

Vergaderjaar 2021–2022

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 361

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2022

Mijn voorganger heeft aangegeven dat ze ernaar streefde om in de eerste helft van dit jaar een conceptvisie voor de herziening van het voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen langs Rijkswegen aan uw Kamer te doen toekomen.¹ Graag informeer ik hierbij uw Kamer over de stand van zaken van de herziening. Hiermee betrek ik uw Kamer tegelijk bij het toekomstbestendig maken van de verzorgingsplaats: een veilige plek die de energietransitie ondersteunt en waar ruimte blijft voor reiziger om zichzelf en het voertuig te verzorgen.

Verzorgingsplaatsen spelen een belangrijke rol voor weggebruikers. Ze bieden hen een plek te rusten, iets te drinken of eten en hun voertuig van brandstof of elektriciteit te voorzien. Daarmee leveren ze ook een belangrijke bijdrage aan de verkeersveiligheid. Ook spelen ze een rol in de energietransitie. Nederland heeft de ambitie om de CO₂-uitstoot in 2030 met minimaal 55% te verminderen ten opzichte van 1990. In 2050 is het vervoer volledig emissieloos. De verzorgingsplaats moet hierbij voldoende ruimte bieden voor een snelle toename van het aantal laadpalen en ruimte laten voor eventuele nieuwe, innovatieve energievormen. De inrichting van de verzorgingsplaats moet mee kunnen bewegen met deze veranderende vraag van de weggebruiker. In de praktijk betekent dit dat op veel verzorgingsplaatsen de komende decennia zowel laad- als (fossiele) tankvoorzieningen aanwezig moeten zijn. Juist gedurende de transitiefase kunnen daarom op sommige verzorgingsplaatsen ruimteproblemen ontstaan.²

Doelstelling van het visietraject «Verzorgingsplaats van de Toekomst» is dat, ook gedurende de transitie, verzorgingsplaatsen de verkeersveiligheid blijven dienen door weggebruikers in de gelegenheid te stellen hun reis te

¹ Kamerstuk 31 305, nr. 337.

² ImpulsEconomen, Vraag en aanbod op verzorgingsplaatsen, 2022.

onderbreken om uit te rusten en zichzelf en hun voertuig veilig te verzorgen («verzorgingsplaats»).

Tegelijk wil ik de transitie naar duurzame mobiliteit faciliteren zodat er langs het hoofdwegennet voldoende laadinfrastructuur gerealiseerd kan worden om aan de stijgende vraag daarnaar te voldoen.

In deze brief wordt weergegeven welke verwachtingen rondom de transitie aan het beleid ten grondslag liggen (bouwsteen 1), welke consequenties dit heeft op de inrichting van de verzorgingsplaats (bouwsteen 2) en de impact hiervan op de marktordening op verzorgingsplaatsen (bouwsteen 3). Daarnaast wordt ingegaan op de juridische vormgeving van het beleid (bouwsteen 4) en de ontwikkeling van een routekaart (bouwsteen 5). Bij iedere bouwsteen worden ook de vraagstukken en dilemma's die deze meebrengen geschetst. Met name de keuzes die volgen uit de dilemma's die onder bouwsteen 3 beschreven zijn, hebben grote impact op het uiteindelijke nieuwe beleid.

Op dit moment lopen er nog enkele (juridische) onderzoeken.³ In afwachting van deze onderzoeken en bespreking van de onderzoeksresultaten met Rijkswaterstaat, Rijksvastgoedbedrijf, Ministeries van EZK en BZK en andere stakeholders⁴, worden nu nog geen beleidskeuzes voorgesteld. Wel worden de voorlopige resultaten uit economische onderzoeken geschetst. Ook is het «afweegkader» dat gebruikt zal worden bij het maken van de uiteindelijke keuzes, meegestuurd. Met behulp van de uitkomsten van de onderzoeken, alsmede de reactie van uw Kamer en stakeholders, is mijn verwachting dat ik u in de tweede helft van het jaar onderbouwde beleidskeuzes toe kan sturen.

Bouwsteen 1: Maatschappelijke ontwikkelingen voorzieningen

Uitgangspunt in het nieuwe beleid is dat het aanbod van diensten op de verzorgingsplaats beperkt blijft tot voorzieningen die een directe relatie hebben met het gebruik van de weg («weggebonden functies»). De volgende diensten hebben in ieder geval een weggebonden functie: het aanbieden van brandstof, elektrisch laden, rusten en een shop/restauratieve gelegenheid. Het moet immers een veilige rustplaats blijven. Hieronder wordt weergegeven welke verwachtingen rondom de transitie aan het beleid ten grondslag liggen.

Verwachtingen ten aanzien van de transitie naar zero-emissie

Om een snelle transitie naar duurzame mobiliteit te faciliteren, is het in ieder geval van belang dat het aantal laadpalen richting 2050 sterk toeneemt. Uit de Nederlandse klimaatdoelen, zoals bijvoorbeeld geformuleerd in het Coalitieakkoord, volgt dat er richting 2030 en 2050 een groeiende behoefte ontstaat aan laadinfrastructuur, zowel voor personenvervoer als (op termijn) goederenvervoer. De exacte vraag naar laadpalen is tegelijkertijd nog lastig te voorspellen. Op basis van recent onderzoek door TNO⁵ en eLaad⁶, gaat het om 3.000 tot 9.000 laadpalen op en nabij

³ O.a. de impact van de Dienstenrichtlijn op het Verzorgingsplaatsenbeleid, de mogelijkheid truckparkings via de verzorgingsplaats te ontsluiten en een vergelijkend onderzoek naar verzorgingsplaatsen in ons omringende landen.

⁴ Het gaat dan onder meer om de ANWB, de BOVAG, TLN, Evofenedex, de Federatie van Wegverzorgende Horecabedrijven (FWH), Dutch Organisation for Electric Transport (DOET), de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE), de Belangenvereniging Tankstations (BETA), de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) en de vereniging particuliere rijkswegvergunningen van Tankstations (VPR).

⁵ TNO, Behoeftes aan infrastructuur voor alternatieve energiedragers voor mobiliteit in Nederland 2019.

⁶ https://www.elaad.nl/uploads/files/2021Q3_Elaad_Outlook_Personenautos_2050.pdf.

verzorgingsplaatsen in 2030 en een verdere toename richting 2050 voor personenvervoer.⁷ Met daarbij de kanttekening dat in 2030 «pas» circa 25% van het wagenpark zero-emissie is.

Het doel dat het vervoer in 2050 volledig emissieloos zal zijn, staat vast. Het is echter nog niet goed te voorspellen hoe de vraag naar zero-emissie energie zich de komende tijd precies zal ontwikkelen. Voor de visie betekent deze onzekerheid dat er ruimte moet blijven om nieuwe – op dit moment nog onbekende – energiebronnen of aandrijfvormen in te passen op een verzorgingsplaats. In het nieuwe beleid moet daar dan ook voldoende ruimte voor zijn.

Verwachtingen ten aanzien van overige functies verzorgingsplaatsen

Naast bovengenoemde ontwikkelingen in het kader van de transitie naar zero- emissie energiedragers, blijven ook de shop en/of horecavoorziening en de rustfunctie van verzorgingsplaatsen van belang voor weggebruikers. De aanwezigheid van een shop betekent dat weggebruikers tijdens hun reis eten, drinken en basisbenodigdheden voor hun reis kunnen kopen of nuttigen en/of van de daar aanwezige toiletvoorzieningen gebruik kunnen maken. Voor de rust van de weggebruiker is het daarnaast van belang dat ze, naast voldoende parkeerruimte een plek hebben om de benen te strekken en bijvoorbeeld ruimte hebben iets te eten aan een picknicktafel.

Om al deze behoeften – vaak tegelijk – een plek te geven op de schaarse ruimte op de verzorgingsplaats, is van belang om meer richting te geven op de inrichting van de verzorgingsplaats. Bouwsteen 2 beschrijft daartoe de inrichting van de verzorgingsplaats.

Bouwsteen 2: Inrichting verzorgingsplaatsen

Op een verzorgingsplaats is alleen ruimte voor weggebonden voorzieningen voor de verzorging van mens en voertuig. Uitgangspunt is dat verzorgingsplaatsen de weggebruiker optimaal blijven bedienen gedurende de energietransitie. In deze bouwsteen wordt beschreven wat de belangrijkste principes zijn bij de inrichting van een verzorgingsplaats en welke knelpunten en dilemma's dit voor het nieuwe beleid met zich meebrengt.

Inrichtingsprincipes op verzorgingsplaatsen

De inrichting van de verzorgingsplaats is gebaseerd op de principes van Duurzaam Veilig.⁸ Uitgangspunt hierbij is bijvoorbeeld dat weggebruikers hun verkeersdeelname waar mogelijk moeten kunnen baseren op uniformiteit, continuïteit en voorspelbaarheid van de wegen en de verkeerselementen. Deze principes blijven in beginsel gehandhaafd binnen het nieuwe beleid. Daarnaast blijft het waarborgen van de (sociale) veiligheid op verzorgingsplaatsen van belang.⁹

Onderzocht wordt of de uitwerking van deze principes in de praktijk, in het licht van het inpassen van de verschillende voorzieningen in de schaarse ruimte tijdens de transitie, aangescherpt of verbeterd kunnen worden.

⁷ Deze aantallen liggen hoger dan de eisen in de nog in onderhandeling zijnde AFIR-revisie. Dit heeft te maken met het feit dat Nederland al verder is in de elektrificatie van het wagenpark dan veel andere landen in Europa.

⁸ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2665.

⁹ Tevens zullen ook de eventuele neveneffecten van het nieuwe beleid op veiligheid/criminaliteit getoetst worden.

Uitgangspunt voor de huidige voorzieningen (tanken, laden, shops, restaurants) is dat zo effectief mogelijk gebruik gemaakt wordt van de ruimte op bestaande verzorgingsplaatsen. Een voorbeeld is het onderstaande dilemma van het toestaan van «dubbelgebruik» van parkeerplekken voor laden en parkeren. Waar relevant wordt mogelijk ook aansluiting gezocht bij de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Daarnaast is het verzwaren van het elektriciteitsnet een belangrijk vraagstuk.

Laden en parkeren

De ruimte die nodig is voor laden, kan druk op andere voorzieningen veroorzaken. Een vraagstuk is onder andere het toestaan van zgn. «dubbelgebruik», waarbij een parkeerplek zowel voor rusten als laden wordt gebruikt. Op dit moment geldt als uitgangspunt dat een elektrisch laadpunt niet als (gewone) parkeerplek mag worden gebruikt. Dubbelgebruik van parkeerplekken kan mogelijk bijdragen aan het inpassen van voorzieningen in de beperkte ruimte op verzorgingsplaatsen. Het aantal parkeerplaatsen dat nodig is voor de rustfunctie is vastgesteld volgens rekenregels in het Kader inrichting verzorgingsplaatsen. Als snelladen opschaalt op een verzorgingsplaats, kan dit niet zomaar leiden tot een afname van het aantal parkeerplaatsen, groen of andere faciliteiten. Onderzocht wordt of de introductie van «dubbelgebruik» kan bijdragen aan het oplossen van het voorziene gebrek aan ruimte. Onderdeel daarvan is een mogelijke heroverweging van de parkeernorm uit het Kader Inrichting verzorgingsplaatsen.¹⁰

Netverzwaring

Om te kunnen voorzien in voldoende laadinfrastructuur, is veelal een netverzwaring nodig. In 2022 is Rijkswaterstaat in opdracht van het Ministerie van IenW en in afstemming met de netbeheerders, het Ministerie van EZK, het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) gestart met een aantal pilots voor het aanvragen en realiseren van extra netcapaciteit. Het doel van het programma is om leerervaringen op te doen op basis waarvan keuzes kunnen worden gemaakt over de opzet van een realisatie- en exploitatiemodel voor de uitrol van extra netcapaciteit op verzorgingsplaatsen. Omwille van een efficiënte uitrol van extra netcapaciteit bij verzorgingsplaatsen wordt overwogen om te werken met één aansluiting per verzorgingsplaats voor snelladen waarbij direct de eindcapaciteit (verwachting voor 2050) wordt gerealiseerd.

Bouwsteen 3: Marktordening en concurrentie

De beperkte fysieke ruimte op verzorgingsplaatsen laat geen ruimte om onbeperkt diensten en dienstverleners aan te bieden. Dat betekent dat er een methode moet worden gevonden om de beschikbare ruimte onder geïnteresseerde aanbieders te verdelen. Hierbij liggen in ieder geval drie vraagstukken voor:

- A. Schaarre vergunningen op de verzorgingsplaats.
- B. Verdeling van de verschillende basisvoorzieningen in separate kavels of bundeling in één kavel.
- C. Exclusieve rechten voor bepaalde diensten of concurrentie op één verzorgingsplaats.

¹⁰ Zie: RoyalHaskoning DHV, Snelladen op verzorgingsplaatsen, een verkenning naar inpassing en dubbelgebruik van snellaadlocaties op RWS verzorgingsplaatsen, 2021.

A. Schaarse rechten vergunningen op de verzorgingsplaats

De beperkte ruimte op verzorgingsplaatsen levert niet alleen een spanningsveld op waar het gaat om het *soort* diensten dat op een verzorgingsplaats aangeboden kan worden¹¹, maar ook om het aantal dienstverleners dat op een verzorgingsplaats diensten aan kan bieden. Een optie is om het aantal vergunningen voor diensten op verzorgingsplaatsen «schaars» te maken.¹²

Door van te voren vast te leggen hoeveel vergunningen er op een bepaalde verzorgingsplaats per voorziening worden uitgegeven, kan het Rijk beter regie voeren op haar beleidsdoelstellingen op verzorgingsplaatsen. Door niet meer afhankelijk te zijn van de aanvraag van een vergunning door een marktpartij, maar deze zelf te benaderen, kan proactief gestuurd worden op beleidsdoelen als de energietransitie. Ook houdt het Rijk meer regie op de veilige en doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats. Per verzorgingsplaats wordt dan vooraf vastgelegd of er ruimte is voor een of meerdere shops, laadvoorzieningen, motorbrandstofverkooppunten en/of wegrestaurants. Dit wordt onder andere bezien in samenhang met de parkeernormen uit het Kader voorzieningenbeleid. Het bepalen van het aantal en type voorzieningen per verzorgingsplaats biedt meer ruimte voor maatwerk en flexibiliteit welke nodig zijn tijdens de energietransitie. Daarnaast schept een vergunningenplafond duidelijkheid en zekerheid voor de sector. Meer zekerheid vooraf zal de investeringsbereidheid vergroten en daarmee een positief effect hebben op de energietransitie.

Wanneer wordt gekozen voor een stelsel met schaarse vergunningen, dient bij de verdeling hiervan een selectieprocedure te worden vastgesteld die waarborgen biedt voor onpartijdigheid en transparantie.¹³

Onderzoekers van Radicand stellen voor dat een veiling het meest voor de hand liggende verdeelmechanisme is voor verzorgingsplaatsen, indien er gekozen wordt voor schaarse voorzieningen.¹⁴

B. Verdeling van de verschillende basisvoorzieningen in separate kavels of bundeling in één kavel?

Er zijn verschillende methoden om de rechten voor het aanbieden van diensten op een verzorgingsplaats te verdelen. De twee uitersten zijn om de verschillende basisvoorzieningen ofwel in separate kavels ofwel de verzorgingsplaats als geheel te verdelen. In de eerste variant worden de verschillende basisvoorzieningen (laden, brandstof, shops/restaurant en waterstof) separaat in de markt gezet. In de tweede variant worden de verschillende basisvoorzieningen per verzorgingsplaats gebundeld in een enkel kavel («alles in één hand»).

Het afwegingskader dat door lenW wordt gebruikt om deze varianten te toetsen bestaat uit meerdere criteria. Deze vindt u in het afweegkader dat is meegestuurd als bijlage. Deze analyse is bijna afgerond. Het onderzoek van Radicand adviseert de variant waarbij het recht diensten aan te bieden in verschillende kavels wordt verdeeld, onder meer omdat deze

¹¹ Zie onder bouwsteen 1.

¹² Op dit moment is bijvoorbeeld de aanvullende vergunning voor e-laden, in tegenstelling tot de basisvergunning e-laden, niet schaars, zie o.a. (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2665 Aanvullende voorzieningen bij verzorgingsplaatsen langs rijkswegen.

¹³ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2927).

¹⁴ Radicand, *Verzorgingsplaatsen van de toekomst: Verkenning van verdelingsmethodes*, 2022; *ImpulsEconomen, Vraag en aanbod op verzorgingsplaatsen*, 2022.

variant toetredingsdrempels voor nieuwe en kleinere partijen verlaagt. Dit onderzoek signaleert verder dat het bundelen van alle voorzieningen in één kavel per verzorgingsplaats hoge toetredingsdrempels introduceert voor partijen uit de laadmarkt en daarmee belemmerend kan werken op de energietransitie.¹⁵ Daarnaast lijkt deze variant ook juridisch kwetsbaar: vanuit het perspectief van de Europese regels van het vrij verkeer van diensten kan het zijn dat een dermate hoge toetredingsdrempel als disproportioneel wordt gezien en daardoor niet kan worden gerechtvaardigd. Een onderbouwing van deze beperking op grond van ruimtelijke schaarste en verkeersveiligheid lijkt vooralsnog niet houdbaar. Naast beleidsmatige vraagstukken is ook de uitvoerbaarheid van groot belang. Daarom zijn RWS en het RVB gevraagd op beide (uiterste) varianten een uitvoerbaarheidsscan uit te voeren. De uitkomsten zullen betrokken worden bij het vervolgproces.

C. Exclusieve rechten voor bepaalde diensten of concurrentie op één verzorgingsplaats

Bij het nieuwe beleid dient een keuze te worden gemaakt tussen concurrentie op de verzorgingsplaats en/of tussen verzorgingsplaatsen.

Onderzoek van Impulseconomen geeft aan dat concurrentie tussen shops en/of restaurants op een verzorgingsplaats kan leiden tot een betere kwaliteit of een breder aanbod voor de weggebruiker.¹⁶ Concurrentie tussen tank- en laaddiensten op een verzorgingsplaats lijkt echter een ander effect te hebben. In tegenstelling tot shops en restaurants verschilt hier de kwaliteit van het product (brandstof, stroom) niet wezenlijk tussen aanbieders. Dit betekent dat partijen enkel kunnen concurreren op prijs, waardoor er mogelijk een *race to the bottom* ontstaat waarbij de motorbrandstoffen/elektriciteit onder de kostprijs wordt verkocht. Dit levert volgens de onderzoekers de weggebruiker en de overheid (op de lange termijn) waarschijnlijk geen voordeel op.¹⁷

Bouwsteen 4: Juridisch inbedding

De dilemma's die in deze brief voorliggen, worden op dit moment door het Ministerie van IenW geanalyseerd in het licht van deze kaders. Mogelijk leidt dit tot de conclusie dat aanpassingen noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld om beter te kunnen sturen op de beleidsdoelstellingen. Juridische duidelijkheid is ook nodig voor de investeringsbereidheid van partijen in het veld.

Bouwsteen 5: Routekaart

Om zicht te houden en regie te voeren op de ontwikkeling van de energietransitie en het wagenpark en om beleidsmatig in te kunnen blijven spelen, wordt een routekaart opgesteld. De routekaart bevat een (gekwantificeerde) uitwerking van de ontwikkeling van behoeften van de weggebruiker aan bepaalde diensten (de vraagkant) op de verschillende onderdelen van het hoofdwegennet. Vervolgens wordt ingegaan op de aanbodkant: welke verzorgingsplaatsen zijn er langs de betreffende trajecten, hoe groot zijn de verzorgingsplaatsen, hoe zijn ze ingericht, hoeveel parkeerruimte is er, wanneer lopen vergunningstermijnen af, zijn veilingen gepland, etc. Samengevoegd vormen deze een onderdeel van de «masterplanning» voor het netwerk van verzorgingsplaatsen. Deze masterplanning bevat daartoe een overzicht per verzorgingsplaats met

¹⁵ Radicand, Verzorgingsplaatsen van de toekomst: Verkenning van erdelingsmethodes.

¹⁶ ImpulsEconomen, Vraag en aanbod op verzorgingsplaatsen, 2022.

¹⁷ ImpulsEconomen, Vraag en aanbod op verzorgingsplaatsen, 2022.

daarin de verwachte ontwikkeling laadcapaciteit (vracht- en personenverkeer), de ontwikkeling brandstofaanbod en -behoefte, de te realiseren alternatieve brandstoffen (bijv. waterstof) in de tijd, een planning netcapaciteit en aansluiting en de beschikbare te verdelen (kavel op de) verzorgingsplaatsen.

De planning zal enerzijds houvast moeten geven en anderzijds flexibel moeten zijn om op het verloop van de transitie in te kunnen spelen. Zo wordt invulling gegeven aan enerzijds de noodzaak snel in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en anderzijds zo veel mogelijk zekerheid te bieden voor partijen in het veld.

Vervolgproces

Bovenstaande zijn de bouwstenen voor het nieuwe beleid. Op dit moment lopen nog enkele onderzoeken die van groot belang zijn bij het maken van de uiteindelijke beleidskeuzen over de geschetste dilemma's. Het gaat onder andere om een juridische analyse op basis van de Dienstenwet en een (rechts)vergelijkend onderzoek naar het verzorgingsplaatsenbeleid in ons omringende landen. Ook voeren het RVB en RWS een *quick scan* uit, onder andere op de implicaties van de hierboven dilemma's vanuit de uitvoering. Gedurende dit proces blijft lenW graag in contact met de stakeholders, waaronder aanbieders van tank- en laadvoorzieningen. Ik ben voornemens om in de tweede helft van dit jaar de conceptvisie met daarin de beleidskeuzes naar uw Kamer te versturen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers