VEMOBIN

De Minister van I&W

T.a.v. dhr B. Madlener

Rijnstraat 8

2515 XP te Den Haag

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Input in het kader van de consultatie "Wet marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen".

Uit de consultatie documenten leidt VEMOBIN af dat er alle ruimte wordt geboden om wijzigingen in het voorliggende concept-wetvoorstel "*Regels over de marktordening van het aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen (Wet marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen)*" voor te stellen, reden waarom VEMOBIN het van waarde acht haar voorstellen voor verbetering nogmaals in te brengen via deze consultatie.
Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de variant, waarin alle rechten op de verzorgingsplaats aan een partij worden uitgegeven ("alles-in-1-hand"/A-variant) op geen enkele wijze in overweging is genomen bij de opzet van het concept-wetvoorstel en hierin zelfs expliciet wordt afgewezen. De overgrote meerderheid van de leden van VEMOBIN betreurt dit in hoge mate en wenst daarover, in aanvulling op haar eerdere geleverde gedetailleerd onderbouwde input aan de Staat (zie daarvoor de bijgevoegde brieven van 11 november 2022 en 17 april 2023, waarin de vele voordelen van de A-variant worden geschetst) het volgende kort op te merken.

Ofschoon door diverse overheidsinstanties (waaronder Rijkswaterstaat) wordt erkend dat deze A-variant inderdaad zeer veel voordelen biedt in vergelijking met andere varianten, wordt deze variant uitsluitend buiten beschouwing gelaten vanwege de veronderstelling dat toepassing van deze variant tot een oneerlijke verdeling van rechten zou leiden en uiteindelijk verstorend zou werken op de energietransitie langs rijkswegen. In concreto wordt geconcludeerd dat partijen, die niet alle diensten op de verzorgingsplaats **wensen** aan te bieden nadeel zouden ondervinden ten opzichte van partijen die dat wel wensen. Deze conclusie vloeit voort uit zeer theoretische economische en juridische analyses, uitgevoerd in opdracht van de Staat. De uitkomsten van deze analyses worden door VEMOBIN niet gedeeld (mede op basis van bijgevoegde rapportage van bureau Oxera d.d. 4 december 2023, dat een aantal conclusies van deze analyses beargumenteerd weerspreekt).

Meerdere malen is door VEMOBIN aangegeven dat de wens van bepaalde deelnemende partijen bepaalde diensten niet aan te bieden iets anders is dan een **onmogelijkheid** voor partijen alle diensten aan te bieden. Het aanbieden van alle diensten op de verzorgingsplaats door diverse type ondernemingen, variërend van kleine tot zeer grote ondernemingen door het aangaan van

samenwerkingsverbanden, waarbij onderdelen van de dienstverlening door derden worden uitgevoerd is een reeds jarenlang bestaande praktijk op verzorgingsplaatsen met als groot voordeel 1 eindverantwoordelijke voor de gehele dienstverlening.

Vanwege de vele voordelen die de A variant biedt, met name op het gebied van doelmatigheid en veiligheid ten gunste van de weggebruiker, pleit VEMOBIN er voor om de beslissing om de A-variant niet als uitgangspunt voor wetgeving te nemen te heroverwegen, tenzij vast komt te staan dat een dergelijke variant volgens de geldende regels niet zou zijn toegestaan. En zou dit laatste wel het geval blijken, kan naar het stellige oordeel van VEMOBIN door het aanbrengen van specifieke op maat gesneden voorzieningen in een dergelijke variant een verondersteld nadeel voor toetreding alsnog worden weggenomen. Dit laatste zou bijvoorbeeld kunnen worden bereikt door een gedeelte van het snellaadplein te gunnen aan een andere partij, dan wel door de verplichting partijen te laten "doorstromen" via het snellaadplein, zoals bijvoorbeeld het zeer recent aangekondigde samenwerkingsverband tussen 4 Europese EV bedrijven ("Spark Alliance") kennelijk beoogt.

VEMOBIN heeft het angstige vermoeden dat een meer dan 1 kavel oplossing op de verzorgingsplaats ook in het nieuwe beleid wederom zal leiden tot complexiteit en juridische meningsverschillen tussen de stakeholders op de verzorgingsplaats (zie alleen al de uitgebreide en complexe Memorie van Toelichting bij het concept wetsvoorstel).

VEMOBIN brengt in herinnering dat pas na de introductie van nieuwe partijen op de verzorgingsplaats vanaf 2012, er sprake is geweest van talloze procedures tussen de diverse stakeholders op de verzorgingsplaats, terwijl dat voordien praktisch nooit aan de orde is geweest.

Met inachtneming van het bovenstaande zou VEMOBIN met betrekking tot het gepresenteerde concept voorstel een aantal verbeterpunten willen voorstellen:

1. VEMOBIN onderschrijft de wenselijkheid om duidelijkheid in het uitgifte beleid na te streven door rechten proactief door de Staat in de markt te zetten en vervolgens het aan partijen over te laten op welke wijze de verkregen rechten worden uitgebaat. Wel acht VEMOBIN het in het belang van de weggebruiker om bij uitgifte van snellaadrechten bepaald minimum kwantiteits- en kwaliteitseisen te stellen. Te denken valt hierbij aan een minimum aantal snelladers en de beschikbaarheid hiervan voor de weggebruiker (o.a. minimale "uptime");
2. In het nieuwe uitgiftebeleid dient geen biedbeperking te zijn opgenomen, die zou kunnen leiden tot een ongelijke behandeling van partijen, die wensen mee te dingen naar de uit te geven rechten;
3. Bestaande rechten, inclusief het recht voor partijen die rechten hebben verkregen uit de zogenaamde "benzine-veilingen" om snelladers te plaatsen bij hun tankstations, dienen volledig te worden gerespecteerd tot de einddatum, zonder beperkingen, zoals die thans gelden via de "Tijdelijke Beleidsregeling".
4. Bij wijze van anticipatie op invoering van het nieuwe beleid zou wel zoveel mogelijk moeten worden afgezien van het verlenen van nieuwe rechten aan partijen voor zover het de basisvoorziening snelladen betreft (bijvoorbeeld een shop als aanvullende voorziening), die een dergelijke invoering zouden kunnen bemoeilijken.
5. Het tijdstip van eerste uitgifte van de rechten op basis van de nieuwe wet (zowel laden als shop) zou gelijk moeten vallen met het tijdstip waarop de veiling op de betrokken verzorgingsplaats plaatsvindt op basis van de Benzinewet. De mogelijkheid van plaatsing

van snelladers voor motorbrandstoffenverkooppunten dient niet te eindigen op de datum, waarop de bestaande rechten op de basisvoorziening laden aflopen, zoals thans verwoord in het voorliggende concept- wetsontwerp, maar op de datum, waarop de geveilde rechten van het motorbrandstoffenverkooppunt op basis van de Benzinewet voor de betrokken verzorgingsplaats expireren en wederom worden uitgegeven. In de behoefte aan snelladen gedurende de periode, gelegen tussen de einddatum van de in 2012 verlote rechten op de basisvoorziening snelladen (in de meeste gevallen in het jaar 2028) en de einddatum van de concessie motorbrandstoffenverkooppunt conform de Benzinewet kan op praktische wijze worden voorzien door het motorbrandstoffenverkooppunt zonder dat bestaande rechten worden beperkt of uitgebreid. Indien een dergelijke praktische invulling door de exploitant van het motorbrandstoffenverkooppunt niet wenselijk wordt geacht of onmogelijk blijkt kunnen de rechten op snelladen alsdan op basis van marktconforme condities voor beperkte duur worden uitgegeven, namelijk tot het tijdstip van de veiling van de rechten op voorzieningen op basis van de nieuwe wet, gelijktijdig met de veiling conform de Benzinewet voor de betreffende verzorgingsplaats (NB: Bij deze wijze van implementatie van de nieuwe wet per verzorgingsplaats is een discussie over een biedbeperking niet langer relevant).

6. Toekomstige energiedragers en bijhorende voorzieningen, die van invloed zullen zijn c.q. kunnen zijn op de waarde van geveilde rechten zullen niet als aparte voorzieningen worden geïntroduceerd op de verzorgingsplaats, maar worden toegedeeld aan de houders van de concessie van het motorbrandstoffenverkooppunt. (NB: VEMOBIN is van mening dat alle energiedragers ten behoeve van mobiliteit onder dezelfde voorziening zouden moeten vallen, inclusief elektriciteit);
7. Dezelfde verplichtingen zoals die gelden voor prijsaanduiding voor tankstations zouden – voor zover toepasbaar - van kracht moeten zijn voor snelladen;
8. Een afstands- of gebiedscriterium wordt opgezet voor tanken, laden en shops zonder specifieke partijen te bevoordelen of benadelen. Dat betekent dat het afstandscriterium moet gaan gelden voor rechten zowel uit het huidige systeem als het nieuwe systeem.
9. In aanvulling op het gebiedscriterium zouden bij invoering van het nieuwe beleid reductieverplichtingen worden toegepast voor partijen met een zeer groot marktaandeel snelladen, e.e.a. op dezelfde wijze als indertijd toegepast in het kader van de totstandkoming van de Benzinewet;
10. VEMOBIN pleit er voor om de Staat een belangrijke rol te geven bij de aansluiting van de verzorgingsplaats op het elektriciteitsnet (of anderszins) en deze aansluiting als onderdeel van het gebruiksrecht mede in gebruik te geven tegen een vergoeding, gebaseerd op de aanschafwaarde en levensduur. Voor investeringen, die hergebruikt kunnen worden, is VEMOBIN voorstander van een vergoedingsregeling voor investeringen onder de nieuwe wetgeving;
11. VEMOBIN blijft graag nauw betrokken bij de routekaart en inrichting van de verzorgingsplaats.

VEMOBIN hoopt met deze voorstellen op constructieve wijze bij te dragen aan de totstandkoming van een toekomstbestendig nieuw beleid, waarin op optimale wijze kan worden voorzien in de veranderende behoefte van de weggebruiker en bevordering van de energietransitie langs rijkswegen.

Indien er vragen mochten zijn naar aanleiding van deze reactie dan is VEMOBIN uiteraard graag bereid tot een nadere toelichting.

Bijlagen

1. Brief Vemobin d.d. 11 november 2022;
2. Brandbrief branche aan de Minister d.d. 17 april 2023;
3. Rapport Oxera d.d. 4 december 2023.

VEMOBIN

Prinses Margrietplantsoen 76
2595 BR Den Haag
Tel: +31 (0)70 315 5230
Website: www.vemobin.nl
E-mail: info@vemobin.nl

Adres voor verzending en tevens per mail:
Ministerie van I&W
t.a.v. Projectleider "verzorgingsplaats van de toekomst"
mw dr B.M. Dikker -Pavlovski
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Den Haag, 11 november 2022

Onderwerp: Toekomst verzorgingsplaatsen

Geachte mevrouw Dikker, beste Bregje,

In vervolg op ons gesprek van 21september 2022 in Rotterdam met als onderwerp de voortgang van het project "Verzorgingsplaats van de Toekomst" en de daaropvolgende bijeenkomst bij bureau Goudappel te Den Haag ("botsproef-sessie"), berichten wij je als volgt.

Allereerst willen wij onze waardering uitspreken voor de mogelijkheid input te blijven geven, die bij de besluitvorming betrokken kan worden. Wij wensen in dat kader onze bereidheid te herhalen om pro-actief te blijven meedenken in dit project vanuit de ervaring en expertise van onze leden.

Bij het geven van onze input hebben wij zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het door jullie ontwikkelde document "Afweegkader", versie 12 april 2022, waarvan we een kopie gemakshalve als bijlage bij deze brief doen toekomen. Dit document biedt ons de mogelijkheid op gestructureerde wijze onze uitgebreide zienswijze op de diverse onderdelen aan jullie mede te delen, zonder dat deze zienswijze overigens pretendeert volledig te zijn.

Onverkort de inhoud van de standpunten, zoals geschetst in de bijgevoegde zienswijze op basis van het Afweegkader, zouden wij graag nogmaals willen benadrukken dat ook naar ons oordeel het zoveel mogelijk creëren van een optimale situatie op de verzorgingsplaats voor de weggebruiker, die mede inspeelt op diens veranderende behoefte als gevolg van de noodzakelijke energietransitie langs de rijkswegen, centraal zou moeten staan bij het ontwikkelen van nieuw beleid. De variant waarbij alle rechten in een concessie wordt ondergebracht blijft hierbij naar ons oordeel de best passende optie om de geschetste doelstellingen, zoals opgenomen in het Afweegkader, te behalen. Binnen deze optie kunnen wellicht nadere mogelijkheden worden uitgewerkt, die de thans nog levende bezwaren tegen deze optie kunnen wegnemen.

Ongeacht de variant die uiteindelijk zal worden gekozen zullen in het nieuwe uitgifte beleid partijen, die actief wensen te zijn op de verzorgingsplaats, op gelijke wijze moeten worden behandeld, zoals dat ook het geval is bij het huidige beleid rond de uitgifte van verkooppunten voor motorbrandstoffen, zoals verankerd in de Benzinewet. Naar ons oordeel voldoet deze wettelijke regeling nog steeds aan de thans geldende wettelijke eisen (Dienstenwet/aanbestedingsregels) en kan de uitgifte van voorzieningen, op welke wijze dit ook zal geschieden, in deze Benzinewet nader geregeld worden. Wij wensen nadrukkelijk te herhalen dat in een nieuw beleid geen ruimte aanwezig kan zijn voor het anders behandelen van partijen bij gunning van rechten, bijvoorbeeld door het maken van een onderscheid tussen partijen op basis van bedrijfsgrootte of business model. Het enige objectieve criterium

VEMOBIN

Prinses Margrietplantsoen 76
2595 BR Den Haag
Tel: +31 (0)70 315 5230
Website: www.vemobin.nl
E-mail: info@vemobin.nl

dat zou moeten gelden is het kunnen voldoen aan alle eisen voor het leveren van de gewenste kwaliteit op de verzorgingsplaats ten behoeve van de weggebruiker.

Ofschoon er veel interpretatie discussies bestaan over het bestaande beleid en de gevolgen hiervan (een aantal hiervan zijn omschreven in onze zienswijze), dienen deze naar ons oordeel niet (teveel) de inhoud van het nieuwe beleid te bepalen. Het verdient nadrukkelijk voorkeur deze discussies zoveel mogelijk in goed overleg te beëindigen, waarbij rekening moet worden gehouden met bestaande rechten. Gelet op het feit dat de energietransitie over een langere periode haar beslag krijgt zijn naar ons oordeel mogelijkheden aanwezig om op correcte wijze invulling te geven aan deze rechten, zonder teveel nadelige financiële consequenties voor de Staat. Wij blijven graag met jullie in overleg over het nadenken van oplossingen gedurende de implementatie van het nieuwe beleid.

Wij hopen met deze input een bijdrage te leveren aan jullie project en zijn bereid, indien gewenst, onze standpunten en ideeën nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

H. Hol
VEMOBIN

G. Pielage
VPR

Bijlage: 1

Commentaar VEMOBIN en VPR op document Afweegkader (versie 12 april 2022)

DOELSTELLINGEN:

1. **Realisatie benodigde voorzieningen om de reis kort te onderbreken en mens en voertuig te verzorgen.**

   a. *Toegankelijkheid/beschikbaarheid voorzieningen mens/voertuig.* Een goede toegankelijkheid van de voorzieningen op de verzorgingsplaats ('vzp') kan worden bevorderd door een simpele en overzichtelijke infrastructuur te creëren, die het aantal verkeersbewegingen tussen de verschillende voorzieningen op de vzp tot een minimum beperkt. Daarbij dient de aanwezigheid van de voorzieningen ruim voor de vzp te worden gecommuniceerd aan de weggebruiker, zodat deze in een vroeg stadium keuzes kan maken op de vzp (voorspelbaarheid).

   Bij de keuze welke voorzieningen op de vzp noodzakelijk aanwezig behoren te zijn is naar ons oordeel de behoefte van de weggebruiker doorslaggevend. De weggebruiker moet steeds verzekerd zijn van de aanwezigheid van voldoende voorzieningen (inclusief voldoende laadcapaciteit) om zijn/haar behoefte te kunnen vervullen. Tegelijkertijd dient periodieke monitoring plaats te vinden (bijvoorbeeld om de 5 jaren) naar de ontwikkeling van de behoefte van de weggebruiker. Na expiratie van bestaande exploitatie rechten op de vzp zal beoordeeld moeten worden welke voorzieningen bij een nieuwe uitgifte van rechten op de desbetreffende vzp in ieder geval aanwezig dienen te zijn.

   b. *Goed beheer/staat voorzieningen.* Het huidige kwaliteitsniveau op de vzp's wordt naar Europese maatstaven als zeer goed beoordeeld. Dit hoge niveau is bereikt door de diverse voorzieningen op de vzp van oudsher in één concessie onder te brengen met de mogelijkheid van uitbreiding van (aanvullende) voorzieningen indien daarvoor een behoefte van de weggebruiker zou ontstaan

   Tot 2012 was door deze wijze van uitgifte het beheer voor de Staat overzichtelijk; voor de Staat was in de meeste gevallen maar één aanspreekpunt op de vzp's aanwezig (i.c. de concessiehouder) en hoogstens twee (concessiehouder + wegrestauranthouder). Deze situatie is echter aanmerkelijk complexer geworden met het toelaten van meer partijen als exploitant op de vzp vanaf 2012.

2. **Bijdrage aan energie- en mobiliteitstransitie**

   a *Dekkende infrastructuur tanken/laden.* De leden van VEMOBIN en VPR onderschrijven de klimaatdoelstellingen en wensen aan het bereiken van deze doelstellingen actief bij te dragen door het plegen van grootschalige investeringen in duurzaamheid (snelladen, waterstof, overige zero-emissie energiedragers) langs rijkswegen. Hierbij heeft men de sterke ambitie het tempo van uitrol van dergelijke investeringen verder te versnellen.

   Naast het voldoende investeren in de daarvoor benodigde infrastructuur is het voor een optimale dienstverlening aan de weggebruiker evenzeer een absolute noodzaak dat de kwaliteit van de exploitatie van deze infrastructuur, na plaatsing hiervan, vervolgens voldoende wordt gewaarborgd. Middel daartoe is het stellen van kwaliteitseisen.

Het is overigens wel de verwachting dat gedurende de overgangstermijn tot 2050/2055 er nog een behoefte van de weggebruiker zal blijven bestaan om klassieke brandstoffen op de vzp af te nemen, zij het dat deze behoefte in omvang geleidelijk steeds meer zal afnemen. Het is de overtuiging van de leden van VEMOBIN en VPR dat op deze veranderende behoefte het beste kan worden ingespeeld door een geleidelijke metamorfose van de bestaande tankstations (inclusief shop) naar energiestations. Op deze energiestations zullen uiteindelijk alleen nog zero-emissie energiedragers worden aangeboden en zal het assortiment klassieke brandstoffen geheel verdwenen zijn. Het tempo waarin deze verandering zal plaatsvinden is op dit moment nog niet exact voorspelbaar.

Zoals reeds eerder aan de commissie werd medegedeeld zien de leden van VEMOBIN en VPR in essentie geen wezenlijke onderscheid tussen energiedragers, waar het de levering van energie ten behoeve van mobiliteit betreft en is voor het "versnipperen' van de levering van energie in apart benoemde voorzieningen (afhankelijk van het type energiedrager) dan ook in feite geen enkele noodzaak of reden aan te voeren. Zoals ook in het verleden voormalige brandstoffen op de vzp werden vervangen door andere nieuwere brandstoffen, worden ook de duurzame energiedragers als onderdeel van de energiemix gezien en als zodanig in de bedrijfsvoering van de huidige concessiehouders 'meegenomen'.

b. *Wegnemen belemmeringen realisatie duurzame infrastructuur*: De belangrijkste belemmering voor de realisatie van een duurzame infrastructuur is de complexiteit en daardoor onvoorspelbare situatie die, zoals hierboven reeds werd opgemerkt, vanaf 2012 op de vzp's gaandeweg is ontstaan door de komst van nieuwe partijen op de vzp. Vanaf deze komst zijn in toenemende mate, in het bijzonder door één partij, talloze bezwaarschriften ingediend tegen vergunningsaanvragen van bestaande concessiehouders voor investeringen in duurzame energiedragers. . Dit voorbij gaande aan het feit dat deze concessiehouders volgens de bestaande regels een min of meer onbeperkt recht hebben op deze vergunningen. Inmiddels worden de door deze specifieke partij de in 2012 om niet verkregen rechten voor beperkte snel laadvoorzieningen 'opgerekt' tot rechten met een veel grotere omvang (en inclusief shop) en met een langere looptijd. Deze looptijd zou in sommige gevallen pas moeten starten zo'n 10 jaren na de oorspronkelijke gunning via de eerdergenoemde loting. Ten slotte wordt daarbij ook nog eens benodigde netwerkcapaciteit geclaimd, zonder dat deze daadwerkelijk wordt benut. Het niet langer beschikbaar zijn van deze capaciteit vormt een verdere belemmering voor plaatsing van apparatuur door andere partijen.

   Inmiddels hebben deze ontwikkelingen geresulteerd in een marktaandeel van deze partij langs de rijkswegen van meer dan 90%, voor wat betreft de basisvoorziening laden, en vormen deze een steeds grotere belemmering voor overige partijen (bestaande concessiehouders alsook nieuwe toetreders), die op deze markt actief willen zijn.

   Een tweede, nog steeds bestaande belemmering, is het ontbreken van een passende regeling voor de vergoeding van de restwaarde van duurzaamheidsinvesteringen op de vzp. Dit ondanks de aangenomen motie Von Martels/Postma 31 305 d.d. 5 december 2019 (Mobiliteitsbeleid) die nadrukkelijk pleit voor een dergelijke regeling.

   In het nieuwe beleid zou een dergelijke regeling moeten worden opgenomen, met name voor investeringen met een min of meer permanent karakter, die door opvolgende

partijen op de vzp, zouden kunnen worden gebruikt zonder de noodzaak van herinvestering (bijv. in het investeren van een verzwaring van de netwerkcapaciteit c.a.). (NB: Als alternatief hiervoor zou de Staat zelf kunnen participeren in dergelijke investeringen en deze kunnen 'mee-verhuren' bij nieuwe uitgifte).

Een laatste belangrijke belemmering die wordt gesignaleerd is het onnodig beperken van de mogelijkheid op de meest optimale wijze de beschikbare ruimte op de vzp aan te wenden voor de voorzieningen. Ruimte is schaars op de vzp, met name het gedeelte dat bebouwd kan worden ten behoeve van voorzieningen voor de weggebruiker. Van belang is om op zo goed mogelijke wijze om te gaan met deze ruimte, met name door efficiënte combinaties van voorzieningen en daarbij maatwerkoplossingen toe te staan, zonder overigens hiermee afbreuk te doen aan het overige karakter van de vzp.

c. *Afbouw fossiele brandstoffen:* Zoals onder 2a. reeds opgemerkt zal afbouw van fossiele brandstoffen plaats vinden aan de hand van de ontwikkeling van de vraag naar deze brandstoffen, zowel door een geleidelijke vervanging van de daarvoor bestaande tankcapaciteit door duurzame energiedragers (metamorfose) op de vzp.

Mocht in het nieuwe beleid besloten worden niet over te gaan tot het onderbrengen van alle rechten in één concessie, 'maar tot uitgifte van aparte rechten voor de diverse voorzieningen lijkt het opportuun bij afloop van de desbetreffende concessie voorafgaand aan een nieuwe uitgifte van rechten eerst te onderzoeken of er nog voldoende behoefte aan klassieke brandstoffen bestaat op de vzp (mede vanuit netwerk perspectief). Bij het aantoonbaar ontbreken hiervan kan vervolgens besloten worden op de desbetreffende vzp deze brandstoffen niet langer aan te bieden

(NB: het rapport van Impuls Economen bevat deze laatste suggestie als wijze waarop de uitfasering van het aantal klassieke brandstof stations op vzp's zou kunnen plaats vinden, derhalve na het verstrijken van de concessieduur op een aantal vzp's, waar de behoefte aan klassieke brandstoffen is weggevallen).

OVERIGE PUBLIEKE BELANGEN

1. Veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats

a *Verkeer aantrekkende werking.* Net als in het huidige beleid dient het verblijf op de vzp geen eindbestemming voor de weggebruiker te zijn maar slechts een kortdurende tussenstop voor de verzorging van mens en voertuig. Niet uit te sluiten valt echter dat door de relatief langere verblijfduur van weggebruikers op de vzp (door de relatief langere duur van laden ten opzichte van tanken en de relatief langere wachttijden bij bezetting van snellaadpalen) deze hun verblijf in een groot aantal gevallen zullen willen combineren met andere activiteiten. Op deze behoefte zal in het nieuwe beleid moeten worden ingespeeld door bij het toestaan van bepaalde voorzieningen op de vzp uit te gaan van een iets langere verblijfsduur dan nu het geval.

Dit laatste geldt nadrukkelijk niet voor het nog langer toestaan van de bestaande praktijk van vrachtwagens om parkeergelegenheid op de vzp als overnachtingsgelegenheid te benutten. Met name gelet op de beperkte ruimte op de vzp dienen goede alternatieven voor deze doelgroep ontwikkeld te worden. Dit zal ook bijdragen aan de aan de veiligheid op de vzp.

b. Veiligheid op de vzp kan worden bevorderd door de voorzieningen zoveel mogelijk te combineren, waardoor het aantal verkeersbewegingen op de vzp wordt beperkt. Voorts moet, zoveel als mogelijk, de infrastructuur overzichtelijk, simpel en voorspelbaar zijn voor de weggebruiker. Dit laatste kan verder worden vorm gegeven door een efficiënte communicatie met de weggebruiker en toepassing van uniformiteit op de vzp's, waar dit mogelijk is.

Doelmatigheid kan met name bereikt worden door het zoveel mogelijk combineren van de diverse voorzieningen op de vzp. Hierdoor kunnen de diverse stakeholders profiteren van diverse synergiën tussen de diverse voorzieningen: (1) hoger serviceniveau op vzp voor de weggebruiker; (2) mogelijkheden voor efficiënte bedrijfsvoering voor concessiehouder en (3) hogere opbrengst voor de Staat voor uit te geven rechten en tegelijkertijd lagere beheerskosten. Bijkomend voordeel is dat het ruimtebeslag op de vzp kan worden beperkt.

De eerder genoemde monitoring kan hier ook van waarde zijn bij de keuze op welke wijze voorzieningen aanwezig dienen te zijn op de vzp. Uiteindelijk zal deze doelmatigheid leiden tot het behouden van het gewenste kwaliteitsniveau op de vzp en tegelijkertijd een efficiënte en betaalbare uitrol van de energietransitie langs rijkswegen mogelijk maken.

c. *Sociale veiligheid*: Allereerst wordt verwezen naar de opmerkingen aangaande het parkeren van vrachtwagens . Voorts zullen aan de vzp nadere kwaliteitseisen gesteld moeten worden ter bevordering van de sociale veiligheid (o.a. voldoende verlichting, aanwezigheid toezichthoudend personeel op de vzp, goede bereikbaarheid hulpdiensten etc.).

2. <u>Functioneren van de markt.</u>

a. *Redelijke prijzen en voldoende keuzevrijheid/informatie voor de weggebruiker*. Ten aanzien van prijsstelling past ons, als belangenorganisatie van met elkaar concurrerende leden, terughoudendheid gelet op het mededingingsgevoelige karakter van dit onderdeel van het afweegkader.

Volstaan wordt met een algemene constatering (op basis van publiek beschikbare informatie) dat er over de afgelopen periode een substantieel verschil in tariefstelling is waar te nemen op de gemiddelde vzp tussen de partijen, die daar snel laad diensten aan de weggebruiker aanbieden.

Wij begrijpen dat bij de beoordeling ten aanzien van keuzevrijheid op de vzp, die in het nieuwe beleid geboden moet worden, tevens het aanbod van producten en diensten buiten de rijkswegen betrokken zal worden, alsmede het aanbod op opvolgende vzp's waarop gelijke voorzieningen worden aangeboden aan de weggebruiker.

Uit een oogpunt van consistentie lijkt het logisch ook de bestaande regelgeving aangaande prijsstelling voor energiedragers op dezelfde wijze toe te passen voor overige energiedragers (inclusief tarieven voor snelladen). Overigens lijkt een verdere informatievoorziening via zogenaamde 'apps' en speciale websites ook een steeds belangrijker rol te gaan spelen.

b. *Innovatiekracht van de markt.* Innovatie is een essentieel onderdeel bij de energietransitie, mede gelet op de snelle technologische vooruitgang van duurzame mobiliteit. Het verdient aanbeveling in nieuwe beleid voldoende impulsen op te nemen voor innovatie en, waar dit noodzakelijk is, duidelijke minimumeisen te stellen (bijvoorbeeld bij uitgifte van rechten op de vzp), mede in het kader van mogelijke EU-regelgeving.

   Hierbij lijkt het essentieel dat bij de uitgifte van rechten aan partijen, deze moeten kunnen aantonen over voldoende mogelijkheden te beschikken daadwerkelijk innovaties door te voeren en gestelde minimum eisen en timing op dat vlak te kunnen naleven.

c. *Gelijk speelveld.* Wij achten het essentieel dat bij uitgifte van rechten op de vzp voor alle partijen, die actief wensen te zijn langs rijkswegen, dezelfde spelregels gelden. Er kan naar ons oordeel dus geen onderscheid worden gemaakt tussen partijen (bijvoorbeeld wegens omvang of wegens het type bedrijfsactiviteiten dat wordt uitgeoefend door een partij). De uitgangspunten bij uitgifte zouden dan ook in principe dezelfde moeten zijn als destijds gehanteerd door de Staat bij de hervorming van de markt langs de rijkswegen ten behoeve van toetreding (MDW operatie in 2000). Het betreft hier met name de uitgangspunten non discriminatie en transparantie, die ook een belangrijke rol spelen in de Dienstenrichtlijn.

   Tevens zou een uitgifteregeling een voorziening moeten bevatten, die zorg draagt voor een zekere mate van spreiding van de diverse marktpartijen langs het hoofdwegennet; een soort equivalent van het huidige zogenaamde afstandsregime, zoals opgenomen in de Benzinewet. Deze voorziening houdt een verbod in om langs dezelfde rijrichting van een rijksweg een opvolgend hetzelfde merk te voeren. Uit een oogpunt van consistentie zou eenzelfde verbod moeten gelden voor alle overige energiedragers. Een soortgelijke aanbeveling valt te lezen in het rapport van Radicand (blz. 8.) als middel om de concurrentie tussen vzp's te bevorderen (in terminologie van Radicand: "gebiedsbeperking").

   Ten slotte zou overwogen moeten worden of er mechanismes in het beleid kunnen worden opgenomen ter afbouw van thans ontstane zeer grote marktdominantie bij de basisvoorziening laden (zie hierboven). Bijvoorbeeld door het vergunningenbeleid op sommige punten strikter toe te passen (niet meer vergunnen dan destijds is verleend en vergunningen die niet tijdig zijn gerealiseerd in te trekken). Ook zou in dat kader een reductieverplichting overwogen kunnen worden (zoals om dezelfde redenen is toegepast tijdens de MDW operatie met betrekking tot een aantal stations op vzp's van een 4-tal partijen met een destijds sterke marktpositie).

   Het publieke belang met betrekking tot het toepassen van lage toetredingsdrempels om nieuwe partijen redelijkerwijs in staat te stellen een positie te verwerven op de verzorgingsplaats behoeft overigens enige nadere uitleg. Welke partijen worden hiermee bedoeld? Partijen die vanaf 2012 actief zijn op de vzp zijn naar onze overtuiging als zodanig niet aan te merken, zeker niet als de in de vorige alinea genoemde marktdominantie in aanmerking wordt genomen.

   Voor zover sprake zal zijn van toetreding van nieuwe partijen vergt het belang van de weggebruiker dat deze partijen, net als bestaande partijen, aantoonbaar in staat moeten zijn op continue basis een hoog service niveau aan de weggebruiker te bieden en daarbij tegelijkertijd verplichtingen jegens de Staat na te komen.

Ten slotte zouden wij nog een korte opmerking willen maken over de opmerking, gemaakt in het Radicand rapport met betrekking tot de alles-in-een hand variant (in het betreffende rapport aangeduid als variant 1) . Gesteld wordt dat deze variant niet wordt geadviseerd met als reden dat deze de energietransitie zou belemmeren. Partijen die uitsluitend laden aanbieden zouden volgens Radicand geen kans maken in deze variant omdat zij, doordat zij dan mede moeten bieden op de voorziening tanken, terwijl ze dit mogelijk niet willen. Omdat 'pomphouders' wel overweg kunnen met deze variant zouden zij een waarderingsvoordeel genieten. En dat zou ten koste gaan van investeringsprikkels!

Er zijn nogal de nodige vraagtekens te plaatsen bij deze merkwaardige conclusie, die naar ons oordeel op geen enkele wijze een deugdelijke uitkomst kan zijn van een goed onderbouwde wetenschappelijke redenering.

In dat kader merken wij allereerst op dat het nogal wonderlijk is dat Radicand constateert dat een partij die – als eigen keuze - niet in alle energiedragers wenst te investeren zou moeten worden bevoordeeld ten opzichte van een partij die hiertoe wel bereid is, door laatstgenoemde partij een biedhandicap toe te kennen of zelfs in sommige gevallen uit te sluiten. Zelfs als een partij niet zelf wenst te investeren in alle voorzieningen, kan deze vanzelfsprekend wel samenwerken met een partij die dat wel wenst te doen. Dit is overigens een bestaande praktijk langs rijkswegen. Op zijn minst gezegd is deze redenering en aanbeveling dan ook ongefundeerd te noemen.

Op de tweede plaats wordt er door Radicand bij deze redenering een 100% onderscheid gesuggereerd tussen pomphouders en laadpartijen op een wijze die geheel voorbij gaat aan de realiteit. De term "pomphouders" is daarbij op geen enkele wijze een passende kwalificatie. Bestaande concessiehouders bestaan veelal uit energiemaatschappijen en zelfstandige ondernemers die een breed assortiment aan energiedragers op de markt brengen (naast de klassieke brandstoffen ook een rij aan snel laaddiensten en andere duurzaamheidsproducten). Partijen met een strategie waarin duurzaamheid sterk is verankerd en die gedurende de afgelopen jaren grootscheeps investeren in duurzaamheid. Dit laatste maakt de uiteindelijke gevolgtrekking van Radicand dat door het 'waarderingsvoordeel' de energietransitie wordt belemmerd (met de veronderstelling dat 'laadpartijen' als enige zouden investeren in duurzaamheid) misplaatst, met name omdat deze uitsluitend op een aantal eigen (apert onjuiste) aannames is gebaseerd en helaas niet op de realiteit.

(NB: Voor zover bekend hebben er in het kader van het Radicand onderzoek geen interviews plaats gevonden met onze leden. Uit het rapport kan ook niet worden afgeleid of er wel gesprekken hebben plaatsgevonden met partijen die uitsluitend snelladen aanbieden).

De onjuiste gevolgtrekking klemt te meer omdat als gevolg hiervan variant 1 (alles-in-een-hand) hierdoor ten onrechte als potentieel goed alternatief door Radicand wordt 'afgeserveerd'. Het is wellicht goed om hierover een nadere discussie met Radicand te voeren; wij zijn meer dan bereid aan een dergelijke discussie deel te nemen of verdere input te leveren.

d. *Zekerheid investeringen voor stakeholders*. Gelet op de diverse onzekerheden hoe en in welk tempo de energietransitie langs rijkswegen exact zal verlopen (m.n. markt- en technologieontwikkelingen) is het van belang zoveel mogelijk zekerheden in het nieuwe

beleid in te bouwen om partijen te prikkelen tot investeringen. Het verschaffen van duidelijkheid en zekerheid over de rechten die reeds aanwezig zijn op de verzorgingsplaats en hoe hiermee in de toekomst zal worden omgegaan is een goede eerste stap (lees: vereiste). Een duidelijke en transparante omschrijving hiervan bij uitgifte is voor de bereidheid te investeren in de toekomst van grote waarde. Voorts zouden in het beleid een aantal voorzieningen opgenomen kunnen worden die de investeringsbereidheid verder vergroten (bijv. de eerdergenoemde 'restwaarde'-vergoedingsregeling voor duurzame investeringen). Tenslotte dient in het nieuwe beleid zoveel mogelijk flexibiliteit ingebouwd te worden zodat concessiehouders, op nieuwe ontwikkelingen zouden kunnen inspelen (inclusief de mogelijkheid van aanpassing van de inrichting van gedeelten van de vzp, indien dit wenselijk zou zijn).

e. Zoals hierboven reeds verwoord, wordt de thans bestaande marktdominantie voor wat betreft de basisvoorziening laden als belemmering ervaren. Deze belemmering zou kunnen worden weggenomen door eenzelfde aanpak als waarmee destijds de markt langs rijkswegen is hervormd in het kader van de MDW operatie (zij het dat destijds reeds veel meer sprake was van concurrerende merken langs rijkswegen). De opmerking van bureau Radicand om ook voor andere energiedragers een afstandscriterium te introduceren ter bevordering van de concurrentie tussen vzp's wordt ondersteund.

RANDVOORWAARDEN

1. Transparant en uitlegbaar

a. *Doelen zijn helder/uitlegbaar*. Dit punt lijkt in het belang van alle partijen. In dit verband lijkt overigens een periodieke toetsing van deze doelen aan de praktijk zeer belangrijk, inclusief het tijdig inzichtelijk maken van een eventuele wijziging van deze doelen, mocht dit achteraf noodzakelijk blijken, bijvoorbeeld door onvoorziene ontwikkelingen of wijzigingen van inzicht.

b. *Rechten en verantwoordelijkheden stakeholders vzp.* Dit punt dient een gezamenlijk belang. In het nieuwe beleid dienen rechten en verplichtingen duidelijk te zijn omschreven voor alle stakeholders om zoveel mogelijk de kans op verschillen van inzicht te vermijden. Daarbij geniet het de voorkeur om verantwoordelijkheden op de vzp zo simpel mogelijk vorm te geven. Aan de zijde van de Staat zou bij voorkeur ook slechts één instantie namens de Staat moeten optreden als (coördinerend) aanspreekpunt met een duidelijke vastlegging van de noodzakelijke processen.

c. *Financiële impact nieuw beleid voor bedrijven is proportioneel.* De bestaande rechten van partijen moeten zoveel mogelijk worden geëerbiedigd, waarbij bij de bepaling van de exacte omvang van deze rechten aansluiting gezocht moet worden bij de wijze waarop deze rechten indertijd aan partijen zijn verleend en de omvang (en looptijd) van deze rechten. Hierbij bestaat een belangrijk onderscheid tussen rechten die zijn uitgegeven in ruil voor aanzienlijke bedragen, betaald in veilingen en die qua omvang veelomvattend zijn (inclusief het recht op aanvullende voorzieningen) en rechten die om niet via loting zijn verleend, en die slechts beperkt in omvang zijn (één snellader met twee opstelplaatsen). Ook de wijze waarop van deze rechten door partijen daadwerkelijk gebruik is gemaakt en verplichtingen die door deze partijen daadwerkelijk zijn nagekomen dient een rol te spelen bij de beoordeling in hoeverre een impact van het nieuwe beleid op deze rechten proportioneel te achten is.

2. Toekomst vast

a. *Flexibiliteit veranderende behoeften weggebruiker.* Het verdient aanbeveling om dat er duidelijke spelregels worden geformuleerd op welke wijze noodzakelijke veranderingen zouden moeten worden doorgevoerd, al dan niet uit eigener beweging of op aanwijzing van de Staat (inclusief de wijze waarop met de financiële gevolgen hiervan zou moeten worden omgegaan).

b. *Flexibiliteit beleid bijstelling doelen energietransitie.* Wij verwijzen naar hetgeen wij eerder reeds opmerkten omtrent periodieke monitoring. Door een juiste toepassing hiervan kan beter op veranderingen worden geanticipeerd.

3. Uitvoerbaar

a. *Doelen zijn concreet en realistisch.* Afstemming van doelen met de realiteit is essentieel. Hierbij past eveneens een goede analyse van de inhoud van bestaande rechten en de wijze waarop hiermee bij de implementatie van het nieuwe beleid rekening gehouden dient te worden. Dit laatste ter voorkoming van een nieuwe stroom aan juridische procedures.

b. *Bevoegdheden/capaciteit/expertise partijen op de vzp.* Volstaan wordt hierbij met de mededeling dat het de wens van de branche is zoveel mogelijk met één centraal aanspreekpunt binnen de overheid te communiceren. Voor zover dit onderdeel ook van toepassing zou zijn op exploitanten op de vzp herhalen wij dat wij het essentieel achten aan dergelijke partijen kwalitatieve eisen te stellen, teneinde de continuïteit van de dienstverlening op de vzp aan de weggebruiker en/of nakoming van verplichtingen jegens de Staat te waarborgen.

c. *Reservering financiële middelen.*

d. *Eenduidige kaders en richtlijnen.* Dit wordt volledig onderschreven, met name indien daarmee inconsistentie en onnodige gerechtelijke procedures kunnen worden voorkomen. Een goede informatie verstrekking hierover zal voorts van waarde kunnen zijn. Eenduidigheid kan een voordeel opleveren voor bedrijven, die alsdan in mindere mate een beroep behoeven te doen op externe expertise. De kaders dienen overigens wel ruimte te bieden voor flexibiliteit en maatwerkoplossingen.

4. Doelmatig

a. De te verkrijgen veilingopbrengsten en huuropbrengsten voor de Staat met name door optimalisering hiervan door uitgifte aan één partij, kunnen een belangrijke financiële ruimte creëren ter dekking van het nieuwe beleid en de hierin opgenomen doelen. Deze opbrengsten zullen bijvoorbeeld ruimte bieden voor de mogelijkheid te investeren in infrastructuur (bijv. kosten netaansluiting) en de hieruit voortvloeiende kosten door te belasten in de huur. Daarentegen zal een uitgifte aan meerdere partijen naar verwachting leiden tot daling van deze opbrengsten (en in een aantal gevallen zelfs tot de noodzaak van subsidiering door de Staat).

5. Juridisch kader

De juridische compliance met de wet- en regelgeving, zoals genoemd onder a. t/m d. is evident. In aanvulling hierop plaatsen wij dit opmerking dat deze compliance geen ruimte laat voor een bevoor- of benadeling van partijen bij uitgifte van rechten op de vzp en dat rekening dient te gehouden met bestaande rechten en verplichtingen op de wijze als eerder besproken. Voorts wijzen wij in dit verband nog op een aantal gerechtelijke procedures over de interpretatie van bestaande rechten, zoals die zijn uitgegeven op basis van het bestaande beleid, waarvan de uitkomst nog geruime tijd op zich laat wachten. In dit verband doelen wij onder andere op de procedure met betrekking tot uitleg van het begrip motorbrandstoffen en de wijze waarop ook na 2024 moet worden omgegaan met verleende rechten, verkregen uit veilingen.

Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat
T.a.v. De Minister van Infrastructuur & Waterstaat
Zijne Excellentie minister M.G.J. Harbers
Rijnstraat 8
2515 XP DEN HAAG

CC: dbo-min@minienw.nl

Den Haag, 17 april 2023

Onderwerp: Toekomstvisie verzorgingsplaatsen

Geachte heer Harbers,

In vervolg op onze Teams meeting op 8 maart jl. over de herziening van het voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen langs Rijkswegen, leek het ons goed de inhoud van ons gesprek kort samen te vatten en in aanvulling hierop u nader te informeren.

Zoals aangegeven betreurt de sector het dat het overleg met u pas kon plaats vinden na de publicatie van uw plannen op 23 december jl. Hiermee lijkt inhoudelijk overleg min of meer een gepasseerd station en wordt de sector feitelijk voor voldongen feiten geplaatst. U hebt daarop het belang onderstreept om met elkaar in gesprek te blijven.

Tijdens ons onderhoud hebben wij ons ongenoegen geuit over de tijdelijke beleidsmaatregel d.d. 16 december 2022 en daarnaast onze bezorgdheid uitgesproken over de gepresenteerde uitgangspunten van het voorgestelde beleid.

Met het onmiddellijk – zonder enige vooraankondiging - in werking laten treden van de tijdelijke beleidsregel wordt op nogal abrupte wijze een rem gezet op uitvoering van de investeringsplannen van de sector in duurzaamheid, waarvan reeds melding werd gemaakt in onze brief van 17 oktober. Naar het oordeel van de sector staat deze maatregel haaks op het gekozen beleidsdoel de energie-transitie langs rijkswegen in het nieuwe beleid te bevorderen. Daarbij ontbreekt de noodzaak een dergelijke verregaande beleidsregel op dit moment uit te vaardigen. De implementatie van de plannen, waarop deze maatregel is gericht, staat immers nog geenszins vast, evenmin als het concrete tijdschema hiervan, mochten de plannen doorgang vinden. De Kamer moet zich immers nog definitief over de plannen uitspreken, de aangekondigde 'routekaart' moet nog worden ontwikkeld/vastgesteld en voorts lopen nog enkele juridische procedures over diverse onderwerpen, die ook van invloed kunnen zijn op het nieuwe beleid. Naast het ontbreken van deze noodzaak wenst de sector te onderstrepen dat deze maatregel

in strijd is met de eerdere formele belofte, zoals omschreven in brieven aan de Kamer, dat bestaande rechten niet zullen worden ingeperkt. We hebben tijdens ons gesprek dan ook u verzocht deze maatregel in te trekken, of in ieder geval op te schorten totdat er voldoende duidelijkheid bestaat over de plannen.

Naast ons ongenoegen over de tijdelijke beleidsmaatregel plaatst de sector grote vraagtekens bij de gepresenteerde uitgangspunten voor het nieuwe beleid. Niet in de laatste plaats omdat deze uitgangspunten op gespannen voet staan met de eerder aangegeven beleidsdoelen "veiligheid" en "doelmatigheid" op de verzorgingsplaats. Het in onvoldoende mate aandacht schenken aan deze 2 beleidsdoelen lijkt de sector niet in het belang van de weggebruiker. Bovendien zullen deze gevolgen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening op de verzorgingsplaats en daarmee afbreuk doen aan de belangen van de diverse groepen weggebruikers.

In onze brief van 17 oktober heeft de sector u in meer algemene bewoordingen de voordelen geschetst van een variant waarbij alle rechten in een concessie worden ondergebracht (o.a. doelmatiger, veiliger, hoog serviceniveau/geen verschraling, efficiënt gebruik van de beschikbare ruimte, hoge veilingopbrengsten voor de Staat). Bijkomend voordeel zou zijn dat bij de wettelijke behandeling kan worden volstaan met een eenvoudige aanpassing in de Benzinewet.

Een dergelijke "alles-in-een-hand" variant wordt ook gehanteerd in de ons omringende landen. Ondanks de bevindingen van een in opdracht van uw ministerie uitgevoerd onderzoek door Buck Consultants naar de situatie in de ons omringende landen (Duitsland, België en Frankrijk) wordt gekozen voor een afwijkende variant. Hierin wordt de verzorgingsplaats 'opgeknipt' in aparte kavels met de mogelijkheid op deze kavels aparte winkels te exploiteren. Bij uitgifte van deze kavels worden vervolgens ook nog eens onnodig bezwarende beperkingen in de exploitatie hiervan voorgesteld, in afwijking van de daarvoor geldende wettelijke basisprincipes. Dit laatste valt ook te lezen in de juridische onderbouwing van de Landsadvocaat. En dit terwijl minder verregaande voorwaarden tot betere uitkomsten leiden (stellen minimum eisen hoeveelheden snelladers en exploitatie daarvan bij uitgifte van exploitatierechten).

(NB: In dat kader heeft de sector ook een (minder bezwarend) alternatief voorgesteld, ingeval er perse zou worden vastgehouden aan aparte kavels door gelijktijdig apart veilen van zowel de basisvoorziening tanken, snelladen als de shop).

Deze voor de sector onbegrijpelijke keuzes worden in feite uitsluitend verklaard met de stelling dat door het bevorderen van de markttoegang voor kleinere, in snelladen gespecialiseerde spelers, het belang van de energietransitie langs rijkswegen op de beste wijze zou worden gediend. De onderbouwing van deze stelling wordt gegeven door verwijzing naar twee uitgevoerde economische analyses.

De werkgroep "Verzorgingsplaats van de Toekomst", die de thans voorliggende plannen heeft ontwikkeld is in haar advies grotendeels voorbijgegaan aan de input die door de sector is gegeven voor het nieuwe beleid. Wij achten het opportuun u in de aangehechte bijlage ons meest recente commentaar te doen toekomen dat wij aan deze werkgroep hebben gegeven. Hierbij is het door deze werkgroep gehanteerde afweegkader als leidraad gebruikt. De sector hoopt met dit commentaar u een meer gedetailleerd beeld van de input van de sector te geven en die tot een betere uitkomst leidt.

Wij achten het correct u mede te delen dat we een economische contra-expertise zullen laten uitvoeren over de bevindingen van de in uw opdracht uitgevoerde economische rapporten. Om een duidelijk beeld te krijgen van de wijze waarop deze rapporten tot stand zijn gekomen is inmiddels een WOO-verzoek gedaan naar o.a. de inhoud van de opdracht aan de ingeschakelde economische bureaus en de wijze waarop het daaropvolgende onderzoek is uitgevoerd en de partijen die daarbij verder betrokken zijn geweest. Het lijkt de sector alleszins zinvol indien de uitkomsten van de uit te voeren contra expertise mede kunnen worden betrokken bij de politieke besluitvorming en de eventuele tenuitvoerlegging van nieuwe plannen.

In onze brief van 19 oktober hebben wij aangegeven de blik op de toekomst te willen richten, waarbij een einde kan worden gemaakt aan de huidige complexiteit en de vele juridische procedures. Dit met als doel stagnatie in de energietransitie te vermijden. Helaas moeten wij op dit moment constateren dat de thans voorliggende uitgangspunten voor de sector niet goed verklaarbaar zijn en naar onze mening zullen leiden tot verdergaande complexiteit in de toekomst en verdere procedures. Wij achten dit niet bevorderend voor de energietransitie langs rijkswegen en verzoeken u dan ook naast ons verzoek de tijdelijke beleidsmaatregel in te trekken een aantal van de gemaakte keuzes te heroverwegen.

Voor het overige blijven wij graag met u in gesprek om over het bovenstaande van gedachten te wisselen (inclusief het 'meedenken' over de routekaart en de uitvoering van de motie van Martels-Postma), steeds met als doel van de energietransitie in Nederland een succes te maken op een wijze die alle betrokkende partijen op passende wijze in staat stelt hierin een goede bijdrage te leveren.

In afwachting van uw reactie,

Met vriendelijke groeten,

Erik Klooster
Directeur VEMOBIN

Erik de Vries
Directeur NOVE

Peter Niesink
Algemeen Directeur BOVAG

Ewoud Klok
Voorzitter BETA

Karin Kok
Voorzitter VPR

Jan Willem Boot
Secretaris & penningmeester FWH

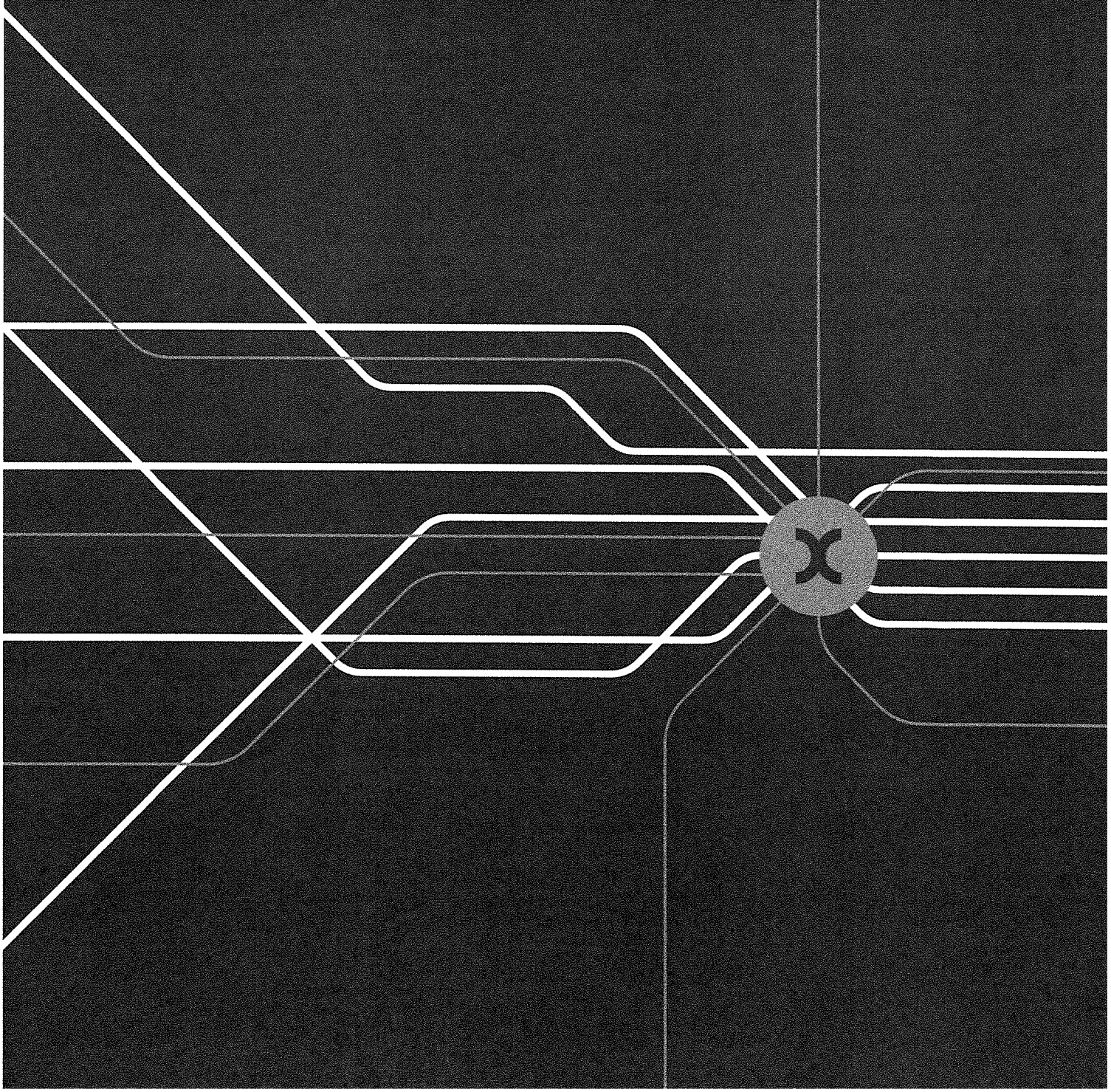
Bijlage: Brief Vemobin en VPR toekomst verzorgingsplaatsen d.d. 11 november 2022 (met bijlage)

Verzorgingsplaatsen van de toekomst

—

Beoordeling van de economische onderbouwing voor een biedbeperking

4 december 2023



Contents

Managementsamenvatting 3

1 Context 4
1.1 Achtergrond 4
1.2 Onderzoeksopdracht en overzicht 5
1.3 Over Oxera 5

2 Noodzaak van biedbeperkingen en de vermeende relevantie van belangenverstrengelingen 6
2.1 Vermogen om de vraag naar laden te beïnvloeden 7
2.2 Aanjagers van investeringen in laden door tankstationhouders 11
2.3 Tussenconclusie noodzakelijkheid 13

3 Proportionaliteit van biedbeperkingen gegeven de complementariteit tussen brandstof en laden 15
3.1 Risicoafdekking gezien de energietransitie 15
3.2 Investeringsprikkels onder VZP-exclusiviteit 17
3.3 Tussenconclusie proportionaliteit 18

4 Minder beperkende alternatieven 19

Cijfers en tabellen

Figuur 2.1 Verdeling van laadlocaties in 2035 8
Figuur 2.2 Top vijf ervaren nadelen bij de adoptie van elektrisch rijden 9
Tabel 2.1 Keuze voor snelladen als een speltheoretisch dilemma 10
Figuur 2.3 Stijging in aantal snelladers in Nederland 13
Figuur 3.1 Schematisch verloop van het aandeel van zero emissie en fossiel in de afzet van energiedragers 16

Oxera Consulting LLP is een in Engeland geregistreerde limited liability partnership OC392464, hoofdkantoor: Park Central, 40/41 Park End Street, Oxford OX1 1JD, Verenigd Koninkrijk; in België, nr. 0651 990 151, filiaal: Louizalaan 81, 1050 Brussel, België; en in Italië, REA-nr. RM - 1530473, filiaal: Via delle Quattro Fontane 15, 00184 Rome, Italië. Oxera Consulting (Frankrijk) LLP, een Franse filiaal: 60 Avenue Charles de Gaulle, CS 60016, 92573 Neuilly-sur-Seine, Frankrijk is geregistreerd in Neuilly-sur-Seine, RCS-nr. 844 900 407 00025; Oxera Consulting (Nederland) LLP, een Nederland filiaal: Strawinskylaan 3051, 1077 ZX Amsterdam, Nederland is geregistreerd in Amsterdam, KvK nr. 72446218. Oxera Consulting GmbH is geregistreerd in Duitsland, nr. HRB 148781 B (Plaatselijke rechtbank van Charlottenburg), met hoofdkantoor: Rahel-Hirsch-Straße 10, Berlijn 10557, Duitsland.

Hoewel alles in het werk is gesteld om de juistheid van het materiaal en de integriteit van de hierin gepresenteerde analyse te waarborgen, aanvaardt Oxera geen enkele aansprakelijkheid voor enige actie die op basis van de inhoud ervan wordt ondernomen.

Geen enkele Oxera-entiteit is geautoriseerd of gereguleerd door de Financiële autoriteit of verordening in een van de landen waarin zij actief is of diensten verleent. Iedereen die een specifieke belegging overweegt, moet zijn eigen makelaar of andere beleggingsadviseur raadplegen. Oxera aanvaardt geen aansprakelijkheid voor een specifieke investeringsbeslissing, die op eigen risico van de belegger moet zijn.

© Oxera 2023. Alle rechten voorbehouden. Met uitzondering van het citeren van korte passages ten behoeve van kritiek of recensie, mag geen enkel deel van dit document worden gebruikt of gereproduceerd zonder onze toestemming.

Managementsamenvatting

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat ('Minister') is voornemens het huidige beleid rondom concessies op verzorgingsplaatsen langs snelwegen ('VZP') te herzien. De wijzigingen (met de val van het kabinet Rutte IV controversieel verklaard) betreffen met name het toewijzen van aparte kavels voor fossiele brandstoffen en elektrisch (snel)laden op een VZP en het opleggen van een biedbeperking om te voorkomen dat één aanbieder beide kavels op een VZP bemachtigt. De genoemde doelstellingen van deze beperkingen zijn het waarborgen van een doelmatig gebruik van de beperkte ruimte, de verkeersveiligheid en het realiseren van de transitie naar elektrisch rijden.

Pels Rijcken heeft de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde biedbeperking beoordeeld, in het licht van de Europese Dienstenrichtlijn. Bij zijn conclusie over de rechtmatigheid baseert Pels Rijcken zich op een rapport van Radicand Economics en e-Conomics (het 'Radicand rapport'), dat uitgevoerd is in opdracht van de Minister. **Wij concluderen dat het Radicand rapport geen plausibele economische basis biedt voor conclusies over noodzaak of proportionaliteit van een biedbeperking.** De huidige situatie, met alles-in-één-hand als uitgangspunt, is dan ook niet uitgesloten als geschikt en minder beperkende uitkomst.

Met betrekking tot noodzaak van een biedbeperking, merken we op dat het Radicand rapport volledig berust op twee ongetoetste en onbesproken aannames: (i) fossiele brandstofaanbieders zouden een materiële impact hebben op de transitie naar elektrisch rijden en (ii) toetreding van buitenstaanders zouden een materiële impact hebben op de investeringsprikkels van zittende tankstationhouders . Een verkenning van de theoretische onderbouwing en beschikbaar empirisch bewijs laat echter al zien dat deze aannames niet zonder meer van toepassing zijn.

Met betrekking tot proportionaliteit, beschouwt het Radicand rapport de potentieel schadelijke gevolgen van het *niet* opleggen van een biedbeperking. Wij merken echter op dat het rapport vrijwel geen rekening houdt met de nadelen. Deze houden vooral verband met de toegenomen risicoblootstelling aan de adoptie van elektrisch rijden en de daarmee gepaard gaande schade aan hun investeringsprikkels.

Wanneer het beleidsdoel het stimuleren van de adoptie van laadfaciliteiten bij VZP is, kan het Radicand rapport niet gebruikt worden om het huidige systeem, met alles-in-één hand als uitgangspunt, uit te sluiten als minder beperkend alternatief.

1 Context

1.1 Achtergrond

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat ('Minister') is voornemens het huidige beleid rond de verzorgingsplaatsen langs de snelwegen ('VZP') te herzien. Zoals uiteengezet in een advies van Pels Rijcken (6 december 2022) ('Pels Rijcken advies') over de voorgenomen beleidswijziging overweegt de minister het volgende pakket wijzigingen:[1]

- het per VZP toewijzen van aparte kavels voor verkoop fossiele brandstoffen en voor elektrisch (snel)laden, ieder gecombineerd met het recht om een eigen shop te exploiteren;
- het opleggen van een exclusief recht op het leveren van brandstof of laden, om concurrentie op een VZP te voorkomen;
- het opleggen van een biedbeperking voor meerdere kavels op dezelfde VZP (exploitatiebeperking), om te voorkomen dat beide kavels bij dezelfde aanbieder terechtkomen; en
- het opleggen van een biedbeperking voor dezelfde kavel op aanpalende VZP's (gebiedsbeperking), om concurrentie tussen VZP's op brandstof of laden te bewaken.

Achter deze keuze staan drie geformuleerde beleidsdoelstellingen: (i) het doelmatig gebruik van beperkte ruimte bij VZP's, (ii) de verkeersveiligheid; en (iii) het realiseren van de energietransitie.

Zoals Pels Rijcken constateert, vormen de beleidskeuzes een beperking van de vrijheid van vestiging. Bij de beoordeling of deze keuzes desalniettemin in overeenstemming zijn met de Dienstenrichtlijn, heeft Pels Rijcken twee economische rapporten opgenomen, uitgevoerd in opdracht van de Minister, ter voorbereiding van zijn besluitvorming. Dit betreft 'Verzorgingsplaatsen van de toekomst: verkenning van verdelingsmethodes' van Radicand Economics en e-Conomics (16 maart 2022) ('Radicand rapport') en 'Vraag en aanbod op verzorgingsplaatsen' door Impuls Economen (mei 2022) ('Impuls Economen rapport').

Met betrekking tot de voorgestelde biedbeperking concludeert het Pels Rijcken advies dat, 'op basis van het rapport van Radicand Economics', een dergelijke beperking juridisch verdedigbaar is.[2] Bij de uitleg waarom dit het geval is, wijst het Pels Rijcken advies op de conclusie van het

[1] Pels Rijcken advies, p. 2. Dit pakket wijzigingen zou van toepassing zijn op de transitiefase tot 2050. Na deze fase is men voornemens alleen nog maar laden en shop uit te geven.
[2] Pels Rijcken advies, paras 6.8, 8.4 en 8.7.

© Oxera 2023

Radicand rapport dat een biedbeperking noodzakelijk is om een 'alles-in-één-hand' uitkomst te vermijden waarin zittende tankstationhouders hun waarderingsvoordeel voor de gecombineerde kavels gebruiken om zowel de brandstof- als laadrechten te bemachtigen. De primaire bron van dit waarderingsvoordeel zou de shopexclusiviteit bij een VZP zijn.

Er zijn in wezen twee argumenten die ten grondslag liggen aan het standpunt in het Radicand rapport dat een alles-in-één-hand uitkomst onwenselijk zou zijn: fossiele brandstofaanbieders hebben een negatieve blootstelling aan de transitie naar elektrisch rijden dat hun prikkel om in deze transitie te investeren zou verlagen; en een alles-in-één-hand uitkomst leidt tot shopexclusiviteit bij een VZP, waardoor de prijzen stijgen en de kwaliteit voor de consument afneemt.

1.2 Onderzoeksopdracht en overzicht

VEMOBIN en VPR hebben Oxera gevraagd om te beoordelen in hoeverre het Radicand rapport, als fundament voor het Pels Rijcken advies, een plausibele economische onderbouwing geeft voor de noodzaak en proportionaliteit van een biedbeperking en de afwezigheid van minder beperkende alternatieven. Dit rapport richt zich op de volledigheid van het Radicand rapport en de juistheid van de onderliggende aannames. Wij baseren ons hierbij op twee kernthema's:

1. de **relevantie van de negatieve blootstelling** (belangenconflict) van fossiele brandstofaanbieders bij de adoptie van laden op VZP
2. de **bronnen van complementariteit** in het aanbieden van zowel brandstof- als laadfaciliteiten door één aanbieder op een VZP

Hoofdstuk 2 bespreekt het vermeende belangenconflict en de noodzaak van een biedbeperking, hoofdstuk 3 de bronnen van complementariteit en de proportionaliteit van een biedbeperking en hoofdstuk 4 eventuele alternatieven. In dit rapport spreken voor het gemak over de splitsing tussen brandstof en laden. Onze redenatie is echter ook van toepassing op andere energiedragers voor zero-emissie voertuigen, zoals waterstof.

1.3 Over Oxera

Oxera is een marktleidend bureau van economische experts op het gebied van mededinging en marktregulering. Oxera adviseert bedrijven, beleidsmakers, toezichthouders en advocatenkantoren over elk onderwerp dat verband houdt met mededinging, regulering en financieel-economische vraagstukken. Oxera, opgericht in 1982, heeft momenteel meer dan 180 adviseurs verspreid over negen kantoren in Europa.

© Oxera 2023

2 Noodzaak van biedbeperkingen en de vermeende relevantie van belangenverstrengelingen

Eén van de belangrijkste beleidsdoelstellingen bij het vormgeven van het nieuwe VZP-beleid, is het realiseren van de energietransitie in het belang van het klimaat. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 is de belangrijkste rechtvaardiging voor het vermijden van een alles-in-één-hand uitkomst het belangenconflict: volgens het Radicand rapport worden de prikkels voor zittende tankstationhouders om in de transitie te investeren verminderd als er geen levensvatbare concurrentie is van nieuwe toetreders.[3]

Meer specifiek vermeldt het Radicand rapport het volgende:

> Naarmate het tempo waarin investeringen in laad- en tankfaciliteiten voor duurzame energiedragers toeneemt, neemt het gebruik van duurzame voertuigen toe, de vraag naar fossiele brandstoffen af, en neemt het tempo van desinvesteringen in tankfaciliteiten voor fossiele energiedragers toe. Zittende pomphouders hebben dus een prikkel om het tempo van investeringen in duurzame energiedragers te matigen. [...] Kortom, toetreding door investeerders van buiten de fossiele brandstoffensector is essentieel om zittende leveranciers van fossiele brandstoffen aan te zetten (sneller) te blijven investeren in duurzame energiedragers.[4]

Ten eerste merken wij op dat een eventueel waarderingsvoordeel bij een gecombineerde kavel zich niet volledig vertaalt in hogere biedingen voor de afzonderlijke kavels op een VZP, omdat aanbieders geen garantie hebben beide kavels ook daadwerkelijk te bemachtigen.

Daarnaast merken wij op dat de conclusie dat toetreding essentieel is om zittende tankstationhouders te stimuleren (sneller) te investeren in duurzame energiedragers—en daarmee bij te dragen aan het gestelde beleidsdoel om de energietransitie te realiseren—feitelijk geen conclusie is uit enige analyse. Het is slechts een gevolg van twee ongetoetste en onbesproken aannames:

[3] Radicand rapport, p. 34.
[4] Radicand rapport, p. 22.

© Oxera 2023

- Ten eerste gaat het Radicand rapport ervan uit dat de zittende tankstationhouders bij de VZP's een materiële invloed hebben op de ontwikkeling van elektrisch rijden in Nederland en daarmee de mogelijkheid hebben om de groeiende vraag naar laadfaciliteiten (bij VZP's) te temperen.
- Ten tweede gaat het Radicand rapport ervan uit dat de toetreding van buitenstaanders een materiële impact heeft op de prikkels van zittende tankstationhouders om in laadfaciliteiten te investeren.

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd waarom geen van beide aannames als vanzelfsprekend kan of mag worden aangenomen. In het verlengde daarvan is er feitelijk geen plausibele economische basis om te concluderen dat een alles-in-één-hand uitkomst ten koste gaat van de beleidsdoelstelling van het realiseren van de energietransitie.

2.1 Vermogen om de vraag naar laden te beïnvloeden

In wezen is de adoptie van elektrisch rijden een kip-en-ei-probleem: consumenten moeten verzekerd zijn van voldoende laadfaciliteiten voordat ze overstappen op een elektrisch voertuig, terwijl aanbieders van laadfaciliteiten gegarandeerd moeten worden van voldoende consumentenvraag naar hun diensten voordat ze hun aanbod verhogen. In deze context is de rol van de huidige tankstationhouders alleen relevant wanneer de aanwezigheid van laadfaciliteiten op VZP de adoptie van elektrisch rijden materieel beïnvloedt.

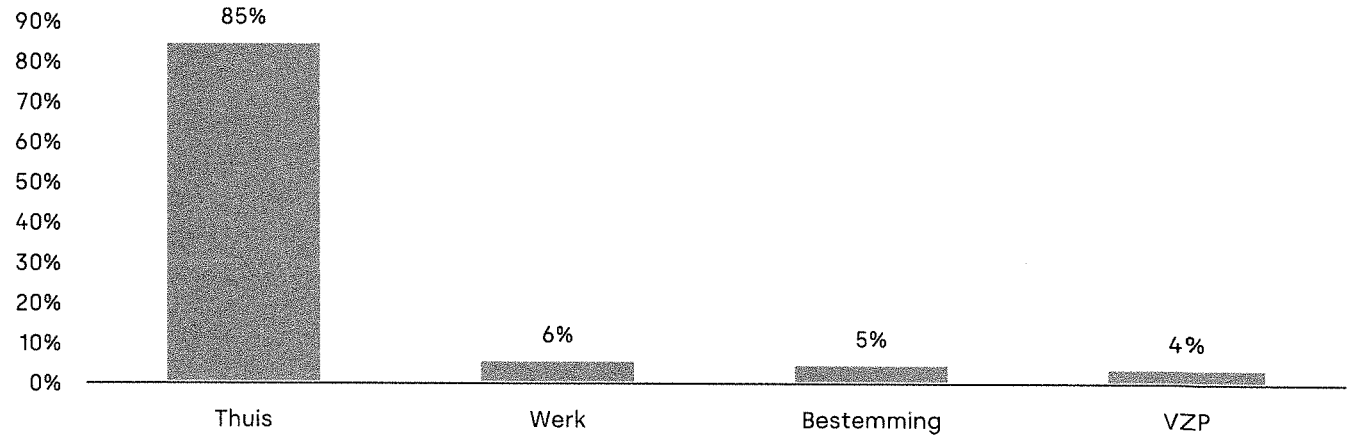
Het Radicand rapport neemt de relevantie van deze rol als gegeven. Echter, uit een verkenning van wat de adoptie in Nederland feitelijk aanjaagt, blijkt al dat dit niet zomaar kan en niet mag worden aangenomen.

2.1.1 Onderzoek EY laat zien dat slechts een klein deel van laden bij VZP's plaatsvindt

Ter inleiding moet worden opgemerkt dat het overgrote deel van het laden niet onderweg plaatsvindt, maar thuis of op de bestemming. Schattingen van EY (overgenomen in Figuur 2.1) laten zien dat in 2035 slechts 4% van het particuliere laden op de openbare snelweg zal plaatsvinden, terwijl 85% in of rond woningen zal plaatsvinden en de overige 11% op het werk of op een andere bestemming. Hoewel er sprake kan zijn van een gedeeltelijke compenserende stijging van de zogenoemde 'optiewaarde' van laadfaciliteiten voor gebruikers (dat wil zeggen dat gebruikers de *mogelijkheid* van laden bij VZP waarderen, ook al gebruiken ze deze uiteindelijk niet in dezelfde mate als brandstof), is dit een overweging die niet onderzocht is in het Radicand rapport.

© Oxera 2025

Figuur 2.1 Verdeling van laadlocaties in 2035



Bron: EY (2022), 'Power sector accelerating e-mobility ', p. 26.

2.1.2 Onderzoek TNO en EAFO laat zien dat openbare snelladers geen centrale rol spelen bij keuze voor elektrische auto's

Bovendien blijkt uit alle factoren die van invloed zijn op de beslissing van de consument om over te stappen op elektrisch rijden, dat de beschikbaarheid van openbare laadfaciliteiten geen materiële rol speelt. Een recent academisch artikel, gepubliceerd door onderzoekers van de afdeling Energietransitie van TNO, wijst bijvoorbeeld alleen op de volgende vier sleutelfactoren die van invloed zijn op de introductie van elektrisch rijden in Nederland:[5]

- aankoopkosten
- actieradius
- consumentenroutine in type gekochte auto
- sociale factoren (met name aansluiten bij de norm)

De beschikbaarheid van openbare opladers, en vooral openbaar snelladen, wordt alleen vermeld met verwijzing naar het afnemende belang ervan voor de adoptie van elektrisch rijden.[6]

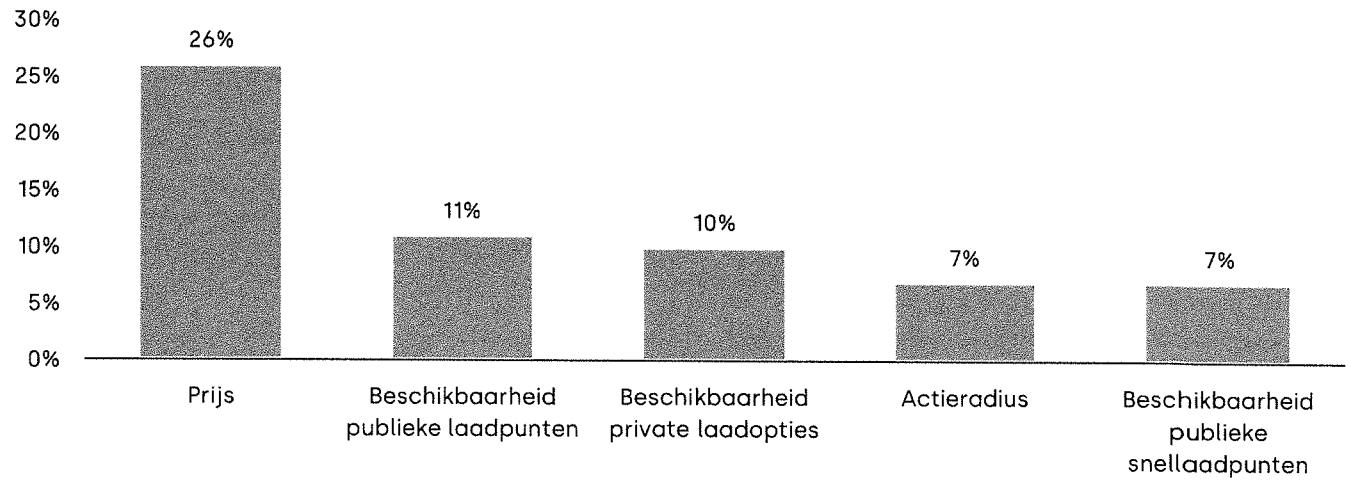
De beperkte relevantie van openbare laadfaciliteiten voor de adoptie van elektrisch rijden wordt bevestigd door de meest recente cijfers van het European Alternative Fuels Observatory (EAFO), overgenomen in Figuur 2.2. Hieruit blijkt dat van de vijf grootste obstakels voor de

[5] Paradies, G.L., Usmani, O.A., Lamboo, S., en van den Brink, R.W. (2023), 'Falling short in 2030: Simulating battery-electric vehicle adoption behaviour in the Netherlands', *Energy Research & Social Science*, 97, 102968. Zie in het bijzonder hoofdstuk 5.2.
[6] Ibid., p. 14.

© Oxera 2023

adoptie van elektrisch rijden in Europa, de beschikbaarheid van openbare snellaadfaciliteiten slechts op de vierde plaats staat. Respondenten vinden prijs, actieradius en de beschikbaarheid van private en publieke niet-snellaadfaciliteiten belangrijker.[7]

Figuur 2.2 Top vijf ervaren nadelen bij de adoptie van elektrisch rijden



Opmerking: Deelnemers is gevraagd om hun top vijf nadelen van het rijden op batterij-elektrische voertuigen te kiezen. De procentuele som komt, zoals gesteld, overeen met de som van het totale aantal keer dat elk nadeel in de top vijf genoemd werd. Respondenten betreft de algemene populatie, met respondenten zonder auto achterwegen gelaten.
Bron: European Alternative Fuels Observatory (2022), 'Consumer Monitor 2022', p. 7, Figuur 1.

2.1.3 Relevantie van de afwezigheid van collectieve handelingen

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat deze discussie zelfs een relevant punt rond 'collectieve handelingen' buiten beschouwing laat: *zelfs* als zittende tankstationhouders de adoptie van elektrisch rijden collectief zouden kunnen temperen, betekent dit niet dat elke tankstationketen daar individueel het vermogen en de prikkel voor heeft. Directe concurrentie tussen VZP's voor automobilisten betekent dat elke keten wellicht nog steeds een prikkel zal hebben om te investeren in laadfaciliteiten om automobilisten naar de eigen VZP te lokken in plaats

[7] Wij merken op dat dat snellaadpunten overwegend langs snelwegen te vinden zijn (bron: https://www.schnellladepark.app/live/index.php) Dit betekent dat de uitkomst voor publieke snellaadpunten de beste schatting geeft van het effect van laadstations bij de VZP's. Tot slot merken wij op dat "beschikbaarheid publieke snellaadpunten" niet per se van toepassing is op snellaadpunten langs snelwegen. Het is mogelijk dat respondenten met name snellaadpunten in stedelijk gebied in gedachte hebben. Als zodanig is dit percentage een overschatting van de relevantie van snelladen langs snelwegen.

© Oxera 2023

van naar die van de concurrentie. Dit is een direct gevolg van de andere biedbeperking die van toepassing is op de toewijzing van concessies bij VZP's: de gebiedsbeperking.

Met andere woorden: de bestaande beperking op het exploiteren van brandstofconcessies bij aangrenzende VZP's stimuleert individuele tankstationhouders al om aan de vraag naar elektrische laaddiensten te voldoen.

Dit argument kan geïllustreerd worden aan de hand van een simpel speltheoretisch model. Neem aan dat Ketens A en B op dit moment geen snelladen aanbieden en een winst van 10 hebben. Ze staan allebei voor de keuze om snelladen te faciliteren. Neem aan—in het belang van de argumentatie—dat deze ketens wel invloed hebben op de adoptie van elektrisch rijden. Hierdoor is, door kannibalisatie, hun winst lager zodra ze beide snelladen faciliteren—neem aan 8. Echter, dit houdt niet in dat beide ketens af zullen zien van het faciliteren van snelladen. Stel dat één keten afziet van snelladen, maar de andere snelladen wel faciliteert, dan valt te verwachten dat de keten die wél snelladen faciliteert méér verdient—stel 12. De andere keten zit dan met lagere winst dan eerst—stel 6. Merk op dat in deze situatie, het altijd voor elke keten beter is om wél snelladen aan te bieden, ongeacht wat de andere keten doet. Het enige evenwicht in deze situatie is dan ook dat beide snelladen faciliteren, zelfs zou dat ten koste gaan van hun gezamenlijke winst.[8]

Tabel 2.1 Keuze voor snelladen als een speltheoretisch dilemma

		Keten B	
		Geen snelladen	Snelladen
Keten A	Geen snelladen	10 , 10	6 , 12
	Snelladen	12 , 6	8 , 8

Opmerking: Het eerste cijfer in elke cel is de 'payoff' van Keten A en het tweede cijfer van Keten B. Deze tabel geeft op een gestileerde manier weer waarom tankstationketens in de afwezigheid van coördinatie alsnog snelladen faciliteiten, omdat alleen rechtsonder een stabiele uitkomst is waarin elke keten individueel optimaal handelt.
Bron: Oxera.

[8] In de speltheorie wordt een dergelijke situatie omschreven als een 'gevangenendilemma': daar deze situatie vaak uitgelegd wordt als een situatie waarin twee verdachten van dezelfde misdrijf afzonderlijk gevraagd wordt om op te biechten. Hoewel beide stil blijven in het belang van beide is, heeft elke gevangenen afzonderlijk een prikkel om op te biechten.

2.1.4 Tussenconclusie invloed

Dit overzicht van de drijfveren achter de adoptie van elektrisch rijden door consumenten suggereert al dat—zelfs collectief—de gevestigde aanbieders van fossiele brandstoffen aan de VZP's geen materiële invloed hebben op de transitie naar elektrisch rijden in Nederland. In het verlengde daarvan kan niet worden aangenomen dat een eventuele negatieve blootstelling aan de transitie naar elektrisch rijden door de fossiele brandstofaanbieders een materiële impact zal hebben op deze transitie.[9]

2.2 Aanjagers van investeringen in laden door tankstationhouders

De prikkel voor tankstationhouders om te investeren in laadfaciliteiten heeft meerdere kanten. Het wordt gedreven door (i) de mogelijkheid om deze dienst binnen de vereisten voor nieuwe investeringsprojecten te realiseren, (ii) de noodzaak om het risico op de transitie naar elektrisch rijden af te dekken en (iii) de mogelijkheid om extra winst te maken door extra klanten naar de shop te trekken.

2.2.1 Investeringsmogelijkheden

Vanuit het oogpunt van investeringstheorie, heeft het voor zittende tankstationhouders geen zin om te bieden en te betalen voor een concessie voor laadfaciliteiten, tenzij ze van plan zijn er winst uit te halen. Wanneer een bedrijf een investering doet, impliceert dit dat het expliciet besluit om middelen te besteden aan het nastreven van het ene alternatief in plaats van het andere.[10] Zonder de verwachting winst te kunnen maken uit de aanschaf van de laadfaciliteit, zou de exploitant van het tankstation in theorie beter af zijn om een dergelijke investering niet te doen en financiële middelen voor alternatief gebruik te gebruiken.

Omdat er geen directe substitutie in de vraag bestaat tussen fossiele brandstof- en laadfaciliteiten, zou het verkrijgen van beide kavels de exploitant niet in staat stellen de winstgevendheid van een van beide kavels op te voeren door de andere te onderdrukken. Met andere woorden: het is niet logisch om te suggereren dat de gedachte van de exploitant van een tankstation om niet in laden te investeren voortkomt uit het doel de huidige bestuurders van elektrische auto's naar fossiele brandstoffaciliteiten te leiden.

[9] De bronnen van het bovenstaande gebaseerd zijn op personenautos'spersonenauto's en niet op commerciële of 'zware' voertuigen. Dit volgt de reikwijdte van het Radicand rapport, dat ook niet expliciet verwijst naar niet-personenauto's.

[10] Zie bijvoorbeeld Brealey, R.A., Myers, S.C. en Allen, F. (2014), *Principles of Corporate Finance*, 14 editie, McGraw-hill.

© Oxera 2023

Bovendien, hoewel helder is dat de transitie naar elektrisch rijden zal plaatsvinden, bestaat er onzekerheid over de exacte snelheid waarmee deze zal plaatsvinden. Dit risico kan door de tankstationhouders worden afgedekt door ervoor te zorgen dat zij aan veranderingen in de vraag van zowel brandstof als laden zijn blootgesteld.[11]

2.2.2 Verhogen van de shopomzet

De shopfaciliteit is een andere stimulans om te investeren in laden. Door te investeren in laden kan de rechthebbende de winstgevendheid vergroten door meer klanten aan te trekken vanuit aangrenzende servicegebieden. Hoe hoger het aantal klanten dat bij een VZP stopt, hoe groter de kans dat een groter aantal klanten iets in de shop koopt. Met andere woorden: hoe beter de beschikbaarheid van laadfaciliteiten, hoe vaker klanten geneigd zijn te stoppen bij een bepaalde VZP.

2.2.3 Investeringen brandstofaanbieders in snelladen

Tot slot dienst opgemerkt te worden dat—ondanks de huidige juridische onzekerheid rond vergunningen—huidige fossiele brandstofaanbieders eveneens investeren in snellaadfaciliteiten.[12] Zo is in Figuur 2.3 te zien hoe over de afgelopen jaren het aantal snelladers al gestegen is van ongeveer 1.000–1.500 naar meer dan 4.000, veelal op VZP's.

Circa 300 van deze snelladers zijn van Shell Recharge.[13] Voor Total Energies geldt dat zij als sinds 2020 snelladers toevoegt aan haar tankstations en deze momenteel bij meer dan 40 tankstations aanbiedt.[14]

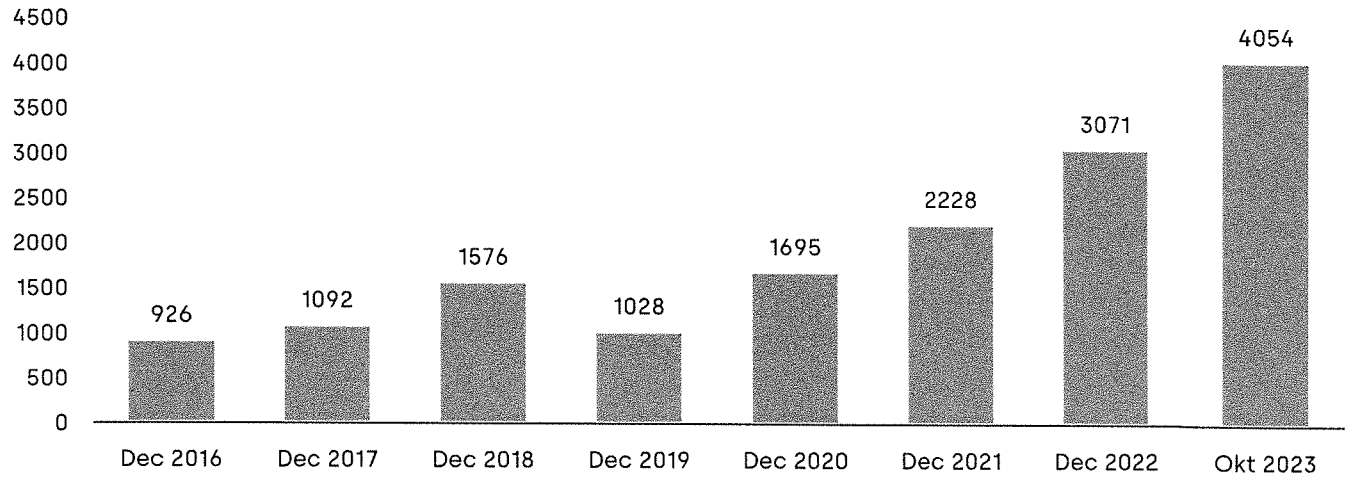
De ambitie in snelladen door bestaande spelers op het gebied van snelladen blijkt verder ook uit een recente aanbesteding in Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. In deze aanbesteding committeren Shell Recharge, Total Energies en NXT 50five zich aan het plaatsen, beheren en exploiteren van nog eens zeshonderd snellaadstations.[15] Daarnaast

[11] Dit punt wordt in het volgende hoofdstuk in meer detail besproken.
[12] Daarnaast, in lijn met onze argumentatie in dit rapport vermoeden wij dat de vestiging van met name Fastned op een VZP een negatief effect heeft gehad op de investeringsprikkels van huidige partijen, omdat de potentiële opbrengsten voor het aanbieden van snelladen afneemt door de komst van een (andere) aanbieder van snelladen op dezelfde VZP.
[13] Zie: https://www.shell.nl/consumenten/recharge.html
[14] Zie: https://www.ttm.nl/fleet/brandstoffen/total-opent-eerste-multi-energie-tanktation-in-nederland/127424/
[15] Automotive Management (2023), 'Noord-Holland, Flevoland en Utrecht verwelkomen 600 snellaadstations', 16 november, URL: https://www.automotive-online.nl/management/2023/11/16/noord-holland-flevoland-en-utrecht-verwelkomen-600-snellaadstations/?gdpr=accept&gdpr=accept

© Oxera 2023

hebben bedrijven als Shell en Total zich ook gecommitteerd aan doelstellingen rond elektrisch rijden.[16]

Figuur 2.3 Stijging in aantal snelladers in Nederland



Bron: Oxera analyse op basis van data van Eco-movement en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

2.2.4 Tussenconclusie investeringsprikkels

We merken op dat het Radicand rapport onvoldoende rekening houdt met deze twee alternatieve aanjagers van zittende tankstationhouders om te investeren in laden. Op grond van bovenstaande overwegingen lijkt het erop dat tankstationhouders met rechten op beide kavels weldegelijk prikkels hebben om te investeren in de kwaliteit van de laadfaciliteiten—zelfs in afwezigheid van externe concurrentie. Met andere woorden, het is niet duidelijk hoe de aanwezigheid van externe concurrentie hier een materiële rol speelt en daarmee is het ook niet evident dat deze externe concurrentie (en de bijbehorende keuze voor de aparte kavels) voor de komende jaren noodzakelijk is.

2.3 Tussenconclusie noodzakelijkheid

Op basis van bovenstaande komen wij tot de conclusie dat de beperking rondom de exploitatie van de kavel voor de verkoop van fossiele brandstoffen en de kavel voor het aanbieden van (snel)laaddiensten op een VZP niet noodzakelijk is om aan de door de Minister gestelde doelstelling rondom energietransitie te voldoen. De huidige aanbieders

[16] Zie bijvoorbeeld https://totalenergies.com/company/transforming/ambition/net-zero-2050 en https://shellrecharge.com/nl-nl/onderweg-laden.

van fossiele brandstoffen bij VZP's hebben wel degelijk prikkels om te investeren in het aanbieden van (snel)laaddiensten en zelfs in het geval dat deze prikkels niet zouden bestaan, heeft dit geen invloed op de ontwikkeling van elektrisch rijden in Nederland.

© Oxera 2023

3 Proportionaliteit van biedbeperkingen gegeven de complementariteit tussen brandstof en laden

Wat de proportionaliteit betreft, beschouwt het Radicand rapport de potentieel schadelijke gevolgen van het *niet* opleggen van een biedbeperking. Dit heeft vooral betrekking op de—door Radicand veronderstelde—schadelijke gevolgen van het belangenconflict (zoals besproken in hoofdstuk 2), maar ook op het gebied van de schade voor consumenten als gevolg van shopexclusiviteit bij een VZP en verhoogde toetredingsdrempels voor aanbieders die momenteel alleen laadfaciliteiten aanbieden. Zoals het rapport opmerkt:

> Een biedbeperking moet voorkomen dat beide kavels in één hand komen. Dat zou leiden tot een shopmonopolie en een waarderingsvoordeel voor pomphouders, wat laders kansloos maakt. Dat gaat ten koste van de investeringen in de energietransitie.[17]

Wij merken echter op dat het Radicand rapport onvolledig is, omdat het vrijwel geen rekening houdt met de nadelen van een biedbeperking. Tot deze nadelen behoren, met name, de toegenomen blootstelling van tankstationhouders aan de adoptie van elektrisch rijden bij gebrek aan exploitatierecht van beide kavels (en de daarmee samenhangende schade aan hun investeringsprikkels) en de verminderde prikkel om in een VZP te investeren bij gebrek aan shopexclusiviteit.

In dit hoofdstuk worden deze nadelen uiteengezet en wordt uitgelegd dat de complementariteit van de kavels voordelen met zich meebrengt waarmee rekening moet worden gehouden bij een beoordeling van proportionaliteit. We sluiten in het volgende hoofdstuk af met een reflectie op potentieel alternatief beleid dat minder beperkend zou zijn.

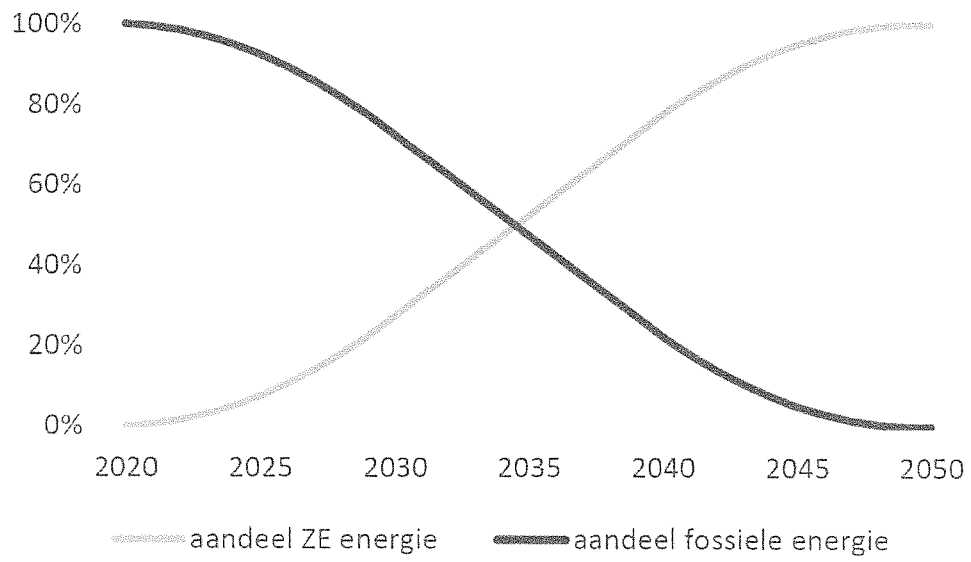
3.1 Risicoafdekking gezien de energietransitie

De verwachte vraag naar brandstof- en laadfaciliteiten is omgekeerd evenredig. De verwachting is dat er in 2050 geen fossiele brandstofaanbieders langs de Nederlandse snelwegen meer nodig zullen zijn en in de periode daarnaartoe zal de vraag naar fossiele brandstoffen naar verwachting afnemen naarmate elektrisch rijden toeneemt.[18] Parallel hieraan zal het laden naar verwachting

[17] Radicand rapport, p. iii.
[18] Impuls Economen rapport, p. 36.

proportioneel groeien, als aandeel van de totale energiedragers. Dit is weergegeven in Figuur 3.1, afkomstig uit het Impuls Economen rapport.[19]

Figuur 3.1 Schematisch verloop van het aandeel van zero emissie en fossiel in de afzet van energiedragers



Opmerking: Dit is een directe kopie van de figuur uit het Impuls Economen rapport.
Bron: Impuls Economen (2022), 'Vraag en aanbod op verzorgingsplaatsen', mei, p. 13, reeksen geconstrueerd op basis van in de tekst opgenomen veronderstellingen. Merk op dat dit het aandeel van zero emissie en fossiel in de totale vraag naar energiedragers weergeeft, terwijl het agnostisch blijft over de totale omvang van de vraag.

Er bestaat onzekerheid over het tempo waarin de vraag naar fossiele brandstoffen zal afnemen. De exacte snelheid van de transitie is voor de marktdeelnemers moeilijk te voorzien en vormt een onzekerheid in de bedrijfsplanning van aanbieders van zowel fossiele brandstof- als laadfaciliteiten.

Zoals erkend in het Radicand rapport vermindert het toestaan van tankstationhouders om op beide kavels te bieden de totale onzekerheid over de investering. Dit komt door de complementariteit van de kavels: de verwachte vraag naar de kavels samen brengt een lagere mate van onzekerheid met zich mee.

[19] Impuls Economen rapport, pp. 12-13 en Figuur 5.

Door zowel brandstof als laden aan te bieden, kunnen de zittende tankstationhouders de onzekerheid als gevolg van de transitie verminderen. De verminderde onzekerheid die gepaard gaat met het aanbieden van beide kavels vertaalt zich in een lager investeringsrisico en risicoprofiel bij het investeren in een specifieke VZP, en dus ook in lagere kosten voor het aanbieden van faciliteiten op een VZP. Dit komt naar verwachting ten goede aan de consument (in termen van hogere kwaliteit) en hogere veilingopbrengsten uit de concessies voor de Nederlandse Staat.

Wanneer tankstationhouders echter op elke kavel afzonderlijk moeten bieden, leidt de toegenomen onzekerheid tot een hogere verdiscontering van de verwachte inkomsten, wat resulteert in een lager verwacht rendement op de investering. Wij merken op dat deze overwegingen niet expliciet worden besproken in het Radicand rapport.[20]

De verminderde prikkel om te investeren in VZP's houdt tevens rechtstreeks verband met het beleidsdoel verkeersveiligheid: hoogwaardige VZP's verleiden automobilisten om regelmatig te stoppen en zorgen zo voor minder ongevallen als gevolg van vermoeidheid.[21] Dit wordt niet besproken in het Radicand rapport.

3.2 Investeringsprikkels onder VZP-exclusiviteit

Het Radicand rapport merkt op dat een alles-in-één-hand uitkomst het nadeel heeft dat het leidt tot shopexclusiviteit op een VZP. Wij merken echter op dat het exclusief aanbieden van een VZP ook een positief effect heeft op investeringsprikkels. Er zijn hierbij twee gelijktijdige kanten die in overweging genomen dienen te worden.

Ten eerste werkt de aanwezigheid van shopexclusiviteit tevens als een stimulans voor investeringen in de transitie. Door meer klanten aan te trekken door te investeren in concurrerend laadfaciliteiten, kan de gevestigde exploitant de omzet uit de shop vergroten.

Hoewel dit wordt neergezet als een 'shopmonopolie' in het Radicand rapport, moet worden opgemerkt dat er ook in deze context concurrentie tussen VZP's blijft bestaan: wanneer een exclusieve shop bij een VZP de prijzen te veel verhoogt of de kwaliteit te veel

[20] Het Radicand rapport gaat wel in op de zogenaamde 'winner's curse', wat in deze context betekent dat de partij die onder een biedbeperking het brandstofkavel wint, waarschijnlijker de snelheid van de transitie heeft onderschat ten opzichte van haar concurrenten (die immers minder hebben geboden). Dit argument lijkt echter voorbij te gaan aan ons punt dat er in de eerste plaats sprake is van een extra blootstelling aan de snelheid van de overgang, wanneer kavels afzonderlijk worden geveild en onderworpen zijn aan een biedbeperking.
[21] Zie 'Verzorgingsplaats van de Toekomst - beleidsvisie IenW', para. 2.1.

© Oxera 2023

verslechtert, bestaat het risico klanten te verliezen aan aangrenzende VZP's. Als zodanig is het frame 'monopolie' hier niet juist—vergelijkbaar met hoe een tankstationhouder met een op een veiling verkregen huurrecht op een VZP geen monopolist is.

Omdat shops een belangrijke rol spelen in de winst, kan het alleenrecht dus eerder een drijfveer zijn voor investeringen in de transitie dan dat het een remmende werking heeft.[22]

Ten tweede kan concurrentie tussen shops op dezelfde VZP investeringen in de transitie belemmeren. Vergeleken met een situatie waarin de gevestigde exploitant shopexclusiviteit heeft, zullen sommigen van de extra klanten die worden aangetrokken als gevolg van investeringen in de faciliteiten waarschijnlijk de concurrerende shop op de VZP kiezen. Dit maakt de investering minder winstgevend en dempt de prikkels om de faciliteiten te ontwikkelen en te verbeteren.[23]

Hoewel de aanwezigheid van twee shops leidt tot directe concurrentie en meer druk om de prijzen te verlagen, verlaagt dit op zijn beurt ook de inkomsten voor de shopuitbaters. Dit verlaagt het verwachte rendement op investeringen in laadfaciliteiten, waardoor in wezen ook de prikkels om in de energietransitie te investeren afnemen: het aantrekken van één extra klant zou niet zo'n grote omzet opleveren als bij shopexclusiviteit.

3.3 Tussenconclusie proportionaliteit

Op basis van bovenstaande komen wij tot de conclusie dat het opleggen van een biedbeperking nadelen met zich meebrengt voor de exploitanten, maar ook andere belanghebbenden—te weten de toegenomen blootstelling van tankstationhouders aan de adoptie van elektrisch rijden bij gebrek aan exploitatierecht van beide kavels (en de daarmee samenhangende schade aan hun investeringsprikkels) en de verminderde prikkel om in een VZP te investeren bij gebrek aan shopexclusiviteit. Deze nadelen leiden tot minder investeringen en daarmee lagere veilingopbrengsten voor de Nederlandse Staat en minder aantrekkelijke faciliteiten voor gebruikers. Daarom menen wij dat deze beperking niet proportioneel is.

[22] Volgens cijfers waar Radicand naar verwijst, bedraagt het aandeel van shops in de winstmarges van tankstations ongeveer 40%. Radicand Rapport, p. 23.
[23] Er kan ook in de andere richting een compenserend effect optreden (d.w.z. hogere winkelprijzen die leiden tot een verminderd gebruik van de VZP en daarmee de vraag naar en prikkels voor investeringen in laadfaciliteiten). Wij merken echter op dat deze wederzijdse complementariteit in het algemeen niet besproken wordt in het Radicand rapport.

4 Minder beperkende alternatieven

We hebben uiteengezet waarom wij van mening zijn dat het Radicand rapport geen plausibele economische basis biedt voor het trekken van conclusies over de noodzaak en proportionaliteit van een biedbeperking. In het verlengde hiervan concluderen wij dat andere geschikte maar minder beperkende beleidsopties niet uitgesloten zijn. De huidige situatie voor tankstationhouders—met alles-in-één-hand als uitkomst—valt ons inziens ook onder de mogelijk geschikte beleidsopties die minder beperkend zouden kunnen zijn.

Uit een recent rapport van Buck Consulting, eveneens in opdracht van de Minister, blijkt bijvoorbeeld dat beleidsmakers in Duitsland, Frankrijk of België—allemaal landen met vergelijkbare marktsituatie en beleidsdoelstellingen als Nederland—hebben besloten andere modellen te hanteren dan het model dat de Minister heeft voorgesteld.[24] Zo biedt elk land laden aan als integraal onderdeel van de VZP. Laadexploitanten kunnen daarnaast nog steeds de markt betreden, als onderaannemer. In Nederland zijn buiten de (verticaal geïntegreerde) tankstationhouders ook verschillende andere ondernemingen en particulieren actief als exploitant van VZP-concessies.

Bovendien is het ons niet duidelijk waarom de overheid niet simpelweg kwaliteits- of kwantiteitseisen kan stellen aan degene die de laadkavels wint. Zo waren tankstationhouders bijvoorbeeld al verplicht alle gangbare motorbrandstoffen te voeren en verplicht rekening te houden met de EU Renewable Energy Directives. Hoewel dergelijke 'command-and-control' regulering potentiële beperkingen met zich meebrengt in termen van effectiviteit en monitoring, merken we op dat deze optie in het Radicand rapport simpelweg niet in overweging wordt genomen.

Deze overwegingen versterken onze conclusie rondom proportionaliteit in de zin dat ze laten zien dat er alternatieven zijn die in de ons omringende landen lijken te werken dan wel dat er nog andere mogelijkheden zijn, die de Minister nog niet heeft onderzocht.

[24] Buck Consultants International (2022), 'Verzorgingsplaatsen & Truckparkings. Verzorgingsplaatsen in Frankrijk, België en Duitsland', 12 juli, pp. 6–7 en 12.

Contact

Maurice de Valois Turk
Partner
+31(0) 20 888 8382
maurice.devaloisturk@oxera.com

oxera.com