Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
De heer ing. R. Tieman
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/ATR3540/2025-U121

Uw referentie

Datum
21 augustus 2025

Onderwerp
Wetsvoorstel marktordeningen voorzieningen verzorgingsplaats

Geachte heer Tieman,

Op 31 juli 2025 is het *Wetsvoorstel marktordeningen voorzieningen verzorgingsplaats* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. De adviestermijn van ATR verloopt op 28 augustus 2025.

Context

Verzorgingsplaatsen worden steeds drukker, zowel qua aantal bezoekers als het aanbod aan voorzieningen. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel zet de schaarste aan ruimte een doelmatige en veilige inrichting van deze locaties onder druk. Daarnaast bestaat er juridische onenigheid tussen actieve marktpartijen op de verzorgingsplaatsen, zowel onderling als met de overheid.

Inhoud van het voorstel

In het huidige stelsel is de inrichting van de verzorgingsplaats sterk afhankelijk van initiatieven uit de markt (een bottom-up model). Het wetsvoorstel regelt dat de Rijksoverheid meer regie neemt over de inrichting van de verzorgingsplaats door voor de verschillende voorzieningen specifieke kavels af te bakenen en door middel van een veiling in de markt te zetten (een top-down model).

Contact:
Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG
Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG
info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl
Tel: 070-310 86 66

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De memorie van toelichting beschrijft twee problemen met betrekking tot de huidige inrichting van de verzorgingsplaats. Ten eerste vinden er momenteel veel juridische geschillen plaats tussen verschillende aanbieders van voorzieningen en ook tussen aanbieders en Rijksoverheid. Het college onderschrijft het belang om deze geschillen te voorkomen. Deze juridische conflicten vloeien veelal voort uit het feit dat er in het huidige systeem onduidelijkheid bestaat over de precieze rechten van de vergunninghouders op de verzorgingsplaats. Het college ziet dat het wetsvoorstel kan bijdragen aan het voorkomen van rechtszaken door hier duidelijkheid over te bieden. Het voorstel maakt echter niet inzichtelijk waarom het bieden van juridische duidelijkheid niet ook kan binnen het bestaande stelsel.

Het tweede probleem is dat ruimte op verzorgingsplaatsen schaars is en in de toekomst door de toenemende drukte op de verzorgingsplaats steeds schaarser wordt. De memorie van toelichting beschrijft dat de Rijksoverheid in het huidige bottom-up stelsel minder ruimte heeft om regie te voeren en dat de doelmatigheid (de mate waarin aangeboden voorzieningen voldoen aan de behoeften van de weggebruiker) en de veiligheid van de inrichting van de verzorgingsplaats hierdoor in het gedrang komen. Het college acht dit punt onvoldoende onderbouwd. Zo onderbouwt het voorstel niet dat verzorgingsplaatsen de laatste jaren onveiliger en in de toekomst gevaarlijker dreigen te worden. Verder stelt de toelichting dat het huidige bottom-up model in combinatie met de toenemende drukte op de verzorgingsplaats ertoe kan leiden dat er niet langer plaats is voor alle voorzieningen waar maatschappelijk gezien wel vraag naar is. Niet duidelijk is in hoeverre dit nu al het geval is en wanneer dit in de toekomst zal gaan spelen. Daarmee is ook niet duidelijk of en in hoeverre het risico bestaat dat verzorgingsplaatsen niet in staat zullen zijn om te voldoen aan de verwachtingen van weggebruikers.

1.1 Het college adviseert om (kwantitatief) te onderbouwen dat bij voortzetting van het bottom-up beleid verzorgingsplaatsen onveiliger worden en het aanbod van voorzieningen in de toekomst niet langer goed aansluit bij de behoeften van weggebruikers.

Daarnaast gaat de toelichting bij het voorstel in op de trend dat het wegvervoer steeds vaker elektrisch rijdt. Volgens de toelichting is de bestaande systematiek niet goed in staat om de energietransitie te faciliteren. In de praktijk is daar echter nog weinig van te merken. Het aanbod van snellaadinfrastructuur op verzorgingsplaatsen neemt nog steeds (en snel) toe.[1]

[1] Zo laat de ACM bijvoorbeeld zien dat het aanbod van het aantal snellaadpunten tussen 2022 en 2024 met 140% is gestegen en dat de verwachting is dat dit tot 2040 met nog eens 450% zal toenemen. In dezelfde rapportage beschrijft de ACM dat de verwachting is dat de vraag naar snelladen snel zal toenemen. Zie ACM, 2015. Rapportage concurrentie laadexploitanten en shops op verzorgingsplaatsen, pp.13-14 en 16.

1.2 Het college adviseert om nader te onderbouwen dat het aanbod van laadinfrastructuur op de verzorgingsplaatsen tekort zal schieten voor de vraag in de toekomst.

Het wetsvoorstel beoogt een verschuiving naar een top-down benadering waarin de Rijksoverheid meer ruimte heeft om regie te voeren over de indeling van de verzorgingsplaats. Een dergelijk model veronderstelt dat de Rijksoverheid beter in staat is dan marktpartijen om de voorzieningen op een veilige manier aan te bieden op de verzorgingsplaats. Het gaat hier niet alleen om het type voorzieningen dat wordt aangeboden maar ook om hoe deze 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. Hier is de vraag hoe groot de regierol van de Rijksoverheid in dit nieuwe model moet zijn.

1.3 Het college adviseert om toe te lichten hoe groot de rol van de Rijksoverheid is in het nieuwe model om de gewenste laadvoorzieningen (zowel qua aantal als het type) op de verzorgingsplaats te realiseren.

In het voorgestelde model bepaalt de Rijksoverheid in de routekaart en het her(inrichtingsplan) hoeveel kavels voor laadinfrastructuur en shops beschikbaar wordt gesteld en hoe groot deze respectievelijke kavels zijn. Voor de veiling plaatsvindt worden ook de voorwaarden en voorschriften voor het uitbaten van de diensten op de desbetreffende kavels bepaald. Dit alles veronderstelt echter dat de Rijksoverheid een goed beeld heeft van de (toekomstige) behoeften van weggebruikers. De memorie van toelichting gaat beperkt in op hoe de Rijksoverheid aan deze benodigde informatie komt.[2] Het college geeft in overweging om dit nader te onderbouwen.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting bij het voorstel beschrijft de huidige bottom-up benadering en zet daar de voorgesteld top-down benadering tegenover. Verder beschrijft de toelichting meerdere designkeuzes binnen de top-down benadering. Het zo laag mogelijk houden van de toetredingsdrempels voor (MKB-)bedrijven is een belangrijk uitgangspunt achter de gemaakte keuzes. Daarin is het zo laag mogelijk houden van de regeldruk als overweging meegenomen.[3]

3. Werkbaarheid

De ondernemers die actief zijn (of willen zijn) op de verzorgingsplaats, bestaan zowel uit grote multinationale ondernemen als uit kleinere (familie)bedrijven. Onder andere vertegenwoordigers van de petroleumindustrie, wegrestaurants, aanbieders van laadinfrastructuur zijn door middel van plenaire sessies op meerdere momenten actief betrokken bij de vormgeving van het wetsvoorstel. Het college acht het positief dat ook het MKB expliciet is meegenomen in dit proces. Ook heeft een inventarisatie plaatsgevonden voor het uitvoeren van een MKB-toets, maar heeft deze niet plaatsgevonden. Het college geeft ter overweging mee om te beschrijven waarom dit niet is gebeurd.

---

[2] De memorie van toelichting beschrijft dat Rijksoverheid met betrekking tot het aantal af te bakenen kavels voor laadinfrastructuur een interessepeiling of markonderzoek kan uitvoeren.

[3] Om de toetredingsdrempels zo laag mogelijk te houden is er bijvoorbeeld voor gekozen om de verschillende voorzieningen separaat in de markt te zetten in plaats van deze te bundelen. Verder is gekozen voor een veilingsystematiek in plaats van de vergelijkende toets omdat het bij een veiling mogelijk is om randvoorwaarden aan de exploitatievergunning te verbinden en dit tot minder regeldruk kan leiden.

Het zo laag mogelijk houden van de toetredingsdrempels, met een speciale focus op het MKB, is een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel. Werkbare verplichtingen zijn hierbij belangrijk, ook omdat MKB-bedrijven doorgaans minder kapitaalkrachtig zijn dan grotere bedrijven. Aan de exploitatievergunningen die op grond van dit wetsvoorstel worden verleend, zullen voorwaarden worden gekoppeld. Deze voorwaarden kunnen bij de veiling gesteld worden maar ook op grond van artikel 9 expliciet worden opgenomen in de verleende exploitatievergunning. Strengere en onduidelijke voorwaarden maken het moeilijker voor bedrijven om daar aan te voldoen. De toelichting gaat niet in op hoe zal worden omgegaan met het stellen van de randvoorwaarden en de werkbaarheid hiervan voor (MKB-)bedrijven.

3.1 Het college adviseert om aan te geven hoe bij het vaststellen van de randvoorwaarden van de exploitatievergunning rekening zal worden gehouden met de werkbaarheid voor het MKB.

Het college spreek waardering uit over hoe het overgangsrecht is vormgegeven door niet te rommelen met rechten van bestaande vergunningen. Doordat de voorwaarden voor deze vergunninghouders hetzelfde blijven blijft het wetsvoorstel voor deze groep werkbaar en levert het bovendien geen extra regeldruk op.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukgevolgen zijn in kaart gebracht door de regeldruk van het huidige (bottom-up) systeem te vergelijken met het voorgestelde (top-down) systeem. De analyse laat zien dat de regeldruk sterk afhankelijk is van het aantal partijen dat zal gaan meedingen naar vergunningen. Hierover bestaat onzekerheid. Daarom is gewerkt met drie scenario's. De analyse laat zien dat het wetsvoorstel eenmalig tussen de € 73.600,- en € 588.000,- (gemiddeld € 331.000,-) aan extra regeldruk genereert. De extra structurele regeldrukgevolgen liggen tussen de € 74.100,- en € 1.562.700,- (gemiddeld € 818.400,-).

De regeldrukparagraaf beschrijft de belangrijkste conclusies uit het onderliggende onderzoeksrapport. De regeldrukparagraaf bevat echter niet de onderliggende P×Q berekening terwijl dit conform het Handboek meting regeldrukkosten wel is voorgeschreven. Dit betekent dat de regeldrukparagraaf geen kwantitatief inzicht biedt in de mate waarin de stelselwijziging de regeldruk verhoogt.
Verder beschrijft de regeldrukparagraaf dat de verplichting die voortvloeit uit de datadeelverplichting, niet is gekwantificeerd omdat ten tijde van het onderzoek nog niet duidelijk was dat deze verplichting er zou komen. De regeldrukgevolgen van deze verplichting moeten nog in beeld worden gebracht.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukberekening op bovenstaande punten aan te vullen, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van de voorgestelde maatregelen. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing op een aantal onderdelen onvoldoende is voor een goed afgewogen besluitvorming. In het bijzonder maakt de memorie van toelichting onvoldoende duidelijk hoe groot de regierol van de Rijksoverheid moet zijn om de gewenste laadvoorzieningen op de verzorgingsplaats aan te bieden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het gaat er vanuit dat in de toelichting bij het voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met de adviespunten rekening hebt gehouden. Het verzoekt u een eventueel gewijzigd voorstel aan het college voor te leggen, zodat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris