Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

RWS BEDRIJFSVERTROUWELIJK

Uitvoerbaarheidstoets Conceptwetsvoorstel Verzorgingsplaats van de Toekomst

Datum	15 april 2025
Versie	1.0
Status	DEFINITIEF

Colofon

Uitgegeven door	Rijkswaterstaat Water Verkeer en Leefomgeving (WVL), afdeling Uitvoerbaar beleid en internationaal (WVL BNUB)
Auteur	WVL, afdeling Uitvoerbaar beleid en internationaal (BNUB)
Informatie	WVL BNUB
Telefoon	
Mobiel	
E-mail	uitvoerbaarheidstoets@rws.nl
Datum	15 april 2025
Versie	
Status	DEFINITIEF

Inhoud

1. Inleiding **4**

2. Conclusie uitvoerbaarheid **4**

3. Kernpunten **5**

4. Krachtenveld **5**

5. Randvoorwaarden **6**

6. Analyse uitvoerbaarheid **8**

1. Inleiding

Op 4 maart 2025, ontving Rijkswaterstaat de opdrachtbrief voor een Uitvoerbaarheidstoets (UVT) op het conceptwetsvoorstel 'Marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen' van de Directeur-Generaal Mobiliteit drs. C van der Burg. Het huidige beleid dient te worden aangepast vanwege toenemende problemen in de uitvoering. De transitie naar uitstootvrije mobiliteit maakt dat er een toenemende vraag is naar andere voorzieningen. Dit vereist herinrichting van de verzorgingsplaatsen (VZP) die vallen onder het beheer van Rijkswaterstaat. Naast de gangbare vragen van een uitvoerbaarheidstoets wil DGMo graag weten of het conceptwetsvoorstel voldoende juridische basis biedt voor Rijkswaterstaat om haar wettelijke taken als wegbeheerder uit te voeren. Daar komen nog de taken als het beoogd bevoegd gezag voor de vergunningverlening van de verdeelprocedure[1] voor de kavels bij.
Een UVT betreft altijd een momentopname van de op dat moment beschikbare informatie en dient als instrument om de kwaliteit van het voorgenomen Beleid te versterken en verbeteren.

2. Conclusie uitvoerbaarheid

In de opdracht brief heeft DGMO gevraagd of het conceptwetsvoorstel voldoende juridische basis geeft voor de uit te voeren taken.

Het einddoel dat bereikt moet worden door middel van de conceptwet wordt als wenselijk en noodzakelijk gezien. Het conceptwetsvoorstel bevat de juiste elementen om verder op te kunnen bouwen. Echter, op basis van de beschikbare informatie is de concept wetgeving ***alleen uitvoerbaar als <u>tenminste</u>*** *aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan:*

1. Voldoende voorbereidingstijd en een realistische planning
2. Verstandige instrumentkeuze.
3. Routekaart en inrichtingsplannen tijdig opstellen en delen.
4. Er inzicht gegeven wordt over de benodigde financiële middelen
5. Personele capaciteit en benodigde expertise opbouwen.
6. IV (en ICT) die processen moet ondersteunen tijdig opbouwen.

RWS verwelkomt het conceptwetsvoorstel omdat het de transitie kan ondersteunen richting een toekomstbestendige verzorgingsplaats. Tegelijkertijd signaleert RWS op basis van de voorgelegde conceptwet nog veel vragen en risico's ten aanzien van de uitvoerbaarheid. Alleen als deze punten een adequate uitwerking krijgen wordt de nieuwe wet uitvoerbaar geacht.
Daarnaast zijn er tijdens het proces van de UVT ook kleinere kwesties gesignaleerd die niet expliciet in dit document aan de orde zullen komen, maar in de bijlage te vinden zijn.

Voor de beantwoording van de 3 deelvragen in uw brief; 1. Taakomschrijving, 2. Is RWS toegerust, en 3. Wat zijn ingeschatte kosten), verwijs ik naar hoofdstuk 3. kernpunten en nadere uitwerking in deze uitvoerbaarheidstoets (hoofdstukken 5 en 6).

[1] RWS gaat er van uit dat met de term verdeelprocedure, veilingen wordt bedoeld.

3. Kernpunten

Het conceptwetsvoorstel kent een sterke (afhankelijkheids-)relatie met andere documenten (routekaart, inrichtingsplan, lagere regelgeving) die niet door/in dit wetsvoorstel worden geregeld. Bovendien is de concrete inhoud of invulling van die stukken en de organisatorische inbedding en taakverdeling nog onbekend. Deze nog onbekende variabelen maken het moeilijk om dit wetsvoorstel helemaal op zichzelf te beoordelen en in te schatten of zaken daarin voldoende geregeld zijn. RWS mist nog inzicht in de financiën en de uitwerking van de inrichtingsplannen, waardoor een juiste afweging van de uitvoerbaarheid op deze punten nog onvoldoende gemaakt kan worden. Wij adviseren deze documenten op een later moment aan een uitvoerbaarheidstoets te onderwerpen.

RWS geeft IenW een aantal randvoorwaarden mee zodat het uiteindelijke wetsvoorstel goed uitvoerbaar kan worden gemaakt. Ook bieden we aan om gezamenlijk verder te werken in de volgende fase van beleidsontwikkeling.

4. Krachtenveld

Verzorgingsplaatsen zijn bedoeld als plek voor de weggebruiker om uit te rusten, te eten en drinken en de auto te tanken of te laden. Intussen neemt de behoefte aan ander gebruik van verzorgingsplaatsen toe. Met name de behoefte aan laadpunten op verzorgingsplaatsen neemt toe. Het huidige voorzieningenbeleid volstaat niet om in deze behoeften te voorzien.

Allereerst is er behoefte bij publieke en private partijen aan helderheid in rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het Rijk. Ten tweede is de huidige marktordening complex georganiseerd. Zo worden de rechten om een tankstation te exploiteren geveild, terwijl de rechten voor het exploiteren van laadpalen eenmalig via een lotingsystematiek is verdeeld. Dit betekent dat er geen verdeelsystematiek is om de vergunningen voor laadstations opnieuw toe te kennen nadat deze verlopen zijn. Wegrestaurants vallen (deels) weer onder een ander regime. Ten derde is de juridische complexiteit toegenomen door vele rechtszaken. Tenslotte is er een toenemende druk op het ruimtegebruik. Weggebruikers houden minder plaats over op de verzorgingsplaats om uit te rusten en vervolgens de reis veilig te vervolgen.

De rol van Rijkswaterstaat is tweeledig. Allereerst maakt een verzorgingsplaats onderdeel uit van het hoofdwegennet en daarom valt een verzorgingsplaats in het beheer (en onderhoud) van Rijkswaterstaat. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat de rol van vergunningverlener (bevoegd gezag) voor alle activiteiten/voorzieningen die plaatshebben op een verzorgingsplaats. Rijkswaterstaat verleent de vergunningen momenteel op basis van vigerende beleid (omgevingswet, Besluit activiteiten leefomgeving en kennisgeving verzorgingsplaatsen). Op basis van dit beleid is Rijkswaterstaat onvoldoende in staat om haar taak ook in de toekomst adequaat in te vullen.

Verder zijn er op de verzorgingsplaats veel verschillende ondernemers actief. Belanghebbende partijen zijn de tankstation ondernemers (vertegenwoordigd door VEMOBIN en VPR), ondernemers actief in de laadmarkt (vertegenwoordigd door de NVDE en DOET), weggebruikers (vertegenwoordigd door de ANWB, TLN en VER). Voorliggend wetsvoorstel heeft direct invloed op deze partijen.

5. Randvoorwaarden

1. Voldoende voorbereidingstijd en realistische planning

RWS heeft voldoende voorbereidingstijd nodig om de gevraagde taken op een zorgvuldige wijze in te bedden in de organisatie. Het is naar oordeel van RWS niet haalbaar om in 2028, vergunningen te moeten uitgeven. Het is wenselijk dat er een overgangsperiode wordt ingericht. Voor deze overgangsperiode zijn (tijdelijke.) maatregelen nodig om de transitie naar nieuw beleid op goede manier vorm te geven.

Om nieuwe exploitatievergunningen uit te kunnen geven, moeten eerst de inrichtingsplannen gereed zijn, een ruimtelijke procedure hebben gevolgd en vastgesteld zijn door de minister. De uitgangspunten voor het opstellen van de inrichtingsplannen zijn echter nog niet volledig uitgewerkt. Daarbij komt dat RWS nog geen ervaring heeft met het opstellen van deze inrichtingsplannen en het ruim 280 verzorgingsplaatsen betreft. RWS kan dit niet alleen uitvoeren en zal daarbij de hulp van de markt nodig hebben. Gezien het aantal VZPs (280), zal dit een Europees aanbestedingstraject worden, waarvoor een aanzienlijke doorlooptijd moet worden gerekend.

Voor wat betreft de programmering werkt RWS met het Meerjarenprogramma Infrastructuur om de gehele opgave van Ontwikkeling (aanleg), Vernieuwing, Exploitatie en Onderhoud in beeld te krijgen. De gewenste prestaties en bijbehorende budgetten hiervoor zijn gebundeld in één afspraak. Het basiskwaliteitsniveau (BKN) vormt de basis. Om de totale opgave in een uitvoerbare planning om te zetten werkt RWS een voortrollende programmering die tenminste acht jaar vooruitkijkt:

- De periode T + 8 jaar (en verder) is de inventarisatiefase: wat komt er op RWS af;
- De periode T + 3 t/m 7 jaar is de planningsfase;
- De periode T + 3 jaar is de vastgestelde programmering.

Om rust en stabiliteit in de programmering te creëren en behouden stelt RWS jaarlijks de programmering (4 jaar vooruit) vast in het bestuur en wordt de focus gelegd op de periode daarna. Voor die periode kunnen nog keuzes gemaakt worden. Hoe eerder een specifieke opgave in beeld is, hoe beter we kunnen anticiperen op zaken als budget, capaciteit en inkoop. In het BKN zijn er op dit moment geen middelen opgenomen voor de herinrichting van verzorgingsplaatsen en is er in de huidige programmering aldus geen ruimte gereserveerd om dit de komende jaren in te kunnen passen.

Voor de herinrichting van verzorgingsplaatsen lijkt het RWS ook raadzaam om voor de benadering vanuit ontwikkeling (aanleg) te kiezen. Ten eerste omdat het hier gaat om functie-uitbreiding van de verzorgingsplaatsen en het niet 1 op 1 vervanging betreft. Daarbij geeft het bijbehorende planologische spoor bij ontwikkeling (aanleg: het MIRT) ook structuur en ruimte voor het onderzoek naar de gewenste vorm en functies van deze nieuwe verzorgingsplaatsen. Gezien de omvang van de gehele opgave biedt de MIRT-projectsturing de gewenste structurele aanpak, waarbij eerst vanuit beleid de politieke en bestuurlijke wensen worden gewogen en tot een voorkeursbesluit leiden. Daarbij zou in een latere fase desgewenst ook een governance structuur van een groot project overwogen kunnen worden, wat de (risico)beheersing van de opgave ten goede komt.

2. Verstandige instrumentkeuze
Het conceptwetsvoorstel legt geen definitie vast ten aanzien van de verschillende instrumentkeuzes. Zo dient de vergunningverlening voor verdeelprocedure van de kavels nog nader te worden uitgewerkt in lagere regelgeving en is nog veel onduidelijk over de vaststelling van de inrichting door de Minister (bij projectbesluit). RWS heeft nog geen expertise of ervaring met het organiseren van een veiling. Het vergt de nodige tijd om dit proces op een zorgvuldige wijze te voor te bereiden.

3. Routekaart en inrichtingsplannen tijdig opstellen en delen
De in de wet genoemde routekaart zal in sterke mate de uitvoerbaarheid bepalen. Het is raadzaam om de concept Routekaart in vroegtijdig stadium met RWS te delen en te bespreken, zodat toegewerkt kan worden naar een uitvoerbare implementatiestrategie en programmering. Ook voor de inrichtingsplannen voorzien wij een knelpunt. Er zijn maar weinig partijen in de markt die ervaring hebben met een inrichtingsplan voor een VZP. RWS is dus afhankelijk van een beperkt beschikbare expertise. Dit maakt de uitvoerbaarheid onzeker.

4. Financiële paragraaf toevoegen
De financiële paragraaf is nog niet ingevuld, waardoor RWS hier geen oordeel over kan geven. Deelvraag 3 uit uw brief kan op basis van de beschikbare informatie nog niet beantwoord worden.

5. Personele capaciteit en benodigde expertise opbouwen
Voor een goede uitvoering zal de benodigde personele capaciteit moeten worden opgebouwd, dit vergt tijd en nadere afspraken met IenW. Er zijn taken voorzien die naar RWS gaan waar we nog geen ervaring mee hebben (instrument veilen). Het wetsvoorstel vraagt om nieuwe procedures en werkwijze. Daarvoor zal expertise moeten worden opgebouwd.

6. IV (en ICT) die processen moet ondersteunen tijdig opbouwen
IV-processen zijn niet expliciet in de wet belegd, maar zullen een grote impact hebben op de uiteindelijke uitvoerbaarheid. Er zijn nu nog onduidelijkheden over de (digitale) wijze waarop de veilingen uitgevoerd moeten worden. Hiervoor zijn bij RWS momenteel geen ICT-systemen beschikbaar. Ook hiervoor dient een ontwikkelproces gestart te worden bij de CIV van RWS. Veilingen via internet vergen budget, expertise, aanbesteding, doorlooptijd.

6. Analyse uitvoerbaarheid

RWS verwelkomt het conceptwetsvoorstel als belangrijke bouwsteen in de beweging naar een toekomstbestendige verzorgingsplaats en de transitie naar duurzame mobiliteit. Er zijn echter nog fundamentele aandachtspunten gezien de uitvoerbaarheid van het toekomstige beleid. Deze worden in deze UVT toegelicht om keuzes te helpen maken die de uitvoerbaarheid in de toekomst zullen verbeteren.

In het Protocol voor het toetsen van de uitvoerbaarheid van beleid, wet- of regelgeving staan acht thema's waar RWS naar kijkt bij een uitvoerbaarheidstoets. Die thema's zijn: 1) proces, 2) organisatie, 3) financieel, 4) juridisch, 5) technisch-inhoudelijk, 6) communicatie en politiek-bestuurlijk, 7) markt en 8) burgers en bedrijven.

Deze thema's komen hieronder aan bod en geven inzicht in de drie gestelde vragen in uw brief.

1. <u>Proces</u>

Inrichtingsplannen
Het conceptwetsvoorstel beschrijft dat inrichtingsplannen de basis zijn voor de totstandkoming van de verzorgingsplaats van de toekomst. Echter, als uitgangspunt is het inrichtingsplan onvoldoende (juridisch) uitgewerkt in het conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting. Om een duidelijk beeld te krijgen van de uitvoerbaarheid en de gewenste regie op de verzorgingsplaats voor RWS, is nadere uitwerking nodig in de wet of nadere duiding in onderliggende regelgeving.

Volgens het conceptwetsvoorstel is de Omgevingswet de juridische grondslag van het inrichtingsplan. Niet alle functies van de verzorgingsplaats, bijvoorbeeld de recreatieve functie met voldoende groen en schaduw, en inrichtingsvereisten, denk hierbij aan verkeersveiligheid, zijn voorzien in de Omgevingswet. De recreatieve functie is van groot belang in het verkeersveiligheid beleid dat zich erop richt om automobilisten regelmatig rustpauzes te laten nemen. Ook klimaatadaptatie en Smart Mobility dienen beschouwd te worden. Het conceptwetsvoorstel biedt Rijkswaterstaat nog onvoldoende regiemogelijkheden voor de herinrichting. De Omgevingswet, specifiek het Besluit activiteiten leefomgeving, moet worden aangepast om te voldoen voor de inrichtingsplannen.

De vergunningverlening van de verdeelprocedure biedt nu een mogelijkheid om andere vergunningen aan te vragen voor een kavel dan louter het exploiteren van een shop en/of laad- en vulpunten. De nog vast te stellen toetsingscriteria voor de vrijheid van inrichting van het perceel zijn in grote mate bepalend voor de vraag of het nieuwe beleid uitvoerbaar is. Vanuit vergunningverlening en handhaving is niet alles gewenst, hoe meer mogelijkheden, des te moeilijker zal het te vergunnen en te handhaven zal zijn.

Voor alles geldt: het veranderende mobiliteitssysteem, toekomstige ontwikkelingen en innovaties vragen flexibiliteit van de inrichting en de ruimte, omdat er sneller dan voorheen andere behoeftes ontstaan.

Routekaarten
In de memorie van toelichting wordt gesproken over 'routekaart.' De routekaart is een vrijwillig programma op basis van de Omgevingswet. Uit het conceptwetsvoorstel wordt niet duidelijk wat het karakter van een programma is en

wat het programma betekent voor derden (incl. rechtsbescherming). Verder is het volgens RWS raadzaam om te verkennen of de routekaart aangemerkt kan worden als een beleidsmatige visie/ambitie t.a.v. de spreiding van (voorzieningen op) verzorgingsplaatsen door Nederland? Vanuit de regionale onderdelen van RWS wordt aandacht gevraagd voor de programmering van de herinrichting in relatie tot reeds ingeplande groot onderhoud.

Planning
De doorlooptijden om de inrichting van de verzorgingsplaatsen te laten voldoen aan nieuwe regelgeving in 2028 is niet realiseerbaar. Dit komt door lange doorlooptijden van (Europese) aanbestedingen, ontwerpplannen, verplichte juridische procedures en gebrek aan capaciteit.
Ook merkt RWS in aanbestedingstrajecten en contacten met marktpartijen dat er een structurele krapte in de markt is qua beschikbare expertise en tijdsplanning. Dit zal voor het onderwerp VZP niet anders zijn.

Ook de marktpartijen die nodig zijn voor de uitvoering van doelen die in de conceptwet worden vastgesteld signaleren een krapte in de beschikbare expertise en tijdsplanning.

Transitieperiode
Er zal dus een transitieperiode nodig zijn om de stap van het huidige naar het nieuwe beleid te overbruggen. De transitieperiode voor opstellen en uitvoeren van de inrichtingsplannen is nog onduidelijk. Tevens dient er overgangsrecht te komen voor de aanwezige voorzieningen die niet tot de beschreven functies van een verzorgingsplaats behoren.

De verhoudingen tussen shop en wegrestaurant zijn onvoldoende uitgewerkt in het conceptwetsvoorstel, terwijl deze concurrerend kunnen zijn. Voor motorbrandstofverkooppunten en elektrisch laden is dit wel uitgewerkt.

RWS heeft heldere beleidskeuzes nodig die randvoorwaarden bieden voor de flexibiliteit van de inrichtingsplannen. Een inrichtingsplan wordt gemaakt op basis van de beschikbare ruimte, maar met het oog op nieuwe ontwikkelingen in de transitie moet er ingespeeld kunnen worden op veranderende omstandigheden, zoals nieuwe energiebronnen.

Uit het conceptwetsvoorstel volgt niet concreet welke nieuwe taken Rijkswaterstaat, naast haar taken als wegbeheerder, verwacht wordt te vervullen.

Het is onduidelijk welke ruimte RWS heeft om de taken zelf in te vullen. De conceptwettekst voorziet op hoofdlijnen, de onderliggende regelgeving is nog niet uitgewerkt. Rijkswaterstaat kan IenW adviseren op de onderliggende regelgeving.

Keuze voor concurrentie op of tussen verzorgingsplaatsen
Het beleidsmatige vraagstuk van concurrentie tussen of op verzorgingsplaatsen is in het wetsvoorstel nog opengelaten. In reactie op de beleidsvisie – waarop het voorliggende wetsvoorstel is gebaseerd – heeft Rijkswaterstaat al kenbaar gemaakt dat een voorstander te zijn van concurrentie tussen verzorgingsplaatsen in plaats van concurrentie op een verzorgingsplaats. De argumentatie hierbij als drieledig. Concurrentie op de verzorgingsplaats heeft consequenties voor (1) verkeersveiligheid, (2) doelmatige inrichting en (3) verhoogd de uitvoeringslast van Rijkswaterstaat.

1. *Verkeersveiligheid*

Meerdere aanbieders van eenzelfde voorziening (o.a. shop, laadpunten etc.) heeft naar verwachting een negatief effect op de verkeersveiligheid. In de eerste plaats bevordert het mogelijk zoekgedrag op een verzorgingsplaats. Indien de wachttijd bij de ene aanbieder oploopt of de prijs per KWh tegenvalt, zal men geneigd zijn om naar de andere aanbieder te rijden. Dit leidt tot meer verkeersbewegingen op de verzorgingsplaats. Belangrijk punt daarbij is dat een verzorgingsplaats (qua ontwerp) één verplichte rijroute heeft. Verplaatsingen van de ene naar de andere aanbieder zal in gevallen dus plaats moeten vinden door tegen de verplichte rijrichting in te rijden. Door een voorziening slechts op één plek op de verzorgingsplaats aan te bieden (en zonder concurrentie) worden deze (mogelijk) negatieve effecten voorkomen. Op dit moment zijn de laadstations – net als tankstations – ontworpen als doorrijstations met eigen in- en uitrit en voldoende ruimte voor even te wachten als alle laadpunten zijn bezet. Dit ontwerp neemt te veel ruimte in om op meerdere plekken op een verzorgingsplaats in te passen.

2. *Doelmatige inrichting*

Meerdere aanbieders nemen meer plek in, terwijl de fysieke ruimte op verzorgingsplaatsen beperkt is. Het zal een lastige opgave zijn om meerdere aanbieders in te passen zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheden om andere voorzieningen in te passen. Kort samengevat is het doel van een verzorgingsplaats tweeledig: verzorging van mens en voertuig. Om aan deze doelen te voldoen dient een verzorgingsplaats (anno 2025) minimaal te beschikken over de mogelijkheid om een voertuig te tanken of te laden en een restaurant/shop om wat te eten of te drinken of om even van het toilet gebruik te maken. Daarnaast dient er voldoende parkeergelegenheid te zijn voor de weggebruiker om zijn voertuig te parkeren en even pauze te nemen. Los van het feit dat eerdere dezelfde voorzieningen op een verzorgingsplaats niet (direct) bijdragen direct bij aan het doel van de verzorgingsplaats, is het voor Rijkswaterstaat ook een lastige puzzel om alle doelen (en daarbij horende opgaves) op een veilige en doelmatige wijze in te passen.

3. *Uitvoeringslast*

Tevens is de verwachting dat de keuze voor meerdere aanbieders van eenzelfde voorziening op een verzorgingsplaats leidt tot een hogere uitvoeringslast voor zowel vergunningverlening, handhaving en toezicht als in de taakinvulling van beheer en onderhoud. Zo dient Rijkswaterstaat in dat geval meerdere vergunningen voor (bijv.) aanbieders van laadpunten te verdelen (via een veilingprocedure). Vanuit de huidige uitvoeringspraktijk blijkt dat meerdere aanbieders van eenzelfde voorziening doorgaans leidt tot aanhoudende juridische conflicten. Dit vergt veel juridische capaciteit binnen Rijkswaterstaat. Ook zal Rijkswaterstaat bij het uitvoeren van beheer en onderhoudsprojecten met meerdere partijen op een verzorgingsplaats moeten afstemmen om werkzaamheden uit te kunnen voeren.

Vergunningverlening toets aan de toetsingskaders, bepaald door beleid. Gaat meer om op grond van welk instrument bepaal je inrichting en in welk vergunningsinstrument borg je dat, In exploitatievergunning (marktordening) of instrument vanuit omgevingswet (ruimtelijk en inhoudelijk). Daar zit voor vergunningverlening een grote onduidelijkheid.

2. <u>Organisatie</u>

De uitvoering van het conceptwetsvoorstel heeft een aantal consequenties voor de organisatie, maar veel is ook nog onduidelijk.

Capaciteit

Van de nieuwe en gewijzigde taken in het conceptwetsvoorstel is nog moeilijk in te schatten hoeveel extra werk het oplevert. Maar duidelijk is dat er meer capaciteit nodig is voor onder andere vergunningverlening (veiling), toezicht & handhaving, beheer en onderhoud. Allereerst vereist de veiling veel capaciteit. Hiervoor moet een gestroomlijnde (centrale) organisatie met goede werkprocessen worden ingericht, die op een uniforme manier alle vergunningen kan verlenen. Daarnaast kost het opstellen (wellicht met marktpartijen) en toetsen van circa 280 inrichtingsplannen voor de voorbereiding en uitvoering van de herinrichting van de verzorgingsplaatsen veel werk. Hoeveel werk dit precies zal opleveren voor RWS zal nog moeten worden bezien. Duidelijk is dat dit niet uit te voeren is met de huidige capaciteit. Ook zal dit mogelijk botsen met de capaciteit die gevraagd wordt voor de instandhoudingsopgave.

In het wetsvoorstel is de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen toebedeeld aan de minister. In de opdrachtbrief staat dat men voornemens is om RWS bevoegd gezag te maken voor de nieuwe onderdelen van de vergunningverlening van de perceelverdeling. In het wetsvoorstel artikel 7 staat RWS echter niet genoemd. Daarnaast is er sprake van versnipperde bevoegdheden tussen wegbeheerders en instanties rond bouwwerken, landschapsplannen en handhaving.

Kennis
Op een aantal gebieden heeft RWS onvoldoende kennis om deze wet goed uit te kunnen voeren. Rijkswaterstaat heeft momenteel geen kennis over deze manier van vergunningverlening, de verdeelprocedure voor de kavels door middel van een veiling. De kennis voor het beoordelen van inrichtingsplannen voor bijvoorbeeld nieuwe energie/brandstoffen en benodigde veiligheidszones, ontbreekt. Wegontwerpkennis is schaars binnen Rijkswaterstaat en is ook nodig voor Instandhoudingsopgave.

Informatievoorziening en monitoring
Het is op dit moment onvoldoende helder wat dit conceptwetsvoorstel vraagt qua digitale infrastructuur. Vooral voor het veilen, als RWS dat moet gaan doen, zal hoogstwaarschijnlijk een gedigitaliseerde veilingomgeving moeten worden ontworpen en ingericht. Deze moet voldoen aan RWS-standaarden en de vereiste veiligheid (cybersecurity). Dit zal capaciteit en deskundigheid vragen van CIV voor ontwerp, aankoop, beheer, etc. Afhankelijk van keuzes die later in het beleidsproces zullen plaatsvinden, kan mogelijk ook beroep op RWS gedaan worden op terrein van monitoring en data op terrein van mobiliteit.

3. Financieel

De ingeschatte kosten voor de uitvoering zijn in de memorie van toelichting nog niet uitgewerkt. Zonder routekaarten, inrichtingsplannen en heldere beschrijving van de verdeelprocedure is dit ook niet in te schatten. Wat duidelijk is, is dat de regelgeving nieuwe financiële verplichtingen en hogere kosten voor RWS oplevert. De nieuwe financiële verplichtingen zijn niet afgedekt.

4. Juridisch

Het conceptwetsvoorstel ‘Marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen’ zorgt voor een aantal nieuwe of gewijzigde taken voor RWS. Er is echter ook nog heel veel onduidelijk. Hierdoor is het momenteel niet duidelijk of RWS aan die verplichtingen kan voldoen en die rol en taak goed kan uitvoeren.

Het concept wetsvoorstel kent een sterke (afhankelijkheids-)relatie met andere documenten (inrichtingsplan, omgevingsvergunning) die niet in dit wetsvoorstel worden geregeld. Bovendien is de concrete inhoud of invulling van die stukken en

de organisatorische inbedding en taakverdeling nog onbekend. Hierdoor is het moeilijk om dit wetsvoorstel op zichzelf te beoordelen, in te schatten of zaken daarin voldoende geregeld zijn, wat de risico's zijn en in het algemeen te beoordelen of het wetsvoorstel uitvoerbaar is.

In de bijlage treft u een notitie van de juristen van RWS (CD Expertise) met de belangrijkste aandachtspunten en opmerkingen per artikel.

5. Technisch-inhoudelijk

Er zijn technisch-inhoudelijke kansen en risico's, namelijk;

Kansen:
- Innovatieve laadtechnologieën en slimme verkeersmanagementsystemen (combi met in-car).
- Kansen zijn er om de verzorgingsplaatsen (verkeers-)veiliger en duurzamer en klimaatbestendiger (en wellicht onderhoudsarmer) her in te richten.
- Oplossen bestaande problematiek met verzorgingsplaatsen, zoals het tekort aan parkeerplaatsen voor vrachtwagens.
- Opm. in MvT par. 2.3 (p.25) is beschreven dat een publiek toegankelijk toiletvoorziening een voorwaarde is. Is het een kans om dit te verwerken in het wetsvoorstel.

Risico's:
- Meerdere laadpaal- en shopexploitanten op 1 verzorgingsplaats levert risico's op onder meer voor verkeersveiligheid.
- Binnen het bestaande areaal herinrichten is suboptimaal en beperkt de kansen
- Bestaande erfpachtgrenzen beperken RWS in de mogelijkheid om tot een optimale inrichting van de verzorgingsplaats te komen.

Er worden aanpassingen in normen voorgesteld, namelijk:
- Mogelijk een nieuwe richtlijn voor de inrichting van laadstations
- In de routekaart en inrichtingsplannen
- Nieuwe parkeernormen (truckparking)

Alternatieve brandstoffen
Artikel 3.1 van het concept wetsvoorstel behandelt de beschikbaarheid van alternatieve brandstoffen op verzorgingsplaatsen. Echter, de rest van het concept wetsvoorstel spreekt enkel over elektrisch laden. Het is van belang om te weten met welke alternatieve brandstoffen er rekening gehouden moet worden, want waterstofinstallaties vereisen meer ruimte en andere infrastructuur, dan laadpalen of biobrandstoffen. Bovendien wordt in de conceptwettekst geen onderscheid gemaakt tussen laden voor personenmobiliteit en zwaar transport. Bovenstaande keuzes hebben impact op de inrichting, de verkeersveiligheid, de exploitatievergunning, laadsnelheid, overnachtings- en parkeermogelijkheden voor trucks.
Daarnaast hangt de haalbaarheid van laadpunten op verzorgingsplaatsen af van de beschikbare netcapaciteit. Netcongestie is een groot maatschappelijk probleem dat buiten de invloedssfeer van RWS ligt, maar wel een essentiële randvoorwaarde is voor het uiteindelijk slagen van het nieuwe beleid. Het is nog niet duidelijk welke partij verantwoordelijk zal zijn voor het organiseren van de benodigde netaansluiting van de VZPs.

Onduidelijk is wat het beleid gaat worden t.a.v. overnachten door vrachtwagens (er staat nu kort parkeren, maar dat is niet gedefinieerd). Ook is er nog geen adequate

rekenregel voor met name vrachtwagens. De parkeeropgave drukt een groot stempel op het ruimtebeslag.

6. Communicatie en politiek-bestuurlijk

Participatie is onduidelijk beschreven in het wetsvoorstel Er is wel al enige jaren een omvangrijk participatietraject gaande met stakeholders De stakeholdergesprekken zijn meer i.r.t. dit beleidstraject, input opstellen beleid en niet i.r.t. uitvoeren wetgeving.

De nieuwe wetgeving levert mogelijk imagoschade op voor RWS als er niet tijdig aan de nieuwe verplichtingen kan worden voldaan. Als de inrichtingsplannen voor alle verzorgingsplaatsen niet tijdig gereed zijn en de uitrol van het nieuwe beleid daardoor opgehouden wordt, kan RWS gezien worden als belemmerende factor in verduurzaming van de sector (mobiliteit). Netcongestie kan ook voor vertraging zorgen in de realisatie van laadinfra.

De regelgeving levert politiek-bestuurlijke risico's op voor de eigen organisatie en RWS-top en/of onze bewindspersonen, als Rijkswaterstaat niet kan tijdig leveren. Bovendien concurreert het intern met andere opgaves, zoals de Instandhouding van eigen netwerken.

7. Markt

De inzet van de markt is onontbeerlijk, gelet op korte tijdspanne om ongeveer 70 inrichtingsplannen voor medio 2028 klaar te hebben en te realiseren. De markt zal niet alleen het grootste deel van de inrichtingsplannen opstellen, maar dient ook de fysieke herinrichting uitvoeren. Kennis en ervaring ontbreekt, hiermee ontbreekt zowel in de markt als bij RWS. Dit vraagt voorbereidingstijd en doorlooptijden die niet passen bij de gewenste invoeringstermijn van de wet. Dus de markt kan het gevraagde wellicht leveren, maar pas op langere termijn. Bovendien is de vraag te groot om bij 1 of enkele bureaus weg te zetten.

Wat betreft laadinfrastructuur kan de markt alleen leveren als er onderscheid gemaakt wordt tussen personenmobiliteit en zwaar transport. Dit zijn mogelijk 2 verschillende markten.

8. Burgers en Bedrijven

Het gescheiden veilen van percelen kan een sluitende exploitatie bemoeilijken, met bijvoorbeeld gevolgen voor beprijzen. Dit raakt niet direct RWS, maar heeft maatschappelijke consequenties die op termijn mogelijk negatieve gevolgen zouden kunnen geven voor het imago van RWS. Als de randvoorwaarden van de businesscase te beperkend zijn, dan kan dat resulteren in het ontbreken van voorzieningen op een verzorgingsplaats en gederfde huurinkomsten voor Rijkswaterstaat als en het perceel niet geveild wordt.

Nauwe samenwerking met markt lijkt noodzakelijk, onder meer vanwege de afnemende markt van fossiele brandstoffen en opkomende markt van laadinfra.