

# PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

## Advies

voor Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
van Kantoor landsadvocaat  
datum 6 december 2022  
inzake Verzorgingsplaatsen van de toekomst  
zaaknr 110180103

---

### 1 Inleiding

- 1.1 De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (“**de Minister**”) is voornemens om het huidige voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen te herzien. De Minister heeft de Tweede Kamer hierover bij brieven van 16 december 2021 en 12 juli 2022 geïnformeerd.<sup>1</sup> Aanleiding hiervoor is tweeledig. Enerzijds verandert de vraag naar diensten op verzorgingsplaatsen als gevolg van de energietransitie. Doelstelling is dat in 2050 het autoverkeer volledig emissievrij is. In de periode tot aan 2050 is sprake van een transitiefase, waarbij het aanbod van benzine moet worden afgebouwd en het aanbod van alternatieve middelen moet toenemen. De inrichting van de verzorgingsplaats moet kunnen meebewegen met deze veranderde vraag van de weggebruiker. Anderzijds bestaat behoefte aan een nader juridisch kader met betrekking tot verdeling van de rechten om op verzorgingsplaatsen diensten te mogen aanbieden. Uitgangspunt is dat het Rijk in het nieuwe beleid meer regie wil houden op het realiseren van voorzieningen op verzorgingsplaatsen.
- 1.2 U heeft ons in dit verband een aantal mogelijke beleidskeuzes (“**de beleidskeuzes**”) met betrekking tot de inrichting van de verzorgingsplaats in de overgangperiode tot 2050 voorgelegd. U heeft ons verzocht te beoordelen of deze beleidskeuzes in overeenstemming zijn met de regels inzake het vrij verkeer en de Europese Dienstenrichtlijn 2006/123/EG (“**Dienstenrichtlijn of richtlijn**”).<sup>2</sup>
- 1.3 Met dit advies voldoen wij graag aan uw verzoek. Het advies is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 volgt eerst een korte samenvatting en conclusie. In hoofdstuk 3 zetten

---

<sup>1</sup> Zie Kamerstukken II, 2021-2022, 31305, nr. 337 (Kamerbrief van 16 december 2021) en Kamerstukken II 2021-2022, 31305 nr. 361 (Kamerbrief van 12 juli 2022).

<sup>2</sup> Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376).

wij het huidige juridische kader uiteen. In de hoofdstukken 5 tot en met 9 gaan wij achtereenvolgens in op de beleidskeuzes. Hoofdstuk 10 bevat een slotopmerking.

## 2 Samenvatting

### Aanleiding en adviesvraag

- De Minister is voornemens om het huidige voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen te herzien. Aanleiding hiervoor is tweeledig. Enerzijds verandert de vraag naar diensten op verzorgingsplaatsen als gevolg van de energietransitie. Doelstelling is dat in 2050 het autoverkeer volledig emissievrij is. Anderzijds bestaat behoefte aan een nader juridisch kader met betrekking tot verdeling van de rechten om op verzorgingsplaatsen diensten te mogen aanbieden.
- Dit advies ziet op de inrichting van de verzorgingsplaats in de overgangperiode tot 2050. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat concurrentie plaatsvindt *tussen* verzorgingsplaatsen (in plaats van *op* de verzorgingsplaats, zoals thans het geval is).
- U heeft ons verzocht te beoordelen of de volgende vier mogelijke beleidskeuzes in overeenstemming zijn met de regels inzake het vrij verkeer en de Dienstenrichtlijn:
  1. Per verzorgingsplaats worden de voorzieningen zoveel mogelijk in separate kavels toebedeeld. Op verzorgingsplaatsen met een benzine- en laadstation worden twee kavels gedefinieerd: een kavel 'motorbrandstofverkoopspunt' en een kavel 'snelladen'. Onderdeel van de beide kavels is het recht om een shop (met eetgelegenheid) aan te bieden;
  2. Het recht om motorbrandstoffen en laadvoorzieningen aan te bieden wordt exclusief;
  3. Er geldt een biedbeperking om te voorkomen dat beide kavels in handen komen van dezelfde exploitant;
  4. Voor beide kavels geldt een gebiedsbeperking. Dit betekent dat een aanbieder niet hetzelfde kavel mag exploiteren op twee opeenvolgende verzorgingsplaatsen in dezelfde rijrichting.
- Aan de beleidskeuzes liggen in de kern drie beleidsdoelen ten grondslag, namelijk (i) het doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats, (ii) (verkeers)veiligheid en (iii) het bewerkstelligen van het energietransitie in het belang van het milieu.

### Toetsingskader

- De beleidskeuzes zijn in overeenstemming met de regels inzake het vrij verkeer en de Dienstenrichtlijn indien aannemelijk kan worden gemaakt dat zij (1) non-discriminatoir zijn (2) gerechtvaardigd zijn om een of meer dwingende redenen van belang (zoals verkeersveiligheid en milieubescherming) (3) geschikt zijn om

deze doelen te bereiken en (4) deze doelstellingen niet kunnen worden bereikt op een manier die minder beperkend is.

- Bij de beoordeling van de beleidskeuzes hebben wij twee economische rapporten betrokken die in 2022 zijn opgesteld in opdracht van de Minister. Het betreft het rapport 'Vraag en aanbod op verzorgingsplaatsen' van Impulseconomen van mei 2022<sup>3</sup> en het rapport 'Verzorgingsplaatsen van de toekomst: Verkenning van verdelingsmethodes' van Radicand Economics en e-Conomics van 16 maart 2022.<sup>4</sup>

#### Beleidskeuze 1 (separate kavels)

- Naar ons oordeel is goed verdedigbaar dat de beleidskeuze om per verzorgingsplaats separate kavels toe te delen, in overeenstemming is met de regels inzake het vrij verkeer en de Dienstenrichtlijn.
- De variant binnen deze beleidskeuze om de verschillende voorzieningen te bundelen in één enkel kavel ('alles in één hand') is daarentegen ons inziens juridisch kwetsbaar, nu deze variant niet of onvoldoende bijdraagt aan de beoogde beleidsdoelen en ook overigens niet als minder beperkend alternatief kan gelden om de beoogde beleidsdoelen te bereiken.

#### Beleidskeuze 2 (exclusiviteit)

- Op basis van de inhoud van de economische rapporten, menen wij dat er goede argumenten zijn om te betogen dat onder de huidige marktomstandigheden de beleidskeuze van exclusiviteit in overeenstemming is met de regels inzake het vrij verkeer en de Dienstenrichtlijn.
- Als aandachtspunt noemen wij de overgangssituatie, in het kader waarvan dient te worden nagegaan hoe (mede in het licht van de beoogde beleidsdoelen) zal worden omgegaan met de (aanvragen voor) aanvullende voorzieningen bij benzinestations en wegrestaurants. Dit punt vergt aanpassing van de huidige Kennisgeving en afstemming met Rijkswaterstaat.

#### Beleidskeuze 3 (biedbeperking)

- Op basis van het rapport van Radicand Economics en e-Conomics is ons inziens verdedigbaar dat een biedbeperking in overeenstemming is met de regels inzake de interne markt en de Dienstenrichtlijn.
- Ons advies is om de biedbeperking zo mogelijk in duur te beperken, zodat de exploitanten niet langer dan nodig is worden belemmerd.

#### Beleidskeuze 4 (gebiedsbeperking)

- Het verdient aanbeveling om de onderbouwing van de beleidskeuze van gebiedsbeperking te versterken.

---

<sup>3</sup> Openbaar toegankelijk via [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2022Z14984&did=2022D30965](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z14984&did=2022D30965)

<sup>4</sup> Openbaar toegankelijk via [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2022Z14984&did=2022D30965](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z14984&did=2022D30965)

- Het gaat dan met name om de vraag op welk wijze de gebiedsbeperking kan bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen en de rol die het real-time delen van prijsdata daarbij kan spelen.
- Daarnaast is ons advies om bij de uitwerking van deze beleidskeuze aandacht te besteden aan de gevolgen van de gebiedsbeperking voor de exploitanten die thans beschikken over een Wbr-vergunning voor een energielaadpunt (als basisvoorziening) op opeenvolgende verzorgingsplaatsen.

### 3 Het huidige juridische kader

#### *Publiekrechtelijke toestemming*

- 3.1 Voor het realiseren van een voorziening op een verzorgingsplaats is op grond van de Wbr een vergunning nodig ("**Wbr-vergunning**").<sup>5</sup> De Minister kan een vergunning slechts weigeren ter bescherming van waterstaatswerken en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van de verzorgingsplaats (artikel 3 Wbr).<sup>6</sup>
- 3.2 Bij de beoordeling van een aanvraag om een Wbr-vergunning betreft de Minister het beleid met betrekking tot de inrichting van de verzorgingsplaats, zoals dat in 2004 is vastgelegd in de 'Kennisgeving Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen' ("**Kennisgeving**").<sup>7</sup> Sinds 2004 is de Kennisgeving een aantal maal gewijzigd. De meest recente wijziging dateert van 17 mei 2022.<sup>8</sup>
- 3.3 De Kennisgeving maakt onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen. Op een verzorgingsplaats is slechts plaats voor vier soorten basisvoorzieningen (benzinstation, servicestation, wegrestaurant en energielaadpunt). Het exploiteren van een shop is onder het huidige kader alleen mogelijk in de vorm van een aanvullende voorziening.
- 3.4 Met het oog op een (verkeers)veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaatsen, is in het huidige beleid gekozen voor een sobere, uniforme en voorspelbare inrichting. De inrichting van de verzorgingsplaatsen is functioneel van aard en gericht op het hoofddoel van de verzorgingsplaats, te weten een kort verblijf van de weggebruiker. Dit is neergelegd in het 'Kader inrichting verzorgingsplaatsen' van 20 februari 2019.
- 3.5 De Wbr zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet, die naar verwachting met ingang van 1 juli 2023 in werking zal treden. Vanaf dat moment komt hoofdstuk 1 van de Wbr, waarin de vergunningplicht zoals thans is opgenomen in artikel 2 van de Wbr, te vervallen. De Wbr-vergunning wordt vervangen door een omgevingsvergunning

<sup>5</sup> Artikel 2, eerste lid, van de Wbr.

<sup>6</sup> Op grond van artikel 3, tweede lid, van de Wbr kan een besluit tot weigering van de vergunning mede strekken ter bescherming van aan de waterstaatswerken verbonden belangen van andere dan waterstaatkundige aard, maar uitsluitend voor zover daarin niet is voorzien bij of krachtens een andere wet gestelde bepalingen.

<sup>7</sup> Stcrt. 22 maart 2004, nr. 56.

<sup>8</sup> Stcrt. 17 mei 2022, nr. 7852.

voor een beperkingengebiedactiviteit<sup>9</sup> bij een weg. Het beoordelingskader blijft onder de Omgevingswet echter onveranderd, in die zin dat dit (in ieder geval) moet zien op een veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats.<sup>10</sup>

#### *Privaatrechtelijke toestemming*

- 3.6 Naast een Wbr-vergunning, dient een exploitant voor het realiseren van een voorziening op een verzorgingsplaats ook over de privaatrechtelijke toestemming van de Staat als eigenaar te beschikken. De Staat is immers eigenaar van de verzorgingsplaatsen naast de rijkswegen. Het Rijksvastgoedbedrijf verzorgt deze toestemmingen. Het hangt van de voorziening af hoe en onder welke voorwaarden deze toestemming wordt vormgegeven. In de regel wordt de toestemming in een huurovereenkomst neergelegd.
- 3.7 Op grond van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen ("**Benzinewet**") worden de huurovereenkomsten voor de motorbrandstofpunten elke vijftien jaar opnieuw geveild. De winnaar van de veiling dient vervolgens een aanvraag voor een Wbr-vergunning in bij de Minister. Onder 'motorbrandstof(punt)' verstaan wij alleen fossiele brandstoffen en derhalve geen energieladpunten of waterstof.<sup>11</sup>

## **4 Interne markt en de Dienstenrichtlijn**

### *Waarom toetsen aan de Dienstenrichtlijn?*

- 4.1 De recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("**Afdeling bestuursrechtspraak**") maakt duidelijk dat het huidig juridisch kader dat ziet op de inrichting van verzorgingsplaatsen (zoals het verlenen van een Wbr-vergunning), moet voldoen aan de regels inzake het vrij verkeer, in het bijzonder de Dienstenrichtlijn. Als gevolg van de regulering van verzorgingsplaatsen, kunnen exploitanten immers worden beperkt in de uitoefening van hun activiteiten. De Dienstenrichtlijn is gebaseerd op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie ("**HvJEU**") betreffende de vrijheid van vestiging en het vrije dienstenverkeer (artikel 49, respectievelijk 56 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie ("**VWEU**")). Deze bepalingen beogen ongerechtvaardigde belemmeringen voor ondernemingen op te heffen teneinde een concurrerende interne markt te creëren.

<sup>9</sup> Een beperkingengebiedactiviteit is een activiteit die de functie van een maatschappelijk belangrijk werk of object kan verstoren.

<sup>10</sup> Artikel 4.25 (rijksregels beperkingengebiedactiviteiten wegen) van het Wetsvoorstel Omgevingswet (versie van 1 februari 2022) bepaalt als volgt: "1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een weg worden gesteld met het oog op het behoeden van de staat en werking van een weg voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die weg, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van die weg kan behoren. 2. De regels strekken er in ieder geval toe dat het doelmatig en veilig gebruik van wegen wordt verzekerd." (Stb. 2016/156).

<sup>11</sup> Zie ook uitspraak van Vz. Rb Den Haag 25 juli 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:9096, r.o. 4.2 en 4. Het Gerechtshof Den Haag kwam in hoger beroep eveneens tot het oordeel dat de uitleg die VPR c.s. aan het begrip motorbrandstoffen geeft, niet aannemelijk is geworden (Gerechtshof Den Haag 9 december 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:4216, r.o. 3.12). Op dit moment is de uitleg van de term 'motorbrandstofpunt' wederom onderwerp van een juridische procedure.

4.2 Het belang van de Dienstenrichtlijn voor het huidige voorzieningenbeleid heeft de Minister ertoe doen besluiten de voorgenumen beleidskeuzes ook in het licht van deze Richtlijn te beoordelen, los van de vraag of deze hierop van toepassing zal zijn. Dit zou bijvoorbeeld niet het geval zijn als de rechten om diensten op een verzorgingsplaats te exploiteren worden verstrekt op basis van een concessie in de zin van de Concessierichtlijn 2014/23/EG.<sup>12</sup>

4.3 In dit advies veronderstellen wij derhalve dat op de beleidskeuzes de Dienstenrichtlijn van toepassing is.

*Onder welke voorwaarden zijn beperkingen geoorloofd?*

4.4 Kort gezegd is een maatregel die ondernemingen kan beperken bij de uitoefening van hun recht van vestiging geoorloofd, als aan vier voorwaarden is voldaan:

- Voorwaarde (1): de maatregel is non-discriminatoir;
- Voorwaarde (2): de maatregel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang (zoals milieubescherming, volksgezondheid of consumentenbescherming);
- Voorwaarde (3): de maatregel is geschikt om het nagestreefde doel te bereiken (of kan hier een bijdrage aan leveren). Het beoogde doel moet op 'coherente en systematische wijze' worden gewaarborgd.<sup>13</sup> Concreet betekent dit dat de maatregelen en het beleid waarbinnen deze wordt vastgesteld, consistent moeten zijn;
- Voorwaarde (4): De maatregel gaat niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken.

4.5 Deze voorwaarden zijn terug te vinden in verschillende bepalingen van de Dienstenrichtlijn. In artikel 9 van de Richtlijn is opgenomen onder welke voorwaarden een vergunningstelsel geoorloofd is. Artikel 11, tweede lid, onder b, van de Richtlijn ziet op de situatie waarin het aantal vergunningen is gemaximeerd.<sup>14</sup> Daarnaast volgen deze voorwaarden uit artikel 10, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn, waarin criteria zijn opgenomen voor vergunningsvoorwaarden.

*Het belang van een goede onderbouwing*

4.6 De regulerende overheid moet kunnen onderbouwen dat een maatregel die het vrij verkeer belemmert, aan deze voorwaarden voldoet. Daarbij dient zo veel mogelijk gebruik te worden gemaakt van analyses en rapporten die deze onderbouwing kunnen onderschrijven. De juridische houdbaarheid wordt groter, naarmate de onderbouwing sterker is. Daarbij geldt tevens dat de bewijslast zwaarder wordt naarmate de belemmering voor de exploitanten 'zwaarder' is. De bewijslast gaat echter niet zo ver dat positief moet worden aangetoond dat met geen enkele andere voorstelbare

<sup>12</sup> HvJ EU 14 juli 2016, gevoegde zaken C-458/14 en C-67/15, ECLI:EU:C:2016:558 (*Promoimpresa Srl*).

<sup>13</sup> Bijvoorbeeld HvJEU 26 september 2013, zaak C-539/11, ECLI:EU:C:2013:591 (*Ottica New Line di Accardi Vincenzo tegen Comune di Campobello di Mazara*).

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1495.

maatregel de beoogde doelstelling onder dezelfde omstandigheden kan worden verwezenlijkt. Dit zou de regelgevende bevoegdheid van een lidstaat teniet doen. Dat geldt te meer omdat een lidstaat bij de invoering van een eis niet kan beschikken over empirische bewijzen van het daarmee bereikte resultaat in vergelijking met dat van andere maatregelen.<sup>15</sup>

## 5 Uitgangspunt: concurrentie *tussen* verzorgingsplaatsen

### *De voorgenomen beleidskeuzes*

5.1 Uitgangspunt is dat concurrentie plaatsvindt *tussen* verzorgingsplaatsen. Dit uitgangspunt heeft geleid tot het voornemen om een verzorgingsplaats in de overgangperiode tot 2050 in te richten op basis van de volgende vier uitgangspunten:

1. Per verzorgingsplaats worden de voorzieningen zoveel mogelijk in separate kavels toebedeeld. Op verzorgingsplaatsen met een benzine- en energielaadstation worden twee kavels gedefinieerd: een kavel 'motorbrandstofverkooppunt' en een kavel 'laden'. Onderdeel van de beide kavels is het recht een shop (met eetgelegenheid) aan te bieden;
2. Het recht om motorbrandstoffen en laadvoorzieningen aan te bieden wordt exclusief. Dit houdt in dat een motorbrandstofverkooppunt alleen motorbrandstoffen mag aanbieden (en dus geen laaddiensten). Het energielaadpunt mag alleen laaddiensten aanbieden (en dus geen motorbrandstof). De exploitanten beschikken als gezegd wél over de mogelijkheid op het kavel een shop (met eetgelegenheid) te exploiteren;
3. Er geldt een biedbeperking om te voorkomen dat beide kavels in handen komen van dezelfde exploitant;
4. Voor beide kavels geldt een gebiedsbeperking. Dit betekent dat een aanbieder niet hetzelfde kavel mag exploiteren op twee opeenvolgende verzorgingsplaatsen in dezelfde rijrichting.

5.2 Deze uitgangspunten komen erop neer dat tussen de aanbieders *op* de verzorgingsplaats geen concurrentie mogelijk is, met uitzondering van de shop. Er is op de verzorgingsplaats weliswaar sprake van meerdere aanbieders, maar het aantal aanbieders is beperkt tot één per laad- of tankvoorziening. Concurrentie vindt ten aanzien van deze voorzieningen plaats *tussen* verzorgingsplaatsen. Hiertoe dient ook de gebiedsbeperking.

5.3 Ter voorbereiding op de besluitvorming zijn er in opdracht van de Minister een tweetal economische rapporten opgesteld; het rapport 'Vraag en aanbod op verzorgingsplaatsen' van Impulseconomen van mei 2022<sup>16</sup> ("**rapport van**

<sup>15</sup> Vaste rechtspraak, zie bijvoorbeeld HvJEU 4 juli 2019, zaak C-377/17, ECLI:EU:C:2019:562 (*Commissie/Duitsland*).

<sup>16</sup> Openbaar toegankelijk via [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2022Z14984&did=2022D30965](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z14984&did=2022D30965)

**Impulseconomen**") en het rapport 'Verzorgingsplaatsen van de toekomst: Verkenning van verdelingsmethodes' van Radicand Economics en e-Conomics van 16 maart 2022 ("**rapport van Radicand Economics**").<sup>17</sup> Op basis van deze rapporten moet worden bezien in hoeverre de beleidskeuzes in voldoende mate kunnen worden onderbouwd.

*De voorgenomen beleidskeuzes vormen beperkende maatregel*

5.4 De rechter zal de vier beleidskeuzes aanmerken als een beperking van de vrijheid van vestiging.<sup>18</sup> Door het maximaliseren van het aantal kavels op een verzorgingsplaats, is het aantal dienstverleners dat zich op de verzorgingsplaats kan vestigen, immers beperkt.<sup>19</sup> Dit geldt temeer als het gaat om de exclusiviteit, waardoor wordt uitgesloten dat de exploitant van een motorbrandstofverkooppunt een vergunning verkrijgt voor het realiseren van elektrische laadpunten 'onder de luifel' (als aanvullende voorziening). De rechter zal ook de biedbeperking als beperking van de vrijheid van vestiging aanmerken. Hierdoor kan een exploitant maximaal één van de twee kavels bemachtigen. Ditzelfde geldt voor de gebiedsbeperking.

5.5 Hieronder bespreken wij onder welke voorwaarden de vier beleidskeuzes aan bovengenoemd kader voldoen. Daarbij veronderstellen wij dat de beleidskeuzes aan voorwaarde (1) voldoen, omdat de maatregelen geen onderscheid maken op grond van nationaliteit.

*Welke publieke belangen en doelstellingen worden gediend?*

5.6 Ten aanzien van voorwaarde (2) dat een beperkende maatregel gerechtvaardigd moet zijn om een dwingende reden van algemeen belang, merken wij het volgende op. Aan de maatregelen liggen in de kern drie beleidsdoelen ten grondslag, namelijk (i) het doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats, (ii) (verkeers)veiligheid en (iii) het bewerkstelligen van het energietransitie in het belang van het milieu. Deze beleidsdoelen kwalificeren volgens vaste rechtspraak als dwingende redenen van algemeen belang. Zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat een doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats in verband met de verkeersveiligheid een dwingende reden van algemeen belang oplevert die een belemmering kan rechtvaardigen.<sup>20</sup>

5.7 De verkeersveiligheid speelt op twee niveaus. Verzorgingsplaatsen leveren in de eerste plaats een bijdrage aan verkeersveiligheid door weggebruikers in de gelegenheid te stellen hun reis te onderbreken om uit te rusten en zichzelf en hun voertuig te verzorgen. In de tweede plaats moet de verzorgingsplaats zelf zodanig zijn ingericht dat dit bijdraagt aan de verkeersveiligheid.

<sup>17</sup> Openbaar toegankelijk via

[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2022Z14984&did=2022D30965](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z14984&did=2022D30965)

<sup>18</sup> Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de bouw van tankstations langs autowegen onder het begrip 'vestiging' valt (HvJEU 11 maart 2020, zaak C-384/08, ECLI:EU:C:2010:133 (*Attanasio*)).

<sup>19</sup> Dit is onder het huidige beleid overigens niet anders. Ook onder het huidige beleid is het aantal basisvoorzieningen dat op een verzorgingsplaats kan worden gerealiseerd, beperkt.

<sup>20</sup> ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2607.

- 5.8 Het doel om het gebruik van alternatieve brandstoffen te bevorderen wordt ook op Europees niveau nagestreefd. Dit onderstreept dat het derde door het Ministerie gekozen beleidsdoel, als dwingende reden van algemeen belang kan worden aangemerkt.
- In dit verband wijzen wij in de eerste plaats op Richtlijn 2014/94/EU betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen ("**AFIR richtlijn**"). In deze AFIR richtlijn heeft de Europese Unie een kader voor de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen vastgesteld.<sup>21</sup>
  - In december 2020 heeft de Commissie de mededeling "Strategie voor duurzame en slimme mobiliteit" aangenomen ("**Mededeling**"). In deze Mededeling worden concrete doelstellingen geformuleerd voor duurzame mobiliteit.<sup>22</sup>
  - Tot slot wijzen wij op het voorstel voor een Verordening betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en intrekking van de AFIR richtlijn ("**voorstel voor AFIR Verordening**"). Dit voorstel betreft de vaststelling van een nieuwe verordening voor de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen.<sup>23</sup>

## 6 Beleidskeuze 1: Separate kavels

### *Juridische beoordeling*

- 6.1 Bij de keuze voor het verdelen van voorzieningen in separate kavels per verzorgingsplaats ligt de nadruk op het (verkeers)veilig en doelmatig gebruik hiervan. De ruimte op een verzorgingsplaats is beperkt en zal, mede in het belang van de verkeersveiligheid, zo doelmatig mogelijk moeten worden ingericht. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de uitspraak van 4 november 2020 overwogen dat niet in geschil is dat ten behoeve van doelmatig en veilig gebruik van de verzorgingsplaats het van belang is om verzorgingsplaatsen uit een oogpunt van verkeersveiligheid zo uniform mogelijk uit te voeren, zodat chauffeurs die op verschillende verzorgingsplaatsen komen alleen al door de herkenbaarheid veiliger kunnen deelnemen aan het verkeer op die verzorgingsplaatsen. Dit geldt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak ook voor het hiermee samenhangende beleidsuitgangspunt dat uit een oogpunt van verkeersveiligheid voorzieningen op een verzorgingsplaats zoveel mogelijk moeten worden gegroepeerd en dat aanvullende voorzieningen geclusterd moeten worden gerealiseerd bij een basisvoorziening is.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen OJ L 307, 28.10.2014, p. 1–20.

<sup>22</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – *Strategie voor duurzame en slimme mobiliteit – Het Europees vervoer op het juiste spoor naar de toekomst* (COM/2020/789 final).

<sup>23</sup> Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad (COM/2021/559 final).

<sup>24</sup> ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2607, r.o. 11.1.

- 6.2 Een veilige en doelmatige inrichting van de beperkt beschikbare ruimte rechtvaardigt ons inziens dat het aantal kavels waarop een voorziening kan worden gerealiseerd, beperkt moet blijven.<sup>25</sup> Dit geldt temeer nu met het oog op de energietransitie meer ruimte in beslag zal worden genomen door laadpalen en/of andere alternatieve brandstoffen. Dit vraagt om efficiënt gebruik van de beschikbare ruimte.
- 6.3 Aannemelijk is dat het beperken van het aantal kavels per verzorgingsplaats vanuit juridisch oogpunt ook een geschikte maatregel is om deze beleidsdoelen te bereiken. Deze gaat niet verder dan nodig. Het maximaleren van het aantal kavels sluit aan bij de huidige situatie, waarin per verzorgingsplaats één motorbrandstofverkoopspunt wordt geveild en (vanaf 2012) één laadstation als basisvoorziening kan worden gerealiseerd. Daar komt bij dat de aanbieders wel allebei een shop kunnen realiseren (als de ruimte op de verzorgingsplaats dit toelaat). Op dit punt worden de aanbieders dus niet belemmerd in de uitoefening van hun dienstenactiviteit.
- Alles in één hand is geen geschikt alternatief*
- 6.4 In eerdergenoemde kamerbrief van 12 juli 2022<sup>26</sup> wordt gesproken over de mogelijkheid om in plaats van twee separate kavels, de verzorgingsplaats *als geheel* te verdelen. Daarbij worden de verschillende voorzieningen per verzorgingsplaats gebundeld in één enkel kavel ('alles in één hand'). Het exploitatierecht komt dus in handen van één exploitant (of een consortium). Concreet zou dit betekenen dat de aanbieders van laaddiensten ook tankdiensten zouden moeten (laten) aanbieden. Het komt ons voor dat dit vanuit juridisch perspectief geen alternatief vormt voor de voorgenomen beleidskeuze.
- 6.5 In het rapport van Radicand Economics is de variant 'alles in één hand' onderzocht. De conclusie is dat deze variant partijen die hun businessmodel baseren op het aanjagen van de energietransitie (aanbieders van laaddiensten) in feite uitsluit, omdat deze partijen geen belangstelling hebben om tankdiensten aan te bieden. Dit vermindert ook de prikkels voor de exploitanten van motorbrandstofverkoopspunten om in de energietransitie te investeren.<sup>27</sup> Het bundelen van de voorzieningen is dus, zo volgt uit het rapport, niet geschikt om de energietransitie te bevorderen.
- 6.6 Ook het rapport van Impulseconomen concludeert dat het aanbeveling verdient om laad- en tankvoorzieningen in verschillende exploitatierechten onder te brengen, teneinde de toetreding tot de markt van partijen die laaddiensten aanbieden niet te belemmeren.<sup>28</sup> Het bundelen van de voorzieningen in één exploitatierecht zou leiden tot toetredingsdrempels voor aanbieders van laaddiensten (omdat zij niet geïnteresseerd zijn in het aanbieden van motorbrandstoffen). Deze toetredingsdrempel

<sup>25</sup> De inrichting van de verzorgingsplaatsen zal net als nu het geval is gebaseerd zijn op de principes van Duurzaam Veilig (zie Kamerstukken II 31305 nr. 361 (Kamerbrief van 12 juli 2022, p. 3)).

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2021-2022, 31305 nr. 361.

<sup>27</sup> Radicand Economics, p. 34.

<sup>28</sup> Impulseconomen 2022, p. 39.

is ongewenst omdat het juist de gespecialiseerde aanbieders van laaddiensten zijn die een eigen belang hebben bij het doen slagen van de energietransitie. Voor de aanbieders van fossiele brandstoffen is het eigenbelang bij een geslaagde transitie minder, omdat zij hun risico hebben gespreid over fossiele en emissieloze energiedragers.<sup>29</sup>

- 6.7 Gelet op deze economische analyses achten wij de eventuele variant 'alles in één hand' juridisch kwetsbaar. Het bundelen van de voorzieningen lijkt geen geschikte maatregel om de beoogde doelstelling van energietransitie te bevorderen.
- 6.8 Daar komt bij dat de variant 'alles in één hand' voor bepaalde aanbieders (extra) bezwarend kan zijn ten opzichte van de voorgenomen beleidskeuze. Exploitanten moeten kunnen beschikken over de noodzakelijke expertise en middelen voor *alle voorzieningen* op de verzorgingsplaats. Niet voor alle exploitanten zal dit wenselijk of mogelijk zijn, zoals voor aanbieders van laaddiensten. Weliswaar kunnen zij met andere partijen in een consortium treden, maar zij zijn hoe dan ook afhankelijk van de bereidheid van deze partijen om hierin mee te gaan. Dit zet hen op een achterstand. Deze afhankelijkheid geldt niet of in sterk verminderde mate voor de exploitanten van motorbrandstofverkooppunten. De exploitanten van de energielaadpunten zullen naar verwachting met succes kunnen betogen dat kan worden volstaan met een minder beperkende maatregel.
- 6.9 Het voorgaande zou anders kunnen zijn indien het vanuit het perspectief van een veilige en doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats mogelijk is om op een verzorgingsplaats slechts één kavel te realiseren waarbij het bovendien noodzakelijk is (bijvoorbeeld gelet op de ligging) dat alle voorzieningen op deze verzorgingsplaats worden aangeboden. Hiervan zal vermoedelijk echter alleen op zeer specifieke verzorgingsplaatsen sprake zijn.

#### *Conclusie beleidskeuze 1*

- 6.10 Naar ons oordeel is goed verdedigbaar dat de beleidskeuze om per verzorgingsplaats separate kavels toe te delen, in overeenstemming is met de regels inzake het vrij verkeer en de Dienstenrichtlijn. De eventuele variant binnen deze beleidskeuze om de verschillende voorzieningen te bundelen in één enkel kavel ('alles in één hand') is daarentegen ons inziens juridisch kwetsbaar, nu deze bundeling blijkens de economische rapporten niet geschikt is om de beoogde doelstelling (het bevorderen van de energietransitie) te realiseren. Bovendien lijkt te kunnen worden volstaan met een minder beperkende maatregel. Deze variant vormt dus geen (minder beperkend) alternatief voor de beleidskeuze om de verschillende voorzieningen per verzorgingsplaats in separate kavels te verdelen.
- 6.11 Het maximaleren van het aantal kavels per verzorgingsplaats brengt met zich dat de exploitatierechten door middel van een transparante en eerlijke verdeelprocedure

---

<sup>29</sup> Impulseconomen 2022, p. 39.

moeten worden verdeeld. Dat gebeurt overigens in het kader van het huidige voorzieningenbeleid ook al. In dit advies laten wij dit aspect verder buiten beschouwing.

## 7 Beleidskeuze 2: Exclusiviteit

### *Juridische beoordeling*

- 7.1 De beleidskeuze exclusiviteit houdt als gezegd in dat een aanbieder slechts één type voorziening mag aanbieden. Een energielaadpunt mag dus geen motorbrandstof aanbieden en *vice versa*. Ook een wegrestaurant mag geen laadpunten meer aanbieden. Voor de shop geldt daarentegen geen exclusiviteit.<sup>30</sup>
- 7.2 De exclusiviteit versterkt het uitgangspunt dat *op* de verzorgingsplaats geen concurrentie plaatsvindt. Bij deze beleidskeuze lijkt de nadruk te liggen op het doel om duurzame mobiliteit te bevorderen in het belang van het klimaat en milieu.
- 7.3 Deze beleidskeuze wordt onderbouwd door de twee eerdergenoemde economische rapporten. In het rapport van Impulseconomen is geconcludeerd dat gelet op de specifieke kenmerken van een verzorgingsplaats prijsconcurrentie tussen aanbieders van tankdiensten en laaddiensten onderling op de verzorgingsplaats ongewenst en onwaarschijnlijk is.<sup>31</sup> Concurrentie tussen laaddiensten is ongewenst omdat de geleverde dienst homogeen is, de markt transparant is, er geen overstapkosten voor de afnemers zijn, en er hoge uittredingsbelemmeringen voor de aanbieder zijn. Dat zijn omstandigheden die kunnen leiden tot een *“race to the bottom”*, waarbij de prijs onder de gemiddelde kosten komt te liggen. Dat is volgens het rapport geen duurzame situatie. Concurrentie tussen laaddiensten is onwaarschijnlijk omdat de aanbieders zich ook realiseren dat een prijzenoorlog hen geen winst oplevert. Concurrentie op de verzorgingsplaats heeft bovendien verschillende nadelen.<sup>32</sup> Gegeven het grote aandeel van de vaste kosten in de totale kosten is het voor de exploitant van een laadstation belangrijk een goede inschatting te kunnen maken van de afzet die hij op een bepaalde locatie kan realiseren. Op basis van die inschatting kan de exploitant beslissingen nemen over de capaciteit van de benodigde netaansluiting en het aantal te plaatsen snelladers. Wanneer op een verzorgingsplaats meer dan één laadstation zou kunnen worden vergund, of wanneer op een verzorgingsplaats snelladers als aanvullende voorziening zouden kunnen worden vergund, brengt dat onzekerheid met zich mee voor de eerste investeerder op die verzorgingsplaats. Elke snellader die later door een andere exploitant wordt bijgeplaatst, vermindert volgens het rapport van Impulseconomen het aantal snelladers dat deze investeerder zelf rendabel had kunnen plaatsen.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Zie hierover het rapport van Impulseconomen, p. 37: *“Winkel- en horecadiensten verschillen in economisch opzicht van tank- en laaddiensten omdat de geleverde producten en diensten niet homogeen zijn. Daardoor zijn de exploitanten van twee winkels of horecavoorzieningen beter in staat zich in het dienstenaanbod van elkaar te onderscheiden en op die manier de mate van prijsconcurrentie te dempen.”*

<sup>31</sup> Vergelijk Radicand Economics 2022, p. 30.

<sup>32</sup> Impulseconomen 2022, p. 33.

<sup>33</sup> Impulseconomen 2022, p. 33.

- 7.4 Het verdient volgens Impulseconomen daarom aanbeveling om diensten die op de verzorgingsplaats als basisvoorziening worden geëxploiteerd, niet ook door andere exploitanten als aanvullende voorziening te laten aanbieden. Dat biedt de exploitant van de basisvoorziening de zekerheid dat hij beschikt over een exclusief recht en het voorkomt onzekerheid over de haalbaarheid van noodzakelijke investeringen.<sup>34</sup> Ook Radicand Economics concludeert dat exclusiviteit gunstig is voor het investeringsklimaat.<sup>35</sup>
- 7.5 Het is van belang om te benadrukken dat het verlagen van toetredingsdrempels voor nieuwe aanbieders op de markt (bijvoorbeeld door het wegnemen van onzekerheid) geen doel op zich is. Er is dus geen sprake van een economisch motief. Het bieden van kansen aan partijen die laaddiensten aanbieden is een middel om het beoogde doel, de gewenste energietransitie, te bereiken. Het creëren van een gunstig investeringsklimaat leidt tot ontwikkeling van meer laadinfrastructuur.<sup>36</sup>
- 7.6 Ook uit de documenten op Europees niveau volgt dat waarde wordt gehecht aan toetreding van nieuwe partijen tot de markt teneinde een gelijk speelveld op de interne markt te creëren en aldus de energietransitie te bevorderen. In de Mededeling van de Commissie en het voorstel voor een nieuwe AFIR Verordening wordt bijvoorbeeld aangegeven dat aan nieuwkomers op de markt gelijke kansen moeten worden geboden als het gaat om installatie en beheer van laadpunten. Er mag dus geen discriminatie zijn van gevestigde exploitanten en nieuwkomers.<sup>37</sup>
- 7.7 Naast het bevorderen van de energietransitie, kan de exclusiviteit mogelijk ook bijdragen aan de veilige en doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats. Er worden minder voorzieningen op een verzorgingsplaats gerealiseerd, hetgeen kan bijdragen aan veiligheid. Dit vergt een nadere verkeerskundige analyse. Daarnaast zou ook de verkeersveiligheid gediend kunnen zijn door exclusiviteit. Het ontbreken van concurrentie op de verzorgingsplaats kan er mogelijk aan bijdragen dat motorbrandstoffen nog kunnen worden aangeboden, ondanks dat de vraag hiervoor afneemt. Het wegvallen van laaddiensten (als gevolg van een prijzenoorlog) zal evenzeer afbreuk kunnen doen aan de verkeersveiligheid op het hoofdwegennet. Dit zou nader kunnen worden onderzocht en uitgewerkt.

#### *Aandachtspunten*

- 7.8 Een belangrijk aandachtspunt is dat de voorgenomen beleidskeuze tot exclusiviteit een wijziging omvat van het huidige beleid. Op dit moment is het immers niet uitgesloten dat wegrestaurants en benzinestations elektrische laadpunten als aanvullende

<sup>34</sup> Impulseconomen 2022, p. 39.

<sup>35</sup> Radicand Economics 2022, p. 21.

<sup>36</sup> Vgl. (in andere context) ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1075. Hierin oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat het verbod om een gebouw te gebruiken als kaaswinkel strekte tot de bescherming van het stedelijk milieu, zodat het verbod als zodanig gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.

<sup>37</sup> COM(2020) 789 final, punt 85 en Voorstel voor een AFIR Verordening punten 23 en 38.

voorziening realiseren. Dit doet de vraag rijzen hoe moet worden omgegaan met de laadpunten die reeds bij de benzinestations en wegrestaurants zijn gerealiseerd.

- 7.9 Daarnaast kunnen wij ons voorstellen dat het onwenselijk is dat er thans nog nieuwe vergunningen voor het realiseren van aanvullende voorzieningen worden aangevraagd of verleend, gelet op de beoogde situatie om juist geen aanvullende voorzieningen meer toe te staan. Met het oog hierop is ons advies om op de kortst mogelijke termijn duidelijk te maken aan exploitanten dat zij geen aanvraag meer kunnen indienen voor een aanvullende voorziening, althans dat aanvragen voor een Wbr-vergunning in aanloop naar het nieuwe voorzieningenbeleid niet meer op basis van de huidige Kennisgeving zullen worden beoordeeld. Dit punt vergt aanpassing van de huidige Kennisgeving en afstemming met Rijkswaterstaat.

#### *Conclusie beleidskeuze 2*

- 7.10 Uitgaande van de juistheid van de economische rapporten, menen wij dat er goede argumenten zijn om te betogen dat exclusiviteit onder de huidige marktomstandigheden in overeenstemming is met de regels inzake het vrij verkeer en de Dienstenrichtlijn.
- 7.11 Als aandachtspunt noemen wij de overgangssituatie, in het kader waarvan dient te worden nagegaan hoe (mede in het licht van de beoogde doelstellingen) zal worden omgegaan met de (aanvragen voor) aanvullende voorzieningen bij benzinestations en wegrestaurants. Dit behoeft afstemming met Rijkswaterstaat.

## **8 Beleidskeuze 3: Biedbeperking**

### *Juridische beoordeling*

- 8.1 De derde beleidskeuze is een biedbeperking en moet voorkomen dat beide kavels kunnen worden verworven door één exploitant. Deze beleidskeuze lijkt vooral te zijn ingegeven ter bevordering van de energietransitie, hetgeen indirect bijdraagt aan de verkeersveiligheid. Het is met het oog op de verkeersveiligheid immers van belang dat er voldoende laadvoorzieningen beschikbaar zijn op het wegennet.
- 8.2 Deze beleidskeuze ligt in het verlengde van de voorgaande beleidskeuzes om de verzorgingsplaats in te richten op basis van twee kavels met exclusiviteit. Naar wij begrijpen is de gedachte dat zonder een biedbeperking deze situatie niet zou kunnen worden bereikt. De biedbeperking vormt als het ware het sluitstuk van het uitgangspunt dat per verzorgingsplaats twee heterogene kavels worden gerealiseerd aan de ene kant en het uitgangspunt dat het in het belang van de energietransitie moet worden voorkomen dat alle voorzieningen op de verzorgingsplaats 'in één hand' komen aan de andere kant.

- 8.3 De onderbouwing van deze biedbeperking kan worden gevonden in het economische rapport van Radicand Economics.<sup>38</sup> Dit rapport geeft aan dat bij de inrichting van een verzorgingsplaats met twee heterogene kavels, beperkingen nodig zijn om te voorkomen dat één partij monopolist in winkel en horeca wordt. Behalve dat zo'n monopolie tot hogere prijzen en minder keuze voor consumenten leidt, zou dat nu ook toetreding in laden verhinderen. Voor benzinestationhouders is het interessant beide kavels te bemachtigen, maar voor aanbieders van laaddiensten niet. De benzinestationhouder kan bovendien structureel meer bieden op het kavel dat laadvoorzieningen aanbiedt. Ten eerste hebben gevestigde benzinestationhouders een waarderingsvoordeel voor 'hun' benzinekavel. Vervolgens kunnen ze, gegeven de hogere kans op de benzinekavel, ook hoger bieden op het laadkavel om het shopmonopolie veilig te stellen. Daarmee ontstaat in feite dezelfde situatie als de variant 'alles in één hand'. Een biedbeperking voorkomt volgens het rapport dat gevestigde benzinestationhouders hun waarderingsvoordeel op benzine vertalen in een waarderingsvoordeel voor laden.<sup>39</sup> Dit voorkomt dat aanbieders van laaddiensten kansloos zijn om laadkavels te verkrijgen. Zij kunnen dan dus toetreden tot de markt.
- 8.4 Uit dit rapport volgt dus dat de biedbeperking bijdraagt aan de beoogde beleidsdoelen. Het rapport van Impulseconomen gaat niet in op een biedbeperking. In dit rapport wordt, zoals uiteengezet in randnummer 7.3 e.v., wel aangegeven dat het aanbeveling verdient dat exploitanten op de verzorgingsplaats beschikken over een exclusief recht om de diensten aan te bieden en dat het bundelen van de voorzieningen in één exploitatierecht tot ongewenste toetredingsdrempels leidt.
- 8.5 Ons advies is om de biedbeperking zoveel mogelijk in duur te beperken en derhalve op te heffen zodra blijkt dat de gevestigde aanbieders van motorbrandstofverkooppunten niet langer de hiervoor genoemde voordelen hebben.
- 8.6 Volledigheidshalve zij opgemerkt dat deze beleidskeuze strikt genomen geen 'biedbeperking' omvat. Exploitanten mogen immers wel 'bieden' op beide kavels op een verzorgingsplaats, maar zijn mogen deze uiteindelijk niet exploiteren. Indien een exploitant beide kavels krijgt toebedeeld, zal de exploitant een keuze moeten maken tussen deze kavels.

#### *Conclusie beleidskeuze 3*

- 8.7 Gelet op het rapport van Radicand Economics is ons inziens het standpunt verdedigbaar dat een biedbeperking in overeenstemming is met de regels inzake de interne markt en de Dienstenrichtlijn. Ons advies is om de biedbeperking zo mogelijk in duur te beperken, zodat de exploitanten niet langer dan nodig worden belemmerd in de uitoefening van hun activiteit.

---

<sup>38</sup> Radicand Economics 2022, p. 35 – 36.

<sup>39</sup> Idem.

## 9 Beleidskeuze 4: Gebiedsbeperking

### *Juridische beoordeling*

- 9.1 De beleidskeuze voor een gebiedsbeperking houdt in dat een aanbieder niet hetzelfde kavel mag exploiteren op twee opeenvolgende verzorgingsplaatsen in dezelfde rijrichting. Dit houdt verband met het uitgangspunt dat concurrentie plaatsvindt *tussen* verzorgingsplaatsen. De gedachte hierachter is - naar wij van u hebben begrepen - in de eerste plaats het waarborgen van de tank- en laaddiensten op het niveau van het hoofdwegennet, ook als een exploitant op een verzorgingsplaats zijn activiteiten staakt. De gebiedsbeperking dient aldus de verkeersveiligheid. Het tweede doel is het behoud van keuzevrijheid voor de weggebruiker, waardoor een extra waarborg wordt geboden voor concurrentie tussen de verzorgingsplaatsen.
- 9.2 Het arrest van het HvJEU in de zaak *Attanasio* laat zien dat het voorschrijven van een gebiedscriterium voor benzinstations op zichzelf mogelijk is, mits aan de vier genoemde voorwaarden wordt voldaan (zie randnummer 4.4).<sup>40</sup> Het arrest laat ook zien dat dit criterium nauwgezet en met krachtige argumenten moet kunnen worden onderbouwd.
- 9.3 Ditzelfde volgt uit artikel 15, tweede lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn, waarin een lijst met zogeheten 'verdachte eisen' is opgenomen. Een van deze eisen zijn 'kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters'. In het derde lid van deze bepaling is bepaald dat deze verdachte eisen alleen geoorloofd zijn als aan de vier in randnummer 4.4 genoemde voorwaarden wordt voldaan.
- 9.4 Als het gaat om minimumafstanden behoeft de geschiktheidseis in het bijzonder aandacht. Een geografische beperking zoals een minimumafstand is slechts geschikt als het beoogde doel op consistente en coherente wijze wordt nagestreefd (consistentie-eis).<sup>41</sup> Het beleid mag dus geen tegenstrijdige elementen bevatten.
- 9.5 Het rapport Radicand Economics adviseert een gebiedsbeperking dat verbiedt om (per energiedrager) hetzelfde merk te voeren op opeenvolgende verzorgingsplaatsen. Dit borgt, aldus het rapport, concurrentie tussen verzorgingsplaatsen.<sup>42</sup> In het rapport wordt echter niet toegelicht waarom deze extra waarborg zou kunnen bijdragen aan de beoogde doelstellingen. Daarnaast acht het rapport in het kader van de gebiedsbeperking van belang dat exploitanten ook real-time prijsdata delen met derden, bijvoorbeeld om te kunnen verwerken in apps zoals routeplanning.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> HvJEU 11 maart 2020, zaak C-384/08, ECLI:EU:C:2010:133 (*Attanasio*).

<sup>41</sup> Hierover M.R. Botman, 'Rechtspraak Dienstenrichtlijn: de stand van zaken', *SEW Tijdschrift voor Europees en Economisch recht*, 2016(5), 192-207.

<sup>42</sup> Radicand Economics 2022, p. 43.

<sup>43</sup> Radicand Economics 2022, p. 43.

- 9.6 Het verdient in het licht van het voorgaande aanbeveling om de onderbouwing voor het gebiedscriterium te versterken.

*Aandachtspunt*

- 9.7 Onder het huidige voorzieningenbeleid geldt geen gebiedsbeperking voor energielaadpunten. Een aandachtspunt is daarom hoe de gebiedsbeperking zal uitpakken voor partijen die op dit moment over een Wbr-vergunning beschikken voor het realiseren van energielaadpunten (als basisvoorziening) op opeenvolgende verzorgingsplaatsen. Wij geven u in overweging eventuele consequenties van de gebiedsbeperking voor dergelijke partijen in kaart te brengen en zo nodig flankerende maatregelen te treffen, bijvoorbeeld in het kader van een overgangsregeling.

*Conclusie beleidskeuze 4*

- 9.8 Het verdient aanbeveling om de onderbouwing ten aanzien van de gebiedsbeperking te versterken. Het gaat dan met name om de vraag op welke wijze de gebiedsbeperking kan bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen en de rol die het real-time delen van prijsdata daarbij kan spelen. Daarnaast is ons advies om bij de uitwerking van de gebiedsbeperking aandacht te besteden aan de gevolgen van de gebiedsbeperking voor de exploitanten die thans beschikken over een Wbr-vergunning voor een energielaadpunt (als basisvoorziening) op opeenvolgende verzorgingsplaatsen.

## **10 Slotopmerking**

- 10.1 In voorgaande hoofdstukken hebben wij beoordeeld of de voorgenomen beleidskeuzes in overeenstemming zijn met de regels inzake het vrij verkeer en de Dienstenrichtlijn, mede gelet op de economische rapporten die zijn opgesteld in opdracht van de Minister.
- 10.2 Indien wordt besloten de beleidskeuzes toe te passen, kunnen exploitanten hierin aanleiding zien een juridische procedure te starten waarin zij zich op het standpunt stellen dat een bepaalde keuze in strijd is met het Unierecht. Zij kunnen zich ter onderbouwing van hun standpunt beroepen op 'eigen' economische rapportages die zij hiertoe hebben laten opstellen. Het is vervolgens aan de rechter om de inhoud van de verschillende rapporten te wegen en hierover een oordeel te geven.

## **11 Conclusie**

Tot zover ons advies. Voor een samenvatting en conclusie verwijzen wij graag naar hoofdstuk 2.

\*\*\*