de vergunningplichtige activiteit wordt uitgevoerd, in verband met de goede staat en werking van de verzorgingsplaats.

Een alternatieve verdeelmethode die overwogen is, is een vergelijkende toets. Een vergelijkende toets biedt de mogelijkheid verschillende biedingen niet alleen op prijs, maar ook op kwalitatieve criteria te beoordelen. Een vergelijkende toets kan uitkomst bieden wanneer het maatschappelijk belang vraagt om meer sturing dan enkel op prijs, maar de gewenste sturing niet is uit te drukken in concrete eisen of randvoorwaarden. De belangrijkste criteria voor de selectie van een aanbieder op de verzorgingsplaatsen laten zich echter goed vatten in eisen of randvoorwaarden. De verdeling van de vergunningen op de verzorgingsplaats vraagt dus niet om een vergelijkende toets.

Bij de keuze voor een verdeelmethode zijn meerdere studies betrokken die zijn uitgevoerd in opdracht van het ministerie van IenW. Zowel Radicand Economics en e-Conomics (2022) als Rebel Group (2023) geven aan dat veilen binnen de context van de verzorgingsplaatsen de meest geschikte verdeelmethode is als voorafgaand aan de verdeling voldoende duidelijk is aan welke eisen of voorwaarden een exploitant moet voldoen.¹⁷ Rebel Group geeft aan dat een veiling goed scoort op “het selecteren van de meest efficiënte partij, de opbrengsten voor de overheid en op de transparantie, de juridische houdbaarheid en de transactiekosten van het proces”. Rebel Group beoordeelt de veiling als geschikte verdeelmethode in de context van de verzorgingsplaatsen omdat randvoorwaarden die vanuit het publieke belang denkbaar zijn, zoals een minimaal vermogen van een laadpaal, of bepaalde eisen ten aanzien van de fysieke inrichting van de verzorgingsplaats, naar verwachting goed op voorhand te regelen zijn. Een derde onderzoek, uitgevoerd door SEO economisch onderzoek (2024) bevestigt dat de twee eerdergenoemde onderzoeken goed aansluiten op de economische theorie en eerdere studies naar de werking van veilingen.¹⁸

¹⁷ Radicand Economics en e-Conomics (2022). Verzorgingsplaatsen van de toekomst: verkenning van verdelingsmethodes;

Rebel Group (2023). Voorzieningen op verzorgingsplaatsen: onderzoek naar mogelijke verdeelmethoden

¹⁸ SEO economisch onderzoek (2024). Toetsing beleidskompas verzorgingsplaatsen

2.5 *Gebiedscriterium*

[*] Dit wetsvoorstel introduceert een gebiedscriterium voor aanbieders van exclusieve locaties voor laadpalen. Dit criterium houdt in dat een exploitant van een laadvoorziening, diezelfde voorziening niet kan uitbaten op de eerstvolgende verzorgingsplaats binnen 25 kilometer in dezelfde rijrichting op dezelfde weg. Het gebiedscriterium wordt momenteel al toegepast voor tankstations. Het gebiedscriterium heeft als doel weggebruikers voldoende keuzevrijheid te bieden tijdens een reis van A naar B. Het bieden van voldoende keuzevrijheid langs het hoofdwegennet is een belangrijke overweging op zichzelf, maar draagt ook bij aan een meer doelmatig gebruik van het wegennet omdat het aantal verplaatsingen van en naar het hoofdwegennet beperkt wordt. Bij weinig keuzevrijheid langs het hoofdwegennet zal een weggebruiker eerder uitwijken naar het onderliggend wegennet wat ten koste gaat van het doelmatig gebruik van de hoofdweg en het onderliggend wegennet onnodig belast.

Het gebiedscriterium dient met name als waarborg voor voldoende keuzevrijheid voor de weggebruiker op het hoofdwegennet. Het gebiedscriterium garandeert immers dat een weggebruiker niet dezelfde aanbieder treft als hij besluit door te rijden naar de eerstvolgende verzorgingsplaats op hetzelfde traject. Het gebiedscriterium dient niet als maatregel om concurrentie tussen aanbieders van laadpalen aan te jagen. Deze afbakening van het doel van het gebiedscriterium is het gevolg van toetsing ervan door Radicand Economics en e-Conomics (2022) en SEO economisch onderzoek (2024). De onderzoekers geven aan dat bijvoorbeeld het verbeteren van de prijstransparantie belangrijker is in het aanjagen van concurrentie. SEO oordeelt dat het gebiedscriterium kan bijdragen aan de keuzevrijheid van consumenten.

2.6 *Monitoring*

Voorliggend wetsvoorstel omvat een omvangrijke wijziging van het bestaande systeem voor vergunningverlening op de verzorgingsplaatsen. Ook heeft het wetsvoorstel betrekking op de transitie naar uitstootvrije mobiliteit, die veel onzekerheden kent. Met het oog hierop is het van belang dat de uitwerking en effectiviteit van de voorgenomen maatregelen goed gemonitord wordt. Het voornemen is daarom het wetsvoorstel binnen zeven jaar na inwerkingtreding te evalueren. Een gebruikelijke termijn is vijf jaar. Er is gekozen voor een periode van zeven jaar om rekening te houden met de tijd die verstrijkt tussen de inwerkingtreding van de wet en de ervaringen die opgedaan worden met achtereenvolgende momenten van uitgifte van vergunningen onder de nieuwe systematiek en de exploitatiefase.

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

3 Verhouding tot hoger recht

3.1 *Alternative Fuel Infrastructure Regulation (AFIR)*

De vergunningen die onder voorliggende wetsvoorstel toegekend zullen worden aan exploitanten op verzorgingsplaatsen leiden tot een netwerk van laadvoorzieningen. Met de instrumenten genoemd in hoofdstuk 2 wordt fysieke ruimte geboden om deze voorzieningen in te passen op de verzorgingsplaatsen en maatregelen genomen die exploitanten op de verzorgingsplaats beter in staat stellen te investeren in deze voorzieningen. Het wetsvoorstel legt echter geen concrete eisen op ten aanzien van de te realiseren hoeveelheid laadpunten. Deze keuze is aan de houder van de vergunning zelf. EU-wetgeving in de vorm van de Alternative Fuel Infrastructure Regulation (AFIR) schrijft wel voor hoeveel voorzieningen voor alternatieve energiedragers er minimaal gerealiseerd moeten worden langs of nabij het hoofdwegennet (specifiek het TEN-T netwerk). Het is de bedoeling dat een belangrijk deel van de benodigde (laad-)infrastructuur op verzorgingsplaatsen gerealiseerd wordt. Zoals hierboven aangegeven legt het wetsvoorstel hiervoor geen normen op. In plaats daarvan is het wetsvoorstel erop gericht het investeren in laadpalen en andere infrastructuur op verzorgingsplaatsen aantrekkelijker te maken. Marktpartijen doen zelf investeringen in laadpalen, gemotiveerd door de mogelijkheid hiervoor een sluitend verdienmodel vorm te geven.

De Alternative Fuel Infrastructure Regulation beoogt de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen in de EU te versnellen door o.a. bindende doelen op te nemen voor de uitrol van alternatieve tank- en laadcapaciteit op het Europese infrastructuur kern- en uitgebreide netwerk (*Trans-European Network for Transport - TEN-T4*) en op stedelijke knooppunten. De Commissie verwacht dat deze versnelling het beste bereikt kan worden via een verordening in plaats van een richtlijn.

Voor laadinfrastructuur stelt de verordening capaciteitsdoelen per elektrisch en hybride voertuig en zijn voor zowel lichte als zware voertuigen verplichte afstandsdoelen van maximaal 60 km tussen laadstations in beide rijrichtingen op het TEN-T-kernnetwerk opgenomen. Daarnaast zijn er capaciteitseisen in kW voor laadstations opgenomen en dienen lidstaten deze doelstellingen stapsgewijs te bereiken per 2025 en 2030. Op het TEN-T uitgebreide netwerk gelden dezelfde doelstellingen qua kW, alleen wordt voorgesteld deze vijf jaar later in te laten gaan, in 2030 en 2035. Voor zware voertuigen op het TEN-T uitgebreide netwerk is als afstandsdoel (max.) 100 kilometer opgenomen. Er zijn daarnaast capaciteitseisen in kW voor de veilige en beveiligde parkeerplaatsen voor vrachtwagens en bedrijfsvoertuigen en voor de stedelijke knooppunten opgenomen.

Voor LNG (vloeibaar aardgas) voor wegvervoer en zeevaart stelt het voorstel tot doel om per 1 januari 2025 een toepasselijke hoeveelheid infrastructuur uit te rollen langs het TEN-T kernnetwerk (weg) en in zeehavens op het TEN-T kernnetwerk, rekening houdend met de vraag.

Bovengenoemde doelen ten aanzien van de energie-infrastructuur langs het TEN-T-kernnetwerk gelden voor locaties aan of nabij het netwerk. Dit betekent dat zowel infrastructuur gerealiseerd op verzorgingsplaatsen als infrastructuur gerealiseerd nabij toe- en afritten bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen. Hoewel

verzorgingsplaatsen een locatie kunnen zijn voor (toekomstige) uitbreiding van het netwerk van waterstofvulpunten, zijn de doelen uit de AFIR niet een-op-een van toepassing op verzorgingsplaatsen. Wel is het met het oog op een veilig en doelmatig gebruik van het hoofdwegennet van belang dat energie-infrastructuur zoveel mogelijk direct langs de weg, dus op verzorgingsplaatsen gerealiseerd wordt. De inpassing van energie-infrastructuur op verzorgingsplaatsen zal worden vormgegeven in de inrichtingsplannen (zie ook 1.3.1)

3.2 *Dienstenrichtlijn*

Het aanbieden van voorzieningen op verzorgingsplaatsen betreft economische activiteiten die worden overgelaten aan marktpartijen. Dit brengt mee dat ook de Dienstenrichtlijn van toepassing is. Het doel van de Dienstenrichtlijn is, kort samengevat, het opheffen van belemmeringen voor de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en voor het vrij verkeer van diensten. Beperkingen daarop (zoals het instellen van een vergunning) zijn alleen gerechtvaardigd als dit non-discriminatoir, noodzakelijk en proportioneel is. Dit wetsvoorstel regelt het vergunningstelsel zonder onderscheid tussen ondernemingen in dezelfde markt actief zijn. Zonder dit vergunningstelsel kan de openbare functie van verzorgingsplaatsen niet worden gediend. Zonder regulering kan het veilig en doelmatig gebruik van de weg door het verkeer dat op verzorgingsplaatsen is aangewezen om op de autosnelweg te kunnen stoppen, niet worden verzekerd. Een minder ingrijpend stelsel is ontoereikend omdat dan onvoldoende regie kan worden gevoerd over de inrichting van de verzorgingsplaats. Als ondernemingen zich vrij of zonder voorafgaande toestemming zouden kunnen vestigen op verzorgingsplaatsen, zou de beschikbaarheid van de vrp door het openbaar verkeer (parkeergelegenheid) significant verminderen. Ten eerste omdat het deel van de vrp dat voor particuliere exploitatie is vergund gedurende die exploitatie in praktische zin niet beschikbaar is voor het openbaar verkeer en ten tweede omdat het – ook met vergunning – een vorm van gebruik is die anders blijft dan de openbare bestemming van de vrp.

De Dienstenrichtlijn biedt ruimte aan overheden om maatregelen of een vergunningstelsel in te stellen als dit vanwege een dwingende reden van algemeen belang noodzakelijk is. Vervolgens vloeit uit de Dienstenrichtlijn voort dat, als er wordt gekozen voor vergunningen, deze voor een onbepaalde tijd worden afgegeven. Dat biedt meer zekerheid aan ondernemers bij investeringen en het maken van een langetermijnstrategie. Een uitzondering is de situatie waarin het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang of in situaties waarin het aantal vergunningen beperkt is vanwege schaarste aan natuurlijke hulpbronnen of technische capaciteit. Als dat het geval is, moet een vergunning met een beperkte tijdsduur worden afgegeven.

Bij een beperkt aantal vergunningen is sprake van een schaarse vergunning. Vergunningverlening voor onbepaalde tijd zou dan betekenen dat deze schaarse ruimte nooit beschikbaar komt voor andere ondernemers. Dat beperkt de concurrentie, innovatie en diversiteit van het aanbod. Om onevenredige bevoordeling van vergunninghouders te vermijden is het van belang dat vergunningen die worden afgegeven voor het gebruik van schaarse middelen (zoals openbare ruimte) niet een onbepaalde duur hebben. Verder mogen vergunningen niet een dusdanig korte looptijd

hebben dat de investering niet redelijkerwijs kan worden terugverdiend, waarbij tevens rekening wordt gehouden met een billijke vergoeding van het geïnvesteerd vermogen. Omgekeerd zal de looptijd ook niet buitensporig lang zijn, omdat het dan een onevenredige bevoordeling voor de vergunninghouder wordt. In het wetsvoorstel is daarom een maximumtermijn opgenomen.

In voorliggend wetsvoorstel worden vergunningen voor onderscheiden diensten, met het oog op de Dienstenrichtlijn, maar ook met het oog op de bescherming van de openbare functie van de verzorgingsplaats, voor een beperkte duur toegekend aan de houder.¹⁹ De overwegingen en openbare belangen die hieraan ten grondslag liggen, zijn beschreven in hoofdstuk 1.

4 Verhouding tot nationale regelgeving

4.1 Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen

Voorliggend wetsvoorstel ziet op de verdeling van vergunningen voor de exploitatie van de voorzieningen laadstation en shop. Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op motorbrandstofverkooppunten (tankstations), deze worden toegekend aan een partij op basis van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen. In deze wet is geregeld dat de huurrechten van grond voor verkooppunten van motorbrandstoffen op verzorgingsplaatsen zijn onderworpen aan een veilingssysteem. Het huurrecht wordt sinds 2002 gelijkmatig gespreid geveild volgens een vooraf vastgesteld veilingsschema voor de duur van 15 jaar. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voert deze veilingen uit. In het kader van het traject voor de herinrichting zal vanzelfsprekend met bestaande locaties voor motorbrandstoffenverkoop rekening worden gehouden, gelet op keuzes die in de routekaart gemaakt worden voor de plaatsen waar tankstations al dan niet worden gediscontinueerd. Die keuzes kunnen doorwerken in het veilingsschema dat door het Rijksvastgoedbedrijf wordt gehanteerd. Omdat de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen voor tankstations reeds voorziet in een stelsel van exclusieve locaties op verzorgingsplaatsen, is het niet nodig daarin in dit wetsvoorstel ook te voorzien. De Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen zal zijn uitgewerkt, wanneer er geen huurovereenkomsten voor locaties voor motorbrandstoffen op verzorgingsplaatsen bij de wegen in beheer bij het Rijk meer zullen gelden. Vanaf dat moment zou de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen ingetrokken kunnen worden.

¹⁹ Om de looptijd van de vergunningen te bepalen is meer inzicht nodig in de terugverdientijd van voorzieningen op de verzorgingsplaats. Hiervoor wordt nader onderzoek gedaan. Dit onderzoek is nog bezig op het moment dat dit wetsvoorstel in internetconsultatie gaat.

4.2 *De Omgevingswet en daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving*

[*] Dit wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet zelf niet. Het regelt in aanvulling daarop de marktordening die nodig is om de initiatieven voor particuliere initiatieven waarop voor het aanbod op voorzieningen wordt vertrouwd. Daarnaast biedt de Omgevingswet het instrumentarium voor de fysieke inrichting van de verzorgingsplaatsen. Dit is in paragraaf 1.3.1 beschreven. De inrichting van exclusieve locaties op de verzorgingsplaatsen wordt vastgelegd in projectbesluiten. Deze actieve benadering, waarbij vooraf gedefinieerde locaties volgens een bepaalde planning in de markt wordt gezet, vervangt de huidige passieve benadering waarin aanvragen op volgorde van binnenkomst werden behandeld. Deze aanpak heeft gevolgen voor de wijze waarop omgegaan moet worden met mogelijk andere activiteiten op de verzorgingsplaats, dan de exploitatie van de genoemde voorzieningen. Voor deze restcategorie geldt dat andere initiatieven op verzorgingsplaatsen in beginsel niet mogelijk zijn, gelet op de functie en inrichting ervan voor de hoofdinfrastructuur. In aansluiting op de nieuwe uitgiftesystematiek en inrichtingsplannen, zullen daarom bij algemene maatregel van bestuur de regels van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving aangepast worden, zodat in de vergunningverlening voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een verzorgingsplaats, primair kan worden getoetst aan de inrichtingsplannen, en de vergunningen voor de beperkingengebiedactiviteiten vergunningen die daarin reeds zijn meegenomen.

4.3 *De Wegenwet*

Het wetsvoorstel heeft betrekking op wegen die openbaar zijn in de zin van de Wegenwet. Die hoedanigheid vormt de basis voor de beheertaak van het Rijk, die de autosnelwegen en autowegen, waaronder de verzorgingsplaatsen daarvan, vaak door aanleg, heeft bestemd voor het gebruik door het openbaar verkeer. Tenzij het gaat over wegen die door overdrachten bij het Rijk in beheer zijn genomen. De rechtsgevolgen van de openbaarheid van deze wegen is ten eerste dat zowel de staat als eigenaar, als Rijkswaterstaat als wegbeheerder, alle verkeer over de weg heeft te dulden, – met inachtneming van onder meer de beperkingen die voortvloeien krachtens wettelijke voorschriften tot regeling van het verkeer. Ten tweede is het Rijk als wegbeheerder onderhoudsplichtig. Deze openbare bestemming, waaraan in deze toelichting als openbare functie is gerefereerd, wordt behalve door actieve beheerdaden zoals onderhoud, ook beschermd door het passieve wegbeheer: de bescherming van het veilig en doelmatig gebruik van de weg overeenkomstig zijn functie, door vergunningstelsels zoals dat voor de beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot wegen in beheer bij het Rijk. Het onderhavige wetsvoorstel versterkt de mogelijkheid van Rijkswaterstaat om als wegbeheerder daadwerkelijk de openbare functie te beschermen, door de ordening van het aanbod van particuliere exploitatie,

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

een vorm van bijzonder gebruik, van openbare wegen. Dit wetsvoorstel hangt in zoverre samen met de Wegenwet en het recht van openbare zaken.

4.4 Aanpassingen van de Alcoholwet en het Vrijstellingsbesluit Winkeltijdenwet

In artikel 22 van de Alcoholwet is een regeling opgenomen die de verkoop van alcoholhoudende drank verbiedt op plaatsen waar brandstof voor particuliere vervoermiddelen worden verstrekt en in winkels die aan een tankstation zijn verbonden. Ook in ruimten langs een autosnelweg is verkoop van alcoholhoudende drank verboden, tenzij het gaat om gebruik ter plaatse in een wegrestaurant. Dit wetsvoorstel bevat een wijziging van artikel 22, om de regeling voor tankstations uit te breiden naar laadstations en zelfstandige gemakswinkels. Daarnaast zal op grond van artikel 8 van de Winkeltijdenwet, het Vrijstellingsbesluit Winkeltijdenwet bij algemene maatregel van bestuur worden aangepast, in het bijzonder artikel 6, om net zoals dat daarin voor tankstations is geregeld, shops op verzorgingsplaatsen in het algemeen vrij te stellen van de wettelijk verplichte sluiting in de nacht, op zondagen en feestdagen. De gemakswinkels op de verzorgingsplaats vervullen een andere rol dan reguliere winkels omdat ze weggebruikers in staat stellen tijdens een reis te eten, drinken of gebruik te maken van een wc. Shops die worden uitgebaat door andere aanbieders dan de exploitant van het tankstation vervullen eenzelfde functie. Het ligt dan ook voor de hand de bestaande vrijstelling voor gemakswinkels bij tankstations te verbreden.

4.5 Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek

Wie op een locatie een voorziening wil realiseren, heeft, behalve de benodigde vergunningen, waaronder die van dit wetsvoorstel, ook medewerking nodig van de Staat als grondeigenaar. De Staat verleent deze medewerking in de vorm van een huurovereenkomst, waarin een vergoeding wordt gevraagd voor de economische waarde van de grond die voor de exploitatie zal worden gebruikt. Dit wetsvoorstel regelt in artikel 12 enkele afwijkingen van het Burgerlijk Wetboek voor huurovereenkomsten voor locaties waarvoor vergunningen zijn verleend op basis van dit wetsvoorstel. Het gaat hier niet om huurovereenkomsten voor locaties voor tankpunten of tankstations. Voor dergelijke locaties zijn in de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen reeds bijzondere bepalingen inzake de huur opgenomen. In dit wetsvoorstel worden met die regeling vergelijkbare bepalingen opgenomen voor de locaties die op basis van dit wetsvoorstel zullen worden verdeeld. De afwijkingen zijn vergelijkbaar met de artikelen 3 en 4 van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen voor motorbrandstofverkooppunten, met dien verstande dat in het onderhavige wetsvoorstel geen veiling van de huurovereenkomst aan de orde is maar van een exploitatievergunning en dat het onderscheid tussen vestiging en exploitatie, dat in de benzinemarkt gemaakt wordt en dat in de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen heeft geleid tot een bijzondere regeling over onderhuur, voor de laad- en shop-voorzieningen niet relevant is. Hier is het immers steeds de vergunninghouder die zelf ook huurder zal worden.

5 Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

5.1 Inleiding

Het beoogde effect van het beschreven voorstel is dat de verzorgingsplaatsen een plek blijven waar de weggebruiker zijn reis kort kan onderbreken om te rusten of zijn voertuig van energie te voorzien, ook tijdens de transitie naar uitstootvrije mobiliteit.

Dit effect wordt bereikt door de wegbeheerder beter in staat te stellen regie te voeren op de inrichting van de verzorgingsplaats. Deze regie komt een veilige en doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats ten goede. Deze zorgt er ook voor dat de verzorgingsplaats een veilig en doelmatig gebruik van het hoofdwegennet ondersteunt omdat de verschillende functies en voorzieningen die hiervoor nodig zijn de benodigde ruimte krijgen. Een ander beoogd effect van het voorstel is dat er met een nieuwe verdeelmethode en vergunningsystematiek betere omstandigheden gecreëerd worden voor ondernemers om hun diensten aan te bieden op verzorgingsplaatsen. Het wordt voor een bredere groep ondernemers aantrekkelijk diensten aan te bieden en te investeren in de verzorgingsplaats, dit komt het aanbod van de voorzieningen – zowel de hoeveelheid als de kwaliteit ervan – ten goede.

Belangrijke belanghebbenden bij het beschreven voorstel zijn de weggebruikers, de ondernemers op de verzorgingsplaats (het bedrijfsleven) en de uitvoeringsorganisaties. De gevolgen van het voorstel voor de weggebruikers en het bedrijfsleven worden hieronder in meer detail beschreven. De gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties worden in meer detail beschreven in het volgende hoofdstuk 6.

5.2 De weggebruiker

De weggebruiker, zowel de bestuurder van een brandstofvoertuig als de bestuurder van een elektrisch voertuig, zal merken dat het voorzieningenniveau op verzorgingsplaatsen op peil blijft en dat de laadvoorziening langs het hoofdwegennet verbetert. Naarmate meer weggebruikers overstappen naar een elektrisch voertuig zal er meer behoefte zijn aan laden onderweg. De realisatie van meer laadinfrastructuur betekent dat wachttijden voor laadpalen beperkt worden, zodat weggebruikers hun reis vlot kunnen vervolgen. Maar ook gebruikers van brandstofvoertuigen zullen nog lange tijd bediend worden, de vraag naar fossiele brandstoffen zal naar verwachting afnemen gedurende een periode van decennia. Door gefaseerd het aantal tankstations langs het hoofdwegennet af te bouwen daalt het aanbod van fossiele brandstoffen mee met de vraag. Voor de resterende tankstations betekent dit dat het langer rendabel blijft om fossiele brandstoffen aan te bieden. De grotere regie van de wegbeheerder op de inrichting van de verzorgingsplaats, via de routekaart, inrichtingsplannen en verdeelprocedure (zie hoofdstuk 1.3), zorgt daarbij dat de inrichting van het terrein overzichtelijk en veilig blijft. De weggebruiker kan snel en gemakkelijk zijn weg vinden.

De effecten van het voorstel voor de weggebruiker zullen naar verwachting beperkt zijn op de korte termijn. Vergeleken met omringende landen kent Nederland een relatief hoge dichtheid van verzorgingsplaatsen. Op veel van deze locaties is het op dit moment mogelijk te rusten, tanken of laden, of iets te eten of drinken te kopen. Het belangrijkste beoogde doel van het voorstel, gezien vanuit de weggebruiker, is dat dit

voorzieningenniveau ook in de toekomst hoog blijft. Hiervoor is het nodig dat er de komende decennia voldoende laadinfrastructuur gerealiseerd wordt, om een groeiend elektrisch wagenpark te kunnen bedienen. Tegelijk is het van belang dat het aantal tankstations de komende decennia op een verantwoorde manier wordt afgebouwd, waarbij de afnemende vraag naar brandstoffen niet leidt tot gaten in de dekking van het landelijke netwerk.

[*] De grotere regie vanuit het Rijk op de inrichting van de verzorgingsplaats, evenals het beperken van het aantal laadstations tot maximaal één per verzorgingsplaats (net zoals op dit moment het geval is voor tankstations), vergroot de verkeersveiligheid op de verzorgingsplaats en verbetert de doorstroming. De regie stelt het Rijk beter in staat verzorgingsplaatsen op basis van een eenduidig plan in te richten, dit maakt navigeren op de verzorgingsplaats voorspelbaarder en daarmee veiliger. Voor weggebruikers betekent dit dat zij gemakkelijk en direct naar de juiste plek op de verzorgingsplaats kunnen rijden. Ook het maximaliseren van het aantal aanbieders op de verzorgingsplaats draagt hieraan bij door zoekgedrag, en dus het aantal manoeuvres over het terrein, te beperken.

De nieuwe verdeelsystematiek en de voorgestelde aanvullende maatregelen (de biedbeperking en het gebiedscriterium, zie hiervoor het overgangsrecht en de toelichting daarop in paragraaf 10, respectievelijk paragraaf 2.5) leiden in principe tot een grotere diversiteit aan aanbieders langs het hoofdwegennet. Dit komt de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen ten goede en biedt weggebruikers meer keuze tijdens hun reis.

5.3 *Het bedrijfsleven*

Het voorstel omvat enkele belangrijke veranderingen voor de partijen die actief zijn op de verzorgingsplaats, of actief willen zijn op de verzorgingsplaats. In algemene zin geldt dat het bedrijfsleven gaat profiteren van meer gelijke markttoegang, meer zekerheid en meer duidelijkheid over de toekomstige ontwikkeling van de verzorgingsplaats. Allereerst stelt het hanteren van separate locaties voor de verschillende voorzieningen op de verzorgingsplaats een bredere groep aanbieders in staat mee te dingen naar de vergunningen die nodig zijn om diensten aan te bieden op de verzorgingsplaats. Dit komt de markttoegang ten goede. Meer zekerheid wordt geboden doordat vergunningen op specifieke momenten periodiek worden verdeeld, via een openbare verdeelmethode. Buiten de verdeelmomenten om worden er geen nieuwe vergunningen verstrekt voor de exploitatie van voorzieningen op de verzorgingsplaats. Voor de ondernemers die actief zijn op de verzorgingsplaats betekent dit dat zij geen rekening hoeven te houden met de mogelijkheid – maar niet de zekerheid – van nieuwe toetreders tijdens de looptijd van hun vergunning. Dit bevordert investeringszekerheid en daarmee de kwaliteit van de geboden voorzieningen.

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

De introductie van een veiling als verdeelmethode voor locaties voor laden en shop betekent dat de exploitant die de vergunning via de verdeelmethode toegewezen krijgt, hiervoor betaalt. De verdeelmethode heeft op deze manier invloed op het verdienvermogen van een exploitant die actief is op de verzorgingsplaats. Het bedrag dat is betaald na de veiling van de vergunning is een extra uitgave die zal moeten worden terugverdiend tijdens de looptijd van de vergunning. De verdeelmethode kan op deze manier drempelverhogend werken, maar wordt nodig geacht om de vergunningen toe te kunnen kennen aan de partij die het beste in staat is deze voorziening uit te baten. Zie ook hoofdstuk 2.4 voor een nadere toelichting op de keuze voor de verdeelmethode.

De ondernemers die actief zijn (of willen zijn) op de verzorgingsplaats zijn een diverse groep. Deze groep bestaat uit grote multinationale ondernemingen, maar ook uit kleine (familie-)bedrijven. Ondernemers zijn actief in één markt, bijvoorbeeld elektrisch laden of het aanbieden van eten en drinken, of bieden een breed pakket van verschillende diensten aan. De diversiteit van deze groep betekent dat de maatregelen in het voorstel niet iedere partij op eenzelfde manier raken. Maatregelen die het functioneren van de markt in brede zin bevorderen, kunnen tegelijk beperkend zijn voor een deel van de ondernemers. De biedbeperking (zie ook het overgangsrecht en de toelichting daarop hieronder in paragraaf 10) is zo'n maatregel. Deze wordt toegepast om de veiling eerlijk te laten verlopen, door deelnemende partijen gelijkwaardige kansen te bieden om een locatie te verwerven. De consequentie van dezelfde maatregel is echter dat deze de ondernemingsvrijheid van een deel van de partijen op de verzorgingsplaats beperkt. Concreet kan een ondernemer op een aantal verzorgingsplaatsen niet zowel het laad- als tankstation uitbaten. Een andere beperkende, maar minder ingrijpende maatregel is het gebiedscriterium (zie ook 2.5). Het doel van het gebiedscriterium is om de weggebruiker meer keuzevrijheid te bieden langs het hoofdwegennet, de consequentie hiervan voor het bedrijfsleven is dat ondernemers niet in staat zijn eenzelfde voorziening aan te bieden op twee opeenvolgende verzorgingsplaatsen (in dezelfde rijrichting).

6 Uitvoering, toezicht en handhaving

De uitvoering van dit wetsvoorstel bestaat hoofdzakelijk uit de verdeling van exclusieve vergunningen door middel van een veiling. Dat is zowel voor Rijkswaterstaat als bevoegd gezag voor de vergunningverlening en voor het Rijksvastgoedbedrijf als eigenaar van de grond van belang. Bij de verdeling zal een model van de te vergeven vergunning beschikbaar moeten zijn, evenals de huurovereenkomst die voor de locatie gesloten zal moeten worden nadat de exploitatievergunning geveild is.

De functie van de exploitatievergunning is vooral om te bepalen wie de uit te geven locaties kan gaan exploiteren. De functie van de bestaande verlening van omgevingsvergunningen voor de beperkingengebiedactiviteiten op verzorgingsplaatsen door Rijkswaterstaat, verschuift naar het opstellen van inrichtingsplannen, wat in paragraaf 1.3.1 is toegelicht.

Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf zijn nauw bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel betrokken. In dit deel van de memorie van toelichting zal de rol van en

de impact op de uitvoeringsorganisaties worden beschreven. Deze tekst zal nog nader worden aangevuld, in afstemming met Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf, naar aanleiding van de uitvoerbaarheidstoetsen die parallel aan de internetconsultatie plaatsvinden.

7 Rechtsbescherming

Deze wet heeft een aantal gevolgen voor de rechtsbescherming rondom de besluitvorming over voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Op dit moment vindt de besluitvorming plaats over de vraag of en zo ja, hoe, voorzieningen op verzorgingsplaatsen aangeboden kunnen worden. Deze besluitvorming vindt plaats in het kader van omgevingsvergunningen voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot de verzorgingsplaatsen. In de praktijk worden deze besluiten soms voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en soms met een reguliere procedure. De ervaring leert dat besluiten in beide gevallen, veelal door concurrenten, worden bestreden in bezwaar- of beroepsprocedures.

[*] Door de introductie van exploitatievergunningen als verdelingsinstrument van exclusieve locaties verschuift de vraag of, en zo ja hoe, de voorzieningen ter plaatse ingericht kunnen worden van vergunningverlening naar de inrichtingsplannen. Exploitatievergunningen worden door Rijkswaterstaat aangewezen als onderdeel van een inrichtingsplan voor de hele verzorgingsplaats, hiervoor is de vergunning voor de beperkingengebiedactiviteiten al opgenomen. Zoals in paragraaf 1.3.1 is beschreven, wordt daarvoor gebruik gemaakt van het beschikbare instrumentarium van de Omgevingswet, in het bijzonder de projectbesluiten. Voor de rechtsbescherming betekent dit dat op de inrichting van een concrete verzorgingsplaats meer participatie en inspraak mogelijk wordt dan thans het geval is bij de besluitvorming op individuele vergunningsbasis. Daar komt bij dat ook voor de routekaart participatie mogelijk zal zijn.

Tegen een projectbesluit staat in de Omgevingswet beroep open in één instantie. Belangrijker is echter dat de omgevingsvergunning voor de beperkingengebiedactiviteit, waarover tussen vergunninghouders en concurrenten veel geschillen worden uitgevochten in bezwaar en beroep, straks onderdeel uitmaakt van het projectbesluit. Een beroep hiertegen zal moeten worden ingesteld voordat bekend is wie van de vergunning zal kunnen gaan profiteren. Dat wordt immers na vaststelling van het projectbesluit bepaald in de verdeling van de exploitatievergunning. Hoewel de exploitatievergunning een nieuw besluitmoment in het leven roept, en daartegen dus ook bezwaar en beroep open zal staan in het geval geschillen zouden ontstaan over de verdeling, is de verwachting dat de hier voorgestelde systematiek het aantal geschillen zal verminderen. Een bijdrage daaraan zal naar verwachting ook worden geleverd door het feit dat een systeem van exclusieve vergunningen het aantal besluiten per

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

verzorgingsplaats ook vermindert, ten opzichte van een systeem van meerdere vergunningen per voorziening op de verzorgingsplaats.

Het wetsvoorstel wijzigt bestaande wettelijke regelingen voor de rechtsbescherming niet.

8 Financiële gevolgen

8.1 Financiële gevolgen

PM: In dit deel van de memorie van toelichting zullen de financiële gevolgen van het wetsvoorstel worden beschreven. Deze tekst zal nog nader worden aangevuld in afstemming met het ministerie van Financiën.

8.2 Regeldruk

PM: wordt nader ingevuld naar aanleiding van de regeldrukeffectentoets door ATR. De uitkomsten van deze toets zullen de gevolgen van het wetsvoorstel voor met name ondernemers verder in beeld brengen. Het voornemen is ook een mkb-toets te laten uitvoeren op het moment dat de onderliggende regelgeving verder is uitgewerkt. Deze wijze waarop het wetsvoorstel wordt uitgewerkt in regelgeving bepaalt mede de gevolgen voor het mkb. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de manier waarop een veiling precies wordt vormgegeven en de voorwaarden waaronder partijen mee mogen doen. Met het oog hierop wordt de toets op een later moment uitgevoerd.

9 Advies en consultatie

9.1 Voorbereiding van dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel is ambtelijk voorbereid in een meerjarig traject, het programma 'verzorgingsplaatsen van de toekomst'. Als onderdeel van dit proces zijn de relevante belanghebbende partijen periodiek betrokken bij de besluitvorming en zijn er meerdere onderzoeken uitgevoerd door externe partijen, zowel voor de onderbouwing van de beleidskeuzes als de toetsing ervan. De rol van de belanghebbende partijen en de verschillende uitgevoerde onderzoeken zijn in onderstaande paragrafen in meer detail beschreven.

9.2 Consultatie belanghebbende partijen

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn verschillende belanghebbende partijen betrokken. Specifiek gaat het om de vertegenwoordigers van de petroleumindustrie en de (zelfstandige) tankstationondernemers, de wegrestaurants, aanbieders van laadinfrastructuur en vertegenwoordigers van weggebruikers en overige gebruikers van de verzorgingsplaats. Deze partijen zijn in de vorm van plenaire sessies en gesprekken met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat betrokken op belangrijke besluitvormingsmomenten, zoals het versturen van de visie verzorgingsplaatsen van de toekomst naar de Tweede Kamer.

9.3 *Beleidskeuzes op basis van uitgevoerde onderzoeken*

Gedurende de totstandkoming van een nieuw beleid op de verzorgingsplaatsen, dat uiteindelijk geleid heeft tot voorliggend wetsvoorstel, zijn op verschillende momenten onderzoeken uitgevoerd door externe partijen. Deze onderzoeken vormen een belangrijke basis voor het beleid op de verzorgingsplaatsen. In verschillende rapporten zijn alternatieve beleidskeuzes in kaart gebracht, voorgenomen keuzes getoetst of van nadere onderbouwing voorzien.

De verschillende onderzoeken zagen met name op de vraag hoe de verschillende vergunningen op de verzorgingsplaats af te bakenen, via welke verdeelmethode deze het beste konden worden toegekend aan een partij en welke aanvullende maatregelen nodig waren om een gelijk speelveld en lage toetredingsdrempels te waarborgen. Ook zijn de verschillende beleidskeuzes die raken aan de vergunningverlening integraal getoetst op effectiviteit en proportionaliteit. In de beschrijving van het wetsvoorstel (hoofdstuk 2) wordt verwezen naar de verschillende onderzoeken op basis waarvan het wetsvoorstel mede is vormgegeven.

9.4 *Internetconsultatie*

Deze paragraaf wordt verder uitgewerkt na afronding van de internetconsultatie.

10 Overgangsrecht en inwerkingtreding

Een spoedige inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is wenselijk. Dat houdt verband met het in hoofdstuk 1 geschetste belang van een eerste nieuwe uitgifte van locaties in 2028, als de vergunningen voor de eerste basisvoorzieningen energieladen die vanaf 2012 zijn uitgegeven, komen te vervallen.

[*] Vanaf de inwerkingtreding kunnen op dat moment zittende tankstationhouder of wegrestanthouders in beginsel geen laadvoorzieningen op hun locaties meer vragen. Dat is voorbehouden aan de exclusieve laadlocatie die met ingang van invoering op het hoofdwegennet plaats zal gaan vinden. Op dat moment nog geldige vergunningen voor laadpalen kunnen in beginsel nog blijven worden benut tot het moment waarop deze komen te vervallen. Naar verwachting is het aantal vergunningen voor laadpalen beperkt, nu sinds eind 2022 op basis van een tijdelijke beleidsregel terughoudend is omgegaan met het vergunnen van nieuwe laadpalen, om de nieuwe uitgifte van exclusieve locaties en de werking daarvan voor het hoofdwegennet niet in de weg te zitten.

De veiling van verschillende voorzieningen in separate locaties zal echter niet direct in zijn volledigheid kunnen worden toegepast vanaf het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt. In veel gevallen zal een locatie voor snelladen geveild worden op een verzorgingsplaats met een nog lopende huurovereenkomst voor een tankstation. Dit tankstation beschikt in de regel over een gemakswinkel, die sterk verweven is met het

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

tankstation. Deze verweving is zowel fysiek (de gemakswinkel en het tankstation vormen een enkel gebouw), operationeel (de operatie van het tankstation wordt ondersteund vanuit de gemakswinkel, bijvoorbeeld omdat daar wordt afgerekend of omdat er vanuit de winkel toezicht wordt gehouden op het voorterrein waar de tankzuilen staan) als juridisch (de vergunning voor de gemakswinkel is al vergeven en heeft – in dit voorbeeld – nog een resterende looptijd). Toepassing van het principe 'een dienst, een locatie' op de lopende huurovereenkomst zou een ingrijpende aanpassing vragen van de praktijksituatie en inbreuk maken op een lopend recht. Om deze reden is ervoor gekozen de bestaande bundeling tussen een nog tankstation en shop te eerbiedigen tot het moment dat de huurovereenkomst van het tankstation afloopt.

Afhankelijk van de keuzes die voor de betreffende verzorgingsplaats in de routekaart worden gemaakt, vindt daarna de afbakening van afzonderlijke locaties onverkort toepassing. Als het tankstation opnieuw wordt geveild,²⁰ zal het principe 'een voorziening, een locatie' volledig worden toegepast. Dat betekent dat bij de nieuwe uitgifte van tankstation niet langer de mogelijkheid wordt geboden een gemakswinkel uit te baten onder dezelfde vergunning. De gemakswinkel wordt dan immers als aparte locatie in de markt gezet. Dat heeft tot gevolg dat na invoering van dit wetsvoorstel tankstations als zelfstandige voorziening worden geveild, met een betaalmogelijkheid bij de benzinepomp.

[*] Als er op een verzorgingsplaats nog een bestaand tankstation met shop wordt geëxploiteerd op het moment dat er een exclusieve locatie laden wordt verdeeld, zal niet in alle gevallen meteen een exclusief zelfstandige locatie shop kunnen worden verdeeld. De verzorgingsplaats telt immers nog een bestaande shop met een resterende looptijd. Afhankelijk van de situatie kan er dan voor worden gekozen pas een exclusieve locatie voor de shop in de markt te zetten nadat de bestaande huurovereenkomst voor de locatie met het tankstation (inclusief de bestaande shop) afloopt. Een alternatieve mogelijkheid is dat wel een extra locatie voor een shop wordt verdeeld volgens de nieuwe systematiek, maar dan met een beperktere duur. Deze beperkte duur wordt dan zo gekozen dat deze afloopt op het moment dat de vergunning voor de shop bij het tankstation eindigt. De extra shop die op deze manier met een beperkte duur in de markt wordt gezet zal dan op locatie van het laadstation mogelijk worden gemaakt. Voorwaarde is wel dat deze extra shop op de verzorgingsplaats ingericht kan worden en is opgenomen in het inrichtingsplan.

Biedbeperking

Bij de verdeling van de verschillende locaties wordt een overgangsrechtelijke maatregel nodig geacht om deelnemende partijen een gelijk speelveld te bieden, zodat

²⁰ Of een benzinestation opnieuw wordt geveild nadat de huurovereenkomst is afgelopen wordt besloten in het traject van de routekaart. Zie voor een korte toelichting op de routekaart ook hoofdstuk 1.3.1.

* Zie leeswijzer aan het begin van de memorie van toelichting: of exploitatievergunningen als exclusieve vergunning in de markt worden gezet hangt af van de uiteindelijke keuze voor concurrentie op, of tussen verzorgingsplaatsen.

de meest geschikte partij de beste kans maakt een locatie te verwerven. Een tijdelijke maatregel die dit gelijke speelveld moet bevorderen is een biedbeperking. Wanneer er op een verzorgingsplaats een tweede shop wordt verdeeld is een biedbeperking nodig om het gelijke speelveld te borgen. Er is sprake van een tweede shop wanneer er op een verzorgingsplaats, op basis van dit wetsvoorstel, een vergunning wordt verdeeld en de huurovereenkomst van het bestaande tankstation met shop nog niet afgelopen is.

Deze biedbeperking is nodig om strategisch bieden te voorkomen. Strategisch bieden houdt in deze context bijvoorbeeld in dat de zittende exploitant van het tankstation hoog inzet op de te veilen laadlocatie, niet om er laaddiensten aan te kunnen bieden maar om op deze manier een shopmonopolie veilig te stellen. Als de zittende exploitant zowel de laad- als tanklocatie verwerft wordt er geen concurrerende shop gerealiseerd op de verzorgingsplaats, terwijl deze er wel was geweest als beide locaties door verschillende partijen waren gewonnen. Strategisch bieden verstoort de verdeelmethode en kan ertoe leiden dat een locatie wordt verkregen om maatschappelijk ongewenste redenen. In het uiterste geval kan dit ertoe leiden dat er op de laadlocatie te weinig of geen laadpalen worden gerealiseerd, omdat de winnaar van de veiling primair de intentie had een shopmonopolie zeker te stellen. De biedbeperking is overgangsrecht en zal daarom slechts tijdelijk werken. Ook wordt de maatregel toegepast in de specifieke situatie waarin er op een verzorgingsplaats een tweede shop te verdelen is, die onderdeel is van het laadstation. Op verzorgingsplaatsen waar een tweede shop niet kan worden ingepast, of waar de verzorgingsplaats te klein is om zowel een laad- als een tankstation in te passen, is er geen tweede shop te verdelen en is een biedbeperking niet nodig. Een biedbeperking is ook niet langer nodig in het beoogde eindbeeld, waarin iedere voorziening als een separate locatie wordt verdeeld.

De noodzaak van een tijdelijke biedbeperking om een goed verloop van de verdeelmethode te borgen werd als eerste benoemd door Radicand Economics en e-Economics (2022). De noodzaak van een biedbeperking is vervolgens getoetst door SEO economisch onderzoek (2024). SEO oordeelt dat de biedbeperking vanuit een puur economisch oogpunt geen efficiënte maatregel is, maar wel een valide oplossing is gegeven de praktijksituatie op verzorgingsplaatsen. Verder benadrukt SEO dat de omvang van het risico op strategisch biedgedrag niet is vastgesteld. Dit oordeel van SEO is aanleiding geweest om de biedbeperking als maatregel scherper af te bakenen, door het te beperken tot overgangsrecht. En deze alleen in te zetten wanneer het verdelen van een tweede shop maakt dat het gelijke speelveld in het geding komt. De biedbeperking is geen maatregel die wordt toegepast om eventuele andere waarderingsvoordelen te adresseren, zoals een informatievoordeel dat zittende partijen mogelijk hebben op het moment dat een locatie verdeeld wordt. Een alternatief voor de biedbeperking, dat genoemd wordt door SEO en Oxera, is het stellen van minimumeisen aan de kwaliteit en kwantiteit van de (laad-)voorziening.²¹ Dit alternatief is echter niet wenselijk omdat er ook dan sprake blijft van een

²¹ Oxera (2023). Verzorgingsplaatsen van de toekomst: beoordeling van de economische onderbouwing voor een biedbeperking

biedvoordeel voor de zittende exploitant van een tankstation, in de situatie zoals in de tekst hierboven beschreven. Een gelijk speelveld wordt hiermee niet bereikt. Een kwantiteitseis ondervangt weliswaar het risico dat er onvoldoende laadpalen worden gerealiseerd, maar er is wel sprake van een hogere toetredingsdrempel voor andere partijen dan de zittende exploitant van het tankstation.

CONCEPT

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1 (begripsbepalingen)

Weg, verzorgingsplaats

Het wegbegrip is beperkt tot de autowegen en autosnelwegen die in beheer zijn bij het Rijk. Verzorgingsplaatsen zijn onderdeel van de door het Rijk beheerde weg. Verzorgingsplaatsen zijn ontsloten vanaf de hoofdrijbaan en maken onderdeel uit van het gesloten stelsel van hoofdwegen in beheer bij het Rijk. Op de rijbaan van autowegen en autosnelwegen is het verboden om een voertuig te laten stilstaan (art. 43 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990). Verzorgingsplaatsen zijn van de (hoofd)rijbaan gescheiden plaatsen die onderdeel vormen van de weg en waar het openbaar verkeer gelegenheid heeft even stil te staan of kortstondig te parkeren met het oog op een goed verloop van de reis of rit. Verzorgingsplaatsen hebben zodoende een belangrijke verkeersfunctie op het hoofdwegennet. Het gaat dan over de functie die verzorgingsplaatsen voor het openbaar verkeer hebben als infrastructurele werken, dus inclusief het weglichaam, afwatering, bermen en bermsloten, weguitrusting, kunstwerken en hetgeen verder naar zijn aard daartoe behoort.

Locatie

Het begrip locatie is een gedeelte van een verzorgingsplaats, dat is ingericht of dat is in te richten voor een van de voorzieningen voor laden, gemakswinkels of tanken waarop deze wetgeving ziet. De locatie heeft dus betrekking op een deel van het infrastructurele werk verzorgingsplaats. Het gaat daarbij om een locatie die is ingericht of die is in te richten voor één van deze voorzieningen. Het begrip locatie sluit aan bij de wijze waarop dit begrip in de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen is vormgegeven – in die wet gaat het uitsluitend om een locatie voor een motorbrandstofverkoop punt, vanuit de civielrechtelijke verhouding. Het begrip laat onverlet of en in hoeverre op de locatie deze of andere activiteiten zijn toegestaan – dat is aan de publiekrechtelijke regelgeving en besluitvorming.

exploitant van een laadpunt, laadstation

Voor deze begrippen is aangesloten bij Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU.

exploitatievergunning

Het begrip exploitatievergunning is in dit wetsvoorstel uitsluitend gereserveerd voor de exploitatievergunning in de zin van artikel 3 van dit wetsvoorstel, die is verdeeld overeenkomstig een procedure als bedoeld in artikel 7 van dit wetsvoorstel. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om de omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot de verzorgingsplaatsen die deel uitmaken van een weg in beheer bij het Rijk, die in de Omgevingswet is geregeld. Deze omgevingsvergunning zal in de regel materieel worden verleend bij de vaststelling van het projectbesluit. De exploitatievergunning in dit hoofdstuk bepaalt

echter wie deze vergunning mag uitvoeren voor de realisatie van de werken, en de vergunde locatie mag exploiteren.

Voorziening

Het begrip voorziening is in deze wet beperkt tot de voorzieningen die zijn opgesomd in artikel 2 of die bij algemene maatregel van bestuur daaraan gelijkgesteld zijn.

Artikel 2 (toepassingsbereik: voorzieningen op het hoofdwegennet)

Dit artikel regelt de reikwijdte van dit wetsvoorstel, dat allereerst geografisch is afgebakend tot de verzorgingsplaatsen. Dat zijn, mede gelet op de definitie van het begrip 'weg' in dit wetsvoorstel, de verzorgingsplaatsen die horen bij de autowegen en autosnelwegen in beheer bij het Rijk. Alleen voor deze wegen en verzorgingsplaatsen rust de verantwoordelijkheid van het onderhoud en de goede staat en werking van de infrastructuur op het Rijk. Het gaat hier bovendien alleen om de wegen die in beheer zijn bij het Rijk die behoren tot het hoofdwegennet. Verzorgingsplaatsen bij wegen die in beheer zijn bij andere overheden of bij niet-autowegen en niet-autosnelwegen in beheer bij het Rijk, vallen dus buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

De tweede afbakening in dit artikel is naar type voorzieningen, die op locaties van verzorgingsplaatsen worden gerealiseerd en geëxploiteerd. Het gaat dan om laden en gemakswinkels. De voorziening 'tankpunt of tankstation' van fossiele motorbrandstoffen valt buiten bereik van dit wetsvoorstel. Vergunningen voor locaties voor motorbrandstoffenverkoop vallen niet onder dit wetsvoorstel, maar blijven ongewijzigd onder de Omgevingswet vallen, die wordt toegepast in samenhang met de toepassing van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen, waarin de veiling van locaties voor motorbrandstoffenverkoop geregeld blijft.

Artikel 3 (exclusieve exploitatievergunning)

Eerste en tweede lid

Dit artikel beperkt, in samenhang met artikel 4, het aantal op grond van artikel 7 te verdelen exploitatievergunningen voor laden of shops tot maximaal **[#één of mogelijk enkele]** per verzorgingsplaats.

Vanaf inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden voor laden of shops uitsluitend exclusieve vergunningen verleend, op in het inrichtingsplan (projectbesluit) vastgestelde locaties. Aanvragen voor deze voorzieningen die buiten de tenderprocedures om worden gedaan, of aanvragen die betrekking hebben op andere locaties dan in de tenderprocedure worden verdeeld, worden geweigerd.

Aanvragen voor andere voorzieningen of activiteiten, zullen in beginsel ook worden geweigerd, zij het niet op basis van de voorgestelde wet. In aansluiting op dit wetsvoorstel zullen de regels over activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving en de beoordelingsregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving zodanig worden aangepast dat de mogelijkheden om een omgevingsvergunning voor andere beperkingengebiedactiviteiten op de verzorgingsplaats te verkrijgen dan de realisatie

of de exploitatie van de in dit wetsvoorstel geregelde voorzieningen, zeer beperkt zullen worden.

Artikel 4 (aantal vergunningen en keuzevrijheid weggebruiker)

Eerste lid

Het aantal laadstations en gemakswinkels wordt beperkt tot **[een of enkele]** per verzorgingsplaats, voor zover op basis van een projectbesluit de locaties voor deze voorzieningen zijn vastgesteld voor de relevante verzorgingsplaats. Zoals in artikel 15, eerste lid, is geregeld, vallen op het daarin bepaalde moment reeds bestaande wegrestaurants of shops, gedurende de dan geldende looptijd, buiten deze regel. Deze rechten worden derhalve geëerbiedigd, tot het moment waarop de rechten op die wegrestaurants of shops voor het eerst na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel komen te vervallen.

Tweede lid

Dit onderdeel regelt een zogenoemd gebiedscriterium, dat erop is gericht de weggebruiker keuzevrijheid te geven in laadstations tussen opeenvolgende verzorgingsplaatsen in dezelfde rijrichting. Het gaat hier om een vergelijkbaar gebiedscriterium zoals dat ook lang voor tankstations heeft gefunctioneerd. Deze regel gaat gepaard met overgangsrecht op grond waarvan reeds vergunde basisvoorzieningen laden en reeds vergunde aanvullende voorzieningen onder oude regime, niet meetellen voor het gebiedscriterium. Dat gebiedscriterium geldt dus uitsluitend voor nieuw uit te geven locaties voor laadvoorzieningen op basis van dit wetsvoorstel.

Artikel 5 (aanvragen)

Dit artikel geeft de belangrijkste aanvraagvereisten en regelt een grondslag voor nadere regeling bij ministeriele regeling. De aanvraag dient zodanig te zijn dat deze kan worden getoetst aan de criteria die in artikel 6 zijn weergegeven. Daarnaast is van belang dat de aanvraag inzicht geeft in door de exploitant voorgenomen plannen met de locatie. Zowel voor de planning van de realisatie, die mogelijk afgestemd moeten worden op de herichting van overige delen van de verzorgingsplaats als over de voorgenomen exploitatie. Bovendien is de aanvraag van belang omdat alleen voldragen plannen voor de exploitatie tot vergunningverlening en dus tot deelname aan de veiling kunnen leiden.

Artikel 6 (beoordelingscriteria)

Dit artikel regelt de beoordelingscriteria waaraan elke aanvraag die meedoet aan een verdelingsprocedure, zal worden beoordeeld. Dat is in de eerste plaats een toetsing aan de voorgenomen ontwikkeling van de verzorgingsplaats; dat wil zeggen een toets aan de locatie en aan eventuele andere inrichtingseisen die in het kader van het projectbesluit zijn vastgelegd. Daarnaast het kader dat ook geldt voor de verlening van de omgevingsvergunningen voor de beperkingengebiedactiviteiten voor de realisatie van de voorzieningen, met inbegrip van de regels van het Besluit activiteiten leefomgeving waaraan voldaan zal moeten worden.

Artikel 7 (verdeling) en artikel 8 (betalingsverplichting)

Artikel 7 regelt welke procedures door de minister van Infrastructuur en Waterstaat gehanteerd kunnen worden voor de verdeling van de vergunningen: een veilingprocedure. Daarbij is van belang dat voor de aanvrager die op basis van de veiling in aanmerking komt voor een exploitatievergunning, door de uitkomst van de veiling een betalingsverplichting ontstaat. Eerst na betaling zal vergunningverlening plaatsvinden. En bij niet tijdige betaling, gaat de vergunning over op de eerstvolgende aanvrager die voor verlening in aanmerking komt. Daarnaast kan geen kwijtschelding of uitstel van betaling worden verleend omdat dit zich niet goed verhoudt tot de aard en het doel van de veiling. Voor het overige geldt de bestuurlijke geldschuldenregeling van de Algemene wet bestuursrecht onverkort.

Artikel 9 (vergunning)

Omdat de exploitatievergunningen voor de verschillende voorzieningen worden beperkt tot een of enkele per verzorgingsplaats, voor zover die voorzieningen op deze verzorgingsplaats relevant zijn, is sprake van schaarse vergunningen. Onder artikelen 11 en 12 van de Dienstenrichtlijn is het bij dergelijke in aantal beperkte vergunningen verplicht om de vergunning voor bepaalde tijd te verlenen. Naast deze beperking, kunnen ook andere beperkingen worden gesteld en voorschriften aan een vergunning worden verbonden. Een van de voorwaarden is dat in de vergunning een termijn wordt opgenomen waarbinnen met de uitvoering dient te zijn gestart.

Artikel 10 (wijziging, intrekking)

Voor de regels over wijziging en intrekking is aangesloten bij de systematiek die wordt toegepast voor de Wet windenergie op zee, waarin sprake is van een vergelijkbare uitgifte van vergunningen. Daarnaast zijn gronden tot intrekking opgenomen die verband houden met de omgevingsvergunning voor de beperkingengebiedactiviteit voor de fysieke laadpalen of gemakswinkel. Het achterliggende belang is dat de verzorgingsplaats aan zijn functie moet kunnen blijven beantwoorden, en dat voorzieningen kunnen worden geëxploiteerd voor zover dat binnen die kader mogelijk is. Als een vergunning niet wordt benut, is het bovendien van belang deze opnieuw uit te kunnen geven aan andere gegadigden, in het belang dat de weggebruiker kan hebben bij de voorziening.

Artikel 11 (overdraagbaarheid van de vergunning)

De regels over de overdraagbaarheid sluiten aan bij de regeling die geldt voor omgevingsvergunningen in de Omgevingswet.²² Er is voor gekozen geen beperking te stellen aan de overdraagbaarheid. Dat betekent dat een eenmaal geveilde vergunning, over kan gaan op een andere exploitant, bijvoorbeeld door een bedrijfsovername. Daarbij zal wel steeds acht geslagen moeten worden op de verplichting van artikel 4, tweede lid. Voor de toestemming die is vereist, geldt dat deze van rechtswege is verleend, indien deze niet tijdig is gegeven.

²² Met name artikel 5.37, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet.

Artikel 12 (verhouding tot huurrecht)

Eerste lid

Wie op een locatie een voorziening wil realiseren, heeft, behalve de benodigde vergunningen, waaronder die van dit wetsvoorstel, ook medewerking nodig van de Staat als grondeigenaar. De Staat verleent deze medewerking in de vorm van een huurovereenkomst, waarin een vergoeding wordt gevraagd voor de economische waarde van de grond die voor de exploitatie zal worden gebruikt. Dit artikel regelt de bepalingen die afwijken van het Burgerlijk Wetboek voor huurovereenkomsten voor locaties waarvoor vergunningen zijn verleend op basis van dit wetsvoorstel. Dat wil zeggen dat het gaat over locaties voor een laadpunt of laadstation, voor een gemakswinkel of een combinatie van deze voorzieningen. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om huurovereenkomsten voor locaties voor tankpunten of tankstations. Voor dergelijke locaties zijn in de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen reeds bijzondere bepalingen inzake de huur opgenomen. In dit wetsvoorstel worden met die regeling vergelijkbare bepalingen opgenomen voor de locaties die op basis van dit wetsvoorstel zullen worden verdeeld. De afwijkingen zijn vergelijkbaar met de artikelen 3 en 4 van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen voor motorbrandstofverkooppunten, met dien verstande dat in het onderhavige wetsvoorstel geen veiling van de huurovereenkomst aan de orde is en dat het onderscheid tussen vestiging en exploitatie, dat in de benzinemarkt gemaakt wordt en dat in de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen heeft geleid tot een bijzondere regeling over onderhuur, voor de laad- en shop-voorzieningen niet relevant is. Hier is het immers steeds de vergunninghouder die zelf ook huurder zal worden. Het gaat in dit artikel uitsluitend over huurovereenkomsten voor locaties waarvoor een vergunning is verleend op grond van artikel 4 van dit wetsvoorstel. Dit artikel is dus niet van toepassing op huurovereenkomsten die zijn gesloten voorafgaand aan die heruitgifte, zoals lopende exploitaties.

Tweede lid

Tussen de Staat en de huurder ontstaat een bijzondere rechtsverhouding. Onderdeel van deze bijzondere rechtsverhouding zijn de vergaande bevoegdheden van de huurder ten aanzien van de opstallen. De huurder huurt in de eerste plaats een locatie, dat wil zeggen: een gedeelte van de verzorgingsplaats dat is ingericht of is in te richten voor een bepaalde voorziening. De Staat verhuurt de grond onbebouwd. De vraag wat er met deze locatie – de grond – mag gebeuren, wordt door het publiekrecht bepaald. Die grond kan onbebouwd zijn, maar ook bebouwd; wat er op de locatie staat, kan per locatie verschillen. Wanneer de grond van de locatie bebouwd is, is de huurder - uiteraard binnen de beperkingen van de huurovereenkomst en van voorschriften van bestuursrechtelijke aard - vrij om aan de bebouwing, beplanting en installaties die hij bij het begin van de huur aantreft te veranderen wat hij wil, en dat ook gedurende de huurtijd te doen. Wel dient de huurder ervoor te zorgen, dat alles in een behoorlijke staat verkeert en blijft verkeren. Dit is gebaseerd op de gedachte dat degene die een locatie in gebruik krijgt, verantwoordelijk is voor wat hij op die locatie aanbrengt aan bebouwing en dergelijke, indien hij die bebouwing meent nodig te

hebben voor zijn werkzaamheden. Hiervoor is dus een bijzondere regeling opgenomen die het bepaalde in de artikelen 215 en 217 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek nader uitwerkt. Zonder deze bijzondere regeling is niet zeker dat de verhuurder niet hoeft in de staan voor de kwaliteit van de opstallen.

Het gaat in dit artikel uitsluitend over een privaatrechtelijke bevoegdheid, die de huurder anders niet zonder toestemming van de verhuurder zou hebben. Zij laat onverlet dat wettelijke voorschriften van toepassing kunnen zijn op het gebruik van deze bevoegdheid voor het aanbrengen, wijzigen of verwijderen van gebouwen, werken of beplantingen en de bijkomende handelingen. Het artikel geeft dus geen vrijwaring van omgevingsrechtelijke of andere publiekrechtelijke verboden, van vergunningen op basis van deze wet of andere regelgeving of van andere eisen.

Derde lid

De vergunningen die krachtens dit wetsvoorstel worden verleend, zijn exclusief (artikel 5) en derhalve in looptijd beperkt (artikel 10). In aansluiting daarbij dient vermeden te worden dat het huurrecht langer door kan lopen dan de vergunningplicht.

Vierde lid

Om de bijzondere rechtsverhouding tussen de Staat en de huurder de vorm te kunnen geven in de huurovereenkomst van de locatie (de grond) tussen de Staat en de huurder, is het noodzakelijk om de toepassing van de bepalingen (artikelen 290 tot en met 310) over de huur van bedrijfsruimten in afdeling 6 van titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek uit te sluiten. Dit betreft immers regelingen voor huurders van gebouwde onroerende zaken die niet kunnen worden toegepast op de (onbebouwde) verhuur van de locaties van de verzorgingsplaats. Daarnaast is het ook noodzakelijk af te wijken van een aantal dwingendrechtelijke bepalingen van het algemene huurrecht. Daartoe is voorzien in een bijzondere regeling over enkele mogelijkheden om in de huurovereenkomst van de algemene verplichtingen van huurder of verhuurder af te kunnen wijken ten nadele van de huurder, door het buiten toepassing verklaren van de artikelen 206, derde lid, 215, zesde lid, en 226, vierde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Het gaat dan om onderwerpen als het verhelpen van gebreken, het veranderen van het gehuurde, de ontruimingsbescherming en koop breekt geen huur.

De afwijking ten aanzien van de ontruimingsbescherming in artikel 230a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek is opgenomen omdat niet valt uit te sluiten dat er zich op een locatie gebouwde onroerende zaken als bedoeld in dat artikel bevinden. Bij de beëindiging van de huurovereenkomst zou de voormalige huurder het genot van het gehuurde van de opvolgend huurder kunnen beperken door zich te beroepen op de bescherming van artikel 230a van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Dat zou een ernstige verstoring opleveren van het idee dat het genot van een locatie in zijn geheel, dus met alle zaken die zich op een locatie bevinden, aan de actuele huurder toekomt.

Vijfde lid

Dit artikellid geeft de basis voor een restwaarderegeling voor werken, gebouwen of beplantingen die na afloop van de huurtermijn door de huurder op de locatie worden

achtergelaten, met het oog op het gebruik van de opvolgende huurder. Via de verhuurder (de Staat) wordt de restwaarde door de opvolgend huurder vergoed aan de vertrekkend huurder. Of en zo ja, welke werken, gebouwen of beplantingen achter kunnen blijven, zal in overleg met de verhuurder en het bevoegd gezag moeten worden bepaald. Deze vergoeding geldt in de plaats van de aanspraak die een gewone huurder kan maken voor veranderingen aan het gehuurde (artikel 216, derde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek).

Voor de waardebepaling is aangesloten bij de systematiek van de Wet waardering onroerende zaken. Het gaat om de vervangingswaarde, als bedoeld in artikel 17, derde lid, van die wet. Hoe die moet worden berekend is op basis van artikel 20, tweede lid, van die wet, thans uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit onderbouwing en uitvoering waardebepaling Wet waardering onroerende zaken en op basis daarvan in artikel 4, van de Uitvoeringsregeling instructie waardebepaling Wet waardering onroerende zaken. In de praktijk zal hiervoor een taxatiewijzer worden gehanteerd door de Staat. Onderzocht wordt nog of kan worden aangesloten bij taxatiewijzers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, al dan niet in aangepaste vorm.

Artikel 13 (handhaving)

De bestuursrechtelijke handhaving is opgedragen aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat, die tevens bevoegd gezag is voor de verlening van de vergunning.

Artikel 14 (aanpassing Alcoholwet)

Behalve deze aanpassing van de Alcoholwet, zal ook bij algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 8 van de Winkeltijdenwet een aanpassing noodzakelijk zijn van artikel 6 van het Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet, wat thans alleen geldt voor benzinstations, maar ook dient te gaan gelden voor laadstations en gemakswinkels op verzorgingsplaatsen.

Artikel 15 (overgangsrecht wegrestaurants, tankstation shops en biedbeperking)

Eerste lid

Zie voor de toelichting bij dit overgangsrecht voor de invoering van een maximum van één gemakswinkel per verzorgingsplaats, de toelichting bij artikel 4, eerste lid. Onderscheid is gemaakt tussen klassieke wegrestaurants, die in de vorige eeuw op langdurige rechten van erfpacht zijn uitgegeven en de zogenoemde shops, al dan niet met uitgebreide restauratieve voorzieningen, die staan op locaties voor motorbrandstofverkooppunten waarvoor onder de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen huurovereenkomsten zijn aangegaan. Voor beide geldt dat als ze reeds aanwezig waren, voor inwerkingtreding van deze wet, ze niet meetellen voor het bepalen van het maximum in de zin van artikel 5, eerste lid.

Tweede lid

Dit overgangsrecht regelt dat het gebiedscriterium uitsluitend van toepassing is op onder dit wetsvoorstel verdeelde locaties. Niet op laadstations of laadpalen waar voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vergunning is verleend.

Derde lid

Dit onderdeel regelt als overgangsrecht een biedbeperking voor de huurder of onderhuurder van een locatie van een motorbrandstofverkooppunt waarop ook een shop is gevestigd. Deze mogen niet deelnemen aan de verdeling van een exploitatievergunning voor laadstation met shop, op basis van artikel 7, eerste lid, onder a of b, als daardoor beide shops op dezelfde verzorgingsplaats tijdelijk in handen kunnen komen van dezelfde persoon. Zie voor de toelichting van deze maatregel, het algemeen deel van deze toelichting. Deze beperking geldt uitsluitend tijdens de veiling.

Artikel 16 (inwerkingtreding)

Inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is beoogd op [1 januari 202x], zodat de wet tijdig beschikbaar is voor de vaststelling van locaties bij projectbesluit en de daarop volgende tenderprocedure van exclusieve vergunningen, met het oog op de eerste herinrichting van verzorgingsplaatsen in 2028. In dat jaar loopt op een aanzienlijk aantal verzorgingsplaatsen de eerste basisvoorzieningen laden af, en zal de ontwikkeling van deze verzorgingsplaatsen ter hand genomen moeten worden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,