Vraag en aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen



Impuls Economen

Bescherming persoonlijke leefsfeer

Weesp, mei 2022

impulseconomen
www.economen.com

Inhoudsopgave

Samenvatting **3**
1 Inleiding **6**
2 Behoefte aan voorzieningen **8**
2.1 Verzorgingsplaatsen 8
2.2 Behoeften van de weggebruiker 9
2.3 Mobiliteitstransitie 10
2.4 De behoefte aan benzinepompen in 2035 en 2050 13
2.5 De behoefte aan snelladers in 2030 en 2050 14
3 Wetten en regels **17**
3.1 Verdelen exploitatierechten 17
3.2 Benzinewet en huurovereenkomst 18
3.3 Wbr-vergunning en Kennisgeving 19
4 Exploitatie van voorzieningen **22**
4.1 De exploitatie van tankdiensten 22
4.2 De exploitatie van laaddiensten 29
4.3 De exploitatie van winkel en horeca 34
5 Conclusies **38**

Samenvatting

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan een beleidsvisie verzorgingsplaatsen. Het ministerie heeft Impuls Economen opdracht gegeven onderzoek te doen naar de business cases van de voorzieningen op verzorgingsplaatsen en de aanknopingspunten die die business cases bieden voor het overheidsbeleid.

De behoefte aan voorzieningen

Verzorgingsplaatsen faciliteren weggebruikers bij het maken van een korte stop om hun voertuig en zichzelf bij te tanken of weer op te laden. Verzorgingsplaatsen dragen bij aan de verkeersveiligheid doordat ze de noodzaak wegnemen om voor een korte stop gebruik te maken van de vluchtstrook of van het onderliggend wegennet.

In 2050 moet de mobiliteitstransitie zijn afgerond en moet het wegverkeer volledig emissieloos zijn. Er is dan dus geen behoefte meer aan fossiele brandstoffen. Naar het zich nu laat aanzien zullen er voornamelijk batterij-elektrische voertuigen rondrijden. Maar het valt niet uit te sluiten dat er ook behoefte zal zijn aan emissieloze alternatieven zoals waterstof, biobrandstoffen of synthetische brandstoffen.

In de transitiefase, van 2020 tot 2050, is er op de verzorgingsplaats zowel behoefte aan benzinepompen als aan snelladers.[1] Het aandeel van zero-emissievoertuigen in het Nederlandse wagenpark zal jaarlijks met circa 5%-punt toenemen, en het aandeel van auto's op fossiele brandstoffen zal met dezelfde snelheid afnemen (zie paragraaf 2.3). Die ontwikkeling wordt weerspiegeld in de kwantitatieve ontwikkeling van benzinepompen en snelladers op verzorgingsplaatsen.

De afzet van motorbrandstoffen zal rond 2035 nog half zo groot zijn als in 2020 en zal in 2050 tot nul zijn gereduceerd (zie paragraaf 2.4). De afzet van elektriciteit op verzorgingsplaatsen zal toenemen van circa 30 GWh per jaar in 2020 tot circa 2.850 GWh per jaar in 2050 (zie paragraaf 2.4, Tabel 4). Het aantal daarvoor benodigde snelladers zal toenemen van bijna 700 in 2020 tot circa 5.200 in 2050 (Tabel 4). Per verzorgingsplaats neemt het gemiddelde aantal laders toe van minder dan 3 tot circa 18 (Tabel 4).

Bij deze aantallen is in 2050 geen groot knelpunt te verwachten in het ruimtegebruik,[2] maar wel in de aansluiting op het elektriciteitsnet. Gedurende de transitie zijn er grote investeringen nodig in netaansluitingen. Dit zijn voor de exploitant van het laadstation eenmalige uitgaven. Als de aansluiting eenmaal ligt zijn de kosten van onderhoud voor de netbeheerder. De exploitant doet de investering dus niet alleen voor zichzelf, maar ook voor de exploitanten die na hem komen. Maar hij kan de aansluiting aan het einde van de looptijd van de vergunning niet meenemen of verkopen en hij krijgt ook geen restwaardevergoeding. Met name tijdens de transitie (waarin de energievraag per jaar fors toeneemt waardoor een

[1] Naar het zich laat aanzien zullen zero-emissiepersonenauto's met name batterij-elektrisch zijn. Om die reden spreken we hier gemakshalve van snelladers. Daarmee sluiten we alternatieve zero-emissie-energiedragers niet uit.

[2] In 2050 is er geen tankstation meer nodig op de verzorgingsplaats. De locatie op bijvoorbeeld verzorgingsplaats Honswijck is circa 9.000 m^2 groot (exclusief shop). Een lader met opstelplaats vergt circa 25 m^2. Sluiting van de locatie levert dus ruimte op voor meer dan 300 laders. Dat zijn er aanzienlijk meer dan de 18 laders die in 2050 gemiddeld per verzorgingsplaats nodig zullen zijn.

steeds zwaardere netaansluiting nodig is) kan dat leiden tot suboptimale investeringsbeslissingen. Het verdient dan ook aanbeveling om nader te onderzoeken hoe de overheid een rol kan spelen in de oplossing van dit probleem.

Eén of meer exploitatierechten per voorziening

De overheid staat bij het voorzieningenbeleid voor de keuze om per voorziening één of meer exploitatierechten uit te geven.

Exploitanten op verzorgingsplaatsen ondervinden concurrentie van exploitanten op nabijgelegen verzorgingsplaatsen. Uit onze analyse (hoofdstuk 4) blijkt dat concurrentie op de verzorgingsplaats tussen tankdiensten onderling en tussen laaddiensten onderling daaraan niet veel toevoegt. Concurrentie óp de verzorgingsplaats biedt geen voordelen voor de weggebruiker in de zin van een betere kwaliteit en/of een lagere prijs van de dienstverlening. Vanuit economisch perspectief is er dus geen reden om meer dan één tankstation of laadstation per verzorgingsplaats toe te staan.

Concurrentie op de verzorgingsplaats tussen winkel/horecadiensten kan wel leiden tot een betere kwaliteit of een breder aanbod, maar dat staat niet bij voorbaat vast. Voor winkel- en horecadiensten kunnen bij voldoende fysieke en economische ruimte eventueel dus meer exploitatierechten worden uitgegeven.

Het verdient 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.

Eén of meer voorzieningen per exploitatierecht

De overheid staat bij het voorzieningenbeleid voor de keuze om al dan niet verschillende voorzieningen in één exploitatierecht te clusteren.

Het uitgangspunt bij het maken van deze keuze zou moeten zijn dat het niet gewenst is om verschillende opdrachten in één exploitatierecht onder te brengen wanneer daardoor de toetreding van bepaalde partijen tot de markt wordt belemmerd.

Op grond van dit uitgangspunt verdient het aanbeveling dat de overheid de laadvoorziening en de tankvoorziening in verschillende exploitatierechten onderbrengt, omdat zij anders een toetredingsdrempel zou opwerpen voor aanbieders van laaddiensten (die niet geïnteresseerd zijn in het aanbieden van fossiele brandstoffen). Die toetredingsdrempel is ongewenst omdat het juist die 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.

Vanuit dit perspectief verdient het ook aanbeveling dat de overheid de winkel/-horecavoorziening in een apart exploitatierecht onderbrengt. De huidige situatie waarin de shop onderdeel is van het tankstation betekent immers dat zowel aanbieders van winkel- en horecadiensten als aanbieders van laaddiensten worden uitgesloten van de exploitatie voor winkel- en horecavoorzieningen als zij niet geïnteresseerd zijn in het aanbieden van tankdiensten.

De keuze om tankdiensten, laaddiensten en winkel/horecadiensten in verschillende exploitatierechten onder te brengen neemt niet weg dat exploitanten kunnen meedingen naar zowel de tankvoorziening als de laadvoorziening en de winkel/-horecavoorziening. Het afzonderlijk uitbesteden van deze drie voorzieningen sluit dus niet uit dat de hele verzorgingsplaats in één hand komt.

Transitie per pomp of per verzorgingsplaats

De overheid staat voor de keuze tussen een transitie per pomp en een transitie per verzorgingsplaats.

Een transitie per pomp houdt in dat gedurende de transitie de benzinepompen één voor één geleidelijk worden vervangen door laders. Dit kan onder één luifel gebeuren, maar het kan ook onder twee luifels gebeuren.

Een transitie per verzorgingsplaats houdt in dat de overheid elk jaar circa tien verzorgingsplaatsen waar het huurcontract van het tankstation afloopt, opnieuw inricht. Daarbij maken het tankstation en het eventueel al aanwezige laadstation plaats voor een nieuw laadstation dat is voorbereid op de periode na de transitie.

Een transitie per pomp heeft belangrijke nadelen. Het onderbrengen van zowel een tankstation als een laadstation op de verzorgingsplaats kost schaarse ruimte. En het leidt tot juridisch getouwtrek over definities van voorzieningen en exclusiviteit van rechten.

Gedurende de transitiefase kunnen op verzorgingsplaatsen ruimteproblemen ontstaan omdat er zowel een tankvoorziening als een laadvoorziening nodig is, die graag allebei een shop naast hun station zouden willen hebben. De overheid zou het ruimteprobleem en de juridische problemen die dit met zich kan meebrengen kunnen ondervangen door de exploitatie van de gehele verzorgingsplaats in één exploitatierecht onder te brengen. Er is dan één exploitant die in de loop van de tijd de benzinepompen onder de luifel kan vervangen door snelladers. Deze oplossing staat echter op gespannen voet met onze eerdere constatering dat de overheid daarmee juist de exploitanten uitsluit die een groot eigen belang hebben bij het welslagen van de energietransitie.

Een alternatief is dat de overheid kiest voor een transitie per verzorgingsplaats. Hierdoor verdubbelt de afstand tussen tankstations in eerste instantie van 20 tot 40 km. Een belangrijk voordeel voor de overblijvende tankstations is dat door het vertrek van concurrenten de afzet langer op peil blijft. Door verzorgingsplaatsen pas opnieuw in te richten op het moment dat het huurcontract afloopt, ondervinden zittende exploitanten hiervan geen schade.

1 Inleiding

Aanleiding

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan een beleidsvisie verzorgingsplaatsen. In het kader van de voorbereiding van de beleidsvisie heeft Impuls Economen onderzoek gedaan naar de business case van de voorzieningen op verzorgingsplaatsen en de aanknopingspunten die die business case biedt voor het overheidsbeleid.

Aanleiding voor een nieuw verzorgingsplaatsenbeleid is de mobiliteitstransitie, plus het feit dat op de verzorgingsplaatsen de laatste jaren nieuwe aanbieders van voorzieningen zijn verschenen. Dat heeft geleid tot meningsverschillen over de reikwijdte van de exploitatierechten van de exploitanten.

Een nieuw verzorgingsplaatsenbeleid moet recht doen aan de traditionele publieke doelen van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr), namelijk een veilig en doelmatig gebruik van de rijkswegen waartoe die verzorgingsplaatsen behoren. Bovendien moet het verzorgingsplaatsenbeleid een actieve bijdrage leveren aan de mobiliteitstransitie door de beschikbaarheid van emissieloze energiedragers te bevorderen en door het uitfaseren van het aanbod van fossiele brandstoffen te faciliteren.

Bij het realiseren van deze doelstellingen spelen de exploitanten van de voorzieningen op verzorgingsplaatsen een belangrijke rol. Inzicht in de business case van die exploitanten helpt de overheid om te bevorderen dat het aanbod van voorzieningen door commerciële exploitanten nu en in de toekomst de publieke belangen dient die met de verzorgingsplaatsen zijn gemoeid.

Onderzoeksvraag

Het ministerie heeft Impuls Economen gevraagd een beschrijving te geven van de business cases die bouwstenen bevat voor het te voeren verzorgingsplaatsenbeleid.

Een beschrijving van de business case gaat van buiten naar binnen. Daarbij komen de volgende vragen aan de orde:

- Wat is de markt? Aan welke voorzieningen is behoefte? Hoe ontwikkelt die behoefte zich in de toekomst?
- Wat is het juridische kader waarbinnen overheid en marktpartijen moeten functioneren?[3]
- Hoe ziet de exploitatie eruit? Het gaat daarbij om kenmerken als de homogeniteit van producten, de toetredingsdrempels en uittredingdrempels, de overstapkosten voor afnemers, de verhouding tussen vaste en variabele kosten, het verloop van de gemiddelde kosten en de complementariteit van verschillende voorzieningen.

Uit de analyse van de business case is een aantal kernvragen naar voren gekomen die we vervolgens hebben beantwoord. Deze vragen zijn:

- Zijn de publieke belangen het beste gediend bij één of bij meer exploitatierechten per voorziening?
- Zijn de publieke belangen het beste gediend bij één of bij meer voorzieningen per exploitatierecht?

[3] Het gaat hierbij om een inventarisatie van wetten en regels vanuit een economische invalshoek en niet om een juridische analyse.

- Zijn de publieke belangen het beste gediend bij een transitie per pomp of bij een transitie per verzorgingsplaats?

Parallel aan dit onderzoek hebben de bureaus Radicand en E-conomics onderzoek verricht naar de methoden die de overheid kan hanteren om vergunningen voor de exploitatie van voorzieningen toe te delen aan potentiële exploitanten. Dat onderwerp wordt hier dan ook niet uitgewerkt.

Opzet van de rapportage

In deze rapportage doet Impuls Economen verslag van het onderzoek.

Om te beginnen (hoofdstuk 2) zetten we de behoefte aan voorzieningen op verzorgingsplaatsen op een rij. Deze behoeften vormen een belangrijk aspect van de externe omgeving van de exploitanten van voorzieningen. We zetten tegen elkaar af (i) de wenselijkheid van voorzieningen vanuit het perspectief van de weggebruiker, (ii) de mogelijkheden vanuit commercieel perspectief en (iii) de wenselijkheid vanuit het publieke belang.

Vervolgens (hoofdstuk 3) inventariseren we de relevante wet- en regelgeving. We geven daarvan een beschrijving vanuit een economische invalshoek, we verrichten geen juridische analyse. De beschrijving is van belang omdat het juridische kader, net als de behoeften van de weggebruiker, een belangrijk aspect is van de externe omgeving van de exploitanten van voorzieningen op verzorgingsplaatsen. We kijken zowel naar Europese regels die van invloed zijn op de beleidsruimte van de Nederlandse overheid als naar de bestaande wetten, regels en contracten die in onderlinge wisselwerking het huidige verzorgingsplaatsenbeleid vormen.

In hoofdstuk 4 behandelen we het exploitatiemodel van drie basisvoorzieningen die op verzorgingsplaatsen aanwezig kunnen zijn: tankdiensten, laaddiensten en winkel- en horecadiensten. Door de business case van deze voorzieningen uit te werken laten we zien hoe het aanbod functioneert, en wat we in de toekomst kunnen verwachten. Daarbij gaan we ook in op de complementariteit van tank- en laaddiensten enerzijds en winkel- en horecadiensten anderzijds. Per voorziening inventariseren we welke consequenties de eigenaardigheden van het exploitatiemodel van invloed zijn op de relatie tussen marktstructuur en marktresultaat.

In hoofdstuk 5 zetten we de conclusies van onze analyse op een rijtje.

2 Behoefte aan voorzieningen

In dit hoofdstuk gaan we in op de behoeften van weggebruikers aan voorzieningen op verzorgingsplaatsen. We geven eerst enige basisinformatie over de verzorgingsplaatsen en het publieke belang dat daarmee is gemoeid. Vervolgens inventariseren we aan welke voorzieningen behoefte is op verzorgingsplaatsen. Tenslotte gaan we in op de snelheid waarmee de komende dertig jaar elektriciteit en eventueel andere emissieloze energiedragers de rol van fossiele brandstoffen in de automobiliteit zullen overnemen.

2.1 Verzorgingsplaatsen

Er zijn langs de snelwegen in Nederland 288 verzorgingsplaatsen. In een brief aan de Tweede Kamer van 29 januari 1991 over Voorzieningen langs het Hoofdwegennet schrijft toenmalig minister Maij-Weggen het volgende over de functies en het publieke belang van verzorgingsplaatsen:

“Vooral voor het lange-afstandsverkeer is een goede verzorging van mens en voertuig in het belang van de verkeersveiligheid. De weggebruiker dient daartoe op regelmatige afstanden in de gelegenheid te worden gesteld om zijn reis te onderbreken om uit te rusten, iets te drinken of te eten, te tanken, voertuig en lading te inspecteren, informatie in te winnen en door te geven, en dergelijke. Voor dit doel worden verzorgingsplaatsen aangelegd buiten de hoofdrijbaan met als primaire functie het bieden van de mogelijkheid tot een kort oponthoud. De weggebondenheid van verzorgingsplaatsen met een directe aansluiting op de autosnelweg heeft als voordeel dat er weinig tijdverlies voor de gebruikers optreedt, hetgeen uitnodigt van de geboden voorzieningen gebruik te maken. Dit voorkomt dat onnodig over het onderliggend wegennet moet worden gereden wat een gunstige invloed op de verkeersveiligheid en het woon- en leefmilieu heeft.”[4]

Tabellen 1 en 2 geven een overzicht van de verzorgingsplaatsen en de daarop aanwezige voorzieningen. De verzorgingsplaatsen hebben een tamelijk uniforme opzet. Aan het begin van de verzorgingsplaats bevindt zich de locatie voor het tankstation, vaak met een grote luifel met daaronder benzinepompen. Aan het einde van de verzorgingsplaats bevindt zich het parkeerterrein. De “shop”, een winkel met horecagelegenheid, staat er tussenin, met de voorkant en entree aan de kant van het tankstation en de achterkant aan de kant van het parkeerterrein.

[4] Een tekst van gelijke strekking is terug te vinden in de Kennisgeving Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen van 22 maart 2004.

Tabel 1. Verzorgingsplaatsen en voorzieningen

	Aantal
Verzorgingsplaatsen	288
Solitaire verzorgingsplaatsen	55
Met tankstation/servicestation	233
Met wegrestaurant	36
Met vergunning e-laden als basisvoorziening	203
Met e-laden als basisvergunning gerealiseerd	131
Met vergunning e-laden als aanvullende voorziening	50
Met e-laden als aanvullende voorziening gerealiseerd	39
Met meer dan één vergunning e-laden	51

Bron: RWS. Solitaire verzorgingsplaatsen hebben alleen een parkeervoorziening.

Tabel 2. Aantal laadpunten op verzorgingsplaatsen

	Vergund	Gerealiseerd
Laadpunten	903	625
Laadpunten als basisvoorziening	702	473
Aantal laadpunten als aanvullende voorziening	201	152

Bron: RWS

2.2 Behoeften van de weggebruiker

Uit vooronderzoek (reacties van belanghebbenden op vragen die hen door het Ministerie zijn voorgelegd, literatuurstudie en gesprekken met belanghebbenden) is een lijst voortgekomen van voorzieningen waaraan weggebruikers op een verzorgingsplaats behoefte zouden kunnen hebben. Deze behoeften zijn opgenomen in tabel 3. In de tabel is onderscheid gemaakt tussen voorzieningen die wel en voorzieningen die niet noodzakelijk zijn voor het vervullen van de publieke functie van verzorgingsplaatsen. Daarnaast is onderscheid gemaakt naar voorzieningen die wel en voorzieningen die niet zelfstandig commercieel te exploiteren zijn.

Het onderscheid tussen diensten die wel en diensten die niet noodzakelijk zijn voor het vervullen van de publieke functie van de verzorgingsplaats maken we op basis van de vraag of de voorzieningen wel of niet noodzakelijk zijn voor weggebruikers om gedurende een korte stop te kunnen uitrusten en mens en auto te verzorgen. Het publieke belang van de aanwezigheid van deze diensten is gelegen in het voorkomen van het gebruik van vluchtstrook en onderliggend wegennet voor een korte stop.

Voorzieningen die niet van publiek belang zijn, zijn ongewenst wanneer zij bestemmingsverkeer naar de verzorgingsplaats uitlokken. In bovengenoemde brief schrijft minister Maij-Weggen hierover:
“De dienstverlening van het bedrijf moet primair gericht zijn op de behoeften van het doorgaande verkeer. Voorzieningen welke extra verkeer aantrekken zoals speeltuinen, zwembaden, midgetgolfbanen etc. zijn ongewenst. Voorts kunnen vergaderruimten en zalen voor congressen en voor tentoonstellingen e.d. op locaties die niet goed per openbaar vervoer zijn te bereiken uit een oogpunt van algemeen verkeer- en vervoerbeleid niet op weggebonden locaties worden toegestaan.”

Verzorgingsplaatsen zijn dus bedoeld voor een korte stop. Vrachtverkeer kan voor langere stops terecht op speciale truckparkings.[5] Voorzieningen die uitnodigen tot langere truckstops, zoals voorzieningen om kleding te wassen, vallen daarom op verzorgingsplaatsen in de categorie “niet nodig voor een korte stop”.

Tabel 3. Door belanghebbenden genoemde voorzieningen

	Nodig voor korte stop	Niet nodig voor korte stop
Commercieel te exploiteren	Tanken Laden Winkel Horeca[6]	Supermarkt Pick-up point Werkplekken Vergaderfaciliteiten Deelautovoorzieningen Wasserette
Commerciële exploitatie onzeker	Waterstof Nieuwe energiedragers	
Niet zelfstandig commercieel te exploiteren	Parkeerplaats Reparatieplek Uitvalsbasis bij calamiteiten Toiletten	

Deze tabel is samengesteld op basis van de antwoorden van belanghebbenden (met name brancheorganisaties en organisaties van weggebruikers op vragen over de behoefte aan voorzieningen.

Het verzorgingsplaatsenbeleid richt zich in eerste instantie op de commercieel te exploiteren voorzieningen van publiek belang op de verzorgingsplaats. Voor deze voorzieningen heeft de verzorgingsplaats een economische waarde, waardoor exploitanten bereid zouden zijn een prijs te betalen voor een exclusief recht om deze voorzieningen te mogen exploiteren.

2.3 Mobiliteitstransitie

De mobiliteitstransitie heeft grote kwantitatieve gevolgen voor de vraag naar de voorzieningen die op verzorgingsplaatsen worden aangeboden, en daarmee voor de business case van de aanbieders van die voorzieningen. Om die reden besteden we in deze paragraaf speciale aandacht aan de mobiliteitstransitie.

Begin 2022 waren er in Nederland 8.941.456 personenauto’s geregistreerd. 95% daarvan reed op benzine, diesel of lpg, terwijl 4% reed op elektriciteit.[7] Vanaf 2030 zullen alleen nog emissieloze auto’s worden verkocht. Dat zullen naar verwachting vooral batterij-elektrische auto’s zijn. Het aandeel van elektrische auto’s in het totale wagenpark zal de komende dertig jaar geleidelijk toenemen totdat er vanaf 2050 niet of nauwelijks meer auto’s op fossiele brandstoffen zullen rondrijden.

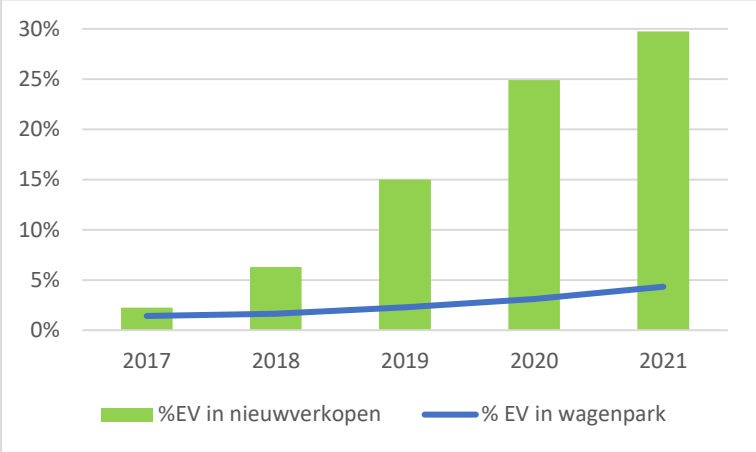
[5] Er is op dit moment een tekort aan speciale truckparkings in Nederland. Daardoor maken veel chauffeurs gebruik van verzorgingsplaatsen voor een lange stop. De overheid streeft naar een uitbreiding van het aantal truckparkings, om zo het oneigenlijke gebruik van verzorgingsplaatsen voor langparkeren te beperken. Het is niet uitgesloten dat truckparkings zullen worden gerealiseerd in de directe nabijheid van verzorgingsplaatsen. Zie Tweede Kamer, 2021-2022, 31 305 nr. 337.

[6] De winkelfunctie wordt op dit moment aangeboden in de shop van het tankstation. De horecafunctie is behalve in de shop op een aantal verzorgingsplaatsen ook te vinden in wegrestaurants.

[7] Bron: CBS, Statline

In 2021 maakten elektrische voertuigen 30% uit van de nieuwverkopen van auto's, en maakten elektrische voertuigen nog maar 4% uit van het wagenpark.

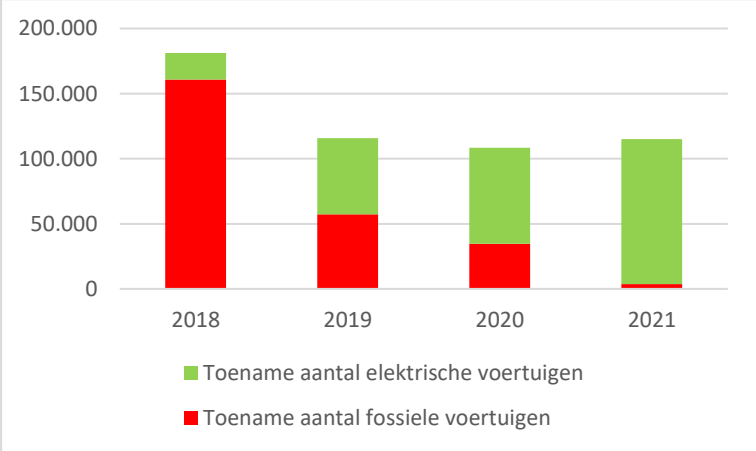
Figuur 1. Percentage EV in nieuwverkopen auto's en in wagenpark, personenauto's



Bron: RVO op basis van gegevens RDW.

Toch is er onmiskenbaar een opmars gaande van elektrische voertuigen. In 2017 nam het aantal elektrische personenvoertuigen met 20.000 toe, terwijl het aantal personenvoertuigen op fossiele brandstoffen met 161.000 toenam. In 2021 nam het aantal elektrische personenauto's met 111.000 toe, terwijl het aantal personenauto's op fossiele brandstoffen met slechts 3.000 toenam.

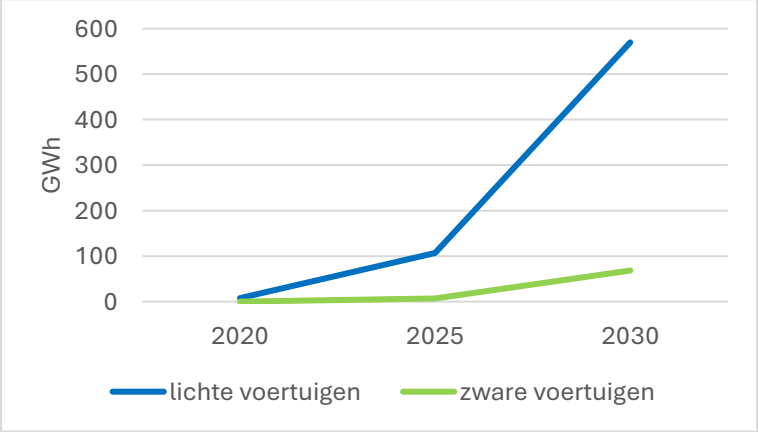
Figuur 2. Toename aantal personenauto's, onderscheiden naar brandstoftype



Bron: berekend op basis van RVO/RDW. Toename is nieuwverkopen minus onttrekkingen. In de onttrekkingen is het aandeel van fossiele auto's (nog) heel groot. Hoewel het aandeel van fossiele auto's in de nieuwverkopen nog steeds groter is dan dat van elektrische auto's, kan daardoor toch het aantal elektrische auto's sneller toenemen dan het aantal fossiele auto's.

De komende jaren zal op verzorgingsplaatsen ook de behoefte aan laadmogelijkheden voor zware voertuigen toenemen, maar die toename zal minder groot zijn dan de behoefte aan laadmogelijkheden voor personenvoertuigen. Daarnaast kan vanuit de logistieke sector vraag ontstaan naar waterstof als energiedrager.

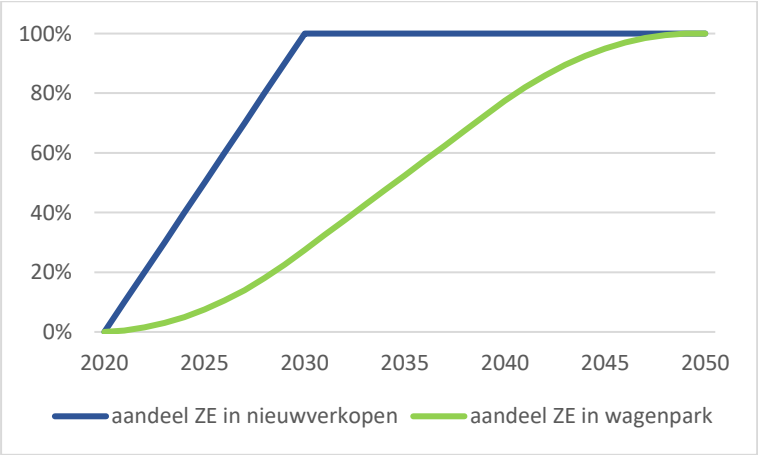
Figuur 3. Toename van de laadbehoefte van lichte en zware voertuigen, in GWh



Bron: eigen berekeningen op basis van de gegevens in TNO-rapport 2019 R11705 “Behoefte aan infrastructuur voor alternatieve energiedragers voor mobiliteit in Nederland”. Voor de berekeningen is gebruik gemaakt van de gegevens in tabel 2 en tabel 4 (scenario centraal).

Het aandeel van de elektrische auto’s in het totale wagenpark zal niet exponentieel groeien, maar min of meer lineair toenemen. Dit hangt samen met de levensduur van auto’s die circa 20 jaar is. Elk jaar wordt circa 5% van het wagenpark vervangen. In de figuur geven we de aard van de transitie weer op basis van een getallenvoorbeeld. In dat voorbeeld gaan we uit van een gemiddelde levensduur van een auto 20 jaar bedraagt en van een toename van het aandeel van elektrische auto’s in de totale nieuwverkopen van 0% tot 100% in 10 jaar tijd.

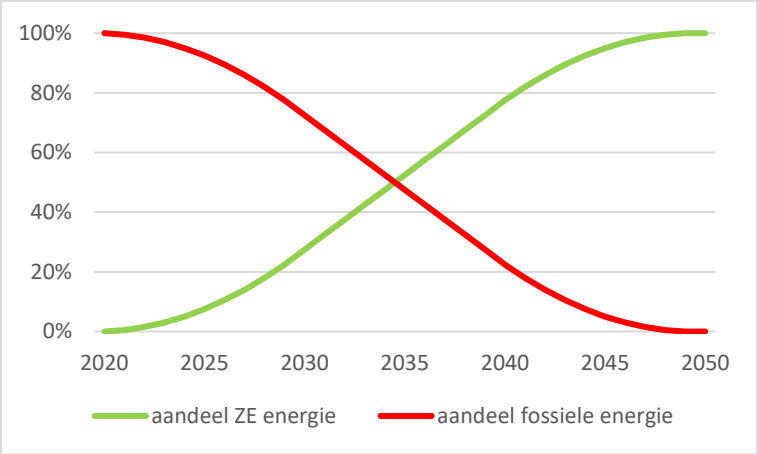
Figuur 4. Schematisch verloop van het aandeel van zero emissie-auto’s in de nieuwverkopen en in het totale wagenpark



Bron: reeks geconstrueerd op basis van de in de tekst genoemde veronderstellingen.

De verandering van het aandeel elektrische auto’s in het totale wagenpark is niet alleen van invloed op de behoefte aan snelladers, maar ook op de behoefte aan fossiele brandstoffen. In de loop van 30 jaar zal de vraag naar fossiele brandstoffen op verzorgingsplaatsen tot nul worden gereduceerd. Ook de afname van de vraag naar fossiele brandstoffen zal dus geleidelijk verlopen. Aan het einde van het traject kan het sneller gaan, omdat de distributiekosten van fossiele brandstoffen dan zo sterk kunnen oplopen dat fossiele voertuigen versneld moeten worden afgeschreven.

Figuur 5. Schematisch verloop van het aandeel van zero emissie en fossiel in de afzet van energiedragers



Bron: reeksen geconstrueerd op basis van de in de tekst genoemde veronderstellingen.

De transformatie van het wagenpark verandert de vraag naar energiedragers en dus de behoefte aan voorzieningen op verzorgingsplaatsen. In 2050 zullen langs het Nederlandse wegennet geen tankstations meer te vinden zijn.

2.4 De behoefte aan benzinepompen in 2035 en 2050

Als gevolg van de mobiliteitstransitie zal de behoefte aan benzinepompen in de periode van 2020 tot 2050 geleidelijk afnemen. Dat heeft belangrijke consequenties voor de business case van exploitanten van tankvoorzieningen langs de snelweg. Als de bezettingsgraad van de pompen op niveau wordt gehouden, zal tussen 2020 en 2035 de helft van de benzinepompen verdwijnen, en tussen 2035 en 2050 de andere helft. Dat geldt zowel voor benzinepompen langs de snelweg als voor benzinepompen langs het onderliggend wegennet.

Benzinepompen kunnen verdwijnen doordat tankstations het aantal vulpunten terugbrengen of doordat tankstations in hun geheel worden opgeheven. In het laatste geval zal de afstand tussen opeenvolgende tankstations langs de snelweg toenemen.

Sinds 1937 geldt in Nederland een norm van 20 kilometer voor de onderlinge afstand van twee opeenvolgende tankstations langs de snelweg. Deze norm wordt het afstandscriterium genoemd. In de loop der jaren is het afstandscriterium nu eens als maximumnorm gehanteerd en dan weer als minimumnorm.

De argumenten die in de discussie over het afstandscriterium in binnen- en buitenland voor en tegen zijn aangevoerd komen zowel vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid als vanuit economisch oogpunt.

Vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid wordt de balans gezocht tussen:
- de wens om het aantal op- en afritten van de snelweg te beperken;
- de wens om te voorkomen dat weggebruikers van de vluchtstrook gebruik moeten maken omdat ze onvoldoende brandstof of andere energie hebben om de eerstvolgende verzorgingsplaats te bereiken.

Vanuit economisch oogpunt wordt de balans gezocht tussen:
- de wens om door voldoende onderlinge afstand van tankstations een gezonde rentabiliteit van de stations mogelijk te maken;

- de wens om door een beperkte onderlinge afstand van tankstations een gezonde prijsconcurrentie tussen de stations te stimuleren.

In 1990 constateerde Rijkswaterstaat dat de onderlinge afstanden tussen tankstations in Nederland veel kleiner waren dan in de meeste andere Europese landen, en dat het in Nederland vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid niet nodig was om koste wat kost vast te houden aan de 20-kilometernorm.[8]

In 1998 verschoof het accent van de veiligheidsargumenten naar de economische argumenten. In het kader van het MDW-traject lag het accent in eerste instantie vooral op de bevordering van de concurrentie. De werkgroep MDW-Benzinemarkt bepleitte een toename van het aantal tankstations door het vestigen van tankstations op solitaire verzorgingsplaatsen en door het opheffen van de functiescheiding, waardoor ook wegrestaurants benzine zouden kunnen gaan verkopen.

In het convenant dat de Staat ten behoeve van de uitvoering van het MDW-advies heeft gesloten met de (organisaties van) exploitanten en oliemaatschappijen is de nadruk weer verschoven van een gezonde concurrentie naar een gezonde rentabiliteit. In dit convenant zegt het Rijk toe om tot 1 januari 2023 tussen tankstations een afstand van minimaal 20 km in stand te houden, en geen nieuwe locaties te creëren ten opzichte van de bestaande en voorgenomen locaties.[9]

Conclusie

De daling van de benzineverkopen tussen 2020 en 2035 dwingt exploitanten de tankcapaciteit te verminderen door het aantal benzinepompen te reduceren. Die reductie kan op twee manieren plaatsvinden. De eerste manier is dat de overheid jaarlijks een aantal tankstations waarvan het huurcontract afloopt, niet opnieuw veilt. De tweede manier is dat de exploitanten van tankstations zelf het aantal benzinepompen op hun station reduceren. Het halveren van het aantal tankstations betekent dat de onderlinge afstand tussen tankstations 40 km wordt, en daarmee in lijn komt met wat in andere Europese landen gebruikelijk is. We komen hierop terug in paragraaf 4.1 over de exploitatie van tankdiensten.

2.5 De behoefte aan snelladers in 2030 en 2050

Als gevolg van de mobiliteitstransitie zal de behoefte aan snelladers in de periode van 2020 tot 2050 geleidelijk toenemen. Dat heeft belangrijke consequenties voor de business case van exploitanten van laadvoorzieningen langs de snelweg.

Wanneer het aandeel zero-emissie voertuigen in het totale wagenpark geleidelijk groeit tot 100% in 2050 kan de behoefte aan snelladers voor lichte voertuigen op verzorgingsplaatsen in 2030 en 2050 worden becijferd als in Tabel 4.

De berekening is gebaseerd op de prognoses voor 2030 uit het TNO-rapport 2019 R11705, “Behoefte aan infrastructuur voor alternatieve energiedragers voor mobiliteit in Nederland”, met name paragraaf 2.1.3. De veronderstellingen voor 2050 zijn gelijk gehouden aan die voor 2030, zij het dat is uitgegaan van 10 miljoen

[8] ing. G.J. Martens, Rijkswaterstaat, Dienst Verkeerskunde, “Afstandstramien verzorgingsplaatsen op autosnelwegen”, februari 1990.

[9] Het convenant is in werking getreden op 1 januari 2002. De eerste ronde veilingen van tankstations zijn gespreid over 21 jaar. In het oorspronkelijke convenant stond dat de eerste ronde zou beginnen in 2001 en 22 jaar zou duren. In een addendum is dat aangepast in respectievelijk 2002 en 21 jaar. Het convenant eindigt met ingang van de dag na afloop van de eerste veilingperiode (van 21 jaar). Dat is dus op 1 januari 2023.

elektrische auto's, een lager jaarkilometrage per personenauto van 15.000 km en een grotere capaciteit per snellader (350 kWh in plaats van 120 kWh). In de cijfers voor 2030 bestaan tussen het TNO-rapport en bovenstaande tabel kleine verschillen die het gevolg zijn van de gehanteerde rekenwijze.
TNO verwacht dat in 2030 67% van de snellaaddiensten wordt geleverd op verzorgingsplaatsen Dat percentage is veel hoger dan in 2020. Toen stonden er op verzorgingsplaatsen 741 snelladers, terwijl er op een afstand van minder dan 1 kilometer van afritten van de snelweg 1206 snelladers stonden en op grotere afstand van de snelweg nog eens 648. De TNO-prognose zou betekenen dat deze verhouding de komende tien jaar drastisch zal veranderen. Als dat niet het geval is, betekent de prognose van 5.164 snelladers in 2050 een ernstige overschatting.

Tabel 4. Aantallen snelladers op verzorgingsplaatsen. TNO prognose voor 2030 en daarvan afgeleide prognose voor 2050

Uitgangspunten	**2021**	**2030**	**2050**	
Aantal elektrische voertuigen	0,3	1,7	10,0	mln
Jaarkilometrage/voertuig	16.500	16.500	15.000	km
Energiebehoefte per km	0,19	0,19	0,19	kWh/km
Aandeel bij snelladers	10%	15%	15%	
Aandeel VZPs in totaal bij snelladers	33%	67%	67%	
Vermogen snellaadpaal	50	120	350	kW
Effectieve bezettingsgraad		18%	18%	
Energievraag VZP's				
Totaal elektrische kilometers	4.950	28.050	150.000	mln km
Totale energiebehoefte	941	5.330	28.500	GWh
Energie geladen bij snelladers	94	799	4.275	GWh
Energie geladen op VZPs	31	533	2.850	GWh
Benodigd aantal laders				
Capaciteit lader bij bezetting 100%	438	1.051	3.066	MWh
Capaciteit lader bij bezetting 18%	79	189	552	MWh
Benodigd aantal laders op VZPs	394	2.817	5.164	
Aantal verzorgingsplaatsen	288	288	288	
Gemiddeld aantal laders per VZP	1,4	9,8	17,9	

In 2020 staan op verzorgingsplaatsen circa 750 snelladers. Dat zijn er ongeveer twee keer zoveel als de 394 die op basis van onze berekening nodig zouden zijn. De ongunstige verhouding tussen het aantal elektrische voertuigen en het aantal snelladers op verzorgingsplaatsen bemoeilijkt een rendabele exploitatie.

Onze prognose voor 2050 wijkt sterk af van die van ELaad. In de publicatie "Elektrisch rijden in stroomversnelling, Elektrificatie van personenauto's tot en met 2050. Outlook Q3 2021" gaat ELaad ervan uit dat er in 2050 op verzorgingsplaatsen circa 22.000 snelladers nodig zijn. De verschillen tussen onze prognose en die van ELaad zijn grotendeels terug te voeren op een verschil in inschatting van de snelheid van de snelladers in 2050. Wij gaan uit van een effectief vermogen van 350kW, ELaad gaat uit van een effectief vermogen van 120 kW. Dit vermogen hangt niet alleen af van het vermogen van de lader zelf, maar ook van de laadsnelheid van de voertuigen en van de capaciteit van de aansluiting op het elektriciteitsnet.

Conclusie

De toename van de behoefte aan laaddiensten stelt exploitanten in staat de laadcapaciteit uit te breiden door het aantal laders op verzorgingsplaatsen te vergroten. Gegeven de geprognosticeerde afzet van laaddiensten kunnen in 2050 langs de snelweg ongeveer 4.500 laders rendabel worden geëxploiteerd. Ten opzichte van de circa 750 laders die er in 2020 staan, moeten er de komende 30 jaar dus ongeveer 3.750 laders bijkomen. We komen hierop terug in paragraaf 4.2 over de exploitatie van laaddiensten.

3 Wetten en regels

Exploitanten van voorzieningen op verzorgingsplaatsen hebben nu en in de toekomst te maken met het verzorgingsplaatsenbeleid van de overheid. Het huidige beleid is vormgegeven in de Benzinewet, de huurcontracten, de Wbr en de Kennisgeving. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de bestaande wet- en regelgeving. Dit beleid wordt op verzoek van deze exploitanten met enige regelmaat door de rechter getoetst aan de Dienstenrichtlijn. In dit hoofdstuk beschrijven we de verschillende wetten, regels en contracten vanuit hun relevantie voor de business case van exploitanten.

3.1 Verdelen exploitatierechten

De Dienstenrichtlijn schrijft voor dat overheden de verlening van diensten (waaronder detailhandel) niet aan vergunningstelsels mogen onderwerpen tenzij sprake is van dwingende redenen van algemeen belang.

Vergunningstelsels moeten volgens de Dienstenrichtlijn worden gebaseerd op criteria die willekeur bij de toedeling van vergunningen voorkomen. Deze criteria zijn:
- niet discriminatoir;
- gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang;
- evenredig met die reden van algemeen belang;
- duidelijk en ondubbelzinnig;
- objectief;
- vooraf openbaar bekendgemaakt;
- transparant en toegankelijk.

Voor de voorzieningen op verzorgingsplaatsen is de implicatie van de Dienstenrichtlijn dat de overheid kan kiezen uit drie regimes:
- zelf doen, zoals in het huidige beleid de parkeervoorziening. Deze voorziening wordt door Rijkswaterstaat aangelegd en beheerd. Dit regime is aan de orde wanneer de betreffende voorziening niet commercieel te exploiteren is;
- vrijgeven, zoals in het huidige beleid de aanvullende voorzieningen. Om een vergunning voor een aanvullende voorziening te kunnen weigeren moet Rijkswaterstaat kunnen beargumenteren dat de betreffende voorziening als aanvullende voorziening schade zou toebrengen aan de veiligheid en de doelmatigheid van het gebruik van de rijksweg waarvan de verzorgingsplaats deel uitmaakt.
- beperkt vergunnen, zoals in het huidige beleid de basisvoorziening tankstation. In dit geval moet het vergunningstelsel (voor tankstations is dat de Benzinewet) voldoen aan de eisen van de Dienstenrichtlijn. De looptijd van de vergunningen moet recht doen aan enerzijds de belangen van zittende ondernemers, die in staat moeten zijn hun investeringen terug te verdienen en een redelijk rendement te realiseren, en anderzijds de belangen van ondernemers die zijn buitengesloten, en die zo snel mogelijk naar de vergunning willen kunnen meedingen.

Voor een gezonde marktwerking is het van belang dat schaarse exploitatierechten op een zodanige wijze worden toebedeeld aan exploitanten dat alle belangstellenden naar die rechten kunnen meedingen, en dat dus niet bepaalde marktpartijen worden uitgesloten.

Hiervoor is niet alleen de wijze van toedelen van die exploitatierechten van belang, maar ook de indeling van exploitatierechten in te verdelen kavels. Door –

bijvoorbeeld – de exploitatierechten voor een tankstation en de exploitatierechten voor een laadstation samen te voegen in één exploitatierecht, zouden oliemaatschappijen (die behalve tanken ook graag laden aanbieden) wél naar dat exploitatierecht kunnen meedingen, terwijl gespecialiseerde aanbieders van laaddiensten (die geen belangstelling hebben voor de exploitatie van een tankstation) níet naar dat exploitatierecht zouden kunnen meedingen.

De gedachte dat het vanuit economisch oogpunt verstandig is om geen partijen uit te sluiten van de mededinging om overheidsopdrachten of schaarse exploitatierechten ligt op meer plaatsen ten grondslag aan wet- en regelgeving. Zo verbiedt het clusterverbod uit artikel 1.5 van de Aanbestedingswet het onnodig samenvoegen van opdrachten en schrijft voor om opdrachten – als dat passend is – op te delen in meerdere percelen. Bij het besluit om opdrachten al dan niet samen te voegen moet de opdrachtgever in ieder geval acht slaan op de relevante markt en de vraag of de wijze van aanbesteden niet bepaalde delen van het bedrijfsleven (met name het midden- en kleinbedrijf) door de samenvoeging of het niet opsplitsen de toegang wordt ontzegd.

Een vergelijkbare visie ligt ten grondslag aan het 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, overweging nr. 23. Daarin staat:
“De installatie en het beheer van laadpunten voor elektrische voertuigen moeten op basis van een concurrerende marktwerking worden ontwikkeld, waarbij die markt vrij toegankelijk moet zijn voor alle partijen die laadinfrastructuur willen aanleggen of beheren. (...) Voor laadstations op of in de buurt van bestaande rustplaatsen op de snelwegen moeten de lidstaten ernaar streven om, voor zover mogelijk en in overeenstemming met Richtlijn 2014/23/EU13 van het Europees Parlement en de Raad, nieuwe concessies te gunnen teneinde de uitrolkosten te beperken en kansen te bieden aan nieuwkomers op de markt”

Bij het vergunnen van de exploitatierechten van voorzieningen op verzorgingsplaatsen is het dus van belang dat de overheid bij de verdeling van schaarse exploitatierechten rekening houdt met de invloed die de samenvoeging van voorzieningen in één exploitatierecht heeft op de kansen voor ondernemingen om tot die markt te worden toegelaten.

3.2 Benzinewet en huurovereenkomst

Benzinewet

De Benzinewet, die eigenlijk “Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen” heet, dateert van 2005. De wet is ondertekend door de Minister van Financiën, aangezien het grondbezit van de Staat in die tijd werd beheerd door de Dienst Domeinen. De wet is later, samen met de in “Rijksvastgoedbedrijf” omgedoopte Dienst Domeinen, verhuisd naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Benzinewet bepaalt dat huurovereenkomsten voor locaties op verzorgingsplaatsen, bestemd voor de vestiging van een verkooppunt van motorbrandstoffen, een looptijd hebben van ten hoogste vijftien jaar en dat deze huurovereenkomsten worden aangegaan met degene die op een door de Staat uitgeschreven, openbare veiling het hoogste bod heeft uitgebracht.

Daarnaast bepaalt de Benzinewet dat de Staat de restwaarde van de activa aan de vertrekkende exploitant vergoedt.

De Huurovereenkomst

De verzorgingsplaatsen langs de snelweg zijn onderdeel van het rijkswegennet en eigendom van de Staat. Op veel verzorgingsplaatsen is een locatie voor een tankstation. De locatie wordt door het Rijksvastgoedbedrijf namens de Staat verhuurd aan een exploitant.

De huur kent een vaste component en een variabele component. De vaste component is gebaseerd op de objectieve locatiewaarde en de variabele component is gebaseerd op de actueel verkochte liters motorbrandstof. De gegevens over de verkochte liters motorbrandstof worden jaarlijks door de huurder aan de verhuurder verstrekt.

Volgens het huurcontract mag de huurder de gehuurde locatie alleen gebruiken voor het exploiteren van een benzinestation. In het huurcontract is een gebiedscriterium opgenomen. Op grond daarvan is het de huurder niet toegestaan een motorbrandstoffenmerk te voeren dat binnen vijfentwintig kilometer van de locatie langs dezelfde rijksweg in dezelfde rijrichting reeds wordt gevoerd.

De huurder moet zorgen voor het onderhoud van het tankstation. De Staat heeft geen onderhoudsverplichting.

De huurder mag alleen ‘werken’ aanbrengen op de locatie na goedkeuring van de plannen daarvoor door de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën.[10]

Na het einde van de huurovereenkomst heeft de voormalige huurder recht op vergoeding van de waarde van de gebouwen, werken en beplantingen, die hij met schriftelijke toestemming van de Staat op het gehuurde heeft achtergelaten.

3.3 Wbr-vergunning en Kennisgeving

Wbr-vergunning

Om een voorziening op een verzorgingsplaats te kunnen exploiteren moet de exploitant beschikken over een vergunning van Rijkswaterstaat op grond van de Wbr. De Wbr biedt echter niet veel ruimte voor een voorzieningenbeleid dat recht doet aan uiteenlopende publieke belangen: “Weigering, wijziging of intrekking van een vergunning kan slechts geschieden ter bescherming van waterstaatswerken en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken.”

Kennisgeving

Rijkswaterstaat heeft een voorzieningenbeleid voor verzorgingsplaatsen geformuleerd in de “Kennisgeving voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen”. De Kennisgeving beschrijft het beleid op basis waarvan Rijkswaterstaat aanvragen voor een Wbr-vergunning behandelt. Ze laat zich niet uit over de wijze waarop de Staat als verhuurder invloed zal uitoefenen op de voorzieningen die op de verzorgingsplaats aan de weggebruiker worden aangeboden.

[10] Het modelhuurcontract dateert uit de tijd dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als Ministerie van Verkeer en Waterstaat door het leven ging en het Rijksvastgoedbedrijf als “Dienst Domeinen” onder het Ministerie van Financiën viel.

De Kennisgeving stelt: “voor het vestigen van een basisvoorziening, het wijzigen van een basisvoorziening, het aanbieden van aanvullende voorzieningen, het plaatsen van reclame- en informatieborden is een vergunning op basis van de Wbr van Rijkswaterstaat vereist. Aanvragen zullen door de betrokken dienst van Rijkswaterstaat worden getoetst op o.a. de gevolgen voor de verkeersveiligheid, de beschikbare ruimte op de verzorgingsplaats, het functionele belang voor de weggebruiker, en de gevolgen voor de sociale veiligheid.”

In de Kennisgeving van 2004 zijn er drie typen basisvoorzieningen: een benzinestation, een wegrestaurant of een servicestation. Bovendien is de mogelijkheid gecreëerd dat de vergunninghouder van de basisvoorziening aanvullende voorzieningen aanbiedt, mits de verzorgingsplaats daartoe voldoende ruimte biedt, de voorzieningen een functionele relatie hebben met het weggebruik, geen verkeersaantrekkende werking hebben en de verkeersveiligheid niet negatief beïnvloeden.

In 2011 is de Kennisgeving – in afwachting van een algehele herziening van het voorzieningenbeleid – gewijzigd. Aan de basisvoorzieningen die op een verzorgingsplaats aanwezig kunnen zijn is het “energielaadpunt” toegevoegd. Achtergrond van deze wijziging was dat de plaatsing van laders op de verzorgingsplaats beter niet afhankelijk kon worden gemaakt van de bereidwilligheid van de exploitant van de bestaande basisvoorziening. Maar: “Het plaatsen en exploiteren van energielaadpunten als aanvullende voorziening door de huidige exploitant van een basisvoorziening is overigens wel toegestaan.”

Op grond van de Kennisgeving zou voor energielaadpunten als basisvoorziening een Wbr-vergunning kunnen worden verleend met een looptijd van 15 jaren. De Kennisgeving vermeldt niet dat voor het plaatsen van een energielaadpunt als basisvoorziening een huurovereenkomst met het Rijksvastgoedbedrijf zou moeten worden afgesloten.

De Wbr-vergunning voor een energielaadpunt was niet bedoeld als exclusief recht. Dat blijkt niet alleen uit de expliciete uitnodiging in de toelichting aan tankstations om laders neer te zetten als aanvullende voorziening, maar ook uit de verdelingsprocedure voor energielaadpunten als basisvoorziening. Vergunningen voor een basisvoorziening op een verzorgingsplaats die uiterlijk 16 januari 2012 waren aangevraagd, werden vergund voor zover er voor al die voorzieningen voldoende ruimte was op de verzorgingsplaats. Bij onvoldoende ruimte is er geloot. Verzoeken die binnen zijn gekomen na 16 januari 2012 zijn door Rijkswaterstaat behandeld op volgorde van binnenkomst.

Verband tussen Kennisgeving en huurcontract

In een uitspraak over de eis van Fastned om shops te mogen openen bij de eigen laadstations constateert de rechter dat niet de Wbr-vergunning, maar de huurovereenkomst moet worden beschouwd als een vergunningstelsel in de zin van de Dienstenrichtlijn.[11] Om die reden mag het Rijksvastgoedbedrijf toestemming voor (aanvullende) voorzieningen alleen weigeren als daarvoor een dwingende reden is van algemeen belang. De rechtbank constateert in dezelfde uitspraak dat de Kennisgeving van Rijkswaterstaat onvoldoende onderbouwt dat voor het weigeren van deze

[11] zie de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 14 april 2021 (ECLI:RBDHA:2021:3894), waarin de Rechtbank stelt dat het beschermen van de inkomsten van exploitanten van tankstations en veilingopbrengsten voor de Staat geen dwingende redenen zijn van algemeen belang op grond waarvan het vestigen van shops bij laadstations zou kunnen worden verboden.

privaatrechtelijke toestemming dwingende redenen van algemeen belang zouden zijn.

De vorm van de exploitatierechten

Het verzorgingsplaatsenbeleid gaat over de voorzieningen die de overheid met het oog op publieke belangen gerealiseerd wil hebben en over de wijze waarop exploitanten de voorzieningen kunnen en mogen vormgeven en uitbaten.

Vanuit economisch perspectief is het opvallend dat de overheid voor de realisering van deze beleidsdoelen voor tankstations huurovereenkomsten inzet als beleidsinstrument. Vanuit het perspectief van de exploitant ontleent de locatie zijn waarde niet alleen aan de economische activiteiten die hij er zelf mag ontplooien, maar ook aan de economische activiteiten die andere huurders op de verzorgingsplaats mogen ontplooien. Een exclusief recht is immers veel meer waard dan een niet-exclusief recht. Het gaat de exploitant dus veel meer om de aard van het exploitatierecht dan om de aard van het vastgoed.

Vanuit het perspectief van de overheid zijn de overeenkomsten niet in de eerste plaats bedoeld om rendement te realiseren op overheidseigendommen, maar vooral om de publieke belangen te borgen bij een commerciële exploitatie van door de overheid gewenste voorzieningen. Een huurovereenkomst lijkt voor dit doel niet het aangewezen instrument

Ook het stelsel van Wbr-vergunningen lijkt voor dit doel weinig geschikt, omdat Wbr-vergunningen slechts kunnen worden geweigerd of ingetrokken wanneer dat nodig is voor de veiligheid en doelmatigheid van het gebruik van de waterstaatwerken. Daarmee is het dus niet mogelijk om het aanbod van voorzieningen in bredere zin af te stemmen op de publieke belangen die met verzorgingsplaatsen zijn gemoeid.

Het beantwoorden van de vraag of een stelsel van concessies beter geschikt is om in het verzorgingsplaatsenbeleid borging van de publieke belangen te combineren met een commerciële exploitatie van voorzieningen valt echter buiten het bestek van dit onderzoek. Om die reden hanteren we in dit rapport de algemene term “exploitatierechten”.

4 Exploitatie van voorzieningen

In dit hoofdstuk gaan we in op de exploitatie van tankdiensten, van laaddiensten en van winkel- en horecadiensten.[12] We bespreken deze diensten als economische activiteit. De afzonderlijke bespreking sluit niet uit dat de verschillende economische activiteiten in één onderneming kunnen zijn ondergebracht.

We bespreken van elke voorziening eerst de eigenaardigheden van het verdienmodel en vervolgens de consequenties van deze eigenaardigheden voor de relatie tussen marktstructuur en marktresultaat.

4.1 De exploitatie van tankdiensten

In het huidige beleid is op elke verzorgingsplaats één tankstation.[13] De locatie van dit station wordt door het Rijksvastgoedbedrijf aan een exploitant verhuurd. Eens in de vijftien jaar wordt het huurcontract geveild. De exploitant huurt de grond. Hij krijgt de opstallen daarbij. Die moet hij op eigen kosten onderhouden en zo nodig vernieuwen. Aan het eind van de looptijd van het huurcontract betaalt het Rijksvastgoedbedrijf aan de vertrekkende huurder een vergoeding voor de restwaarde van de opstallen.

De benzineveiling als investeringsbeslissing

Bij de beoordeling van een investeringsmogelijkheid hanteert een ondernemer als criterium dat de investering moet kunnen worden terugverdiend inclusief een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen.

De veiling van een tankstation is een investeringsmogelijkheid als alle andere. De ondernemer rekent uit wat hij in de loop van 15 jaar aan winst zou kunnen maken op dat tankstation. Van het totaalbedrag trekt hij de vermogenskosten af en wat resteert is het bedrag dat hij op een veiling zal bieden.

De ene ondernemer zal meer bieden op een tankstation dan de andere. Dat kan verschillende oorzaken hebben:
- de ene ondernemer hanteert een lagere rendementseis dan de andere;
- de ene ondernemer denkt minder kosten te maken dan de andere;
- de ene ondernemer denkt meer opbrengsten te genereren dan de andere.

Dat laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn als de ondernemer profiteert van netwerkeffecten, met name als het betreffende tankstation een belangrijke schakel in zijn netwerk vormt.[14]

---

[12] We geven van deze begrippen geen exacte definitie. Tankdiensten verwijzen naar de levering van motorbrandstoffen zoals die nu worden aangeboden binnen de basisvoorzieningen “benzinestation” en “servicestation” uit de Kennisgeving 2004. Laaddiensten zijn diensten zoals die nu worden geleverd door de basisvoorziening “energielaadpunt” uit de gewijzigde Kennisgeving uit 2011. Winkel- en horecadiensten zijn de diensten zoals die nu worden geleverd door de “shop” van het benzine- of servicestation en door de basisvoorziening “wegrestaurant”.

[13] Behalve op solitaire verzorgingsplaatsen, waar alleen een parkeervoorziening is.

[14] Oliemaatschappijen sluiten contracten met “fleet managers” over kortingen op tank- en laaddiensten. De “fleet managers” vergoeden aan de gebruikers van hun voertuigen de brandstof slechts als die bij de betreffende oliemaatschappij wordt gekocht. Om dergelijke contracten te kunnen afsluiten moeten oliemaatschappijen een dekkend netwerk hebben.

Veilen in een periode van transitie

De energietransitie moet ertoe leiden dat alle vervoer in 2050 emissieloos is. Er zal dan dus geen behoefte meer zijn aan tankstations. In de tussenliggende periode zal de afzet van benzine bij tankstations geleidelijk afnemen. Ruwweg valt te verwachten dat de benzineafzet in 2035 ongeveer half zo groot zal zijn als in 2019.[15]

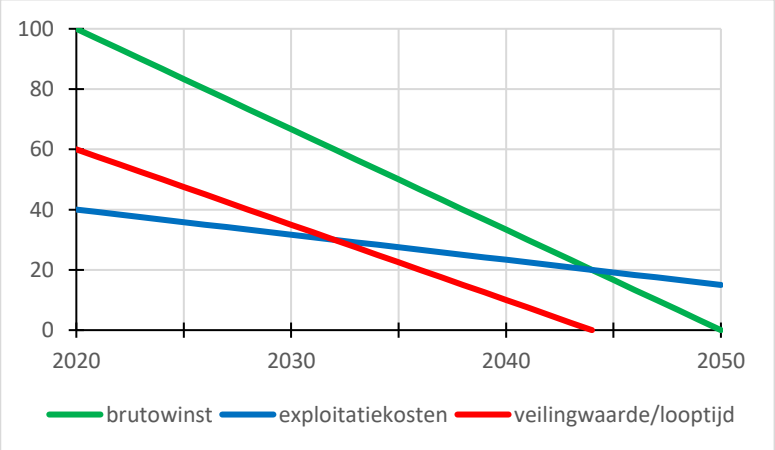
Doordat tankstations te maken hebben met deels vaste kosten, zullen bij een dalende afzet de opbrengsten sneller dalen dan de kosten. Potentiële exploitanten houden rekening met die dalende afzet, passen hun verwachtingen over de opbrengsten en kosten daaraan aan, handhaven hun rendementseis en verlagen het bod dat ze op de veiling doen. De veilingopbrengst daalt daardoor sneller dan de benzineafzet.

Aangezien deelnemers aan de veiling 15 jaar vooruitkijken, zal de veilingopbrengst bovendien eerder dalen dan de benzineafzet. Bij het uitbrengen van het bod in 2020 zullen de potentiële exploitanten rekening hebben gehouden met een gemiddelde jaarafzet van brandstoffen voor de komende 15 jaar die een kwart lager ligt dan de afzet in 2020. En bij het bod dat ze in 2035 uitbrengen zullen ze rekening houden met een gemiddelde jaarafzet die de helft lager ligt dan die in 2035.

Verband tussen afzet en veilingopbrengst

Bij het onderzoek konden we niet beschikken over data over de benzineafzet. De huurders van snelweglocaties zijn verplicht deze gegevens aan te leveren aan de verhuurder voor de berekening van de huurprijs. De verhuurder verstrekt echter geen vertrouwelijke bedrijfsinformatie van de huurders, en de huurders verstrekken geen informatie die ze al aan de verhuurder hebben verstrekt. Hierdoor kunnen we slechts een kwalitatief beeld geven van de te verwachten ontwikkeling.

Figuur 6. Schematisch verband tussen brutowinst, exploitatiekosten en de veilingwaarde per jaar looptijd van het huurcontract



De brutowinst is gelijk aan de omzet minus inkoopkosten.[16] De exploitatiekosten zijn alle overige kosten, inclusief afschrijvingen en vermogenskosten.[17] De veilingwaarde is genomen per jaar van de looptijd van de vergunning, om dit bedrag vergelijkbaar te maken met brutowinst en exploitatiekosten.

[15] We kiezen voor 2019 in plaats van 2020 omdat de verkeersintensiteit als gevolg van corona in 2020 uitzonderlijk laag was.
[16] Dat is dus de toegevoegde waarde, de winst voordat de exploitatiekosten, inclusief rentekosten, belastingen en afschrijvingen, zijn afgetrokken.
[17] De vermogenskosten bevatten een component voor een redelijk rendement.

De exploitatiekosten zijn deels vaste kosten, deels variabele kosten. Dat geldt voor de huur van de locatie, die deels afhankelijk is van de brandstoffenafzet. Het geldt ook voor de personeelskosten, waar de kosten van een minimumbezetting als vaste kosten kunnen worden beschouwd en de kosten van extra bezetting bij een toenemende omzet als variabele kosten. De veilingwaarde is gelijk aan de brutowinst minus exploitatiekosten over de volledige looptijd van de vergunning.

Doordat de kosten van een tankstation ten dele vaste kosten zijn, treden er bij de exploitatie van een tankstation schaalvoordelen op. Deze schaalvoordelen vloeien in belangrijke mate naar de overheid. Vanwege de schaalvoordelen bieden potentiële exploitanten in verhouding tot de te verwachten benzineafzet meer geld voor een grote locatie dan voor een kleine locatie.

Wanneer de overheid op een drukke verzorgingsplaats twee locaties voor tankstations zou veilen in plaats van één, dan zou de dienstverlening op die verzorgingsplaats twee keer zoveel vaste kosten met zich meebrengen. De kosten van de dienstverlening zijn per liter verkochte benzine dus hoger dan wanneer er op de verzorgingsplaats slechts één exploitant zou zijn. Die hogere kosten kunnen niet worden doorberekend aan de klant, vanwege de concurrentiedruk die die de twee stations ondervinden van elkaar en van de exploitanten op naburige verzorgingsplaatsen. De hogere kosten leiden daarom tot een lagere veilingopbrengst voor de overheid.

De energietransitie leidt ertoe dat de afzet van fossiele brandstoffen bij tankstations op verzorgingsplaatsen geleidelijk zal dalen. Die afzetdaling leidt tot een daling van de brutowinst. De exploitatiekosten dalen ook, maar minder hard. Zodra de brutowinst onvoldoende is om de exploitatiekosten te dekken, is een commerciële exploitatie van het tankstation niet langer haalbaar.

Uit een onderzoek van KPMG BEA uit 1997 (dat betrekking heeft op tankstations met shop) blijkt dat de minimum afzet voor een tankstation op een verzorgingsplaats circa 3 miljoen liter per jaar is.[18] Onderzoeksbureau Ecorys meldt in een onderzoek uit 2009 in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken: “Uit de interviews blijkt dat in Nederland een bemand station een doorzet van circa 3 miljoen liter moet halen om *break-even* te draaien. Anderen schatten dat je een doorzet nodig hebt van 3,5 à 4 miljoen liter brandstof om een tankstation te laten draaien zonder dat je inkomsten van je winkel nodig hebt. Voor sommige locaties wordt de lat thans zelfs bij 4 tot 4,5 miljoen liter gelegd. Onbemande stations draaien break-even met een doorzet van circa 2 miljoen liter.”[19]

Waarschijnlijk is deze ondergrens sinds bovengenoemde onderzoeken lager geworden door het grotere gewicht van de winkel- en horecaverkopen, die minder te lijden hebben van de energietransitie dan de brandstofverkopen. Niettemin valt te verwachten dat veel tankvoorzieningen al ruim voor 2050 niet meer rendabel zijn. Als de vraag naar fossiele brandstoffen geleidelijk afneemt tot nul in het jaar 2050, zal (bij een gelijkblijvend aantal tankstations langs de snelweg) een station dat in 2020 jaarlijks 9 miljoen liter afzet immers al rond 2040 onder de minimumgrens van 3 miljoen liter duiken.

[18] KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, Nieuwe uitgifteregeling voor bestaande locaties voor benzinestations langs het hoofdwegennet. september 1997.
[19] Ecorys, Hoogte en totstandkoming benzineprijzen, in op dracht van het Ministerie van Economische Zaken, 25 juni 2009.

Marktstructuur en marktresultaat

Op de markt voor tankdiensten zijn zowel oliemaatschappijen als zelfstandige exploitanten actief, die de motorbrandstoffen inkopen bij één van de oliemaatschappijen. De markt voor fossiele motorbrandstoffen is een krimpende markt, die weinig aantrekkelijk is voor exploitanten die zich hebben gespecialiseerd in laaddiensten of in winkel- en horecadiensten.

Op een verzorgingsplaats hebben tankdiensten een aantal specifieke economische kenmerken:

- er is sprake van een homogeen product. Dit houdt in dat de afnemer geen kwaliteitsverschil ziet tussen de producten van verschillende tankstations en dat deze dus voor de afnemer volledig inwisselbaar zijn.
- de markt is transparant en de overstapkosten voor afnemers zijn laag. Afnemers kunnen weten op welk tankstation de benzineprijs het laagst is en kunnen zonder moeite bij een ander station op de route gaan tanken. Anders dan vanwege deelname aan een loyaliteitsprogramma zijn ze niet aan een merk gebonden.
- er is sprake van toetredingsdrempels. Om tankdiensten te kunnen leveren op een verzorgingsplaats is een huurcontract nodig met het Rijksvastgoedbedrijf en een vergunning van Rijkswaterstaat. De zittende oliemaatschappijen hebben echter in 2001 met elkaar en met de overheid afgesproken dat er tot 1 januari 2023 geen nieuwe locaties voor tankstations bij mogen komen.
- er is sprake van hoge uittredingsdrempels. Wie een tankstation exploiteert, kan daar niet zo gemakkelijk mee stoppen, omdat er vaste kosten zijn die doorlopen ook als het station geen motorbrandstoffen meer verkoopt.
- een tankstation heeft te maken met dalende gemiddelde kosten. Hoe meer het station verkoopt, des te lager zijn de gemiddelde kosten per liter. Keerzijde van deze medaille is dat de gemiddelde kosten stijgen als de afzet van het tankstation afneemt.

De stijging van de gemiddelde kosten bij een afnemende afzet kan worden begrepen als volgt: het tankstation heeft te maken met hoge vaste kosten (bijvoorbeeld de jaarlijkse afschrijvingen op de waarde van het huurcontract. Die kosten lopen door als de afzet afneemt en ze lopen zelfs door als de ondernemer het tankstation sluit. Als de afzet van het station zo ver afneemt dat het station verlies maakt, kan het toch aantrekkelijk zijn de exploitatie voort te zetten. Elke euro marge op de omzet levert immers een bijdrage aan de dekking van de vaste kosten, en die bijdrage is de exploitant kwijt als hij de exploitatie stopt.

Als gevolg van deze kenmerken is prijsconcurrentie tussen aanbieders van tankdiensten onderling op de verzorgingsplaats ongewenst en onwaarschijnlijk.[20] Ongewenst omdat de genoemde kenmerken kunnen leidden tot een “race to the bottom”, waarbij de motorbrandstoffen onder de kostprijs worden verkocht, omdat niet verkopen nog duurder zou zijn. Dat is geen duurzame situatie. Onwaarschijnlijk omdat de aanbieders zich ook realiseren dat een prijzenoorlog hen geen winst oplevert. In dergelijke marktomstandigheden is al dan niet stilzwijgende onderlinge afstemming van het marktgedrag voor alle aanbieders de beste optie.

Doordat de exploitanten hun prijzen op elkaar afstemmen levert concurrentie op de verzorgingsplaats dus geen prijsvoordeel op voor de weggebruiker. Concurrentie op de verzorgingsplaats heeft wel verschillende nadelen:

[20] Vergelijk Radicand en E-conomics, Verzorgingsplaatsen van de toekomst: verkenning van verdelingsmethodes, 2022, blz. 40 onder ket kopje “Concurrentieaspecten op en tussen VZP's”

- de spreiding van de afzet over meer stations leidt tot hogere exploitatiekosten per verkochte liter. Dat is vanuit maatschappelijk oogpunt inefficiënt, en kan leiden tot hoger dan noodzakelijke prijzen van brandstoffen. In een onderzoek van de afdeling Monetair en economisch beleid van De Nederlandsche Bank wordt de hoge pompdichtheid genoemd als een mogelijke oorzaak van de hoge benzineprijzen in Nederland;[21]
- de spreiding van de afzet over meer stations kost op de verzorgingsplaats meer ruimte dan de concentratie van de afzet op één station;
- de aanwezigheid van verschillende aanbieders per voorziening op een verzorgingsplaats zou voor weggebruikers de overzichtelijkheid van de verzorgingsplaats kunnen verminderen.[22]

Om te voorkomen dat tankstations op een verzorgingsplaats onvoldoende concurrentiedruk zouden ondervinden is in het huurcontract een gebiedscriterium opgenomen. Dit criterium houdt in dat op de verzorgingsplaats niet hetzelfde merk brandstoffen mag worden verkocht als op de naastgelegen verzorgingsplaatsen in dezelfde rijrichting.

Het gebiedscriterium wordt in de evaluaties van de Benzinewet een zeker effect toegedicht. Hoewel de verschillende onderzoekers niet kunnen vaststellen of de met de Benzinewet beoogde mate van prijsconcurrentie is gerealiseerd, adviseren zij wel om, als in de toekomst zou blijken dat de prijsconcurrentie onvoldoende is, juist het gebiedscriterium te versterken.

SEOR Ecri schrijft in de eerste evaluatie Benzinewet:[23]
“Als uit toekomstig onderzoek inderdaad blijkt dat ook op de lange termijn te weinig prijsconcurrentie tot stand komt, dan moet een breed scala van (ingrijpende) maatregelen overwogen worden die voor een belangrijk deel buiten de veiling om gerealiseerd moeten worden. (…Dan) zou ook het gebiedscriterium anders ingevuld kunnen worden. Het eenvoudigste is natuurlijk het aantal kilometers op dezelfde weg, in dezelfde rijrichting, waarbinnen twee onder dezelfde vlag opererende tankstations geëxploiteerd mogen worden, op te rekken.”[24]

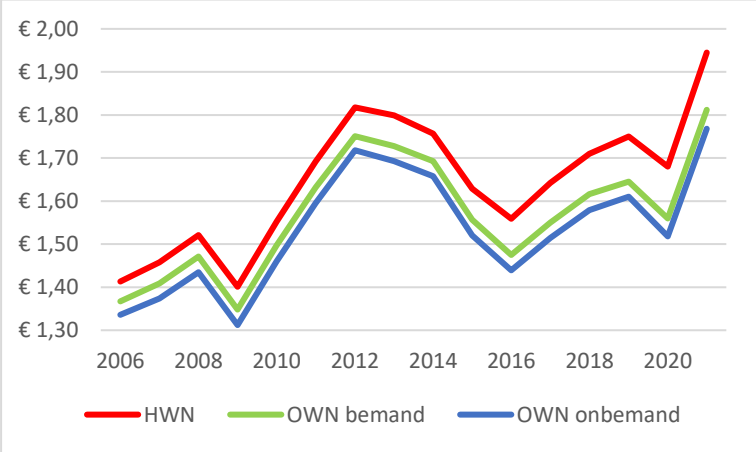
Ecorys schrijft in de tweede evaluatie Benzinewet:[25]
“Het gebiedscriterium is thans geformuleerd op basis van het gevoerde merk. Wij constateren dat als gevolg hiervan het risico bestaat dat één concessiehouder (of één partij met feitelijke zeggenschap over deze stations) meerdere stations uitbaat en daarbij het gebiedscriterium omzeilt door een verschillend merk te voeren. Wij hebben thans geen aanwijzingen dat het gebiedscriterium door deze formulering ineffectief is, maar kunnen niet uitsluiten dat dit in de toekomst gaat veranderen. Aangezien in economisch opzicht niet het merk relevant is maar de entiteit die

[21] Hans Pijl, Prijsontwikkeling op de Nederlandse benzinemarkt, De Nederlandsche Bank, MEB serie nr. 2002-01. De auteur betwijfelt dat de consument de hoge pompdichtheid zo zeer op prijs stelt dat hij bereid is daarvoor een hogere benzineprijs te betalen. Daarmee impliceert hij dat de oliemaatschappijen huiverig zijn om tankstations te sluiten omdat ze hierdoor riskeren dat de omzet wegvloeit naar een concurrent.
[22] De laatste twee aspecten zijn weliswaar niet economisch van aard, maar kunnen door de overheid wel worden meegewogen.
[23] SEOR Ecri, Evaluatie benzineveiling, januari 2008.
[24] Een interessante vraag is waarom het op deze wijze oprekken van het gebiedscriterium de prijsconcurrentie zou bevorderen. Met het bestaande gebiedscriterium, in combinatie met het afstandscriterium, wordt gegarandeerd dat de weggebruiker 20 km eerder of 20 km later kan tanken bij een concurrent van de exploitant op de verzorgingsplaats waar hij zich bevindt. Het oprekken van het gebiedscriterium voegt daar niet veel aan toe.
[25] Ecorys, Tweede evaluatie benzineveilingen, 14 november 2014.

feitelijk beslissende zeggenschap heeft over een benzinestation (in veel gevallen: de concessiehouder), adviseren wij om het gebiedscriterium te zijner tijd te herformuleren zodat hier geen mededingingsbeperkingen uit voort kunnen vloeien."

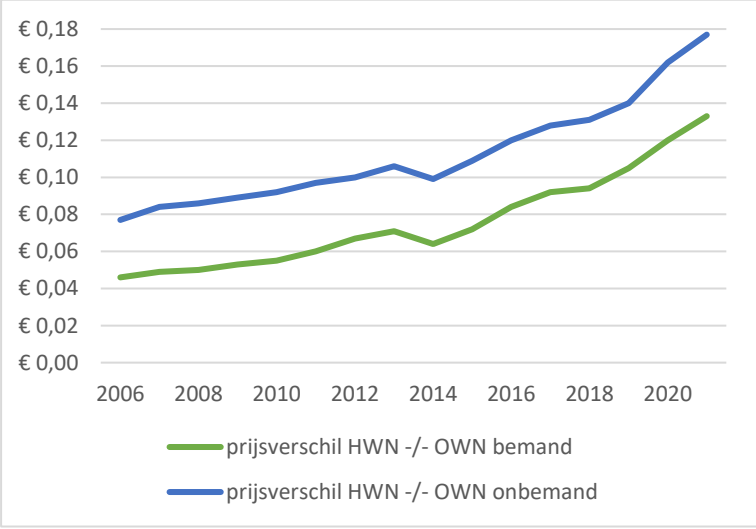
Prijsgegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek laten zien dat het prijsverschil tussen tankstations aan het hoofdwegennet en tankstations aan het onderliggende wegennet sinds de introductie van de Benzinewet is toegenomen. Hieruit kan niet de conclusie worden getrokken dat de prijsconcurrentie aan het hoofdwegennet is afgenomen. Het kan ook zijn dat de prijsconcurrentie aan het onderliggend wegennet is toegenomen.

Figuur 7. Prijzen per liter van euro95 bij tankstations aan het hoofdwegennet en tankstations aan het onderliggend wegennet, 2006-2021



HWN staat voor hoofdwegennet, OWN voor onderliggend wegennet.
Bron: CBS, Travelcard BV

Figuur 8. Prijsverschil per liter tussen tankstations aan het hoofdwegennet en tankstations aan het onderliggend wegennet, 2006-2021



HWN staat voor hoofdwegennet, OWN voor onderliggend wegennet.
Bron: CBS, Travelcard BV

Uitfaseren van de fossiele brandstoffen

Als de behoefte aan fossiele brandstoffen sterk gaat afnemen kan zelfs de concurrentie tussen opeenvolgende verzorgingsplaatsen risico's met zich meebrengen. Er kan dan een vorm van concurrentie ontstaan die in de speltheorie een "chicken game" wordt genoemd. De chicken game is bekend uit de James

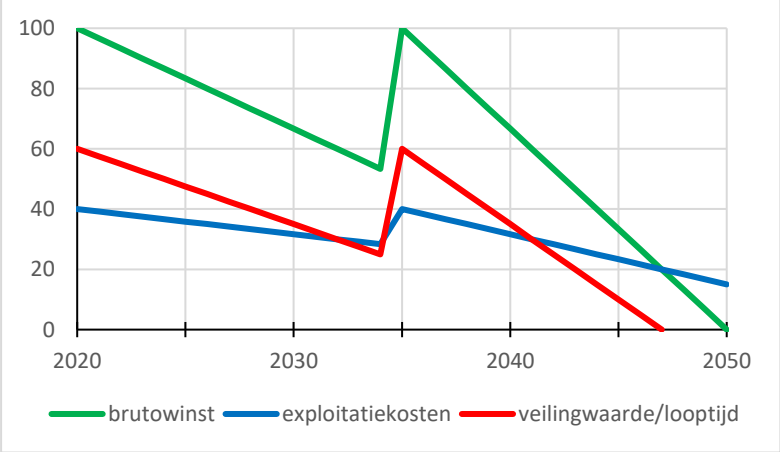
Dean-film *A rebel without a cause*. Twee exploitanten rijden ieder in een auto naar de afgrond. De eerste die uitstapt, verliest. De ander krijgt dan namelijk zijn omzet in de schoot geworpen, waardoor zijn station veel langer rendabel blijft. Voor deelnemers aan een chicken game is het optimale gedrag afhankelijk van het gedrag van de andere deelnemer. Als de ander doorgaat is het beter om zelf te stoppen, maar als de ander stopt is het beter om zelf door te gaan.

De chicken game stelt exploitanten voor een dilemma. Als ze stoppen voorkomen ze dat hun eigen station verliesgevend wordt, maar spekken ze de kas van de concurrent. Als ze doorgaan, brengen ze hun concurrent verliezen toe, maar tegen hoge kosten voor zichzelf. Als ze allebei stoppen, valt er een gat in het netwerk van tankstations langs de snelweg. Als ze allebei doorgaan, is er maatschappelijke schade doordat productiemiddelen inefficiënt worden ingezet.

De overheid kan het chicken game-dilemma van de exploitanten doorbreken door te kiezen voor transitie *per verzorgingsplaats* in plaats van transitie *per pomp*. Bij een transitie per verzorgingsplaats kiest de overheid het moment waarop het tankstation de deuren sluit en de verzorgingsplaats opnieuw wordt ingericht. Wanneer de overheid jaarlijks circa 10 verzorgingsplaatsen onder handen neemt, zijn na 23 jaar alle verzorgingsplaatsen emissieloos.

De transitie van fossiel naar zero emissie leidt tot een jaarlijkse afname van de afzet van tankdiensten met ongeveer 5% van de oorspronkelijke verkopen in 2020 (vergelijk Figuur 5 op blz.14). Bij een gelijkblijvend aantal tankstations langs de snelwegen zullen de brandstofverkopen op elk tankstation jaarlijks met dezelfde snelheid dalen. Als daarentegen jaarlijks circa 5% van het oorspronkelijke aantal tankstations wordt gesloten, dan kunnen de verkopen in de overblijvende tankstations op peil blijven (behoudens de weglekeffecten naar het onderliggend wegennet). Met dit tempo van circa 10 tankstations per jaar zullen in 2050 alle 233 tankstations zijn omgebouwd tot laadstations.

Figuur 9. Brutowinst, exploitatiekosten en de veilingwaarde wanneer in 2035 het tankstation op de dichtstbijzijnde verzorgingsplaats wordt gesloten



Figuur 7 schetst de situatie van een tankstation met een brutowinst die van 2020 tot 2035 halveert. Wanneer in 2035 het naburige station wordt gesloten verdubbelt hij zijn brutowinst, waardoor ook de veilingwaarde een forse impuls krijgt. Als gevolg hiervan kan het station nog enige jaren langer rendabel blijven voortbestaan.

4.2 De exploitatie van laaddiensten

Op 131 van de 288 verzorgingsplaatsen bevinden zich één of meer laadstations als basisvoorziening. De locaties voor deze stations worden niet door het Rijksvastgoedbedrijf geveild, maar worden door Rijkswaterstaat vergund op basis van “wie het eerst komt, die het eerst maalt”. De exploitanten van een basisvoorziening snelladen moeten zelf de investering doen in een netaansluiting en hebben geen recht op een restwaardevergoeding,

Exploitanten van tankstations, servicestations en wegrestaurants kunnen snelladers neerzetten als aanvullende voorziening. Dit is met nadruk vermeld in de Kennisgeving Wijziging Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen (energielaadpunten). De exploitanten hebben een Wbr-vergunning nodig en toestemming van de verhuurder. Rijkswaterstaat kan de vergunning alleen weigeren als de snelladers een bedreiging zouden vormen voor de veiligheid en de doelmatigheid van het snelweggebruik. Exploitanten van een aanvullende voorziening hebben wel recht op een restwaardevergoeding voor de snellader, maar niet voor de netaansluiting.[26]

Ook derden (partijen die geen basisvoorziening op de verzorgingsplaats exploiteren) kunnen bij Rijkswaterstaat een Wbr-vergunning aanvragen voor één of meer snelladers. Rijkswaterstaat kan een dergelijke vergunning alleen weigeren als die snelladers een bedreiging zouden vormen voor de veiligheid en de doelmatigheid van de verzorgingsplaats.

In deze paragraaf bespreken we de exploitatie van het laadstation als basisvoorziening, waarbij de exploitant van het laadstation zorgdraagt voor de aanleg van het hele station, inclusief infrastructuur en netaansluiting.

Kosten en opbrengsten per station[27]

Een laadstation vergt een forse investering. Om die investering te kunnen terugverdienen is bij de gegeven verhouding tussen inkoopprijzen en verkoopprijzen een hoge bezettingsgraad vereist.

Tabel 5. Aantal laders en afzet van laaddiensten

Cijfers ultimo 2020		
Aantal stations	131	
Aantal laders	456	
Laders per station	3,48	
Energie per station per dag	230	kWh
Energie per lader per dag	66	kWh

Bron: Fastned. De cijfers hebben betrekking op Fastned-stations en dus niet op de stations van andere exploitanten. Op verzorgingsplaatsen wordt een grote meerderheid van de laadstations geëxploiteerd door Fastned. Wel zijn veel laders als aanvullende voorziening van andere exploitanten, net als laadstations onderaan op- en afritten van de snelweg.

[26] De restwaardevergoeding voor snelladers is laag in verhouding tot de nieuwwaarde aangezien snelladers op verzorgingsplaatsen op dit moment nog niet rendabel te exploiteren zijn en dus een beperkte economische waarde hebben.

[27] De cijfers in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit openbare informatie van Fastned, met name uit het jaarverslag over 2020 en uit de Investor Presentation van oktober 2021. De cijfers hebben betrekking op de feitelijke kosten en opbrengsten in 2020. Aanvullend zijn veronderstellingen gehanteerd. Deze zijn gespecificeerd in de tekst. Het resulterende model is niet bedoeld om een 100% getrouw beeld te geven van de (inmiddels ver achterhaalde) werkelijkheid van 2020, maar om uit te leggen welke mechanismen bij de exploitatie een rol spelen.

Tabel 6. Exploitatiecijfers van een gemiddeld laadstation

Cijfers op jaarbasis x € 1.000	2020 Q4
Initiële investering	€ 340,0
Omzet laden	€ 58,4
Kosten inkoop	€ 10,1
Brutowinst	€ 48,3
Operationele kosten	€ 34,3
Operationele EBITDA	€ 14,0
Afschrijvingen	€ 34,0
EBIT	- € 20,0

Bron: Fastned. De cijfers hebben betrekking op Fastned-stations en dus niet op de stations van andere exploitanten.

Een auto met een actieradius van 400 km en een verbruik van 0,19 kWh/km die voor 60% wordt bijgeladen neemt 45,6 kWh af. Per dag werd in 2020 dus per lader gemiddeld het equivalent van anderhalve auto opgeladen.[28] Bij een capaciteit per lader van 50 kW, komt een afzet van 66 kWh neer op een bezettingsgraad van 5,5%, terwijl voor een rendabele exploitatie een bijna twee keer zo hoge bezettingsgraad nodig is.[29] Deze cijfers zijn een momentopname. Doordat in 2021 het aantal elektrische auto's op de weg sneller is gegroeid dan het aantal snelladers, zijn de bezettingsgraden omhooggegaan en is het perspectief op een rendabele exploitatie van laadvoorzieningen verbeterd.

Een belangrijk punt van aandacht is de aansluiting van laadstations op het elektriciteitsnet. Die aansluiting brengt hoge eenmalige kosten met zich mee die van verzorgingsplaats tot verzorgingsplaats verschillen. Gedurende de transitie zijn er grote investeringen nodig in netaansluitingen. Dit zijn voor de exploitant van het laadstation eenmalige uitgaven. Als de aansluiting eenmaal ligt zijn de kosten van onderhoud voor de netbeheerder. De exploitant doet de investering dus niet alleen voor zichzelf, maar ook voor de exploitanten die na hem komen. Maar hij kan de aansluiting aan het einde van de looptijd van de vergunning niet meenemen of verkopen en hij krijgt ook geen restwaardevergoeding. Met name tijdens de transitie (waarin de energievraag per jaar fors toeneemt waardoor een steeds zwaardere netaansluiting nodig is) kan dat leiden tot suboptimale investeringsbeslissingen. Het verdient dan ook aanbeveling om nader te onderzoeken hoe de overheid een rol kan spelen in de oplossing van dit probleem.

Exploitatiemodel

In deze paragraaf beschrijven we een vereenvoudigd exploitatiemodel voor een laadstation. Het model is van toepassing in een situatie met een min of meer lineaire toename van de afzet van laaddiensten, in overeenstemming met figuur 3 in hoofdstuk 2 van deze rapportage.

Een dergelijke lineaire groei kan worden opgevangen door met enige regelmaat laders bij te plaatsen om zo de bezettingsgraad min of meer constant te houden op een niveau waarbij het laadstation rendabel kan worden geëxploiteerd zonder dat weggebruikers te vaak moeten wachten tot er een lader vrijkomt.

[28] In de praktijk was de gemiddelde laadbeurt in 2020 ongeveer 18 kWh en werden per lader per dag 3,67 auto's bijgeladen.
[29] Een redelijk resultaat is voor het gemiddelde station in tabel 5 een EBIT van € 25.000. Daarvoor is een afzet per station nodig van 451 kWh per dag. Dat is bijna een verdubbeling ten opzichte van de 230 kWh per dag voor het gemiddelde station in 2020.

Het model miskent een aantal aspecten van de dynamiek waarmee bij de interpretatie van de uitkomsten van het model wel rekening moet worden gehouden. Eén daarvan is dat stations die tien jaar meegaan op de groei moeten worden aangelegd. Dat brengt aanloopverliezen met zich mee. Een ander aspect is dat de technische ontwikkeling van laders grote invloed heeft. De gemiddelde snellader had rond 2020 een vermogen van 40 à 50 kW, terwijl de nieuwste modellen laders inmiddels 350 kW vermogen hebben. Een auto met een actieradius van 400 km en een verbruik van 0,19 kWh/km die voor 60% wordt bijgeladen (van 20% vol tot 80% vol) neemt 45,6 kWh af. De auto met een laadbehoefte 45,6 kWh is nu een uur bezig met laden, terwijl hij aan de nieuwste modellen laders theoretisch in 8 minuten klaar zou zijn (45,6 kWh/350 kW = 7,8 minuten). In de praktijk duurt het wat langer, maar nieuwe modellen auto's kunnen aan een 350 kW-lader in het algemeen binnen 20 minuten tot 80% worden opgeladen.

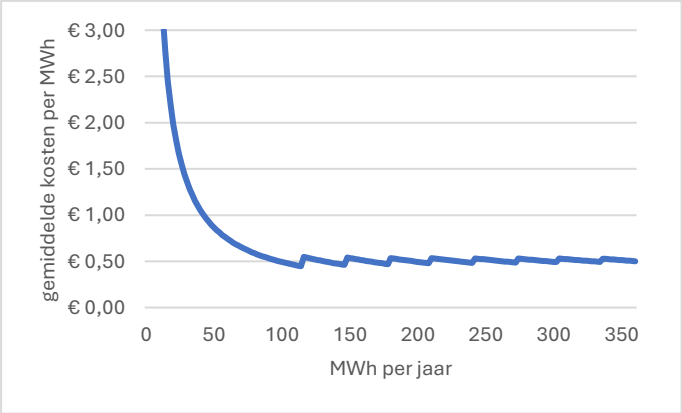
In het exploitatiemodel hanteren we in aanvulling op de in Tabel 6 genoemde cijfers de volgende uitgangspunten voor de kosten en opbrengsten van snelladen per station/verzorgingsplaats:

- We veronderstellen dat het investeringsbedrag voor de uitrusting van het station zelf (inclusief de kosten van de netaansluiting) even groot is als het investeringsbedrag per lader. Bij het genoemde investeringsbedrag van € 340.000 Het gaat dan om € 75.893 voor een station en hetzelfde bedrag per lader.
- De operationele kosten bedragen € 34.300 per station. We veronderstellen dat van dit bedrag de helft betrekking heeft op een bedrag per station en de daaraan gerelateerde overheadkosten van de onderneming als geheel en de andere helft op de laders. We rekenen dus met € 17.150 per station en € 4.930 per lader.
- We rekenen met een prijs per kWh van 70 cent en een inkooprijs van 12 cent.
- We gaan uit van een afschrijvingstermijn van 10 jaar op alle vaste activa;
- We rekenen met een rendementseis (EBIT/0,5 * initiële investering) van 15%.

De exploitant van het laadstation moet beslissen hoeveel laders hij neerzet, gegeven de verwachte gemiddelde afzet van laaddiensten in MWh per jaar, gegeven de afzetprijs en gegeven de inkoopprijs. Als hij ervoor kiest om zoveel mogelijk laders neer te zetten waarbij het station als geheel nog break-even draait, dan ontwikkelen de gemiddelde kosten zich als in Figuur 10.[30]

[30] Een ander denkbaar uitgangspunt is dat de exploitant telkens een lader bijplaatst wanneer de bezettingsgraad van de bestaande laders boven een zeker niveau komt. In dat geval dalen de vaste kosten wat verder dan in figuur 8, maar blijven de gemiddelde totale kosten ook ruim boven de marginale kosten liggen.

Figuur 10. Gemiddelde kosten per kWh wanneer de exploitant het maximale aantal laders plaatst waarmee het station break-even kan draaien.



De eerste lader draait pas break-even bij een afzet van 83,9 MWh. Elke volgende lader vergt daarvoor een afzet van 31,4 MWh. De tweede lader wordt alleen geplaatst als die lader ook break-even kan draaien, dus bij een afzet van 115,3 MWh. Bij elke volgende toename van de afzet met 31,4 MWh wordt een volgende lader bijgeplaatst. Elke extra lader brengt een toename van de vaste kosten met zich mee met € 12.520. Bij de break-even-afzet bedragen de vaste kosten per extra lader circa € 0,40 per kWh. De totale kosten bedragen dan circa € 0,52 per kWh.[31]

In dit beslismodel komt de exploitant op een verzorgingsplaats waarop een jaarlijkse afzet mag worden verwacht van 241 MWh in verschillende marktsituaties tot de volgende beslissingen:

- Als de exploitant een exclusief exploitatierecht krijgt voor de verkoop van laaddiensten zal een hij een station met 6 laders neerzetten.
- Als twee exploitanten een station zouden mogen neerzetten op een gelijkwaardige locatie op een verzorgingsplaats, zouden ze ieder een afzet verwachten van 120 MWh. Die afzet rechtvaardigt voor elke exploitant een investering in twee snelladers. In totaal komen op de verzorgingsplaats dan dus niet zes, maar vier laders te staan.
- Als de exploitant een station als basisvoorziening wil neerzetten op een verzorgingsplaats waarop door een andere exploitant een lader mag worden neergezet als aanvullende voorziening, dan moet de exploitant daarmee rekening houden. Een lader als aanvullende voorziening is alleen aantrekkelijk als die lader minstens break even draait.[32] De afzet die nodig is om de eerste lader rendabel te maken is minstens zo groot als de extra afzet die de exploitant van de basisvoorziening nodig heeft om zijn vijfde en zesde lader rendabel te maken. Ook hier geldt dus dat elke extra exploitant ten koste gaat van het totale aantal laders dat rendabel op de verzorgingsplaats kan worden neergezet.

Laadstations vergen een aanzienlijke aanvangsinvestering en hebben vervolgens constante marginale kosten. De gemiddelde totale kosten komen niet onder de circa 50 ct per kWh en blijven dus ruim boven de marginale kosten van circa 12 ct.

De prijselasticiteit van de afzet op een verzorgingsplaats hangt sterk samen met de afstand tot het dichtstbijzijnde laadstation. Als er op dezelfde verzorgingsplaats nog

[31] De beschrijving dient om een beeld te geven van de mechanismen van de business case. De genoemde kosten per kWh variëren sterk met de uiteindelijke bezettingsgraad. De feitelijke bedragen per exploitant zullen dus afwijken van de uitkomsten van deze berekening.
[32] Afgezien van de situatie waarin een exploitant een snellader wil neerzetten als 'loss leader', een voorziening die zich terugverdient doordat hij klanten voor andere diensten aantrekt.

een ander laadstation zit, is de prijselasticiteit heel hoog. Als de wachttijd en de laadtijd op beide laadstations gelijk is, kiest de weggebruiker voor het goedkoopste station op de verzorgingsplaats. De exploitanten kunnen het zich niet veroorloven een hogere prijs te vragen dan de concurrent, met als gevolg dat de prijzen altijd gelijk zullen zijn.

Als het dichtstbijzijnde laadstation ver weg is, heeft de exploitant veel meer ruimte om zijn eigen prijs te zetten, maar ook dan blijkt uit de praktijk van de benzinestations langs de snelwegen dat de onderlinge prijsverschillen klein zijn, en dat de marges aanzienlijk hoger liggen dan op het onderliggend wegennet (zie Figuur 7 en Figuur 8.

Marktstructuur en marktresultaat

Prijsconcurrentie tussen aanbieders van laaddiensten onderling op de verzorgingsplaats is ongewenst en onwaarschijnlijk.
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 leidden tot een “race to the bottom”, waarbij de prijs onder de gemiddelde kosten komt te liggen. Dit type concurrentie is op lange termijn niet houdbaar.
Onwaarschijnlijk omdat de aanbieders zich ook realiseren dat een prijzenoorlog hen geen winst oplevert. In dergelijke marktomstandigheden is stilzwijgende onderlinge afstemming van het marktgedrag de meest waarschijnlijke uitkomst.

Bovendien levert concurrentie tussen aanbieders op de verzorgingsplaats geen voordelen op voor de weggebruiker. De aanwezigheid van meer dan één laadstation heeft verschillende nadelen:

- de spreiding van de afzet over meer stations leidt tot hogere exploitatiekosten per verkochte kWh. Dat is vanuit maatschappelijk oogpunt inefficiënt, en kan leiden tot hoger dan noodzakelijke prijzen van laaddiensten;[33]
- de spreiding van de afzet over meer stations kost op de verzorgingsplaats meer ruimte dan de concentratie van de afzet op één station;
- de aanwezigheid van verschillende aanbieders per voorziening op een verzorgingsplaats zou voor weggebruikers de overzichtelijkheid van de verzorgingsplaats kunnen verminderen.

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 er later door een andere exploitant wordt bijgeplaatst, vermindert het aantal snelladers dat deze investeerder zelf rendabel had kunnen plaatsen.

[33] Vergelijk de stelling dat de hoge pomdichtheid in Nederland één van de oorzaken is van de hoge brandstofprijzen in Nederland. Hans Pijl, Prijsontwikkeling op de Nederlandse benzinemarkt, De Nederlandsche Bank, MEB serie nr. 2002-01.

In de praktijk is zichtbaar dat op veel verzorgingsplaatsen waar een laadstation is vergund, later door het tankstation ook snelladers als aanvullende voorziening zijn geplaatst. Bovendien zijn er in de directe nabijheid van de snelweg laadstations aangelegd die direct met de stations op verzorgingsplaatsen concurreren. Dat is een belangrijke verklaring voor het (in verhouding tot het aantal elektrische voertuigen in Nederland) grote aantal snelladers op verzorgingsplaatsen en in de directe nabijheid van op- en afritten, en dus voor de slechte rentabiliteit van laadvoorzieningen op verzorgingsplaatsen en wellicht voor hoger dan noodzakelijke prijzen voor laaddiensten.

Ook in dit opzicht leidt meer dan één exploitatierecht per verzorgingsplaats voor de laadvoorziening niet tot een beter marktresultaat.

4.3 De exploitatie van winkel en horeca

Tankstations op verzorgingsplaatsen hebben een winkel met beperkte restauratieve voorzieningen. Servicestations hebben een winkel met uitgebreide restauratieve voorzieningen. Het verschil is dat de weggebruiker in een servicestation aan een tafeltje kan zitten.[34] Servicestations zijn geïntroduceerd in 2004 toen de functiescheiding tussen tankstations en wegrestaurants is opgeheven.

We besteden in deze paragraaf beperkt aandacht aan de winkel als zodanig. We gaan vooral in op de relatie tussen de winkel en het tankstation. [35]

De winkel bij een tankstation levert een belangrijke bijdrage aan de exploitatie van een tankstation. Uit een onderzoek dat is verricht door Ecorys in opdracht van de brancheorganisaties VNPI, VPR en FWH blijkt dat een groot deel van de brutowinst van een tankstation wordt verdiend in de winkel.[36] Op een rustige locatie gaat het om 44% en op een drukke locatie om 49%.

Tabel 7. Brutowinsten per jaar op brandstoffen en winkeldiensten

	Rustige locatie	Drukke locatie
Brandstoffen	€ 271.159	€ 967.886
Winkel, producten met hoge brutowinst	€ 187.764	€ 833.110
Winkel, producten met lage brutowinst	€ 27.770	€ 85.606
Aandeel producten met hoge brutowinst in winkel	87%	91%
Aandeel brandstoffen in totaal	56%	51%

Ecorys, Impactanalyse veilingwaarde. De gevolgen van shops bij laadstations op de veilingwaarde van huurrechten van tankstations, 2020

[34] In de eerder geciteerde brief van minister Maij-Weggen uit 1991 worden beperkte restauratieve voorzieningen omschreven als volgt: “In het benzinestation zullen geen faciliteiten tot het nuttigen van eetwaren en dranken worden ingericht anders dan een stabar. Aanmoedigen van een langer verblijf door het plaatsen van stoelen, tafels e.d. is niet toegestaan.” Zie hierover ook de brief die minister Weijers van Economische Zaken aan de Tweede Kamer heeft geschreven (TK 1995-1996, 22 004, nr. 10) naar aanleiding van de commotie die was ontstaan rond de verkoop van warme snacks bij benzinestations.
In de Kennisgeving van 2004 is een nieuw type bedrijf geïntroduceerd: het servicestation. “Een servicestation biedt de mogelijkheid van exploitatie van een benzinestation en een wegrestaurant.” In een servicestation is dus het aanmoedigen van een langer verblijf door het plaatsen van stoelen, tafels e.d. wél toegestaan.
[35] We spreken hier van winkel, ook als het gaat om een gecombineerde winkel- en horecavoorziening.
[36] Ecorys, Impactanalyse veilingwaarde. De gevolgen van shops bij laadstations op de veilingwaarde van huurrechten van tankstations, 2020.

De brutowinst is gelijk aan de omzet minus de inkoopkosten. Uit de brutowinst betaalt de exploitant de indirecte kosten, zoals huisvesting, loonkosten, voorraadkosten en afschrijvingen. Wat hij dan overhoudt is de nettowinst.

Producten met een hoge brutowinst zijn producten waaraan de winkel in het tankstation veel waarde toevoegt, zoals vers bereide etenswaren en dranken. Die toegevoegde waarde brengt kosten met zich mee (met name de loonkosten van het personeel dat de producten vers bereidt). Een grote bijdrage aan de brutowinst vertaalt zich dan ook niet per definitie in een grote bijdrage aan de nettowinst, en dus ook niet in een hogere veilingwaarde.

Complementariteit tankstation en winkel

De winkel levert een belangrijke bijdrage aan de brutowinst van het tankstation. Daarmee is echter niet gezegd dat tankstation en winkel complementair zijn. Ze zijn alleen complementair wanneer ze, als ze in één hand zijn, meer waarde kunnen creëren dan wanneer ze in verschillende handen zouden zijn.

De waarde van winkel en tankstation wordt in belangrijke mate bepaald door de locatie. Het gaat dan om de verkeersintensiteit, de aard van het passerende verkeer, de afstand tot de naastgelegen verzorgingsplaatsen en de ligging ten opzichte van de dichtstbijzijnde stad.

De waarde van de winkel wordt daarnaast beïnvloed door de aantrekkelijkheid van (de exploitant van) het tankstation in de ogen van de weggebruiker. Op dezelfde manier wordt de waarde van het tankstation beïnvloed door de aantrekkelijkheid van (de exploitant van) de winkel in de ogen van de weggebruiker. Voor deze aantrekkelijkheid is het niet per se noodzakelijk dat de uitbater van de shop dezelfde is als die van het tankstation. Wel kan het voor de exploitanten aantrekkelijk zijn als ze gezamenlijk kunnen bieden, omdat ze dan de zekerheid hebben van een goede partner.

De waarde van de winkel is groter als de exploitant van het tankstation geen pinnen aan de pomp aanbiedt. Als weggebruikers de winkel in moeten om hun benzine af te rekenen, zullen ze meer bestedingen doen in de winkel. Hier is echt sprake van synergie: een kassier brengt extra kosten met zich mee voor het tankstation, maar (nog meer) extra opbrengsten voor de winkel. Dit voordeel kan overigens ook worden gerealiseerd met afzonderlijke exploitanten. De exploitant van de shop heeft er baat bij om tegen een lage prijs betalingsdiensten aan te bieden aan de exploitant van het tankstation.

Synergie is er ook als het tankstation installaties heeft staan waarbij voortdurend toezicht nodig is, zoals een LPG-vulpunt. In dat geval kan de toezichthouder zich productief maken in de winkel. Maar ook hier geldt dat de exploitant van de winkel zijn diensten kan aanbieden aan de exploitant van het tankstation.

De positie van het wegrestaurant

Het wegrestaurant neemt op de verzorgingsplaats een bijzondere positie in. Kavels voor wegrestaurants op verzorgingsplaatsen worden nog steeds voor een periode van 99 jaar in erfpacht uitgegeven.

Veel tankstations op verzorgingsplaatsen zijn uitgebouwd van tot servicestation. Een servicestation is, in de woorden van de "Kennisgeving voorzieningen op

verzorgingsplaatsen langs rijkswegen", een combinatie van een tankstation en een wegrestaurant in één voorziening.

Door deze ontwikkeling is de "unique selling proposition" van het wegrestaurant ten opzichte van het benzinestation (de mogelijkheid om zittend aan een tafel de maaltijd te kunnen gebruiken) verdwenen.

Er zijn nu twee soorten wegrestaurants die ieder een geheel eigen regime kennen. Klassieke wegrestaurants hebben te maken met een 99-jarig erfpachtcontract, terwijl servicestations werken met huurcontracten die eens in de vijftien jaar worden geveild. Tussen wegrestaurants en servicestations is geen sprake van een gelijk speelveld en is dus geen sprake van eerlijke concurrentie. Dit zou aanleiding kunnen zijn om te bezien of de winkel/horecavoorziening van het servicestation en de horecavoorziening van het wegrestaurant niet beter onder één regime zouden kunnen worden gebracht.

Daarnaast zou kunnen worden bezien of de erfpachtcontracten voor wegrestaurants moeten worden beschouwd als vergunningen in de zin van de Dienstenrichtlijn. De overheid moet in dat geval bezien of de looptijd van 99 jaar wel recht doet aan de belangen van andere gegadigden voor de exploitatie van het wegrestaurant.

Gevolgen van de transitie

De energietransitie brengt met zich mee dat in 2050 geen behoefte meer zal zijn aan tankvoorzieningen, en dat tot die tijd de afzet van benzine bij tankstations geleidelijk zal afnemen. De winkel heeft geen last van een dalende afzet. Als er een laadstation op de verzorgingsplaats staat, zullen er in plaats van benzinerijders elektrische rijders in de winkel verschijnen. Deze rijders hebben alle tijd om in de winkel geld te besteden, omdat laden vooralsnog langer duurt dan tanken en zij tijdens het laden de benzineslang niet hoeven vast te houden.

Een combinatie van tankstation en winkel zal het in de energietransitie langer uithouden dan een tankstation zonder winkel. Voor de exploitant van het tankstation kan de winkel de kurk worden waarop zijn onderneming drijft. Verliezen op het tankstation kunnen worden gecompenseerd door winsten op de winkel.

Vanuit het perspectief van de winkel ziet het drijfvermogen er heel anders uit. Wanneer het tankstation niet meer aan zijn rendementseisen voldoet en bovendien de rol van publiekstrekker verliest aan het laadstation, wordt het tankstation voor de winkel een blok aan het been. Vanuit maatschappelijk perspectief zou het beter zijn dat de winkel op dat moment het tankstation laat vallen. Het zou niet goed zijn als de verkoop van fossiele brandstoffen in leven wordt gehouden door kruissubsidies uit de winkel.

Rond de eeuwwisseling leverde de shop circa 16% van de omzet van een tankstation op een verzorgingsplaats.[37] Rond 2020 was de shop goed voor 40-50% van de brutowinst van het tankstation.[38] Bij tankstations langs het onderliggend wegennet is het aandeel van de shop gemiddeld nog groter. Uit een onderzoek van Berenschot in opdracht van de VNPI blijkt het volgende:
"De verkoop van brandstoffen vertegenwoordigt gemiddeld circa 62% van de omzet van bemande tankstations. De shop van deze tankstations is goed voor het

[37] KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, Nieuwe uitgifteregeling voor bestaande locaties voor benzinestations langs het hoofdwegennet. september 1997.
[38] Ecorys, Impactanalyse veilingwaarde. De gevolgen van shops bij laadstations op de veilingwaarde van huurrechten van tankstations, 2020.

overgrote deel van de overige omzet. In navolging van ontwikkelingen in de markt en consumentenbehoeften, is er reeds een verschuiving in deze verhouding zichtbaar. Tankstations verleggen hun focus van brandstoffen naar het assortiment van de winkel, omdat daar meer marge te behalen valt. Nu al geven tankstations aan een groot aantal klanten te bedienen dat puur voor retail en/of services langskomt. Te zien is dat de omzet van foodservice onderweg toeneemt. Zo is deze in 2018 toegenomen met 4,7% tot een omzet van € 2.729 miljoen. Foodservice onderweg omvat uitgaven in benzinestations en facilitaire horeca in detailhandel en (openbaar) vervoer."[39]

Door de groeiende omzet van de winkel, de dalende benzineafzet en de magere of zelfs negatieve resultaten op de verkoop van laaddiensten zal de winkel naar het zich laat aanzien de komende decennia het tankstation en het laadstation overvleugelen en zich ontwikkelen tot het economische middelpunt van de verzorgingsplaats.

Marktstructuur en marktresultaat

Op de markt voor winkel en horecadiensten zijn veel partijen actief die niet geïnteresseerd zijn in de verkoop van tankdiensten en laaddiensten. Doordat de tankvoorziening en de winkel- en horecavoorziening in één exploitatierecht zijn ondergebracht is op verzorgingsplaatsen een toetredingsdrempel opgeworpen voor gespecialiseerde retail- en horecabedrijven. Die drempel zou kunnen worden weggenomen door winkel- en horecadiensten in een afzonderlijke exploitatierechten onder te brengen.

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.

Aan de andere kant zullen twee winkel- en horecavoorzieningen op één verzorgingsplaats juist geneigd zijn met hun uitstraling en assortiment het midden van het speelveld op te zoeken en daar vlak naast elkaar te gaan zitten, terwijl één exploitant goed in staat zou zijn om met uiteenlopende formules juist een breed publiek aan te spreken.

Economische overwegingen wijzen dus niet overtuigend in de richting van één exploitant of in de richting van meer exploitanten van winkel- en horeca-voorzieningen op verzorgingsplaatsen.

[39] Berenschot, Tankstations in transitie Kansen in services en nieuwe energie richting 2035, november 2019.

5 Conclusies

Benodigde voorzieningen op de verzorgingsplaats

Verzorgingsplaatsen dienen een publiek belang. Ze zijn door de overheid bedoeld om weggebruikers de gelegenheid te bieden voor een korte stop onderweg om uit te rusten en mens en voertuig te verzorgen. Ze moeten voorkomen dat voor die korte stop gebruik zou moeten worden gemaakt van vluchtstrook of onderliggend wegennet.

Om te voorzien in de behoeften die weggebruikers hebben wanneer zij onderweg een korte stop maken, moeten op die verzorgingsplaatsen voor de weggebruikers de volgende voorzieningen beschikbaar zijn:

- een parkeervoorziening;
- een tankvoorziening;
- een laadvoorziening;
- eventueel voorzieningen voor alternatieve emissieloze energiedragers;
- een winkel- en horecavoorziening met een openbare toiletvoorziening.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft al in 1991 vastgesteld dat voorzieningen die extra verkeer aantrekken op verzorgingsplaatsen ongewenst zijn.

Zelf doen of uitbesteden

De overheid staat bij het voorzieningenbeleid voor verzorgingsplaatsen voor de keuze om de noodzakelijke voorzieningen zelf te beheren of het beheer ervan uit te besteden aan commerciële exploitanten.

Een goed hanteerbaar uitgangspunt bij het maken van die keuze is dat de overheid voorzieningen die zelfstandig commercieel te exploiteren zijn uitbesteedt aan commerciële exploitanten. Voorzieningen die niet zelfstandig commercieel te exploiteren zijn, beheert de overheid zelf (zoals de algemene parkeervoorziening) of brengt zij onder in een voorziening die wel commercieel te exploiteren is (zoals toiletten bij de winkel- en horecavoorziening).

Eén of meer exploitatierechten per voorziening

De overheid staat bij het voorzieningenbeleid voor de keuze om per voorziening één of meer exploitatierechten uit te geven.

Exploitanten op verzorgingsplaatsen ondervinden concurrentie van exploitanten op nabijgelegen verzorgingsplaatsen. Uit onze analyse (hoofdstuk 4) blijkt dat concurrentie op de verzorgingsplaats tussen tankdiensten onderling en tussen laaddiensten onderling daaraan niet veel toevoegt. Concurrentie óp de verzorgingsplaats biedt geen voordelen biedt voor de weggebruiker in de zin van een betere kwaliteit en/of een lagere prijs van de dienstverlening. Meer dan één aanbieder van tankdiensten of van laaddiensten op de verzorgingsplaats brengt risico's met zich mee voor de overzichtelijkheid van en de verkeersveiligheid op de verzorgingsplaats. Het verdient dan ook aanbeveling dat de overheid per verzorgingsplaats slechts één exploitatierecht uitgeeft voor tankvoorzieningen en slechts één exploitatierecht voor laadvoorzieningen.

Concurrentie op de verzorgingsplaats tussen winkel/horecadiensten kan wel leiden tot een betere kwaliteit of een breder aanbod, maar dat staat niet bij voorbaat vast. Voor winkel- en horecadiensten kunnen bij voldoende fysieke en economische ruimte eventueel dus meer exploitatierechten worden uitgegeven.

Het verdient 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.

Eén of meer voorzieningen per exploitatierecht

De overheid staat bij het voorzieningenbeleid voor de keuze om al dan niet verschillende voorzieningen in één exploitatierecht te clusteren.

Het uitgangspunt bij het maken van deze keuze zou moeten zijn dat het niet gewenst is om verschillende opdrachten in één exploitatierecht onder te brengen wanneer daardoor de toetreding van bepaalde partijen tot de markt wordt belemmerd.

Op grond van dit uitgangspunt verdient het aanbeveling dat de overheid de laadvoorziening en de tankvoorziening in verschillende exploitatierechten onderbrengt, omdat zij anders een toetredingsdrempel zou opwerpen voor aanbieders van laaddiensten (die niet geïnteresseerd zijn in het aanbieden van fossiele brandstoffen). Die toetredingsdrempel is ongewenst omdat het juist die 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.

Vanuit dit perspectief verdient het ook aanbeveling dat de overheid de winkel/-horecavoorziening in een apart exploitatierecht onderbrengt. De huidige situatie waarin de shop onderdeel is van het tankstation betekent immers dat zowel aanbieders van winkel- en horecadiensten als aanbieders van laaddiensten worden uitgesloten van de exploitatie voor winkel- en horecavoorzieningen als zij niet geïnteresseerd zijn in het aanbieden van tankdiensten.

De keuze om tankdiensten, laaddiensten en winkel/horecadiensten in verschillende exploitatierechten onder te brengen neemt niet weg dat exploitanten kunnen meedingen naar zowel de tankvoorziening als de laadvoorziening en de winkel/-horecavoorziening. Het afzonderlijk aanbieden van deze drie voorzieningen sluit dus niet uit dat de hele verzorgingsplaats in één hand komt.

Transitie per pomp of per verzorgingsplaats

De overheid staat voor de keuze tussen een transitie per pomp en een transitie per verzorgingsplaats.

Een transitie per pomp houdt in dat gedurende de transitie de benzinepompen één voor één geleidelijk worden vervangen door laders. Dit kan onder één luifel gebeuren, maar het kan ook onder twee luifels gebeuren.

Een transitie per verzorgingsplaats houdt in dat de overheid elk jaar tien verzorgingsplaatsen waar het huurcontract van het tankstation afloopt, opnieuw inricht. Daarbij maken het tankstation en het eventueel al aanwezige laadstation plaats voor een nieuw laadstation dat is voorbereid op de periode na de transitie.

Een transitie per pomp heeft belangrijke nadelen. Het onderbrengen van zowel een tankstation als een laadstation op de verzorgingsplaats kost schaarse ruimte. En het

leidt tot juridisch getouwtrek over definities van voorzieningen en exclusiviteit van rechten.

De overheid zou het ruimteprobleem en de juridische problemen kunnen ondervangen door de exploitatie van de gehele verzorgingsplaats in één exploitatierecht onder te brengen. Er is dan één exploitant die in de loop van de tijd de benzinepompen onder de luifel kan vervangen door snelladers. Deze oplossing staat echter op gespannen voet met onze eerdere constatering dat de overheid daarmee juist de exploitanten uitsluit die een groot eigen belang hebben bij het welslagen van de energietransitie.

Een alternatief is dat de overheid kiest voor een transitie per verzorgingsplaats. Hierdoor verdubbelt de afstand tussen tankstations in eerste instantie van 20 tot 40 km. Een belangrijk voordeel voor de overblijvende tankstations is dat door het vertrek van concurrenten de afzet langer op peil blijft. Door verzorgingsplaatsen pas opnieuw in te richten op het moment dat het huurcontract afloopt, ondervinden zittende exploitanten hiervan geen schade.