Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 976 Regels over de marktordening van het aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen (Wet voorzieningen verzorgingsplaatsen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 25 maart 2026 en het nader rapport d.d. 25 juni 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 december 2025, nr. no.2025002948, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 25 maart 2026, nr. W07.25.00372/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief weergegeven aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 22 december 2025, no.2025002948, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels over de marktordening van het aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen (Wet voorzieningen verzorgingsplaatsen), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Inhoud van het wetsvoorstel

Langs de snelwegen in Nederland zijn verzorgingsplaatsen waar weggebruikers tanken, laden of iets eten of drinken. Dit wetsvoorstel regelt het aanbieden van voorzieningen op deze verzorgingsplaatsen voor een veilig en doelmatig gebruik van de wegen door het openbaar verkeer. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt een inrichtingsplan vast voor verzorgingsplaatsen langs de weg en stelt kaders voor de veiling van

kst-36976-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

exploitatievergunningen voor laadstations en voor zogenoemde gemakswinkels op verzorgingsplaatsen. Daar kunnen automobilisten eten, drinken of andere producten kopen die behulpzaam zijn voor hun reis. Ook introduceert het wetsvoorstel de zogeheten transitievoorziening, wat betekent dat een exploitant zowel een tankstation als een laadpaal kan exploiteren.

Verantwoordelijkheid en bestendigheid

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de noodzaak voor nieuwe wet- en regelgeving voor de voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Wel vraagt de Afdeling wat de consequenties van het voorstel zijn in termen van verantwoordelijkheden en risico's en hoe de regering daarmee om wil gaan. Dat blijkt niet uit de toelichting. Ook heeft de Afdeling vragen over waarom de verkoop van motorbrandstoffen buiten het bestek van het wetsvoorstel is gelaten, over mogelijke alternatieven voor het voorgestelde vergunningstelsel en over de mogelijkheid om bij te sturen bij onvoorziene omstandigheden en beleidsontwikkelingen. Deze punten moet de regering nader toelichten.

Transitievoorziening

De Afdeling adviseert de regering om af te zien van de voorgestelde transitievoorziening.[1] Deze vormt een afwijking van het aan het wetsvoorstel ten grondslag gelegde uitgangspunt van gelijk speelveld en dient overtuigend te worden gemotiveerd. Bovendien roept dit vragen op in het licht van de Europese Dienstenrichtlijn.

Overgangsbeleid

Het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht. Het advies is om de aanpassingen in de looptijden van vergunningen in het kader van het overgangsbeleid beter te motiveren. Ook de specifieke keuzes ten aanzien van wegrestaurants, het gebiedscriterium bij laadstations (de regel dat twee opeenvolgende laadstations van hetzelfde merk meer dan 25 kilometer weglengte van elkaar verwijderd moeten liggen) en de transitievoorziening roepen vragen op. De Afdeling adviseert de regering bij het maken van deze keuzes mogelijke andere vormen van overgangsbeleid en overgangsrecht te betrekken en zo nodig het wetsvoorstel hierop aan te passen.

Financiële gevolgen

Tot slot is het advies om in de toelichting bij het wetsvoorstel in te gaan op de mogelijke financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor het Rijk.

Conclusie

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

[1] Met deze adviesopmerking reageert de Afdeling op de aan haar voorgelegde vragen bij de kabinetsmissive van 22 december 2025, no.2025002948, over de transitievoorziening.

Advies

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

a. Achtergrond

Het Nederlandse hoofdwegennet kent circa 288 verzorgingsplaatsen. Dit zijn plaatsen waar weggebruikers kortstondig hun reis kunnen onderbreken voor de «verzorging van mens en voertuig».[2] Op een verzorgingsplaats kunnen weggebonden voorzieningen worden aangeboden zoals laadstations, gemakswinkels of motorbrandstofverkooppunten. Een verzorgingsplaats is ontsloten van de hoofdrijbaan en maakt onderdeel uit van het gesloten stelsel van hoofdwegen in beheer bij het Rijk.

De Staat der Nederlanden is eigenaar van het hoofdwegennet en de daaraan verbonden verzorgingsplaatsen. Verzorgingsplaatsen dienen het veilig en doelmatig verkeer op de hoofdwegen. Rijkswaterstaat is als wegbeheerder het bevoegd gezag voor alle activiteiten die plaatsvinden op een verzorgingsplaats. Het wetsvoorstel is erop gericht om meer grip te krijgen op het beheer en de inrichting van de verzorgingsplaatsen.

Volgens de huidige regelgeving veilt de Staat huurovereenkomsten voor locaties op de verzorgingsplaats voor de verkoop van motorbrandstoffen.[3] De huurovereenkomst wordt afgesloten met het Rijksvastgoedbedrijf. De huurder krijgt vervolgens een vergunning voor het exploiteren van een weggebonden basisvoorziening voor de duur van de huurovereenkomst. Sinds 1 januari 2024 gebeurt deze vergunningverlening op basis van de Omgevingswet.[4]

Vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet werden vergunningen verleend op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Een beleidsregel van de Minister bepaalde het toetsingskader voor vergunningsaanvragen. Op grond van de eerste beleidsregel uit 2004 worden vergunningen verleend voor drie basisvoorzieningen: een benzinestation, een wegrestaurant of een servicestation.[5] De houder van een vergunning voor een basisvoorziening mag aanvullende voorzieningen exploiteren, zoals een gemakswinkel of een energielaadpunt. Vanaf 2012 kunnen energielaadpunten ook als basisvoorziening worden geëxploiteerd.[6]

In 2020 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in een zaak over het vergunningstelsel.[7] De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat het beleid waarbij vergunningen voor een energielaadpunt als aanvullende voorziening alleen open staan voor vergunninghouders van een basisvoorziening, in strijd is met de Dienstenrichtlijn. In reactie op deze uitspraak heeft de Minister de vergunningver-

---

[2] Visie Verzorgingsplaats van de Toekomst, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 305, nr. 376.
[3] Zie artikel 3 van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen.
[4] Meer specifiek artikelen 5.1 en 5.2 van de Omgevingswet. Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet op dit punt, zie voorgesteld artikel 8.3.
[5] Kennisgeving Voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen, Stcrt. 2004, 56. Een servicestation biedt de mogelijkheid van exploitatie van zowel een benzinestation als een wegrestaurant.
[6] Kennisgeving Wijziging Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen (energielaadpunten), Stcrt. 2011, 23149.
[7] Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2607.

lening opengesteld voor iedere geïnteresseerde partij.[8] Sindsdien kan iedere gegadigde een vergunning aanvragen voor het exploiteren van een gemakswinkel of een energielaadpunt op een verzorgingsplaats.[9]

b. Voorgesteld nieuw stelsel

Het wetsvoorstel wijzigt de huidige praktijk voor het toewijzen van vergunningen voor het aanbieden van voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Het voorgestelde nieuwe stelsel ziet er als volgt uit. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt een routekaart op. In die routekaart wordt de locatie van (al dan niet nieuwe) verzorgingsplaatsen aangegeven. Ook geeft de routekaart aan welke voorzieningen via een veiling van vergunningen beschikbaar komen op een verzorgingsplaats en wanneer.[10]

Op basis van de routekaart kan de Minister per verzorgingsplaats een inrichtingsplan vaststellen. Het inrichtingsplan beschrijft de inrichting van de verzorgingsplaats, benoemt welke voorzieningen op de verzorgingsplaats kunnen worden aangeboden en bevat de voorschriften en beperkingen die bij de exploitatie van een voorziening in acht genomen dienen te worden.[11] Als een inrichtingsplan is vastgesteld is er geen omgevingsvergunning meer nodig op grond van de Omgevingswet.[12]

De exploitatievergunningen voor voorzieningen op een verzorgingsplaats worden vervolgens op vaste, vooraf bepaalde momenten via een veiling verdeeld. De Minister stelt nadere regels over de toepassing en de uitvoering van de procedure van de veiling.[13] Ook kan de Minister voorwaarden aan de exploitatievergunning verbinden.[14] Op deze manier behoudt de Minister regie op het gebruik van de verzorgingsplaats. Belanghebbenden kunnen beroep in eerste en enige instantie instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een inrichtingsplan en tegen een exploitatievergunning.[15]

Na de verlening van de exploitatievergunning sluit de Staat een huurovereenkomst met de vergunninghouder af met betrekking tot de locatie waarvoor de exploitatievergunning is verleend. De duur van de huurovereenkomst is beperkt tot het tijdvak waarvoor een exploitatievergunning geldt.[16]

---

[8] Toelichting, paragraaf 1.2. De openstelling is vormgegeven door in de beleidsregel Kennisgeving Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkwegen het voorbehoud te schrappen dat alleen vergunninghouders van een basisvoorziening een aanvullende voorziening mogen realiseren. Zie Stcrt. 2022, 7852. Tevens is een tijdelijke beleidsregel vastgesteld in afwachting van een wetsvoorstel waarin het voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen wordt geregeld. De tijdelijke beleidsregel gold in eerste instantie tot 1 januari 2025; dit is verlengd tot 1 januari 2027. Zie o.a. Stcrt. 2022, 32554.

[9] De overgang in 2024 naar de Omgevingswet heeft geen inhoudelijke gevolgen gehad voor de toepassing van het vergunningstelsel.

[10] Toelichting, paragraaf 1.3.1. De routekaart is een beleidsprogramma en wordt vastgesteld als niet-verplicht programma op basis van de Omgevingswet.

[11] Zie voorgesteld artikel 2.1 en paragraaf 2.1 van de toelichting.

[12] Zie voorgesteld artikel 8.3, waarin de Omgevingswet in die zin wordt gewijzigd dat voor activiteiten ter uitvoering van het inrichtingsplan geen «omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg» (zie artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onderdeel f onder 1 van de Omgevingswet) vereist is.

[13] Zie voorgesteld artikel 3.1, eerste lid, juncto voorgesteld artikel 4.1.

[14] Zie voorgesteld artikel 4.6.

[15] Zie voorgesteld artikel 8.2.

[16] Zie voorgesteld artikel 6.1. Voor de exploitatievergunning voor een verkooppunt van motorbrandstoffen blijft de huidige regelgeving in stand op grond van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen.

Een ministeriële regeling bepaalt het maximaal aantal exploitatievergunningen dat per verzorgingsplaats beschikbaar wordt gesteld.[17] Er kunnen drie soorten voorzieningen worden geëxploiteerd op verzorgingsplaatsen: laadstations, gemakswinkels of motorbrandstofverkooppunten.[18] Een exploitatievergunning geldt voor één voorziening. Per verzorgingsplaats kunnen meerdere vergunningen worden geveild voor meerdere voorzieningen. Een bundeling van meerdere voorzieningen in één exploitatievergunning is niet mogelijk.[19] Wel is het mogelijk dat één exploitant voor diverse voorzieningen op dezelfde locatie een vergunning verkrijgt.

De vergunningverlening op grond van dit wetsvoorstel geldt alleen voor het aanbieden van voorzieningen voor laadstations en gemakswinkels. Voor vergunningverlening voor motorbrandstofverkooppunten blijft de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen gelden. Dit regime blijft ongewijzigd.[20]

c. Overgangsrecht

Lopende exploitatievergunningen of huurovereenkomsten worden niet aangetast door het wetsvoorstel. Deze blijven gelden tot het moment dat de looptijd van de vergunning of huurovereenkomst afloopt. Voor lopende exploitatievergunningen voor een laadstation of een gemakswinkel die in de jaren 2028, 2029 of 2030 aflopen, is het mogelijk een nieuwe exploitatievergunning te veilen zonder voorafgaand inrichtingsplan.[21] Lopende exploitatievergunningen die ná 2030 aflopen worden opnieuw geveild volgens het nieuwe stelsel.

Bij huurovereenkomsten voor een motorbrandstofverkooppunt die in de jaren 2028, 2029 of 2030 aflopen, is het mogelijk om een vergunning te verlenen voor een zogeheten «transitievoorziening». In tegenstelling tot de reguliere exploitatievergunningen kan een vergunning voor een transitievoorziening gelden voor zowel een motorbrandstofverkooppunt als een laadstation.[22]

Wegrestauranthouders hebben in het verleden langdurige erfpachtovereenkomsten afgesloten, soms met een looptijd van 99 jaar.[23] Het wetsvoorstel eerbiedigt in beginsel deze rechten van wegrestauranthouders. Wel worden zij in de gelegenheid gesteld om een aanvraag te doen voor een exploitatievergunning voor een gemakswinkel met betrekking tot het perceel van het wegrestaurant. Dit kunnen wegrestaurants doen voorafgaand aan de voorgenomen veiling van een vergunning voor een gemakswinkel op een andere locatie van de verzorgingsplaats. Op die manier krijgen wegrestaurants de mogelijkheid om binnen het nieuwe stelsel hun diensten aan te bieden.[24]

---

[17] Voorgesteld artikel 3.1, tweede lid.
[18] Het is mogelijk om in de toekomst ook ander soort voorzieningen aan te wijzen die in aanmerking komen voor vergunningverlening, zoals waterstofstations. Zie artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 1.2, tweede lid.
[19] Met uitzondering van de transitievoorzieningen, voor meer hierover zie adviesopmerking onder punt 3.
[20] Zie voorgesteld artikel 4.9.
[21] Zie voorgesteld artikel 9.1.
[22] Zie voorgesteld artikel 9.2.
[23] Toelichting, paragraaf 10.3.
[24] Zie voorgesteld artikel 9.4 en artikelsgewijze toelichting.

2. Verantwoordelijkheden, integraliteit, alternatieven en bijsturing

a. Inleiding

De Afdeling onderschrijft de behoefte aan herziening van het huidige systeem van inrichting van verzorgingsplaatsen. Het gebrek aan een eerlijk en transparant verdeelmechanisme voor exploitatierechten voor laadvoorzieningen en gemakswinkels en het aantal juridische procedures dat gevoerd wordt geven aanleiding tot een herordening. Ook beleidsmatige omstandigheden, zoals een toenemende behoefte aan laadvoorzieningen en mogelijke afname van vraag naar fossiele brandstoffen, nopen tot een herziening van het tot nog toe gehanteerde systeem. Wel heeft de Afdeling vragen bij een aantal onderdelen van de voorgestelde herziening.

b. Verschuiving van risico's en verantwoordelijkheden?

De toelichting stelt dat bij het voorstel voorop staat dat verzorgingsplaatsen hun infrastructurele functie kunnen vervullen voor het veilig en doelmatig gebruik van de weg door het openbaar verkeer. Dat houdt in dat verzorgingsplaatsen bruikbaar dienen te blijven voor zowel personenverkeer en vrachtverkeer.[25]

Deze doelstelling kan vervuld worden terwijl de rijksoverheid afstand bewaart tot exploitanten, de voorzieningen en de kwaliteit van voorzieningen, zo blijkt uit de wettekst en de toelichting. Het bruikbaar houden van verzorgingsplaatsen vergt op zich geen verregaande en gedetailleerde bemoeienis met exploitanten, voorzieningen en de kwaliteit daarvan.

Aan de andere kant geeft de toelichting blijk van de wens tot meer gedetailleerde sturing en meer regie door de rijksoverheid wat betreft inrichting, mededinging en spreiding van vergunningen.[26] Met het voorstel is gekozen voor een systeem waarin de rijksoverheid meer ruimte krijgt om «top-down» regie te voeren over de indeling van de verzorgingsplaats.[27] Het gaat daarbij niet alleen om sturing op het type voorzieningen dat wordt aangeboden maar ook om de wijze waarop de voorzieningen worden aangeboden.

Specifiek voor laadvoorzieningen geldt bijvoorbeeld dat niet alleen van belang is dat er laadvoorzieningen worden aangeboden, maar ook hoeveel en voor welk type voertuigen.[28] Dit komt onder meer tot uitdrukking in de diverse doelstellingen uit de wet,[29] maar ook in een veelheid aan sturingsmiddelen die het voorstel introduceert: de routekaart, de inrichtingsplannen, de veilingvoorwaarden en exploitatievergunningsvoorwaarden. Dat zijn maatregelen die ten behoeve van «meer regie» en meer gedetailleerde sturing worden geïntroduceerd.

---

[25] Dit komt tot uitdrukking in het wettelijk doel uit artikel 1.2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, dat luidt: «Deze wet is, gelet op het veilig en doelmatig gebruik van de wegen door het openbaar verkeer, gericht op (…) het waarborgen van de bruikbaarheid van verzorgingsplaatsen voor het openbaar personen- en vrachtverkeer».

[26] Toelichting, algemeen deel, paragrafen 1.2.3, 1.3, 1.3.1 en 2.2.

[27] Zie ook: Adviescollege Toetsing Regeldruk, brief van 21 augustus 2025 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, met onderwerp «Wetsvoorstel marktordeningen voorzieningen verzorgingsplaats,» kenmerk MvH/RvZ/ATR3540/2025-U121, p. 2–3.

[28] Zie ook: Adviescollege Toetsing Regeldruk, brief van 21 augustus 2025 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, met onderwerp «Wetsvoorstel marktordeningen voorzieningen verzorgingsplaats,» kenmerk MvH/RvZ/ATR3540/2025-U121, p. 2.

[29] Zie voorgesteld artikel 1.2, eerste lid.

Uit de doelstellingen blijkt dus aan de ene kant een sturing op afstand, en aan de andere kant de wens tot meer gedetailleerde sturing en regie. Dit roept de vraag op wat nu de consequenties van het voorstel zijn, in termen van verantwoordelijkheden en risico's die naar de rijksoverheid verschuiven, en hoe de regering daar mee om wil gaan.[30] Dat blijkt niet uit de toelichting.

De Afdeling adviseert om in de toelichting de consequenties van het voorstel in termen van verantwoordelijkheden en risico's te verduidelijken en toe te lichten hoe zij die wil adresseren.

De Afdeling onderschrijft de noodzaak voor nieuwe wetgeving voor voorzieningen op verzorgingsplaatsen, maar adviseert in de toelichting in de gaan op de beoogde overheidssturing in termen van risico's en verantwoordelijkheden. De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel kiest voor sturing op afstand door uit te gaan van een vergunningstelsel voor de weggebonden voorzieningen, en tegelijkertijd invulling geeft aan de wens tot meer regie over de ontwikkeling van de verzorgingsplaatsen. De Afdeling vraagt wat de consequenties zijn van het wetsvoorstel voor de verantwoordelijkheden en risico's die daarmee naar de rijksoverheid verschuiven en hoe de regering daarmee om wil gaan.

De verantwoordelijkheden van het Rijk ten aanzien van verzorgingsplaatsen blijven ongewijzigd. Het Rijk blijft als wegbeheerder belast met de overheidszorg voor de infrastructuur, gelet op de openbare bestemming daarvan voor het wegverkeer. Deze zorg krijgt gestalte in onderhoud en instandhouding en in de regulering van andere activiteiten dan het gebruik door het verkeer, waaronder het op de infrastructuur aanbieden van voorzieningen aan weggebruikers. De publieke taak betreft de infrastructuur van het netwerk en niet de economische activiteiten van het aanbieden van eten, drinken, elektriciteit of motorbrandstoffen als zodanig. Wel is het zo dat de beperkte mogelijkheden die het bestaande instrumentarium biedt om die activiteiten in goede banen te leiden, onwenselijke gevolgen kunnen hebben voor de zorg voor de infrastructuur en de goede functievervulling daarvan. Om dat te verbeteren voorziet het wetsvoorstel in aanpassingen, en de Afdeling onderschrijft de noodzaak van een nieuw stelsel in onderdeel 2a van haar advies.

Het wetsvoorstel voorzieningen verzorgingsplaatsen leidt ertoe dat de wijze waarop de wegbeheerder invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van de staat en werking van de weg, specifiek de verzorgingsplaats verandert. De taken van de wegbeheerder ten aanzien van vergunningverlening veranderen en daarmee ook de binnen de organisatie benodigde expertise. De invoering van het wetsvoorstel betekent een opgave voor Rijkswaterstaat, die zijn werkzaamheden ten aanzien van de sturing op de inrichting van en activiteiten op de verzorgingsplaats zal moeten wijzigen. Deze wijziging ziet met name op de overstap van meer reactieve naar actieve regie op de verzorgingsplaats en de inrichting van een veilingsystematiek. In die zin verschuift de invulling van de verantwoordelijkheid zich voor wat betreft de regulering ook van een klassiek op lokale aanvragen ingericht kader naar een regulering die is ingericht vanuit een perspectief op de ontwikkeling van het netwerk als geheel. Dat sluit aan op een context waarin marktpartijen zelf al vanuit dat perspectief opereren. Het wetsvoorstel verandert niet de verantwoordelijkheid van het Rijk, maar wel het takenpakket van de uitvoerende organisaties. Hierin ligt een uitvoeringsrisico besloten, gezien de omvang van de verandering en de korte tijd waarin deze plaats moet vinden: het is

[30] Daar komt bij dat de toelichting geen inzicht geeft in de mogelijke budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel voor het Rijk. Zie ook adviesopmerking onder punt 6.

de bedoeling dat de eerste veilingen onder het nieuwe stelsel plaatsvinden voordat een groot deel van de bestaande vergunningen voor laaddiensten vanaf 2028 afloopt. Om het risico ten aanzien van de uitvoerbaarheid te beheersen wordt de toename van de werklast van het nieuwe stelsel voor de uitvoering zoveel mogelijk gefaseerd. Concreet betekent dit dat het wetsvoorstel niet onmiddellijk in zijn volledigheid in werking treedt, maar overgangsrecht bevat. De belangrijkste keuze in dit overgangsrecht is om in de jaren 2028–2030 de locaties voor vergunningen op de verzorgingsplaats aan te wijzen met een ministeriële regeling, niet met een inrichtingsplan. Ook in het ontwerp van de veilingmethode wordt rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van het stelsel.

Het algemeen deel van de memorie van toelichting is naar aanleiding van bovenstaande punten aangevuld met een nadere toelichting in paragraaf 5.4.

c. Integrale herziening: inclusief motorbrandstofverkooppunten?

Met het voorstel is beoogd om meer integraal te kunnen sturen op het bereiken van een wenselijk eindbeeld. Dit roept de vraag op waarom het bestaande systeem van de veiling van huurovereenkomsten voor voorzieningen voor de verkoop van fossiele motorbrandstoffen buiten de werking van het wetsvoorstel is gelaten.[31] De (mate van) aanwezigheid van deze voorzieningen en de daarvoor beschikbare ruimte hebben immers invloed op het eindbeeld. Zowel qua verspreiding van die voorzieningen over het hoofdwegennet, als qua aanwezigheid per verzorgingsplaats. De toelichting gaat hier niet op in.[32]

Daar komt bij dat het denkbaar is dat het ruimtelijk beslag van laadpalen aan de ene kant en motorbrandstofverkooppunten aan de andere kant in de toekomst gaat verschuiven. Dit kan gevolgen hebben voor de routekaart en de inrichtingsplannen, gegeven de (beperkte) beschikbare ruimte op een verzorgingsplaats. Ook in dat licht valt op dat de veiling van huurrechten voor tankstations buiten de werking van het wetsvoorstel is gelaten.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de vraag waarom vergunningen voor de verkoop van fossiele motorbrandstoffen buiten het bestek van het voorstel is gelaten, gegeven de bepalende invloed op het te bereiken integrale eindbeeld.

De Afdeling adviseert toe te lichten waarom de motorbrandstoffenverkoop buiten het wetsvoorstel blijft, gelet op de integraliteit.

Een van de voornaamste tekortkomingen van het huidige vergunningstelsel op verzorgingsplaatsen is het ontbreken van een geschikte methode om vergunningen voor gemakswinkels en laaddiensten op een geordende wijze te verdelen. Vergunningen voor laaddiensten en gemakswinkels worden onder het huidige stelsel voortdurend aangevraagd door verschillende partijen, op door henzelf gekozen momenten en locaties. Deze aanvragen worden individueel behandeld, ook als

---

[31] Zie toelichting, paragraaf 1.1.

[32] Daar komt bij dat paragraaf 4.1 van de toelichting vermeldt dat de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen kan worden ingetrokken zodra er geen huurovereenkomsten voor locaties voor motorbrandstoffen meer zullen gelden. Dat verhoudt zich slecht tot voorgesteld artikel 4.9 en de daarbij behorende artikelsgewijze toelichting waarin staat dat nieuwe vergunningen voor motorbrandstofverkooppunten niet zullen worden geveild op grond van dit wetsvoorstel.

aanvragen een beroep doen op (deels) dezelfde ruimte en conflicterend zijn. Om een einde te maken aan deze praktijk introduceert het wetsvoorstel een veiling die het mogelijk maakt vergunningen op vooraf vastgestelde en bekendgemaakte momenten en via een toegankelijke verdeelmethode te verdelen. Voor motorbrandstofverkooppunten bestaat een dergelijke methode al, in de vorm van de zogenoemde benzineveilingen. Voor het adresseren van de problematiek die aanleiding vormde voor het wetsvoorstel is het dus niet noodzakelijk een nieuwe veiling op te tuigen voor het toekennen van motorbrandstofverkooppunten aan een exploitant.

Het handhaven van de bestaande benzineveilingen voor motorbrandstofverkooppunten is bovendien goed verenigbaar met de overige elementen van het stelsel waarvoor het wetsvoorstel voorzieningen verzorgingsplaatsen de basis biedt. Locaties voor motorbrandstofverkooppunten worden aangewezen in inrichtingsplannen en ook aan deze locaties kunnen voorwaarden en beperkingen gesteld worden. Het buiten het bestek laten van motorbrandstofverkooppunten in het wetsvoorstel levert daarmee geen beperkingen op in de toepassing ervan.

Het buiten het bestek van het wetsvoorstel laten van de vergunning voor de verkoop van fossiele motorbrandstoffen is eveneens een uitvoerbaarheidsoverweging. Een stelselwijziging die niet alleen de vergunningen voor laadstations en gemakswinkels omvat, maar ook het bestaande stelsel van benzineveilingen wijzigt, is omvangrijker en heeft grotere consequenties voor de uitvoeringsorganisaties. De verantwoordelijkheid voor de veiling van alle voorzieningen op verzorgingsplaatsen zou daarmee bij Rijkswaterstaat komen te liggen, terwijl uitvoering van de benzineveilingen niet langer een taak is van het Rijksvastgoedbedrijf, dat deze veilingen nu uitvoert. In het opstellen van het wetsvoorstel is daarom gekozen voor een stelsel dat de bestaande systematiek voor het toekennen van motorbrandstofverkooppunten ongemoeid laat. De toelichting van paragraaf 1.1 op dit punt aangevuld.

d. Alternatieven vergunningstelsel?

De toelichting besteedt geen aandacht aan alternatieven voor het vergunningstelsel. Weliswaar is in de huidige situatie sprake van een vergunningstelsel, maar in de nieuwe situatie stelt de overheid zich meer doelen dan in de huidige situatie en het vergunningstelsel kent beperkingen. Daar waar het gaat om daadwerkelijk invulling geven aan de verzorgingsplaats door de exploitanten, valt bijvoorbeeld op dat met de voorgestelde exploitatievergunning geen exploitatieplicht kan worden opgelegd[33] en kan ten behoeve van de weggebruikers ook geen recht op gebruik van aanwezige voorzieningen worden gevestigd. Dergelijke mogelijkheden bieden bijvoorbeeld concessieopdrachten wel.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de overwogen alternatieven voor het vergunningstelsel, in het licht van de doelstellingen van het voorstel en de wens tot meer regie en sturing.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op wat mogelijke alternatieven waren voor het vergunningenstelsel, in het bijzonder de aanbesteding van overheidsopdrachten/concessies. Voor de keuze om dit wetsvoorstel aan te grijpen bij de verdeling van vergunningen bestonden

[33] Een exploitatieplicht kan helpen om het zogenaamde «handdoekje leggen» tegen te gaan. Dit is de praktijk dat een partij op een exploitatievergunning biedt om te voorkomen dat een concurrerende exploitant zich op dezelfde locatie zal vestigen, zonder dat de bieder de intentie heeft om de vergunning zelf te exploiteren.

in ieder geval in theorie verschillende alternatieven. Ten eerste bestond de mogelijkheid om – in lijn van de veiling van huurovereenkomsten van motorbrandstofverkooppunten – aan te grijpen bij de verdeling van deze private gebruiksrechten. Daarvoor is niet gekozen omdat juist de vergunningverlening het instrument is waarmee het Rijk onder verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de overheidszorg voor de weginfrastructuur gestalte geeft, in het licht van de daarbij spelende belangen van een veilig en doelmatig gebruik van die infrastructuur door het openbaar verkeer. Het is vanuit die belangen dat het voorzieningenbeleid vorm krijgt. Bovendien heeft in ons rechtsstelsel het publiekrecht het primaat. Het is in het waterstaatsrecht daarom gebruikelijk dat de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten – en daarop is het voorzieningenbeleid gericht – plaatsvindt in het kader van de vergunningverlening, terwijl het spoor van de privaatrechtelijke medewerking van de overheidseigenaar vooral dient om de belangen die met de waarde van de eigendom gemoeid zijn te dienen. In de praktijk worden voor activiteiten op waterstaatswerken in beheer bij het Rijk een privaatrechtelijke overeenkomst slechts gesloten met de partijen die daarvoor ook toestemming krijgen van Rijkswaterstaat als weg- of waterbeheerder. Dat geldt ook reeds nu al voor laadpalen, ongeacht of dat basisvoorzieningen of aanvullende voorzieningen zijn, en voor shops op verzorgingsplaatsen.

Ten tweede bestond de mogelijkheid om over te gaan tot een kader waarin sprake is van aan te besteden overheidsopdrachten voor voorzieningen voor laden of shops. Voor die route is niet gekozen omdat dit een verdergaande bemoeienis van het Rijk met het aanbod van voorzieningen impliceert dan voor regeling van dit onderwerp nodig of wenselijk is. Het aanbieden van bijvoorbeeld laadvoorzieningen of gemakswinkels als zodanig is immers geen publieke taak of verantwoordelijkheid van het Rijk, maar een economische activiteit waarvoor onder marktpartijen grote belangstelling blijkt te bestaan. Kiezen voor het aanbesteden van een overheidsopdracht impliceert echter dat die activiteiten zodanig gewenst zijn door de rijksoverheid dat deze daartoe opdracht zou willen geven. Bovendien zou naast de al bestaande instrumenten van een vergunning en een huurovereenkomst de introductie van een overheidsopdracht de rechtsverhoudingen tussen Rijk en de marktpartijen onnodig complex maken.

Paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting is in deze zin aangevuld.

e. Bijsturing naar aanleiding van onvoorziene omstandigheden en toekomstige ontwikkelingen mogelijk?

De mogelijkheden om in te grijpen in het gedrag van exploitanten worden voor langere tijd vastgelegd in het voorstel. Daarom is het van belang om de situaties te doordenken die zich kunnen voordoen indien het marktgedrag van partijen anders uitpakt dan beoogd of wenselijk is. Daarbij valt te denken aan onvoldoende markttoetreding of aan consortiumvorming. Het bereiken van de doelstelling dat er een optimale verdeling van de voorzieningen over de locaties moet zijn[34] komt bijvoorbeeld in het gedrang als er te weinig markttoetreding zou zijn. En door consortiavorming zouden de beoogde keuzemogelijkheden kunnen worden beperkt.

[34] De doelstelling geformuleerd in voorgesteld artikel 1.2, eerste lid, onderdeel c.

Ook kan bijsturing wenselijk zijn vanuit de wens om kritieke infrastructuur te beschermen. Momenteel is de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten in behandeling in de Tweede Kamer.[35] Die wet is gericht op het versterken van de weerbaarheid van kritieke entiteiten en het vermogen van die entiteiten om essentiële diensten te verlenen. De wet heeft een brede reikwijdte en gaat ook over vervoer op de weg. Het is de vraag of en in hoeverre bij de vergunningverlening rekening wordt gehouden met deze en soortgelijke wetgeving over kritieke infrastructuur.

Tot slot wijst de Afdeling op enkele Unierechtelijke verplichtingen waaraan in de toekomst moet worden voldaan.[36] Inzicht in de consequenties van het bestaande Europese beleid en toekomstige Europese regelgeving dragen bij aan de bestendigheid van het voorstel. De toelichting bevat onvoldoende informatie over de vraag of het nieuwe stelsel tegemoet komt aan zulke ontwikkelingen.

Inzicht in deze onvoorziene omstandigheden en toekomstige ontwikkelingen helpt bij de beoordeling of er voldoende mogelijkheden zijn om bij te sturen om de doelen van het voorstel te bereiken. De toelichting besteedt hier onvoldoende aandacht aan.

De Afdeling adviseert om in de toelichting aandacht te besteden aan de mogelijkheden om het nieuwe stelsel bij te sturen bij onvoorziene omstandigheden en toekomstige beleidsontwikkelingen.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan wat mogelijkheden zijn om bij te sturen in onvoorziene omstandigheden of bij toekomstige beleidsontwikkelingen.

Het wetsvoorstel heeft raakvlakken met verschillend EU-beleid en regelgeving. De belangrijkste hiervan zijn de AFIR[37] en Verordening (EG) nr. 561/2006 betreffende rijtijden, onderbrekingen en rusttijden. Voor beide verordeningen geldt dat deze niet een-op-een eisen stellen aan het aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Echter, deze verordeningen stellen eisen aan het voorzieningenniveau waar de weggebruiker tijdens zijn reis toegang toe heeft. Aangezien het hoofdwegennet – en de verzorgingsplaatsen die daar onderdeel van zijn – een belangrijk onderdeel is van het gehele wegennet, ligt het voor de hand dat de verplichtingen uit EU-regelgeving in ieder geval ten dele worden ingevuld op verzorgingsplaatsen.

De Europese Verordening (EG) nr. 561/2006 stelt regels voor rij- en rusttijden in het goederen- en personenvervoer over de weg, met als doel het verbeteren van arbeidsomstandigheden, verkeersveiligheid en eerlijke concurrentie. Uit deze verordening volgt geen concrete doelstelling ten aanzien van het aantal beschikbare rustplekken voor vrachtwagenchauf-

---

[35] Regels ter implementatie van Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten en tot intrekking van Richtlijn 2008/114/EG van de Raad (PbEU 2022, L 333) (Wet weerbaarheid kritieke entiteiten), Kamerstukken II 2024/25, 36 765, nrs. 1–4.

[36] Bijvoorbeeld de AFIR: 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 (PbEU 2023, L 234/1). Zie in dit verband ook een lopend initiatief van de Europese Commissie: Verslag van de Commissie van 21 november 2025 aan het Europees Parlement en de Raad over de beschikbaarheid van geschikte rustfaciliteiten voor chauffeurs en van beveiligde parkeerfaciliteiten en de ontwikkeling van veilige en beveiligde parkeerterreinen die overeenkomstig Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/1012 zijn gecertificeerd (COM 2025 703 final). Zie ook: https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/commission-calls-action-increase-safe-and-secure-parking-areas-professional-drivers-2025-12-03_en.

[37] Zie noot 36

feurs. Indirect volgt uit deze verordening dat er in algemene zin voldoende rustplaatsen beschikbaar moeten zijn om chauffeurs zo in staat te stellen aan rij- en rusttijden te voldoen. Het wetsvoorstel stelt de wegbeheerder in staat meer ruimte te maken voor de realisatie van rustplaatsen voor chauffeurs, hiervoor kan ruimte worden gereserveerd in het inrichtingsplan dat wordt opgesteld op basis van de routekaart. Op veel verzorgingsplaatsen zal de uitbreiding van het aantal vrachtwagenparkeerplaatsen vragen om een herinrichting.

Het ligt voor de hand dat een belangrijk deel van de rustplaatsen voor chauffeurs beschikbaar is langs het hoofdweggennet, met name de TEN-T corridors. Dit deel van het wegennet wordt intensief gebruikt door vrachtverkeer, een belangrijk deel van de rustbehoefte slaat dus hier neer. Het voorzien van deze rustplaatsen is in lijn met de doelstellingen van het wetsvoorstel, namelijk het ondersteunen van een veilig en doelmatig gebruik van het (hoofd-)wegennet. Weggebruikers die hun reis kort willen onderbreken (vanwege een rustbehoefte omdat regelgeving voor rij- en rusttijden dit voorschrijft) moeten dit op een verkeersveilige plek kunnen doen. Deze verkeersveilige rustplaatsen bevinden zich idealiter aan het hoofdwegennet zelf, dus op verzorgingsplaatsen. Dit beperkt het aantal verplaatsingen van en naar het hoofdwegennet van chauffeurs op zoek naar een geschikte rustplaats. Voldoende rustplaatsen zijn bovendien van belang omdat het in de praktijk voorkomt dat vrachtwagens worden geparkeerd op vluchtstroken wanneer er onvoldoende rustgelegenheid op verzorgingsplaatsen is. Dit vormt een groot risico voor de verkeersveiligheid (het veilig gebruik van het hoofdwegennet), vanwege het grote snelheidsverschil tussen een geparkeerde vrachtwagen en het langsrijdend verkeer.

De realisatie van voldoende rustplaatsen voor vrachtwagenchauffeurs is een belangrijke doelstelling van de routekaart die wordt opgesteld onder het nieuwe stelsel. Rustplaatsen op verzorgingsplaatsen zijn primair ingericht op de verplichte korte rust (45 minuten na maximaal 4,5 uur rijden). Op de AFIR is in par. 3.1 van de memorie van toelichting reeds ingegaan.

Tot slot bestaat de mogelijkheid dat marktgedrag van partijen anders uitpakt dan wenselijk of beoogd is, wat ten koste zou kunnen gaan van een optimale verdeling van voorzieningen. Voor dergelijke situaties is van belang dat het wetsvoorstel ruimte laat om in de loop van de tijd in de inrichtingsplannen en exploitatievergunningen voorwaarden geleidelijk per ronde aan te passen, naarmate de ervaringen met de toepassing in de praktijk zich ontwikkelen. De memorie van toelichting is op bovenstaande punten aangevuld in paragraaf 2.10.

3. Transitievoorzieningen

a. Inleiding

Uit de toelichting blijkt dat gekozen is voor de veiling van separate exploitatievergunningen om een gelijk speelveld te waarborgen. Een bundeling van voorzieningen in één vergunning zou voordelig zijn voor aanbieders van tankdiensten en nadelig voor aanbieders van laaddiensten. In de praktijk bieden aanbieders van tankstations immers ook laadvoorzieningen (laadpalen) aan, terwijl aanbieders die primair laadvoorzieningen exploiteren in de regel geen fossiele brandstoffen verkopen. Een bundeling van beide voorzieningen in één vergunning zou

neerkomen op een uitsluiting van potentiële exploitanten van laadvoorziening van het verdeelproces, wat onwenselijk wordt geacht.[38]

Tegelijkertijd introduceert het wetsvoorstel zogenaamde Transitievoorzieningen 2028–2030 (hierna: transitievoorziening).[39] *Dit houdt in dat het wél mogelijk is een enkele gecombineerde vergunning te verlenen voor zowel de voorziening van fossiele motorbrandstoffen als van elektrische laadvoorzieningen voor locaties waarvoor in de jaren 2028, 2029 of 2030 een huurovereenkomst voor een motorbrandstofverkooppunt afloopt. Er is geen voorafgaand inrichtingsplan nodig voor het verlenen van een dergelijke vergunning.*[40] *Uit de toelichting blijkt dat het gaat om 27 locaties.*[41]

Een dergelijke afwijking van de hoofdregel van het wetsvoorstel en het daaraan ten grondslag gelegde uitgangspunt van gelijk speelveld dient overtuigend te worden gemotiveerd. In dit verband wijst de Afdeling op het volgende.

b. Spanning tussen hoofdregel en transitievoorziening

De Afdeling constateert dat de transitievoorziening afwijkt van de opzet en bedoeling van het wetsvoorstel. Het separaat veilen van de exploitatievergunningen, waarbij het overigens ook mogelijk is dat één exploitant meerdere vergunningen op dezelfde verzorgingsplaats verkrijgt, heeft tot doel om een gelijk speelveld te creëren. Dit systeem lijkt de minste drempels op te werpen voor markttoetreding door nieuwe en mogelijk ook kleinere spelers en tegelijkertijd tegemoet te komen aan de doelen zoals geformuleerd in voorgesteld artikel 1.2. De transitievoorziening maakt het daarentegen juist mogelijk om middels veiling van één vergunning meerdere voorzieningen te exploiteren.

Die uitzondering is de facto in het voordeel van aanbieders van motorbrandstoffen. Zij oefenen reeds één activiteit uit (verkoop motorbrandstoffen) en het is voor hen minder bezwaarlijk om dit uit te breiden met een tweede activiteit (aanbieding laadpalen). De transitievoorziening werkt in het nadeel van aanbieders van enkel laadpalen, omdat zij minder snel geneigd zullen zijn ook motorbrandstoffen te gaan verkopen. Dat is niet in overeenstemming met het streven naar een gelijk speelveld.[42]

De toelichting bij het voorstel motiveert niet waarom afwijking van de hoofdregel hier nodig en gewenst is.

c. Toetsing aan de Dienstenrichtlijn

Verder wijst de Afdeling erop dat de introductie van een vergunningstelsel als het onderhavige dient te voldoen aan de regels van de Dienstenrichtlijn.[43]

---

[38] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.
[39] Zie voorgesteld artikel 9.2.
[40] De introductie van een transitievoorziening in het wetsvoorstel komt voort uit de motie-Heutink c.s., Kamerstukken II 2024/25, 31 305, nr. 513. Deze motie verzoekt de regering «in te zetten op het veilen van ten minste één kavel die zowel fossiel als laden als een shop bevat».
[41] Toelichting, paragraaf 10.4.
[42] De mogelijkheid die het wetsvoorstel aan een vergunninghouder biedt om de feitelijke exploitatie van een of meer voorzieningen aan een derde op te dragen, maakt dit niet anders.
[43] Zie hoofdstuk III van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PbEU 2006, L 376, p. 36.

In de toelichting is op adequate wijze gemotiveerd dat het reguliere vergunningstelsel waarin het voorstel voorziet voldoet aan de daaraan gestelde voorwaarden en de door het vergunningvereiste veroorzaakte beperking van het vrij dienstenverkeer gerechtvaardigd is.[44] Het is noodzakelijk voor het veilig en doelmatig gebruik van de wegen in beheer bij het Rijk door het openbaar verkeer. Zonder de voorgestelde 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.

Het voorstel introduceert een veiling voor het toekennen van exploitatievergunningen voor laaddiensten en gemakswinkels. De veiling verbetert de mededingingsruimte voor ondernemers ten opzichte van het bestaande vergunningensysteem gebaseerd op loting of een behandeling van vergunningaanvragen op volgorde van binnenkomst. Het vergemakkelijkt in principe de markttoegang.[45]

De toelichting besteedt echter onvoldoende aandacht aan het feit dat de transitievoorziening een additionele beperking opwerpt. Een dergelijke belemmering moet evenzeer aan de Unierechtelijke bepalingen inzake het vrij dienstenverkeer worden getoetst.[46] Een dergelijke toetsing ontbreekt in de toelichting.

De transitievoorziening behoeft een dwingende reden van algemeen belang die consistent is met de uitgangspunten van het wetsvoorstel en het doel dat met deze tijdelijke voorziening is beoogd. Weliswaar draagt de transitievoorziening mede bij aan een veilig en doelmatig gebruik van de wegen door het openbaar verkeer en de uitrol van een netwerk van elektrische laadvoorzieningen.[47] Maar uit de toelichting blijkt ook dat de introductie van een vergunning voor een transitievoorziening vooral als doel heeft om meer perspectief te bieden aan partijen die motorbrandstoffen aanbieden op verzorgingsplaatsen.[48]

Een transitievoorziening stelt die partijen volgens de toelichting in staat om meer geleidelijk en op kleine schaal laadpunten te realiseren en tegelijk het aantal tankzuilen af te bouwen.[49] Daarmee is de transitievoorziening gericht op de bescherming van het economische belang van (een beperkte groep van) partijen die fossiele motorbrandstoffen leveren. Een dergelijke puur economische reden kan geen rechtvaardiging vormen voor het inbreuk op het vrije dienstenverkeer.[50]

Voorts dient de transitievoorziening non-discriminatoir, noodzakelijk, geschikt en evenredig te zijn met het oog op het daarmee nagestreefde doel.[51] De Afdeling merkt op dat in het belang van de uitrol van elektrische laadvoorzieningen reeds wordt voorzien door de reguliere procedure van veiling van afzonderlijke vergunningen voor elektrisch laden. In dat licht biedt de transitievoorziening geen meerwaarde die in

---

[44] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.
[45] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.
[46] De additionele beperking is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met het beleid omtrent de vergunningverlening voor een aanvullende voorziening, zoals aan de orde in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2607.
[47] Rechtbank Midden-Nederland, uitspraak van 5 juni 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2679, punt 10, onder verwijzing naar HvJ EU 22 oktober 2013, gevoegde zaken C-105/12 tot en met C-107/12, ECLI:EU:C:2013:677, (Staat der Nederlanden t. Essent NV e.a.) punt 59.
[48] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 10.4.
[49] Toelichting, algemeen deel, paragraaf 10.4.
[50] HvJ EG 26 april 1988, zaak 352/85, ECLI:EU:C:1988:196 (Bond van Adverteerders), punt 34.
[51] Vergelijk artikelen 9 en 10 van de Dienstenrichtlijn.

verhouding kan staan tot de nadelen voor het met het voorstel nagestreefde gelijk speelveld. Een en ander roept vragen op over de noodzaak en geschiktheid van de transitievoorziening.

d. Conclusie

Om de hiervoor genoemde redenen adviseert de Afdeling af te zien van de introductie van de transitievoorziening.

De Afdeling adviseert af te zien van de figuur van de transitievoorzieningen. Volgens de Afdeling wijkt de introductie van deze figuur af van het uitgangspunt van een gelijk speelveld en roept de transitievoorziening vragen op over de verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn. De Afdeling constateert dat het beoogde te beschermen economische belang van een beperkte groep partijen die fossiele motorbrandstoffen leveren, een puur economische reden is die geen rechtvaardiging vormen voor een inbreuk op het vrije dienstenverkeer.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is afgezien van de introductie van de transitievoorziening. Introductie van deze figuur maakt, gelet op het advies van de Afdeling, de toepassing daarvan kwetsbaar voor juridische procedures, met alle onzekerheden en uitvoeringsrisico's van dien. Daarnaast is de transitievoorziening lastig uitvoerbaar in omstandigheden van netcongestie, die nieuwe of zwaardere aansluitingen op korte termijn onvoldoende realiseerbaar maken, en is ook de fysieke ruimte voor uitbreiding van laadinfrastructuur bij tankstations beperkt.

In dit licht is ook de eerder gemaakte keuze om concurrentie op de verzorgingsplaats toe te staan opnieuw bezien. Dat was een voor de transitievoorziening noodzakelijke voorwaarde. Daarover heeft de ACM in zijn advies over het wetsvoorstel aangegeven dat dit positieve effecten kan hebben op de kwaliteit van het aanbod. Tegelijkertijd zijn er beleidsmatige bezwaren, juist vanuit de infrastructurele functie en de verkeersveiligheid bezien, nu keuzevrijheid voor de weggebruiker tussen verschillende laadlocaties op een verzorgingsplaats in alle gevallen neerkomt op zoekgedrag met de bijbehorende complicatie van verkeersbewegingen, wat op verzorgingsplaatsen juist vermeden dient te worden. Meerdere aanbieders op een verzorgingsplaats kende daarom al randvoorwaarden, in termen van verkeersveilige inpassing, voldoende belangstelling vanuit de markt en beschikbaarheid van netaansluitingen. In de uitwerking blijkt ook met deze randvoorwaarden moeilijk tot eenduidige keuzes te komen. Daar speelt ook een rol bij dat die uitwerking al te zeer leidt tot economische afwegingen op verzorgingsplaatsniveau, terwijl dit wetsvoorstel juist wat die ordening betreft is gericht op een landelijke netwerkbenadering. Daarom zijn de artikelen 3.1 en 3.2 van het wetsvoorstel aangepast in die zin dat per verzorgingsplaats maximaal één vergunning per weggebonden voorziening gedurende een bepaald tijdvak beschikbaar komt voor de exploitatie. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

4. Overgangsbeleid en afstemming looptijd vergunningen

a. Inleiding

Het is de bedoeling om de voorgestelde wet in werking te laten treden in de loop van 2027. Daarmee is de wet tijdig beschikbaar voor de eerste herinrichting van verzorgingsplaatsen in 2028. Nieuwe exploitatievergun-

ningen zullen vanaf het moment van inwerkingtreding worden uitgegeven volgens de regels voorzien bij of krachtens deze wet.[52]

Het nieuwe stelsel zal niet direct op het moment van inwerkingtreding functioneren zoals bedoeld. Er is een overgang nodig om dat te bereiken. De Afdeling gaat in op twee aspecten van het overgangsbeleid.

Ten eerste wat betreft de afstemming van de looptijden. Het is de bedoeling van de regering om de looptijden van de verschillende vergunningen en rechten op een verzorgingsplaats, na inwerkingtreding van de wet, zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Deze gelijktrekking helpt om de herinrichting van de verzorgingsplaats als eenheid te plannen en ter hand te nemen, zo stelt de toelichting.[53] *Dit zal niet direct na inwerkingtreding van de wet gerealiseerd zijn. Er is sprake van overgangsbeleid om de looptijden van de nieuwe vergunningen op elkaar te laten aansluiten. Daarover gaat deze adviesopmerking (punt 4).*

Ten tweede worden als onderdeel van het overgangsbeleid regels voorgesteld om bestaande rechten die zijn ontstaan vóór inwerkingtreding van het wetsvoorstel te respecteren. Daarover gaat de adviesopmerking onder punt 5.

b. Afstemming looptijden

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om het tijdvak voor nieuwe exploitatievergunningen af te stemmen op het moment waarop het tijdvak van een andere exploitatievergunning op dezelfde verzorgingsplaats afloopt. Ook is het mogelijk het tijdvak af te stemmen op een voorgenomen herinrichting van de verzorgingsplaats. Ten slotte is het mogelijk het tijdvak eenmalig met maximaal twee jaar te verlengen, bijvoorbeeld wanneer de procedure voor een veiling nog loopt en de continuïteit van de voorziening in dergelijke situaties van belang is.[54]

De Afdeling heeft begrip voor de wens te beschikken over de nodige flexibiliteit om naar het beoogde eindbeeld toe te werken. Wel merkt de Afdeling op dat dit tot gevolg kan hebben dat de exploitatievergunning op de ene verzorgingsplaats een langere of kortere duur heeft dan een soortgelijke exploitatievergunning op een andere verzorgingsplaats. Dit creëert een mogelijk verschil in behandeling tussen exploitanten van eenzelfde voorziening op verschillende, dicht bij elkaar gelegen verzorgingsplaatsen. Ook kan het verschil opleveren in de behandeling van exploitanten die een vergunning hebben verworven vóór inwerkingtreding van de wet en toekomstige exploitanten. Een ongelijke behandeling kan onder omstandigheden gerechtvaardigd en evenredig zijn, maar dit moet wel worden gemotiveerd.

Daarbij merkt de Afdeling op dat de looptijd van een exploitatievergunning een belangrijke factor is in het vermogen van een ondernemer om gedane investeringen tijdig terug te verdienen.[55] *Uit de toelichting blijkt dat nader onderzoek wordt gedaan om meer inzicht te verkrijgen in de terugverdientijd.*[56] *Dat inzicht is ook van belang bij de rechtvaardiging om, in het kader van de afstemming, bij de ene exploitatievergunning uit te gaan van een andere duur dan bij de andere exploitatievergunning.*

---

[52] Zie artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 10.2.
[53] Zie onder andere de artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 4.6, 6.1 en 9.1.
[54] Zie voorgestelde artikel 4.6, derde lid, en artikelsgewijze toelichting daarbij.
[55] Toelichting, paragraaf 5.3.
[56] Toelichting, paragraaf 3.2, voetnoot 27.

c. Conclusie

De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren dat de verschillende behandeling van de looptijden van nieuwe exploitatievergunningen gerechtvaardigd en evenredig is.

De Afdeling adviseert in de toelichting meer motivering te geven voor de mogelijkheid om looptijden onderling af te stemmen: het wetsvoorstel maakt het mogelijk tijdvakken van exploitatievergunningen op elkaar af te stemmen of op een voorgenomen herinrichting en om de duur met twee jaar te verlengen als dat voor de continuïteit nodig is bijvoorbeeld omdat een herverdelingsprocedure nog loopt. De Afdeling constateert dat dit een verschil in behandeling kan opleveren tussen exploitanten, die onder omstandigheden gerechtvaardigd moet zijn. De Raad merkt op dat de gerechtvaardigdheid en evenredigheid nader moet worden toegelicht, en dat bij die belangenafweging inzichten (en onderzoeken) over terugverdientijden voor gedane investeringen moeten worden betrokken.

Ook bij het vaststellen van aangepaste looptijden is de terugverdientijd van belang. In de toepassing van het nieuwe stelsel wordt een aangepaste looptijd zo vastgesteld dat deze de terugverdientijd overschrijdt. Dit betekent dat een vergunning met aangepaste looptijd in principe winstgevend is uit te baten. Dit is belangrijk omdat er zo een gerede kans is dat een vergunning succesvol wordt geveild. Met andere woorden: deze leidt tot biedingen en wordt op basis daarvan toegewezen aan een partij die de onder de vergunning diensten aan zal bieden. Een succesvolle veiling komt zo het aanbod van diensten op een verzorgingsplaats ten goede. Een aangepaste looptijd korter dan de terugverdientijd is om diezelfde reden niet evenredig; de kans is aanwezig dat een vergunning met een te korte looptijd niet succesvol kan worden geveild. De veiling levert zo geen exploitant op en de vastgestelde inrichting van de verzorgingsplaats (volgens het inrichtingsplan) kan niet worden verwezenlijkt omdat een van de locaties de daarvoor aangewezen functie niet kan uitoefenen. Bij het vaststellen van aangepaste looptijden wordt om deze reden een bandbreedte gehanteerd van 2 tot 15 jaar voor shops, en van 13 tot 15 jaar voor laadpunten.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft SEO economisch onderzoek gevraagd de terugverdientijd van zowel laaddiensten als gemakswinkels op verzorgingsplaatsen in kaart te brengen. SEO concludeert dat de terugverdientijd van een laadlocatie onder nieuwe stelsel 10 tot 13 jaar is. Voor een gemakswinkel stelt SEO dat deze binnen 1 jaar terugverdiend kan worden, tenzij het gaat om een zeer kleine locatie.[57] Een belangrijke kanttekening bij deze cijfers is dat deze gebaseerd zijn op een zogenoemde gemiddelde efficiënte toetreder. Een terugverdientijd op een specifieke locatie kan langer of korter zijn afhankelijk van de individuele ondernemer die onder een vergunning diensten aanbiedt, maar ook van lokale omstandigheden die per verzorgingsplaats kunnen verschillen (zoals de beschikbare ruimte of de hoeveelheid passerend verkeer). Daarbij geldt voor laaddiensten op verzorgingsplaatsen dat dit een markt is die nog sterk in ontwikkeling is. Op dit moment is het aantal elektrische voertuigen in het Nederlandse wagenpark nog relatief klein. Dit aantal zal de komende decennia echter sterk toenemen, en daarmee de vraag naar laaddiensten langs het hoofdwegennet. De verwachting is dan ook dat de terugverdientijd van investeringen in laaddiensten op verzorgingsplaatsen in de toekomst zal afnamen. SEO verwacht dat deze in 2035 is teruggelopen tot 5 tot 8 jaar. Exploitatievergunningen onder dit wetsvoorstel kennen een maximumlooptijd van 15 jaar. Dit is in lijn met hetgeen op dit

[57] SEO, terugverdientijd laadpalen en shops op verzorgingsplaatsen, 2026

moment gebruikelijk in de branche. Bovendien biedt het ruim voldoende terugverdientijd, zo blijkt uit het onderzoek van SEO. Bij dit onderzoek zijn overigens stakeholders geconsulteerd.

Er zullen echter gedurende enige tijd ook vergunningen met een kortere looptijd dan 15 jaar worden verleed. Het toekennen van vergunningen met een aangepaste looptijd is om twee redenen gerechtvaardigd. Allereerst kan met aangepaste looptijden een terugkerende piek in het aantal vrijvallende vergunningen worden voorkomen. Op dit moment verloopt de overgrote meerderheid van de vergunningen voor laaddiensten binnen een periode van drie jaar. Dit leidt tot een zich periodiek herhalende driejarige piek in het aantal te verdelen vergunningen. Voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is het wenselijker dat in opeenvolgende jaren een ongeveer gelijk aantal vergunningen vrijvalt. Dit levert een meer gelijkmatige belasting op van de uitvoeringsorganisaties die de verdeling van deze vergunningen organiseren. Een organisatie kan daar beter op worden ingericht. Een meer gelijkmatig vrijvallen van vergunningen op de verzorgingsplaats betekent eveneens dat er meer continue toetreding tot de verzorgingsplaatsen mogelijk is. Ieder jaar komt er een aantal vergunningen beschikbaar, waarnaar (nieuwe) marktpartijen kunnen meedingen. De mogelijkheid een vergunning te verwerven op de verzorgingsplaats wordt zo niet bepaald door een cyclus van circa vijftien jaar.

Ook geeft een deel van de branchepartijen aan dat het hun wens is om meerdere diensten op eenzelfde verzorgingsplaats aan te bieden. Door te werken met aangepaste looptijden, kunnen vergunningen voor laden in de toekomst gelijktijdig worden verdeeld met de vergunning voor gemakswinkels en MBVP. Bij de uitwerking van onderliggende regelgeving, wordt nader bezien in hoeverre de veilingen voor de verschillende voorzieningen geïntegreerd kan worden.

Het hanteren van aangepaste looptijden voor vergunningen leidt tot verschillen tussen individuele vergunninghouders, zoals de Afdeling in haar advies al aangeeft. Een vergunning met een langere looptijd is aantrekkelijker dan een vergunning met een kortere looptijd, omdat eerstgenoemde de vergunninghouders meer tijd biedt om investeringen terug te verdienen en zo een hoger totaal rendement te behalen. Houders van een vergunning met een langere looptijd hebben hiermee dus enig voordeel ten opzichte van houders van een vergunning met een kortere looptijd. Een belangrijke nuance bij deze constatering is dat vergunningen worden toegekend via een veiling, waarbij de vergunning wordt toegekend aan de partij die het hoogste bod doet. Een vergunning die (in de ogen van de biedende partij) meer waard is, bijvoorbeeld omdat deze een langere looptijd heeft, levert in principe een hogere bieding op. Het voordeel van een partij met een vergunning met langere looptijd wordt zo deels gemitigeerd door het hogere bedrag dat deze partij hiervoor betaalt. Een andere belangrijke factor is dat partijen naar verwachting meerdere vergunningen verwerven of willen verwerven, om zo een regionaal of landelijk netwerk te kunnen bieden. Het bezitten van meerdere vergunningen mitigeert de impact van een aangepaste looptijd van een van deze vergunningen. Deze heeft een kleinere impact op het verdienvermogen en de activiteiten van de vergunninghoudende partij, afgezet tegen de situatie waar deze partij één vergunning tegelijk uitbaat. In de context van de verzorgingsplaatsen ligt het voor de hand om niet individuele vergunningen te vergelijken, maar de samenstelling van meerdere vergunningen in handen van (concurrerende) partijen.

De memorie van toelichting is met het voorgaande aangevuld met een nieuwe paragraaf 5.5 en de maximumlooptijd is expliciet gemaakt in artikel 4.6, tweede lid, van het wetsvoorstel.

5. Overgangsbeleid en eerbiediging bestaande rechten

a. Inleiding

Overeenkomsten, vergunningen en rechten die in het verleden zijn ontstaan of tot stand gekomen, worden niet aangetast door de inwerkingtreding van de voorgestelde wet. Het wetsvoorstel eerbiedigt deze bestaande rechten. Dit is het geval bij tankstations, laadvoorzieningen, gemakswinkels en wegrestaurants. Daartoe kent het wetsvoorstel een uitgebreid overgangsrechtelijk kader.[58]

De Afdeling heeft begrip voor de keuze om bij wijze van overgangsbeleid bestaande rechten te eerbiedigen. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat dit tot gevolg heeft dat lange tijd meerdere juridische regimes naast elkaar zullen bestaan die per verzorgingsplaats en per voorziening van elkaar kunnen verschillen. Ook kan het respecteren van in het verleden verworven rechten tot gevolg hebben dat nieuwe markttoetreders minder snel baat hebben bij het nieuwe stelsel. Bij de vormgeving van het overgangsrecht dient deze overweging te worden meegenomen.

In dat kader wijst de Afdeling vooral op het voorgestelde overgangsbeleid bij wegrestaurants, bij de toepassing van het gebiedscriterium en bij de transitievoorziening.

b. Overgangsbeleid bij wegrestaurants

Het wetsvoorstel biedt een bijzondere regeling voor bestaande wegrestaurants. Verschillende wegrestauranthouders hebben in het (verre) verleden met de Staat erfpachtovereenkomsten gesloten, soms met een looptijd van 99 jaar. Daarnaast hebben zij een vergunning toegekend gekregen voor de duur van de erfpachtovereenkomst.[59]

De vergunningen worden niet aangetast door de inwerkingtreding van de voorgestelde wet. Dat betekent dat wegrestauranthouders, afhankelijk van de resterende looptijd, nog tientallen jaren gerechtigd zijn op grond van de oude erfpachtovereenkomsten hun diensten aan te bieden.[60]

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid voor wegrestauranthouders om hun lopende overeenkomst om te ruilen voor een (minder knellende) exploitatievergunning op grond van het onderhavige wetsvoorstel voor een gemakswinkel op dezelfde verzorgingsplaats.[61] *Dat is op vrijwillige basis. De exploitatievergunning kent een maximale termijn van vijftien jaar.*[62]

Als wegrestauranthouders niet van deze mogelijkheid gebruik maken worden hun rechten op grond van de langlopende erfpachtovereenkomst gerespecteerd. Dat betekent dat het in die gevallen soms nog zeer lange tijd kan duren totdat de verzorgingsplaatsen met een wegrestaurant in het nieuwe systeem zullen passen. De toelichting gaat beperkt in op de

---

[58] Toelichting, hoofdstuk 10.
[59] Toelichting, paragraaf 10.3.
[60] Idem.
[61] Zie voorgesteld artikel 9.4.
[62] Artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 9.4.

gevolgen als wegrestauranthouders niet willen afzien van hun langjarige erfpachtovereenkomsten.

Wegrestaurants nemen in de regel een groot gedeelte van de verzorgingsplaats in beslag. Deze ruimte is dan niet beschikbaar voor andere toepassingen of voor het uitzetten van vergunningen voor (andere) weggebonden voorzieningen. Gevolg is dat mogelijk de toetreding van nieuwe exploitanten in de toekomst wordt belemmerd door de lange looptijd van de verworven rechten van wegrestauranthouders.

De Afdeling constateert dat in het verleden in vergelijkbare situaties voor een ander overgangsbeleid is gekozen. Benzinestations hadden van oudsher overeenkomsten met de Staat gesloten voor onbepaalde tijd. Begin deze eeuw zijn met betrokken partijen convenanten gesloten die strekken tot een vrijwillige beëindiging van deze overeenkomsten voor onbepaalde tijd en omzetting in via veiling te verkrijgen rechten voor een periode van vijftien jaar, inclusief passende financiële vergoeding.[63] Dit is gebeurd ten behoeve van de inwerkingtreding van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen.[64]

Een soortgelijke keuze zorgt voor een minder langdurende overgangsperiode en kan de positie van toekomstige exploitanten ten goede komen. Deze overweging kan worden meegenomen in de vormgeving van het overgangsbeleid voor wegrestaurants.

c. Overgangsbeleid bij gebiedscriterium bij laadstations

Er is ook sprake van overgangsbeleid bij de toepassing van het gebiedscriterium bij laadstations. Het wetsvoorstel bepaalt dat twee opeenvolgende laadstations aan een weg met hetzelfde wegnummer niet hetzelfde merk mogen voeren als beide laadstations niet meer dan vijfentwintig kilometer weglengte van elkaar verwijderd liggen. Dit is het gebiedscriterium. Dit criterium bevordert de keuzevrijheid van de weggebruiker. Een soortgelijk criterium bestaat ook bij benzinestations.[65]

Echter, het gebiedscriterium voor laadpalen geldt uitsluitend voor nieuw uit te geven locaties voor laadvoorzieningen op basis van dit wetsvoorstel. Reeds vergunde «basisvoorzieningen laden» onder het oude regime tellen niet mee voor het gebiedscriterium.[66] Veel vergunningen voor laadpalen lopen af in de periode 2028–2030, maar niet allemaal.[67] Dit betekent dat voor langere tijd de ene laadpaalvoorziening onder een ander juridisch regime zal vallen dan de andere.

Deze complexe situatie kan negatieve gevolgen hebben voor de marktwerking en juridische procedures in de hand werken. Het gebiedscriterium zal pas na langere tijd voor alle laadpalen gelden. Het overgangsbeleid dreigt nieuwe exploitanten in een slechtere uitgangspositie te plaatsen dan bestaande vergunninghouders.

---

[63] Kamerstukken II 2004/05, 29 951, nr. 3, p. 5–6. Zie ook advies van de Raad van State van 5 oktober 2004 over het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot het in gebruik geven van grond ten behoeve van de verkoop van motorbrandstoffen aan wegen in beheer bij het Rijk (W06.04.0334/IV), Kamerstukken II 2004/05, 29 951, nr. 4, m.n. punt 4.a.

[64] Stb. 2005, 324.

[65] Toelichting, paragraaf 2.7.

[66] Zie voorgesteld artikel 3.2 en de artikelsgewijze toelichting daarbij.

[67] De toelichting noemt dat de laadvergunningen op meer dan de helft van de verzorgingsplaatsen afloopt in de periode 2028–2031. De overige laadvergunningen lopen door tot een latere datum. Zie toelichting, paragraaf 1.1. Zie ook voorgesteld artikel 9.1 voor de overgangsregeling voor laadvoorzieningen en gemakswinkels in de periode 2028–2030.

De Afdeling constateert dat een andere vorm van overgangsbeleid denkbaar is voor de werking van het gebiedscriterium bij laadstations. Een andere keuze kan zorgen voor een evenwichtigere verhouding tussen bestaande en toekomstige vergunninghouders.

Het is bijvoorbeeld mogelijk om niet voor eerbiedigende werking maar voor uitgestelde werking te kiezen, waarbij het gebiedscriterium voor reeds vergunde basisvoorzieningen in werking treedt met ingang van 2031. De meeste vergunningen zijn dan al verlopen.

Een dergelijke vorm van overgangsrecht zal dus alleen anders zijn voor de huidige vergunningen die niet in de periode 2028–2030 verlopen. Hierdoor geldt het gebiedscriterium per 2031 voor alle laadvoorzieningen, waardoor er minder lang meerdere juridische regimes naast elkaar bestaan en het nieuwe stelsel eerder functioneert zoals beoogd. Daarnaast is het denkbaar om uit te gaan van onmiddellijke werking, wat betekent dat het gebiedscriterium met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel direct voor zowel nieuwe als huidige laadvoorzieningen geldt.

Deze overwegingen en alternatieven kunnen worden meegenomen in de vormgeving van het overgangsbeleid bij het gebiedscriterium.

d. Overgangsbeleid bij transitievoorziening

De transitievoorziening is bij wijze van overgangsbeleid aan het wetsvoorstel toegevoegd.[68] Op locaties waar in de jaren 2028, 2029 of 2030 een huurovereenkomst voor een motorbrandstofverkooppunt afloopt, kan een exploitatievergunning voor een transitievoorziening worden verleend. Zo'n vergunning maakt het mogelijk om een verkooppunt voor motorbrandstoffen én een laadstation te exploiteren.[69] De toelichting spreekt over een tijdelijke mogelijkheid bij wijze van overgangsrecht.[70]

Mede onder verwijzing naar hetgeen hierover is opgemerkt in punt 3, wijst de Afdeling erop dat een vergunning voor een transitievoorziening tien tot vijftien jaar kan gelden. Dat betekent dat er langere tijd twee systemen naast elkaar bestaan.[71] Deze situatie is gunstig voor exploitanten van motorbrandstofverkooppunten, maar minder gunstig voor toekomstige exploitanten.[72] Als wordt afgezien van de introductie van de transitievoorziening wordt meer tegemoet gekomen aan de (toekomstige) rechten van nieuwe vergunninghouders.

e. Conclusie

Bij de vormgeving van het overgangsrecht en overgangsbeleid is een goede balans van belang tussen bestaande en nieuwe rechten. Het eerbiedigen van bestaande rechten bij wegrestaurants, het gebiedscriterium of de transitievoorziening is op zichzelf begrijpelijk, maar het maakt het stelsel complexer en kan tot gevolg hebben dat toekomstige exploitanten of vergunninghouders in een nadeliger positie komen. Dit is vooral het geval als de bestaande rechten zeer lang doorwerken.

---

[68] Toelichting, paragraaf 10.4.
[69] Zie voorgesteld artikel 9.2.
[70] Artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 9.2.
[71] Bovendien wordt de uitvoering van het wetsvoorstel volgens de toelichting «als geheel complexer» door de introductie van een transitievoorziening. Zie toelichting, paragraaf 10.4.
[72] Zoals uiteengezet in de adviesopmerking onder punt 3.b.

In het licht daarvan adviseert de Afdeling om in de toelichting ook andere mogelijkheden van overgangsbeleid en overgangsrecht te overwegen en daarbij mee te nemen wat de gevolgen hiervan zijn voor toekomstige exploitanten of vergunninghouders, en zo nodig het wetsvoorstel hierop aan te passen.

De Afdeling adviseert in de toelichting alternatieven te overwegen voor het eerbiedigen van bestaande rechten. De eerbieding van bestaande rechten leidt ertoe dat langere tijd meerdere juridische regimes naast elkaar (blijven) bestaan en dat nieuwe markttoetreders minder snel baat hebben bij het nieuwe stelsel. De Afdeling adviseert in de toelichting ook andere mogelijkheden van overgangsbeleid en overgangsrecht te overwegen en daarin mee te nemen wat de gevolgen zijn voor toekomstige exploitanten of vergunninghouders en zo nodig het wetsvoorstel hierop aan te passen. Dit betreft vooral de regeling m.b.t. wegrestaurants (waar de bestaande rechten nog zeer lang kunnen doorlopen), de toepassing van het gebiedscriterium (waar de Raad van State wijst op de mogelijkheid van uitgestelde werking met ingang van 2031 of zelfs onmiddellijke werking in plaats van eerbiedigende werking) en de transitievoorziening.

Wat betreft de wegrestaurants voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid aan zittende vergunninghouders en erfpachthouders om in te stromen in het stelsel van de wet. Dat is op vrijwillige basis. Dat brengt inderdaad mee dat deze partijen nog lang gebruik zouden kunnen maken van verkregen rechten. Nu het gaat om in erfpacht uitgegeven locaties, weegt de rechtszekerheid zwaar en is in het wetsvoorstel vastgehouden aan de eerbiedigende werking. Voor een convenant als de Afdeling in zijn advies als mogelijkheid noemt bestaat op dit moment geen aanleiding. Bovendien bestaat de mogelijkheid tot afkoop van de erfpachtrechten onafhankelijk van dit wetsvoorstel.

Ten aanzien van het gebiedscriterium merkt de Afdeling op dat voor de eerbiedigende werking van bestaande vergunningen nog een alternatief bestaat in de vorm van een regeling van uitgestelde werking. Daarmee kan vermeden worden dat op dit punt nog langdurig twee juridische systemen naast elkaar bestaan. De Afdeling adviseert het gebiedscriterium voor laadstations met ingang van 2031 in werking te laten gaan. Tegen die tijd is de bulk van de bestaande vergunningen voor basisvoorzieningen opnieuw uitgegeven. Een gebiedscriterium dat onmiddellijke werking heeft voor zowel bestaande als nieuwe vergunningen voor laaddiensten, heeft mogelijk gevolgen voor bestaande vergunninghouders. Onmiddellijke inwerkingtreding betekent dat zij per direct moeten stoppen met de exploitatie van lopende vergunningen die in strijd zijn met het gebiedscriterium. Ook bestaat de kans dat partijen lopende vergunningen voortijdig moeten opgeven, om zo mee te kunnen dingen naar vergunningen die onder het nieuwe stelsel geveild worden. De gevolgen zijn het grootst voor de partij die op dit moment het merendeel van de bestaande vergunningen voor een basisvoorziening e-laden in handen heeft. Het alternatief dat dat de Raad van State in zijn advies aandraagt, uitgestelde inwerkingtreding in plaats van eerbiedigende inwerkingtreding, mitigeert de impact van een gebiedscriterium dat ook op bestaande basisvoorzieningen e-laden van toepassing is. Bovendien geeft uitgestelde werking aan bestaande vergunninghouders de gelegenheid om voor de dan nog lopende vergunningen zich voor te bereiden op de gelding van het gebiedscriterium. Dit advies is overgenomen door een aanpassing van de toelichting bij artikel 9.4. Daarbij is vanwege de onder paragraaf 3 toegelichte keuze gekozen om het gebiedscriterium van artikel 3.2, met dezelfde uitgestelde werking, ook van toepassing te laten zijn op de gemakswinkels.

Wat betreft de transitievoorziening wordt verwezen naar paragraaf 3 van dit nader rapport.

6. Financiële gevolgen voor het Rijk

De toelichting bespreekt de financiële gevolgen van het wetsvoorstel.[73] Er wordt ingegaan op de uitvoeringskosten voor Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf en de regeldrukkosten.

Er wordt echter onvoldoende ingegaan op de mogelijke budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting. Er kan sprake zijn van onvoorziene ontwikkelingen met financiële gevolgen voor het Rijk.[74] Deze gevolgen kunnen omvangrijk zijn, bijvoorbeeld als de opbrengsten voor de veilingen van de exploitatievergunningen tegen- of juist meevallen. Ook de beschikbaarheid van netaansluitingen voor nieuwe laadlocaties, of het gebrek daaraan, kan financiële gevolgen voor het Rijk hebben. Tot slot kunnen de inrichtingsplannen, afhankelijk van de wenselijke inrichting daarvan, aanzienlijke investeringen vergen die drukken op de rijksbegroting. Het is raadzaam om deze mogelijke budgettaire gevolgen te benoemen in de toelichting.[75]

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de mogelijke financiële gevolgen voor het Rijk van het wetsvoorstel.

Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de financiële gevolgen voor het Rijk nader bezien en is paragraaf 8 van de memorie van toelichting aangevuld met een toelichting op de financiële en budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel, gelet op de kosten van herinrichting en de ontvangsten vanuit de veilingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
V.P.G. Karremans

---

[73] Toelichting, paragraaf 8.

[74] Zie ook de opmerkingen onder punt 2 over onvoorziene omstandigheden en beleidsontwikkelingen.

[75] Zie ook artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 en aanwijzing 4.45 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.