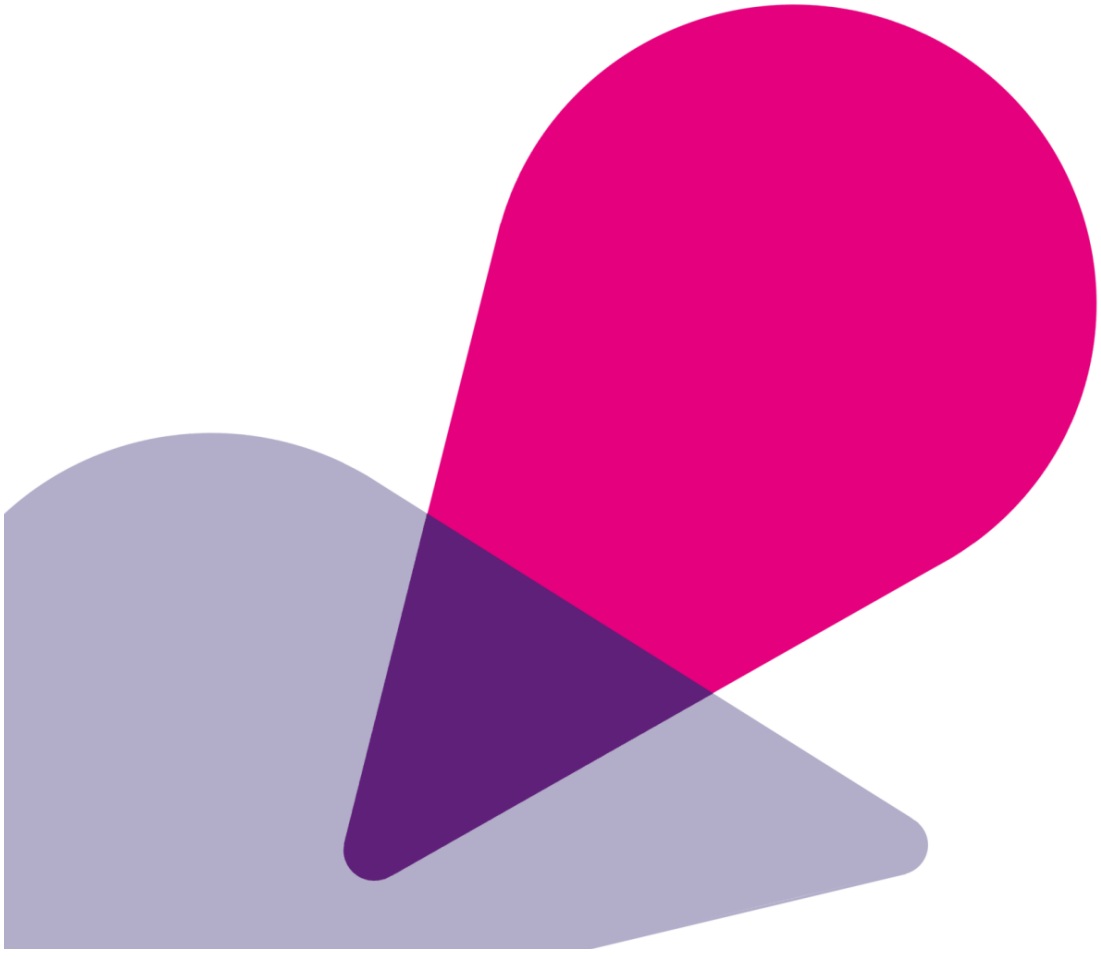
Autoriteit
Consument & Markt

Openbaar

Rapportage

Concurrentie laadexploitanten en shops op verzorgingsplaatsen



Markten goed laten werken voor mensen en bedrijven

ACM/UIT/638915

Concurrentie laadexploitanten en shops op verzorgingsplaatsen

Ons kenmerk : ACM/UIT/638915
Zaaknummer : ACM/24/193115
Datum : 30 april 2025

Inhoudsopgave

Concurrentie laadexploitanten en shops op verzorgingsplaatsen 1

Managementsamenvatting 5

1 Aanleiding en onderzoeksvragen 8
1.1 Aanleiding 8
1.2 Onderzoeksvragen 8
1.3 Afbakening 9
1.4 Leeswijzer 9

2 Concurrentie langs de snelweg 10
2.1 Aanbodkant 10
2.1.1 Laadlocaties 10
2.1.2 De laadketen 10
2.1.3 Aanbieders van snellaaddiensten op verzorgingsplaatsen 11
2.1.4 Snelladen op verzorgingsplaatsen 12
2.1.5 Laadinfrastructuur op verzorgingsplaatsen 13
2.2 Vraagkant 15
2.2.1 Ontwikkeling laadmarkt 16
2.2.2 Consumentenvoorkeuren voor (snel)laden 16
2.2.3 Betaalgedrag 18
2.2.4 Prijstransparantie 18
2.3 Bronnen van concurrentiedruk 18
2.3.1 Markt voor snellaadinfrastructuur 18
2.3.2 Markt voor het aanbieden van mobiliteitsdiensten voor laden 20
2.4 Concurrentie tussen shops 20
2.4.1 Beschrijving shop 20
2.4.2 Keuze voor de shop 21
2.5 Conclusies over de staat van concurrentie 21

3 Wenselijkheid van concurrentie 23
3.1 Het belang van concurrentie 23
3.2 Potentiële risico's 24
3.2.1 Theorie: *ruinous competition* en *race to the bottom* 24
3.2.2 *Ruinous competition* op de verzorgingsplaats 25
3.2.3 Een *race to the bottom* 25
3.2.4 Stilzwijgende afstemming 26
3.3 Meerdere shopaanbieders 26

4 Vormgeven van concurrentie 28
4.1 Aandachtspunten bij concurrentie op de verzorgingsplaats 28
4.1.1 Veilen of vergelijkende toets 28
4.1.2 Doel van de veiling 28
4.1.3 Eisen aan partijen 28
4.1.4 Aantal te veilen kavels 29
4.1.5 Biedrestrictie 29
4.1.6 Onverkochte kavels 29
4.1.7 Mogelijke kavelindelingen om concurrentie te creëren 30
4.1.8 Het combineren van verschillende kaveltypes 31
4.1.9 Complexiteit van de veiling 32

4.1.10 Informatie vanuit overheid en huidige vergunninghouders 32
4.2 Aanvullende maatregelen om concurrentie te stimuleren 33
4.2.1 (Prijs)transparantie 33
4.2.2 Interoperabiliteit 34
4.2.3 Gebiedscriterium 34

5 Advies 35

6 Bronnen 36

Managementsamenvatting

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het ministerie) heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) verzocht om advies over de huidige en een gewenste marktordening voor laaddiensten en shops op verzorgingsplaatsen langs de snelweg. De context van het verzoek is het beoogde beleid van het ministerie ten aanzien van verzorgingsplaatsen, waarvan het conceptwetsvoorstel 'marktordening voorzieningen op verzorgingsplaatsen' onderdeel is. In het huidige beleid worden meerdere aanbieders van laaddiensten en shops op de verzorgingsplaats toegestaan. Het wetsvoorstel laat nog open of dit zo blijft.[1]

Deze adviesrapportage beantwoordt de volgende vragen:

1. Wat is de staat van de concurrentie tussen laadpaalexploitanten langs het hoofdwegennet? En hoe werkt de concurrentie tussen uitbaters van shops op verzorgingsplaatsen?
2. Is het, gezien de staat van de concurrentie en het belang van de weggebruiker (consument), wenselijk om meerdere aanbieders van laadpalen en meerdere aanbieders van shops toe te staan op de verzorgingsplaats?
3. Op welke wijze(n) kan concurrentie tussen aanbieders van laaddiensten, en tussen aanbieders van shops, worden bevorderd?

Het uitbrengen van dit advies past bij de taak van de ACM om de goede werking van markten te bevorderen. Deze adviesrapportage is gebaseerd op bureauonderzoek. Daarbij is met name geput uit bestaande rapporten die het ministerie heeft laten opstellen, marktonderzoeken van mededingingsautoriteiten in omliggende landen, economische literatuur en interviews met twee veilingexperts. De ACM heeft geen eigen marktonderzoek uitgevoerd en geen onderzoeksbevoegdheden ingezet.

De ACM adviseert in deze rapportage over de staat van de concurrentie en de wijze waarop concurrentie kan worden bevorderd. Daarbij gaat de ACM niet in op de verhouding tussen het belang van concurrentie en andere publieke belangen, bijvoorbeeld (verkeers-)veiligheid, een doelmatig gebruik van het hoofdwegennet, verduurzaming van het wegverkeer en beschikbare netcapaciteit.

Wat betreft de staat van de concurrentie – de *eerste vraag* – concludeert de ACM het volgende. Concurrentiedruk voor laadexploitanten op een verzorgingsplaats komt vanaf nabijgelegen laadpalen van andere laadexploitanten, waarbij de meest directe vorm van concurrentiedruk van exploitanten op dezelfde verzorgingsplaats komt. Op twee momenten wordt er om de automobilist geconcurreerd. Ten eerste maakt deze een keuze voor een laadpas, waarbij de dekking van het netwerk een belangrijke rol speelt. De meeste automobilisten hebben meerdere laadpassen en maken dus gebruik van meer dan één netwerk. Ten tweede maakt de automobilist onderweg de keuze voor een (snel)laadpaal, onder andere op basis van locatie, prijs, beschikbaarheid en laadsnelheid.

Ook voor de shop geldt dat de concurrentiedruk groter is van shops op dezelfde verzorgingsplaats dan van shops op nabijgelegen verzorgingsplaatsen. De keuze voor een shop is afhankelijk van de behoeftes van de automobilist. Shopeigenaren spelen daar op in door hun assortiment daar op aan te passen.

Over de wenselijkheid van concurrentie op de verzorgingsplaats – de *tweede vraag* – concludeert de ACM als volgt. Veel automobilisten maken pas een keuze voor een laadexploitant nadat ze op een verzorgingsplaats zijn gestopt. Concurrentie op de verzorgingsplaats leidt tot meer keuze voor de consument, lagere prijzen en betere kwaliteit van het aanbod. Vanuit dat oogpunt is het onwenselijk om een beleidswijziging te maken naar exclusiviteit op de verzorgingsplaats, omdat dit ten koste zou gaan van deze voordelen.

[1] Zie het Concept wetsvoorstel wet marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen van 27 februari 2025 ten behoeve van de internetconsultatie.

Laadexploitanten krijgen door de mogelijkheid van concurrentie op de verzorgingsplaats bovendien meer mogelijkheden om hun netwerk uit te breiden. Dat intensiveert de concurrentie op het moment dat automobilisten voor een laadpas kiezen, omdat meer laadexploitanten in staat zijn een aantrekkelijk netwerk aan te bieden. Concurrentie vindt immers ook plaats op het niveau van het netwerk, waarbij laadexploitanten prijzen op nationaal niveau bepalen. Zelfs in het geval dat automobilisten hun keuze voor een laadpaalexploitant al eerder maken dan wanneer zij op de verzorgingsplaats aankomen of als die keuze niet op de verzorgingsplaats gemaakt kan worden, is het daarom waardevol om meer laadexploitanten op dezelfde verzorgingsplaats toe te staan.

De ACM acht het risico gering dat concurrentie op de verzorgingsplaats nadelig uitpakt voor kwaliteit, zoals te weinig laadpalen of lage laadsnelheden. Dit risico wordt ook wel *ruinous competition* genoemd. Consumenten kijken bij hun keuze voor een (snel)laadpaal niet alleen naar prijs, maar ook naar laadsnelheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het netwerk. De ACM stelt vast dat laadexploitanten zich hier nu daadwerkelijk op proberen te onderscheiden. Bij concurrentie op de verzorgingsplaats kan er een risico op stilzwijgend afstemmen ontstaan, maar dit risico is geen reden om op voorhand de concurrentie uit te schakelen.

Een verwante zorg is dat concurrentie op een verzorgingsplaats er toe zou leiden dat laadexploitanten hun vaste kosten niet kunnen dekken en geen redelijk rendement kunnen maken. Uit het feit dat op 40% van de verzorgingsplaatsen met laadinfrastructuur nu al meerdere laadexploitanten gevestigd zijn, blijkt dat zij concurrentie niet schuwen. Daarnaast zal naar verwachting de vraag naar laaddiensten en de behoefte aan laadstations sterk toenemen. De concurrentie op voorhand beperken leidt tot het risico dat consumenten een hogere prijs betalen dan nodig. Concurrentie op de verzorgingsplaats leidt tot meer keuze, lagere prijzen en betere kwaliteit voor de automobilist, terwijl de risico's beperkt zijn. Een beleidswijziging maken naar exclusiviteit zou ten koste gaan van die voordelen, wat de ACM als onwenselijk ziet.

Door meerdere shops per verzorgingsplaats toe te staan zal het productaanbod verbreden en beter aansluiten op de verschillende voorkeuren van consumenten, omdat deze shops zich zullen specialiseren naar subgroepen van bezoekers. De shop kan complementair zijn aan laden en de verkoop van motorbrandstoffen. Ruimtegebrek dwingt mogelijk wel tot een keuze tussen concurrentie tussen shops of concurrentie tussen laadexploitanten.

Over de mogelijkheden om concurrentie te stimuleren – de *derde vraag* – adviseert de ACM het volgende. Veilingen zijn een geschikt instrument om concurrentie op de verzorgingsplaats vorm te geven. Concurrentie op de verzorgingsplaats is bij voorkeur te realiseren door meerdere zelfde kaveltypes aan te bieden. Dit geeft de meeste zekerheid dat er daadwerkelijk concurrentie ontstaat. Een minder effectieve methode is om naast een los laadkavel een hybride kavel te veilen. Het hybride kavel geeft het recht om zowel motorbrandstoffen als elektrisch laden aan te bieden. Afhankelijk van de ontwikkelingen van laden en motorbrandstoffen zou naast dat recht ook de plicht kunnen bestaan om beiden te verkopen. De optie om meerdere laadkavels te veilen, biedt meer zekerheid dat er concurrentie op laden ontstaat. Dat komt omdat een gedupliceerd laadkavel alleen voor laden gebruikt kan worden, terwijl de eigenaar van een hybride kavel kan besluiten om laden niet, laat of beperkt aan te bieden. Een hybride kavel is wel een zinvolle aanvulling op het veilen van meerdere losse laadkavels. Een hybride kavel biedt mogelijk nog meer concurrentiedruk, en geeft aanbieders van motorbrandstoffen extra mogelijkheden om mee te gaan in de energietransitie. Als er niet genoeg ruimte is op een verzorgingsplaats voor meerdere losse laadkavels, biedt de hybride kavel een mogelijkheid om toch enige concurrentie op de verzorgingsplaats te organiseren.

Middels de veiling bepaalt de markt of en hoeveel ruimte er is voor het realiseren van concurrentie op de verzorgingsplaats. Omdat de markt voor (snel)laden een jonge en dynamische markt is, pleit de ACM voor terughoudendheid met het opleggen van restricties en verplichtingen. Een biedrestrictie die voorkomt dat één partij meerdere voorzieningen van eenzelfde type op de verzorgingsplaats in handen krijgt, is wel noodzakelijk. Voorafgaand aan veilingen moeten de randvoorwaarden voor potentiële deelnemers helder

zijn, bijvoorbeeld of en welke wijzigingen de verzorgingsplaats zal ondergaan en hoe wordt omgegaan met onverkochte kavels. Een voorafgaand marktonderzoek per verzorgingsplaats kan helpen bij het opstellen van het veilingontwerp.

Het vooraf verplicht combineren van bepaalde voorzieningen is over het algemeen een kunstmatige beperking van de concurrentie. Dit sluit ondernemers uit die zich specialiseren in één voorziening. Marktpartijen kunnen zelf kiezen of zij al dan niet voorzieningen willen combineren. Een hybride kavel die het recht geef om motorbrandstoffen en laden aan te bieden is een uitzondering op deze regel.

De ACM geeft naast de realisatie van concurrentie op de verzorgingsplaats een drietal aandachtspunten mee om de concurrentie in deze markt te bevorderen. Ten eerste is het van belang dat prijzen en andere relevante voorwaarden met betrekking tot laden online publiekelijk en vrijelijk beschikbaar zijn en blijven voor de automobilist, zodat deze het beste aanbod kan kiezen. Ten tweede moet interoperabiliteit bij het laden en betalen geborgd blijven. Dat betekent dat verschillende systemen, apparaten of programma's met elkaar kunnen samenwerken en informatie kunnen uitwisselen, ook als ze door verschillende makers zijn ontwikkeld. Daardoor behouden zowel ondernemers als consumenten keuzevrijheid. Ten slotte kan een gebiedscriterium ingezet worden in regio’s waar géén concurrentie op de verzorgingsplaats wordt gerealiseerd. Bij een gebiedscriterium mag een aanbieder niet dezelfde voorziening uitbaten op twee opeenvolgende verzorgingsplaatsen in dezelfde rijrichting.

1 Aanleiding en onderzoeksvragen

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het ministerie) heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) verzocht om advies over de huidige en een gewenste ordening van de markt voor laaddiensten en shops op verzorgingsplaatsen langs de snelweg. Het ministerie verzoekt de ACM om inzichten in de huidige staat van de concurrentie tussen laadexploitanten en hoe deze kan worden bevorderd. Ook verzoekt het ministerie de ACM in te gaan op (het bevorderen van) concurrentie tussen uitbaters van shops.

De context van het verzoek is het beoogde beleid van het ministerie ten aanzien van de verzorgingsplaatsen, waarvan de ordening van de laad -en shopmarkt een belangrijk onderdeel is.[2] Het conceptwetsvoorstel 'marktordening voorzieningen op verzorgingsplaatsen' maakt deel uit van dit beleid.[3] Hierin stelt het ministerie voor om zelf, middels een veiling, het initiatief te nemen voor het verdelen van exploitatievergunningen voor laden en shops op verzorgingsplaatsen. In het wetsvoorstel is nog open gelaten of op de verzorgingsplaats één of meer aanbieders van laaddiensten en/of shops zullen worden toegestaan.

De ACM heeft besloten in te gaan op het verzoek van het ministerie vanwege haar taak om de goede werking van markten te bevorderen. Bovendien sluit dit advies aan bij een van de focusgebieden van de ACM voor 2025: het versnellen van de energietransitie.

1.2 Onderzoeksvragen

Het ministerie stelt de volgende vragen[4]:

1. Wat is de staat van de concurrentie tussen laadpaalexploitanten langs het hoofdwegennet? En hoe werkt de concurrentie tussen uitbaters van shops op verzorgingsplaatsen?
2. Is het, gezien de staat van de concurrentie en het belang van de weggebruiker (consument), wenselijk om meerdere aanbieders van laadpalen en meerdere aanbieders van shops toe te staan op de verzorgingsplaats?
3. Op welke wijze(n) kan concurrentie tussen aanbieders van laaddiensten, en tussen aanbieders van shops, worden bevorderd?

Concurrentie kan volgens het ministerie gestimuleerd worden *tussen* verzorgingsplaatsen waarop steeds één aanbieder per voorziening actief is. Ook kan concurrentie gestimuleerd worden door meerdere aanbieders van voorzieningen *op* dezelfde verzorgingsplaats met elkaar te laten concurreren. Het ministerie vraagt de ACM deze beide mogelijkheden om concurrentie te stimuleren te vergelijken en de voor- en nadelen daarvan in kaart te brengen. Als de ACM adviseert om meerdere aanbieders van laaddiensten en/of shops op de verzorgingsplaats toe te staan, verzoekt het ministerie de ACM om ook de vormgeving daarvan te bespreken, onder meer door in te gaan op de verdeelmethode.[5]

In eerdere rapporten werd gesteld dat aan concurrentie tussen exploitanten van snellaadvoorzieningen *op* de verzorgingsplaats verschillende nadelen zouden kleven. Er zou onder meer een risico ontstaan op een *race to the bottom*, *ruinous competition* en stilzwijgende afstemming. De ACM betrekt deze overwegingen

[2] Adviesaanvraag marktwerking verzorgingsplaatsen, 27 januari 2025, met kenmerk IenW/BSK-2025/7723
[3] Kamerbrief 'Update 'verzorgingsplaatsen van de toekomst", 6 maart 2025, kenmerk IENW/BSK-2025/49818. https://open.overheid.nl/documenten/cda067ec-5f5e-462e-8f79-de1b5dc3714d/file. Het conceptwetsvoorstel is te raadplegen bij de internetconsultatie: https://www.internetconsultatie.nl/aanbod_van_voorzieningen_op_verzorgingsplaatsen/b1.
[4] Bijlage 'Nadere specificatie adviesvraag' met kenmerk IenW/BSK-2024/338906 bij de adviesaanvraag marktwerking verzorgingsplaatsen, 27 januari 2025, met kenmerk IenW/BSK-2025/7723.
[5] Bijlage 'Nadere specificatie adviesvraag' met kenmerk IenW/BSK-2024/338906 bij de adviesaanvraag marktwerking verzorgingsplaatsen, 27 januari 2025, met kenmerk IenW/BSK-2025/7723.

in haar analyse van de wenselijkheid van concurrentie tussen meerdere aanbieders op de verzorgingsplaats.

1.3 Afbakening

De ACM adviseert in deze rapportage vanuit concurrentie-perspectief. Dat wil zeggen dat de ACM adviseert over de wijze waarop concurrentie kan worden bevorderd om voor de consument tot het beste aanbod van laad- en shopdiensten te komen.[6] De ACM laat zich niet uit over de verhouding tussen het belang van concurrentie en andere publieke belangen die bij de keuzes omtrent de ordening van de verzorgingsplaats een rol kunnen spelen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om (verkeers-)veiligheid, een doelmatig gebruik van het hoofdwegennet en verduurzaming van het wegverkeer.[7] Ook de beschikbare netcapaciteit speelt hierbij een rol.

De ACM beantwoordt bovenstaande vragen op basis van bureauonderzoek. Hierbij wordt geput uit bestaande rapporten in opdracht van het ministerie, rapporten van buitenlandse mededingingsautoriteiten, economische literatuur en data van de RVO. Ook heeft de ACM ten behoeve van dit advies met twee veilingexperts gesproken. De ACM heeft geen eigen marktonderzoek uitgevoerd en geen onderzoeksbevoegdheden ingezet voor dit rapport.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt gestructureerd. Hoofdstuk 2 geeft een antwoord op de eerste vraag van het ministerie en beschrijft de staat van concurrentie tussen laadexploitanten langs het hoofdwegennet. Daarbij wordt ingegaan op belangrijke kenmerken aan de aanbod- en vraagkant van de markt en volgt er een beschrijving van het concurrentiespel. Daarnaast beschrijft dit hoofdstuk hoe de concurrentie werkt tussen shops op verzorgingsplaatsen.

Hoofdstuk 3 beantwoordt de deelvraag van het ministerie over de wenselijkheid van (meer) concurrentie. Het hoofdstuk onderbouwt dat concurrentie tussen laadexploitanten en shops op de verzorgingsplaats leidt tot voordelen in de zin van meer keuze, lagere prijzen en hogere kwaliteit oplevert voor de automobilist. Verder motiveert de ACM dat de zorgen en risico's omtrent concurrentie onwaarschijnlijk zijn. Een beleidswijziging maken naar exclusiviteit zou ten koste gaan van de voordelen van concurrentie, wat de ACM als onwenselijk ziet.

Hoofdstuk 4 beantwoordt de vraag van het ministerie over op welke wijze concurrentie tussen aanbieders van laaddiensten en van shops kan worden vormgegeven. Het beschrijft een aantal aandachtspunten bij het vormgeven van concurrentie, zowel op de verzorgingsplaats als tussen verzorgingsplaatsen. Veilingaspecten spelen hierbij een belangrijke rol. Hoofdstuk 5 sluit deze rapportage af met een samenvatting van het advies.

[6] De ACM heeft niet specifiek gekeken naar vrachtwagenladen, en heeft in het onderzoek geen specifieke inzichten verkregen over de marktdynamiek van vrachtwagenladen. Op basis van de algemene inzichten over concurrentie (zoals beschreven in Hoofdstuk 3) kan onderbouwd worden dat concurrentie voordelig kan uitpakken voor vrachtwagenladen. Echter, inzicht in de impact van concurrentie op de verzorgingsplaats specifiek voor vrachtwagenvervoer zou meer onderzoek vereisen.
[7] Adviesvraag marktwerking verzorgingsplaatsen, 27 januari 2025, met kenmerk IenW/BSK-2025/7723 en bijlage 'Nadere specificatie adviesvraag' met kenmerk IenW/BSK-2024/338906.

2 Concurrentie langs de snelweg

Dit hoofdstuk beantwoordt de eerste vraag van het ministerie en beschrijft de staat van concurrentie tussen laadexploitanten langs het hoofdwegennet. Hieruit blijkt dat naast laden op verzorgingsplaatsen langs de snelweg er voor automobilisten die onderweg bijladen beperkt geschikte alternatieven zijn. De behoefte van deze consument onderscheidt zich van een consument die bijvoorbeeld thuis laadt. Daarnaast beschrijft dit hoofdstuk hoe de concurrentie werkt tussen shops op verzorgingsplaatsen.

Paragraaf 2.1 gaat in op de aanbodkant, waaronder de laadketen en kostenstructuur, de verschillende aanbieders van laaddiensten en de faciliteiten op verzorgingsplaatsen. Paragraaf 2.2 beschrijft hoe de vraag vanuit consumenten voor snellaaddiensten tot stand komt, en welke factoren een rol spelen in de keuze van de consument. Hoe het concurrentiespel tussen laadexploitanten en aanbieders van laadpassen er uit ziet, komt aan bod in paragraaf 2.3. Paragraaf 2.4 beschrijft hoe de concurrentie tussen shops op de verzorgingsplaats werkt. In paragraaf 2.5 staan conclusies over de staat van concurrentie langs de snelweg.

2.1 Aanbodkant

2.1.1 Laadlocaties

De behoefte van de automobilist verschilt per laadlocatie. Aanbieders van laadinfrastructuur spelen in op die behoefte en bieden laadpalen aan op verschillende locaties:

- **Onderweg laden** vindt plaats op verzorgingsplaatsen langs snelwegen, bij op- en afritten langs snelwegen en op het onderliggende wegennet. De gebruiker is onderweg en wil (bij)laden om de reis voort te zetten. Onderweg laden gebeurt met snelladers met een vermogen van 50kW tot 350kW.
- **Thuis laden** gebeurt via een laadpaal in de garage, op de oprit van een woning, via een stopcontact thuis of bij een openbare laadpaal in de buurt van de woning. Omdat het laden vaak in de nacht plaatsvindt, speelt de laadsnelheid een minder prominente rol.
- **Bestemmingsladen** vindt plaats bij een laadpaal bij de bestemming. Dit kan bij een openbare laadpaal zijn, bijvoorbeeld bij een restaurant, woonboulevard of een supermarkt. Daarnaast betreft dit laden via een laadpaal bij het werk.

Paragraaf 2.3 beschrijft dat er voor onderweg laden beperkte concurrentiedruk uitgaat vanuit thuis- en bestemmingsladen. Voor de automobilist die onderweg moet bijladen zijn er beperkt aantrekkelijke alternatieven naast laden op een verzorgingsplaats langs de snelweg. Daarom richt de rapportage hieronder zich specifiek op snelladen op verzorgingsplaatsen langs snelwegen.

2.1.2 De laadketen

Bij het aanbieden van openbare (snel)laadinfrastructuur zijn verschillende spelers betrokken. Figuur 1 toont een versimpelde weergave van de laadketen.

- **Laadexploitanten** (of **Charge point operators,** CPO's) installeren en exploiteren de (snel)laadpaal. Bij een laadpaal kan een automobilist op verschillende manieren betalen, zoals met een laadapp, een laadpas of *ad hoc*-betalen (zonder contractuele relatie, met een betaalpas).
- **Mobility service providers** (MSP's) bieden laaddiensten aan eindgebruikers aan, bijvoorbeeld met een laadpas of een laadapp zodat de eindgebruiker toegang krijgt tot een netwerk van (snel)laadpalen. De laadpas en/of laadapp kan in abonnementsvorm komen. De MSP maakt (al dan niet via een tussenspeler) afspraken met laadexploitanten voor het gebruik van de laadpalen. Een MSP kan verticaal geïntegreerd zijn met een laadexploitant.

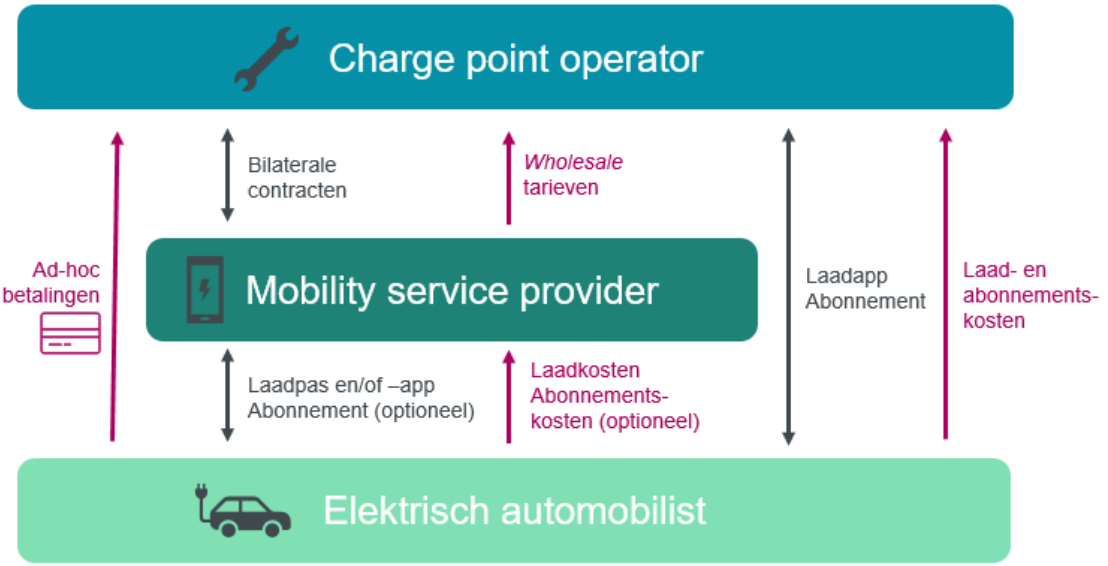
Het tarief dat een automobilist betaalt bij een (snel)laadpaal bestaat uit verschillende componenten, en is afhankelijk van de betalingsmethode. Een laadexploitant bepaalt in eerste instantie een standaardtarief per kWh voor het gebruik van de (snel)laadpaal. Een laadexploitant kan daarnaast met MSP's afspraken maken over de laadtarieven. Sommige laadexploitanten bieden hun eigen laadapps aan, waarbij automobilisten tegen betaling van een vast bedrag per maand korting krijgen op laadtarieven van de laadexploitant. Bij ad-hoc betalingen (via QR-code, met creditcard of pinpas) betaalt de automobilist het tarief dat is bepaald door de laadexploitant.

Het tarief dat een MSP rekent voor het laden bestaat doorgaans uit een tarief per kWh, mogelijk een starttarief en een mogelijke opslag. Het tarief per kWh kan een met de laadexploitant onderhandeld tarief zijn, het standaardtarief dat door de laadexploitant is bepaald of een vast tarief dat door de MSP is bepaald. Het starttarief is een vast bedrag (bijvoorbeeld € 0,35) dat per laadsessie wordt gerekend. Sommige MSP's rekenen een opslag per kWh, of een percentage van het totaalbedrag.

MSP's bieden laadpassen en/of -apps zowel gratis als in abonnementsvorm aan. Bij een abonnement betaalt de automobilist een vast bedrag per maand, en krijgt daarvoor een lager tarief en/of geen start- en opslagtarief. Betaalt een automobilist met een laadpas, dan koopt de MSP bij de laadexploitant als het ware een laadsessie in tegen een *wholesale*-tarief.

Laadexploitanten en MSP's bepalen hun tarieven voor snelladen doorgaans op landelijk niveau. Eén onderneming maakte onderscheid in het kWh-tarief voor snelladen voor snelweg en niet-snelweg, maar heeft dit teruggedraaid. Ondernemingen kunnen dynamische tarieven hanteren, zo hanteert Tesla piek- en daltarieven. Voor AC-laden (regulier laden) bestaan regionale tarieven tot op straatniveau. Snellaadtarieven zijn in Nederland (nog) niet afhankelijk van laadsnelheid, dit is wel het geval in een aantal andere Europese landen.[8]

Figuur 1: Versimpelde weergave van de laadketen, met daarin een laadexploitant (charge point operator), mobility service provider en de automobilist.



2.1.3 Aanbieders van snellaaddiensten op verzorgingsplaatsen

Verschillende laadexploitanten zijn actief op verzorgingsplaatsen langs de Nederlandse snelwegen. De bedrijfsmodellen van deze aanbieders kunnen verschillen aan de hand van welke activiteiten de groep uitvoert waartoe de aanbieder behoort. De aanbieders van snellaaddiensten kunnen bijvoorbeeld verticaal geïntegreerd zijn met een MSP, of onderdeel zijn van een groep die actief is in energieproductie.

[8] Zo hanteert bijvoorbeeld een aanbieder van snelladen verschillende tarieven voor Fast Charging (50 kWh) en Ultra-Fast Charging (150-350 kWh).

Op 31 december 2024 waren er 13 verschillende partijen actief in het aanbieden van snellaadinfrastructuur op verzorgingsplaatsen langs Nederlandse snelwegen. Daarvan waren 9 partijen actief op meerdere verzorgingsplaatsen. Deze partijen worden hieronder gecategoriseerd naar gelang van de verschillende bedrijfsstructuren:

- Gespecialiseerde snellaadaanbieders zijn gericht op het aanbieden van laaddiensten aan eindgebruikers door het beschikbaar stellen van snellaadinfrastructuur. Voorbeelden zijn FastNed en Allego.
- Producenten van elektrische voertuigen kunnen snellaadinfrastructuur aanbieden. Voorbeelden zijn IONITY, een Europees laadnetwerk van snelladers dat is opgericht door een aantal autoproducenten, en Tesla.[9] De laadinfrastructuur die zij aanbieden is interoperabel met andere merken.
- Producenten en retailers van olie en gas kunnen naast de verkoop van motorbrandstoffen ook snellaadinfrastructuur aanbieden. Deze partijen kunnen een gevestigde positie hebben op verzorgingsplaatsen door de verkoop van motorbrandstoffen. Voorbeelden hiervan zijn Shell, BP en TotalEnergies.
- Energieleveranciers in Nederland zijn beperkt actief in het aanbieden van snellaadinfrastructuur op verzorgingsplaatsen. Momenteel is er één energieleverancier actief in het aanbieden van snellaadpalen op de verzorgingsplaats..

2.1.4 Snelladen op verzorgingsplaatsen

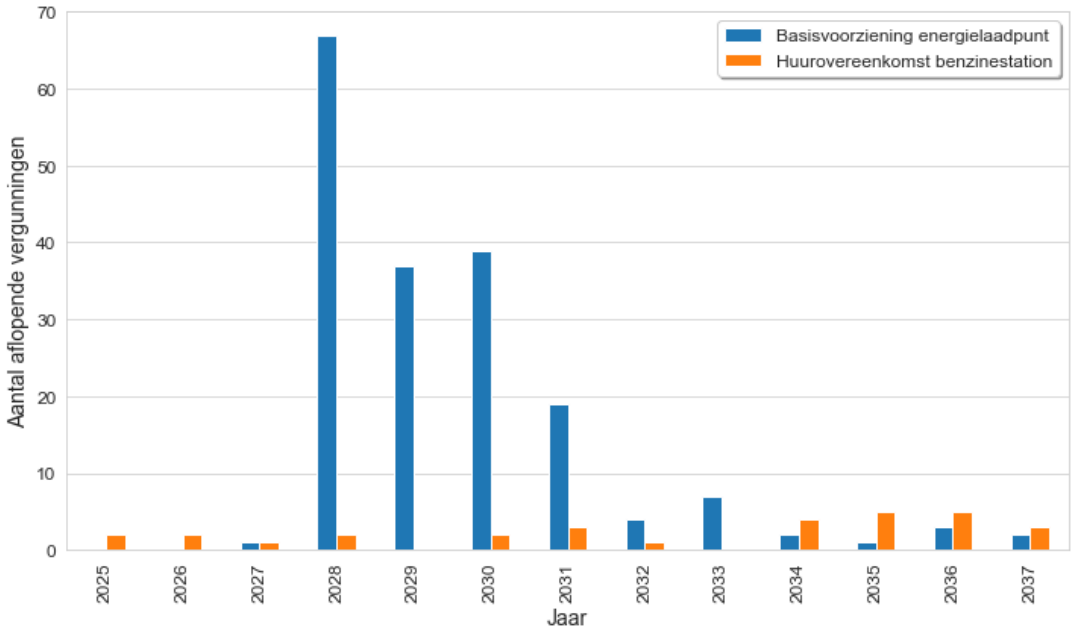
Laadexploitanten kunnen onder het huidige regime een vergunning op een verzorgingsplaats verwerven via een basisvoorziening energielaadpunt of een aanvullende voorziening energielaadpunt. De minister van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de vergunningverlener, waarbij Rijkswaterstaat als wegbeheerder de vergunningsaanvragen beoordeelt.

- **Basisvoorziening energielaadpunt:** Sinds 2012 is het mogelijk om een vergunning aan te vragen voor een basisvoorziening energielaadpunt op verzorgingsplaatsen langs snelwegen. De vergunning had een looptijd van 15 jaar. Voor verzoeken om een vergunning die uiterlijk 16 januari 2012 zijn ingediend, gold dat indien er meer vergunningen waren aangevraagd dan dat er ruimte was, de aangevraagde energielaadpunten evenredig verdeeld werden onder de aanvragers. Indien er onvoldoende plaats was, werd er onder de aanvragers geloot. Verzoeken na 2012 werden behandeld op volgorde van binnenkomst, mits er voldoende ruimte beschikbaar was op de betreffende verzorgingsplaats.[10] Na een wijziging in 2017 geldt dat er slechts één basisvoorziening energielaadpunt is toegestaan per verzorgingsplaats.[11]
- **Aanvullende voorziening energielaadpunt:** Voor vergunningen die waren gekoppeld aan een andere faciliteit, zoals een tankstation of wegrestaurant, werd de looptijd van de vergunning gelijk gesteld aan die van de hoofdvoorziening. Voor aanvullende laadvoorzieningen die niet aan een bestaande voorziening waren gekoppeld, was er geen uniforme regeling. In deze gevallen werd de geldigheidsduur bepaald op basis van specifieke beleidsmatige en ruimtelijke overwegingen.[12]

In 2022 is de vergunningverlening voor laadpunten op verzorgingsplaatsen gewijzigd.[13] Nieuwe vergunningen worden sindsdien verleend met een geldigheidsduur die is afgestemd op de afloopdatum van bestaande vergunningen voor basisvoorzieningen energielaadpunt of huurovereenkomsten voor tankstations op dezelfde verzorgingsplaats. Figuur 2 toont een overzicht van het aantal verzorgingsplaatsen per jaar waarin de basisvoorziening of huurovereenkomst afloopt. Hieruit blijkt dat met name de vergunning basisvoorziening laadpunt op een groot aantal verzorgingsplaatsen in de komende jaren zal aflopen.

[9] Tesla is niet actief op Nederlandse verzorgingsplaatsen langs snelwegen, maar wel bij op- en afritten van snelwegen.
[10] Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-23149.html
[11] Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-11880.html
[12] Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-32554.html
[13] Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-32554.html

Figuur 2: Aantal verzorgingsplaatsen per jaar waarin de vergunning basisvoorziening laadpunt of de huurovereenkomst benzinestation afloopt.[14]



2.1.5 Laadinfrastructuur op verzorgingsplaatsen

Op verzorgingsplaatsen worden verschillende voorzieningen aangeboden. De verzorgingsplaats heeft als doel dat weggebruikers hun reis kunnen onderbreken, bijvoorbeeld om te laden, tanken, rusten, een sanitaire stop of om wat te eten en te drinken. Die voorzieningen dragen bij aan de verkeersveiligheid en een doelmatig gebruik van het hoofdwegennet, doordat gebruikers niet hoeven uit te wijken naar het onderliggende wegennet voor een pauze. Het beleid van het ministerie streeft er naar om langs snelwegen ongeveer elke 20 kilometer een verzorgingsplaats met voorzieningen aan te bieden. Tabel 1 toont een overzicht van de voorzieningen die op verzorgingsplaatsen worden geboden.

Tabel 1: Verzorgingsplaatsen langs het hoofdwegennet en voorzieningen.[15]

Wat	Aantal
Aantal verzorgingsplaatsen	288
Verzorgingsplaatsen met enkel parkeervoorzieningen	55
Met tankstation/servicestation	233
Met wegrestaurant	36
Met snellaadvoorzieningen	196
Met enkele laadaanbieder	120
Met meerdere laadaanbieders	76
Totaal aantal laadpunten op verzorgingsplaatsen	1499

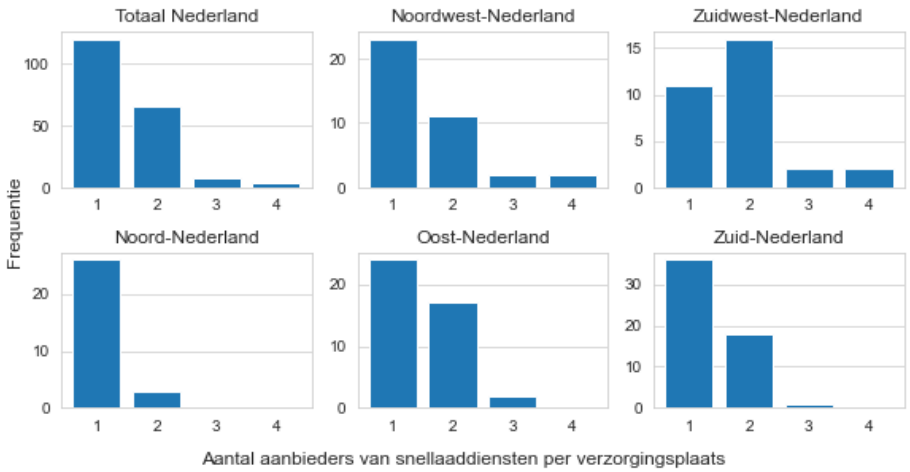
Op ongeveer 40% van de verzorgingsplaatsen waar snellaadvoorzieningen worden aangeboden, is er sprake van concurrentie op de verzorgingsplaats tussen meerdere aanbieders. Dit betreft doorgaans twee partijen, maar kan oplopen tot vier partijen die laaddiensten aanbieden. Het aantal verzorgingsplaatsen waar meerdere partijen snellaaddiensten aanbieden is tussen mei 2022 en december 2024 met 49% gestegen.[16] In diezelfde periode is het aantal gerealiseerde snellaadpunten op verzorgingsplaatsen met

[14] Zie https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/beleid/2022/tijdelijke-beleidsregel-elektrische/
[15] De tabel is gebaseerd op data over snellaadinfrastructuur op verzorgingsplaatsen van 31 december 2024, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) en informatie uit Rapport Impuls Economen,Bescherming persoonlijke leefsfeer (2022). Vraag en aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen.
[16] Uit data van RVO over snellaadinfrastructuur op verzorgingsplaatsen van 31 december 2024 komt naar voren dat op dat moment er op 76 verzorgingsplaatsen meerdere aanbieders actief waren. In 2022 waren op 51 verzorgingsplaatsen meerdere

140% toegenomen.[17] Het totaal aantal snellaadpunten zal naar verwachting verder toenemen, met zo'n 450% in 2040.[18]

De frequentie waarmee meerdere aanbieders van laaddiensten op één verzorgingsplaats aanwezig zijn, verschilt per regio. Figuur 3 toont voor Nederland en voor de NAL-regio's de frequentie van het aantal aanbieders van laaddiensten op verzorgingsplaatsen.[19] In gebieden met een hogere populatiedichtheid komt het vaker voor dat meerdere aanbieders laaddiensten op de verzorgingsplaats aanbieden. Zo zijn er meerdere aanbieders op 10% van de verzorgingsplaatsen in de regio Noord-Nederland, ten opzichte van 65% van de verzorgingsplaatsen in de regio Zuidwest-Nederland. De groeiende adoptie van elektrische voertuigen leidt tot een toenemende vraag naar snellaadinfrastructuur, wat tot concurrentie op de verzorgingsplaatsen lijkt te leiden (voor zolang het vergunningenbeleid hier ruimte aan gaf).

Figuur 3: Frequentie van het aantal laadaanbieders per verzorgingsplaats in Nederland en in NAL-regio's.[20]



Dat meerdere aanbieders per verzorgingsplaats vaker in dichtbevolktere regio's voorkomt toont ook Figuur 4, die de kaart van Nederland toont met daarop verzorgingsplaatsen. De kleuren geven het aantal aanbieders op de verzorgingsplaats weer. Dit versterkt het beeld dat meerdere aanbieders op een verzorgingsplaats met name in regio's voorkomt waar de vraag naar elektrisch laden hoger is.

aanbieders van laaddiensten actief. Zie Rapport Impuls Economen, Bescherming persoonlijke leefsfeer (2022). Vraag en aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen.

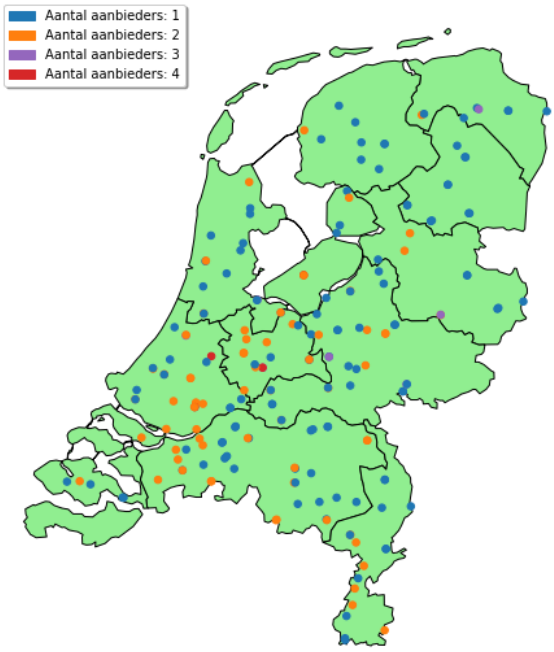
[17] Uit data van RVO over snellaadinfrastructuur op verzorgingsplaatsen van 31 december 2024 komt naar voren dat op dat moment 1499 snellaadpunten geïnstalleerd waren. In 2022 waren er 625 snellaadpunten op verzorgingsplaatsen gerealiseerd. Zie Rapport Impuls Economen, Bescherming persoonlijke leefsfeer (2022). Vraag en aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen.

[18] Op basis van data uit de laadinfrastructuur databank van RVO en prognoses van ElaadNL voor het aantal snellaadpunten in Nederland tot en met 2050. Zie ook Figuur 6. Voor de berekening gaan we uit van 'Prognose Hoog', omdat de realisatie van het aantal snellaadpunten in 2024 de 'Prognose Midden' voor 2025 al overtreft.

[19] NAL-regio's zijn als volgt gedefinieerd: Noord: Friesland, Groningen, Drenthe. Noordwest: Noord Holland, Flevoland, Utrecht. Oost: Overijssel, Gelderland. Zuid: Limburg, Noord Brabant. Zuidwest: Zuid Holland, Zeeland.

[20] Bron: data over snellaadinfrastructuur op verzorgingsplaatsen van 31 december 2024, RVO

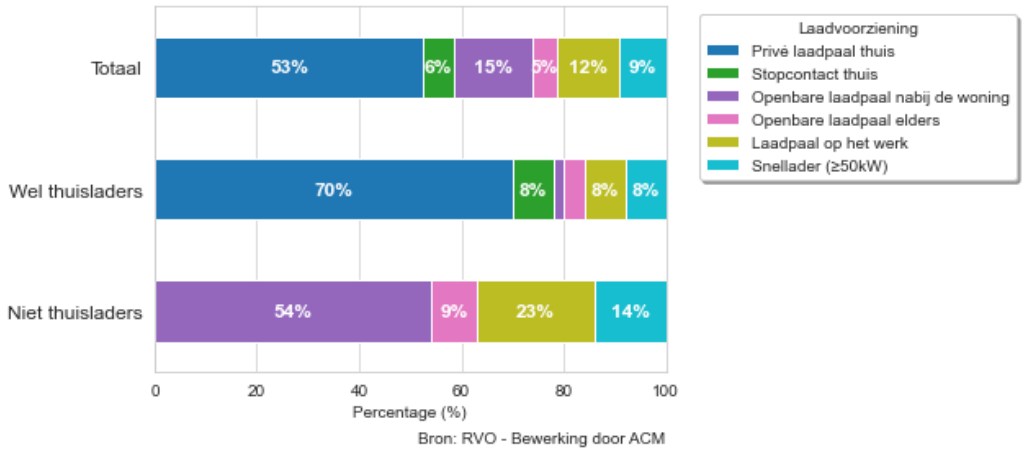
Figuur 4: Verzorgingsplaatsen met laadinfrastructuur in Nederland met het aantal laadexploitanten per verzorgingsplaats.[21]



2.2 Vraagkant

De consument kan op verschillende locaties zijn auto laden. Consumenten laden voornamelijk thuis, aan een privé laadpaal aan huis, via het stopcontact of aan een openbare laadpaal in de buurt. Een deel van het laden gebeurt op de bestemming zoals bij een laadpaal op werk of een openbare laadpaal elders. Figuur 5 toont aan dat in Nederland snelladers gemiddeld in 9% van de laadbehoefte van elektrische rijders voorzien. Voor elektrische rijders die geen toegang hebben tot een privé laadpaal thuis is dit percentage 14%. Een belangrijke plek waar automobilisten snelladen is op verzorgingsplaatsen langs snelwegen.

Figuur 5: Overzicht van het percentage geladen kilometers per laadvoorzieningen in 2024, met uitsplitsing naar de mogelijk om thuis te laden.[22]

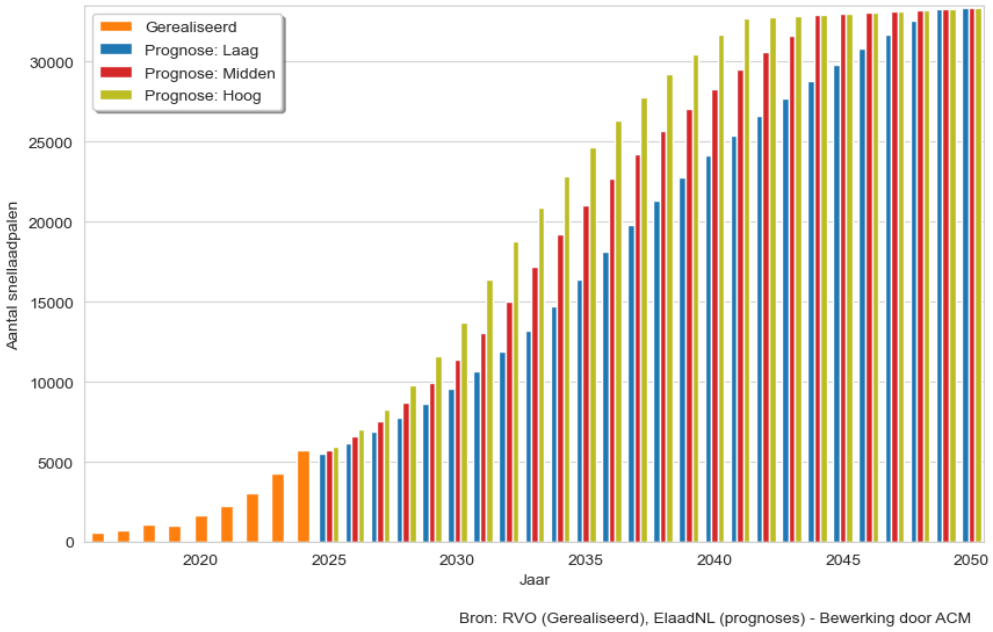


[21] Bron: Data over snellaadinfrastructuur op verzorgingsplaatsen van 31 december 2024, RVO
[22] Zie p. 16 van Nationaal Laadonderzoek (2024), Laden van elektrische auto's in Nederland – *Ervaringen en meningen van EV-rijders*, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

2.2.1 Ontwikkeling laadmarkt

De verwachting is dat de vraag naar snelladen sterk gaat toenemen. Europees beleid stelt dat per 2035 alle nieuw verkochte auto's uitstootvrij moeten zijn. Steeds meer consumenten zullen daarom de overstap maken naar elektrisch rijden. Daarnaast maken consumenten die geen toegang tot een privé laadpaal hebben relatief meer gebruik van snelladers.[23] De adoptie van elektrisch rijden onder deze groep blijft momenteel nog achter. Zodra ook deze groep de overstap maakt naar elektrisch rijden is het waarschijnlijk dat de vraag naar snelladers sneller zal toenemen. Figuur 6 toont de verwachte ontwikkeling van snellaadinfrastructuur in Nederland, en daarmee dat de transitie naar elektrisch rijden nog aan het begin staat.

Figuur 6: Het gerealiseerd aantal snelladers in Nederland tot en met 2024 en prognoses tot 2050.[24]



Bron: RVO (Gerealiseerd), ElaadNL (prognoses) - Bewerking door ACM

2.2.2 Consumentenvoorkeuren voor (snel)laden

De consument moet op twee momenten een keuze maken met betrekking tot snelladen. Het eerste moment betreft de keuze voor een laadpas of -app. Hiermee kiest de consument van welk netwerk van (snel)laadpalen hij gebruik wil maken. Het tweede moment betreft de keuze tussen verschillende snellaadpalen als de consument onderweg is en er meerdere aanbieders aanwezig zijn. De twee concurrentiemomenten worden hierna beschreven.

Zakelijke automobilisten hebben een lagere prijsgevoeligdheid als zij niet zelf de kosten van het laden dragen. Hun situatie verschilt daarmee van die van de particuliere automobilist. In 2024 was ongeveer 26% van de (elektrische) automobilisten een zakelijke rijder.[25] De keuze voor laadpas of -app wordt dan doorgaans gemaakt door de werkgever, die op zijn beurt wel rekening kan houden met prijs en andere factoren.

2.2.2.1 Keuze voor een laadpas en/of -app

Een automobilist kan met een laadpas of -app zijn elektrische voertuig opladen bij een laadpunt. Met een laadpas wordt de laadpaal geactiveerd voor een laadsessie. Een laadapp biedt vaak extra functies zoals

[23] Consumenten die geen toegang hebben tot een privé laadpaal laden 14% van de kilometers aan snelladers, t.o.v. 8% van de consumenten die een privé laadpaal hebben, zie Nationaal Laadonderzoek (2024), Laden van elektrische auto's in Nederland – *Ervaringen en meningen van EV-rijders*, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
[24] Deze figuur ziet op het *totaal* aantal snelladers in Nederland, en dus niet alleen op snelladers gesitueerd op verzorgingsplaatsen langs de snelweg. Bron: data uit de laadinfrastructuur databank van RVO en prognoses van ElaadNL voor het aantal snellaadpunten in Nederland tot en met 2050.
[25] Zie Nationaal Laadonderzoek (2024), Laden van elektrische auto's in Nederland – *Ervaringen en meningen van EV-rijders*, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

realtime inzicht in beschikbare laadpunten, het starten en stoppen van laadsessies en het inzien van laadkosten.

De Nederlandse (elektrische) automobilist heeft gemiddeld twee tot drie laadpassen en twee tot drie laadapps.[26] 65% van de automobilisten kiest bewust voor een specifieke laadpas. Het belangrijkste aspect in de keuze voor een laadpas is de (internationale) dekking van het netwerk.[27] Daarna volgen de kosten bij de laadpaal die de consument gebruikt, goedkope laadtarieven in de totale voorzieningenmix (snelladen, op werk en openbaar), vaste tarieven en de duurzaamheid van de aanbieder.

Aanbieders kunnen hun laadpas en/of -app verder onderscheiden aan de hand van loyaliteitsschema's. Zo biedt een enkele aanbieder de mogelijkheid om punten te sparen voor elke laadsessie, waarmee bijvoorbeeld een kop koffie voor onderweg gekocht kan worden. Loyaliteitsschema's kunnen een rol spelen in de keuze van de consument.

2.2.2.2 Keuze voor een laadpaal

De voorkeuren van een consument die onderweg op een verzorgingsplaats moet bijladen, verschillen van een consument die thuis kan laden. Onderweg laden betekent dat het laden onderdeel wordt van de reis die de consument aflegt. De laadtijd speelt dan voor de consument een belangrijkere rol ten opzichte van thuis laden.

De keuze van de consument voor een verzorgingsplaats is grotendeels gedreven door gemak en de behoefte om te pauzeren tijdens een reis.[28] De nabijheid van de snellader is voor Nederlandse automobilisten de voornaamste reden om voor een snellader te kiezen.[29] Dat is in lijn met de aanname dat consumenten hun reistijd willen minimaliseren.[30] De meeste automobilisten zijn dus niet (snel) bereid om van de route af te wijken waarbij extra reistijd ontstaat. De kosten van het laden en de laadsnelheid zijn andere parameters waarop de consument zijn keuze baseert.[31] Snelladers worden met verschillende snelheden aangeboden, van 50kW tot 350kW. Consumenten zijn waarschijnlijk bereid meer te betalen voor een hogere laadsnelheid om hun reistijd te minimaliseren. De aanwezigheid van andere faciliteiten en wie de exploitant is, spelen een kleinere rol voor de consument in hun keuze voor een snellader.

Automobilisten kunnen ook via hun navigatiesoftware bepalen waar zij gaan laden of zelf hun route van tevoren uitstippelen. Zij zullen van tevoren hun keuze baseren op eerdere ervaringen bij specifieke laadpalen, en bij welke laadpaalexploitanten zij terecht kunnen met hun laadpassen.

Laadexploitanten geven aan dat zij concurreren door het bieden van de beste service, waaronder prijs, betrouwbaarheid, gemak (van het gebruik), comfort en andere kwaliteitskenmerken.[32]

Consumenten kunnen knelpunten ervaren bij het snelladen. De meest voorkomende knelpunten in 2024 hadden te maken met beschikbaarheid, defecte laadpalen en de laadsnelheid.[33] Het aantal automobilisten dat knelpunten ervaart bij snelladen is in de periode van 2021 tot 2024 afgenomen van 62% naar 30%.[34]

[26] Zie p. 20 van Nationaal Laadonderzoek (2024), Laden van elektrische auto's in Nederland – *Ervaringen en meningen van EV-rijders*, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
[27] Zie p. 20 van Nationaal Laadonderzoek (2024), Laden van elektrische auto's in Nederland – *Ervaringen en meningen van EV-rijders*, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
[28] Zie paragraaf 4.10 van Competition and Markets Authority, Electric Vehicle Charging Study, 23 juli 2021
[29] Zie p.32 van Nationaal Laadonderzoek (2024), Laden van elektrische auto's in Nederland – *Ervaringen en meningen van EV-rijders*, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
[30] Zie SEO (2024) Marktordening Verzorgingsplaatsen, *Toetsing beleidsvisie "Verzorgingsplaatsen van de Toekomst"*, en Dorsey et al. (2022)
[31] Zie Nationaal Laadonderzoek (2024), Laden van elektrische auto's in Nederland – *Ervaringen en meningen van EV-rijders*, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland., McKinsey & Company (2024) Exploring consumer sentiment on electric-vehicle charging
[32] Zie de reactie van FastNed van 5 januari 2021 op de *Invitation to Comment,* Competition and Markets Authority: Electric Vehicle Charging Market Study, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6038ec8fe90e070555cedc1c/Fastned.pdf
[33] Zie p. 31 van Nationaal Laadonderzoek (2024), Laden van elektrische auto's in Nederland – *Ervaringen en meningen van EV-rijders*, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
[34] Zie p. 31 van Nationaal Laadonderzoek (2024), Laden van elektrische auto's in Nederland – *Ervaringen en meningen van EV-rijders*, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. 'anders' is hierin niet gedefinieerd.

De twee meest hinderlijke knelpunten bij snelladen zijn defecte laadpalen en een niet-werkende laadpas of -app.

2.2.3 Betaalgedrag

Een consument kan in Nederland op verschillende manieren betalen bij een snellaadpaal. Bij de snellader laadt 60% van de consumenten met een laadpas, 23% met een laadapp en 16% anders.[35] De consument kan er ook voor kiezen om *ad hoc* te betalen, direct met een pinpas of via een QR-code. Voor *ad hoc* laden geldt één prijs per (snel)laadpaal en er zijn minder prijscomponenten. Met <1% wordt *ad hoc*-laden in Nederland bijna niet gebruikt.

2.2.4 Prijstransparantie

Nederlandse automobilisten vinden prijstransparantie bij een snellaadpaal belangrijk. Zo vindt 79% van de automobilisten die zelf betalen het (enigszins) belangrijk om bij een openbare laadpaal vooraf inzicht te hebben in het laadtarief.[36] De prijstransparantie bij (snel)laadpalen lijkt beperkt. 29% van de automobilisten die zelf betaalt voor het laden van de elektrische auto, weet meestal niet of nooit wat men betaalt voor het laden aan de snellader.[37]

2.3 Bronnen van concurrentiedruk

Deze paragraaf bevat een analyse van het concurrentiespel voor de laadketen.[38] Daarin worden de voornaamste bronnen van concurrentiedruk geïdentificeerd. Er zijn twee concurrentiemomenten: de keuze voor een specifieke snellaadpaal en het moment dat de consument kiest voor een laadpas (en/of -app). Paragraaf 2.3.1 beschrijft dit voor laadexploitanten die zijn gevestigd op verzorgingsplaatsen en paragraaf 2.3.2 voor aanbieders van laaddiensten.

De analyse bestaat uit twee onderdelen: de productmarkt en de geografische markt. Een productmarkt bestaat uit de producten die de afnemer ziet als inwisselbaar of substituten. Dat kan afhankelijk zijn van de karakteristieken van het product en het gebruik. De geografische markt is het gebied waarin de concurrentieomstandigheden voldoende homogeen zijn en de grootste mate van concurrentiedruk van ondernemingen uitgaat.

2.3.1 Markt voor snellaadinfrastructuur

2.3.1.1 Productmarkt

De keuze van automobilisten voor een verzorgingsplaats wordt voornamelijk gedreven door gemak.[39] Zij stoppen wanneer daaraan behoefte is, bijvoorbeeld om te laden, te rusten, te lunchen en/of om een toiletpauze te houden. Voor een automobilist op de snelweg vormen thuis- of bestemmingsladen beperkt of geen alternatief, zeker als de auto nog maar beperkt bereik heeft. Dat dit verschillende markten betreft blijkt ook uit het prijsverschil.[40] De automobilist kan uitwijken van de snelweg en omrijden om elders te snelladen. De reistijd neemt dan afhankelijk van de route toe, wat dit alternatief minder aantrekkelijk maakt.[41]

[35] Zie p.20 Nationaal Laadonderzoek (2024), Laden van elektrische auto's in Nederland – *Ervaringen en meningen van EV-rijders*, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
[36] Zie p.21 Nationaal Laadonderzoek (2024), Laden van elektrische auto's in Nederland – *Ervaringen en meningen van EV-rijders*, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
[37] Zie p.21 Nationaal Laadonderzoek (2024), Laden van elektrische auto's in Nederland – *Ervaringen en meningen van EV-rijders*, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
[38] In de mededingingsliteratuur wordt dit ook wel een marktafbakening genoemd. We doen in deze rapportage geen formele marktafbakening maar gebruiken de analyse om de voornaamste bronnen van concurrentiedruk te identificeren.
[39] Zie rn. 4.10, Competition and Markets Authority (2021) *Electric Vehicle Charging market study.*
[40] Een kWh bij een openbare laadpaal kost rond de 40 cent, en bij een snellaadpaal rond de 75 cent.
[41] Dit blijkt ook uit het feit dat de gemiddelde Nederlandse automobilist pas bereid is om te gaan uitwijken van de snelweg voor snelladen bij een prijsverschil van € 5,50 (bij een omrit van 2 km of 5 minuten). Uitgaande van een gemiddelde accucapaciteit van 72kWh die van 10% naar 80% laadt en een snellaadprijs van € 0,75 per kWh, moet het totale prijsverschil dan minstens 14% zijn. Zie I&O Research (2023) Peiling 5: Verzorgingsplaatsen en https://ev-database.org/nl/cheatsheet/accu-capaciteit-elektrische-auto

De keuze voor een snellaadpaal baseert de automobilist onder andere op de nabijheid van een snellaadpaal, de laadsnelheid (en daarmee de laadtijd) en de prijs.[42] Laadexploitanten kunnen zich verder onderscheiden met hun netwerk, beschikbaarheid en betrouwbaarheid. Die laatste twee spelen een rol omdat automobilisten dit als hinderlijke knelpunten ervaren.[43] Ruimtelijke overwegingen kunnen een rol spelen, zoals heeft het laadstation een overkapping, is er een overdekte wachtruimte en de loopafstand tot een shop.

Verschillende laadsnelheden kunnen verschillende typen bezoekers van de verzorgingsplaats bedienen. De hoogste laadsnelheden kunnen voor bezoekers zijn die enkel moeten bijladen en/of een kop koffie willen. Voor iemand die wil lunchen kan een langzamere laadsnelheid (tegen een lagere prijs) voldoende zijn, omdat die persoon langer op de verzorgingsplaats verblijft.[44] Zo kan de shop een complement voor het laden vormen, waar aanbieders ook op in kunnen spelen.

De Europese Commissie maakt in eerdere beschikkingen onderscheid tussen laadstations op en van de snelweg af en daarnaast op basis van laadsnelheid.[45] Zo overwegen zij verder onderscheid tussen snelladen en *ultra*-snelladen.[46] Europese mededingingstoezichthouders volgen dit onderscheid.[47] Ondanks het onderscheid tussen laadinfrastructuur op en van de snelweg af, is het denkbaar dat laadstations dichtbij op- en afritten tot (enige) concurrentiedruk leiden voor laadstations op de snelweg.

2.3.1.2 Geografische markt

Deze paragraaf beantwoordt de vraag in welke geografische regio aanbieders van laadinfrastructuur langs de snelweg met elkaar concurreren.

De concurrentie tussen laadexploitanten langs de snelweg heeft landelijke en regionale aspecten. Prijzen voor snelladen worden bepaald op landelijk niveau, zonder regionale prijsverschillen.[48] Bij het ontstaan van regionale netwerken kan nationale prijszetting onder druk komen te staan. De Europese Commissie benoemt de mogelijkheid dat in een meer volwassen markt de prijszetting kan gaan afhangen van lokale omstandigheden zoals bij de verkoop van motorbrandstoffen.[49] Verder kan een breed regionaal of landelijk netwerk van snelladers bijdragen aan de bekendheid en reputatie van een aanbieder.

Voor de automobilist zijn snellaadstations die dichtbij zijn relevant, en is de markt lokaal. De automobilist wil zijn reistijd minimaliseren en is beperkt bereid om te gaan omrijden. Doorgaans wordt de reisbereidheid van de automobilist op een snelweg zo geschat dat een verzorgingsplaats concurrentiedruk ervaart van de voorgaande en volgende verzorgingsplaats.[50] In Nederland zou de reisbereidheid in één rijrichting uitkomen op ongeveer 30 tot 40 kilometer.[51] De Europese Commissie heeft voor benzinestations eerder een reisbereidheid van 40 kilometer gehanteerd.[52]

De keuze voor een snellader wordt daarnaast gedreven door hoeveel bereik een automobilist heeft, de nabijheid van de snellader en het gemak van snel stoppen.[53] Eenmaal gestopt op een verzorgingsplaats zal een automobilist niet snel verder rijden als het aanbod op de verzorgingsplaats tegenvalt.

---

[42] Zie paragraaf 2.2.2.2
[43] Zie paragraaf 2.2.2.2
[44] Bijvoorbeeld een laadsnelheid van 150 kWh ten opzichte van 350 kWh.
[45] Zie Europese Commissie, DG COMP: Case M.8870 – E.ON / INNOGY (2019) en Europese Commissie, DG COMP (2023) Case M.11128 - IBERDROLA / BP / JV
[46] Waarbij overwogen wordt om voor snelladen 22 kWh tot 150 kWh te hanteren en voor *ultra*-snel >150 kWh, zie Europese Commissie, DG COMP (2023) Case M.11128 - IBERDROLA / BP / JV
[47] Zie Autorité de la Concurrence (2024) *relatif au secteur des infrastructures de recharge pour véhicules électriques,* Bundeskartellamt (2024) *Sektoruntersuchung zur Bereitstellung und Vermarktung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge* en Competition and Markets Authority (2021) *Electric Vehicle Charging market study.*
[48] Zie paragraaf 2.1.2
[49] Zie rn. 192, Europese Commissie, DG COMP, Case M.8870 – E.ON / INNOGY (2019)
[50] Zie rn. 197, Europese Commissie, DG COMP, Case M.8870 – E.ON / INNOGY (2019)
[51] Op basis van een reisbereidheid van 18 minuten en snelheden van 100 tot 130 km/u. De reisbereidheid is gebaseerd op Franse automobilisten, en vormt mogelijk daarmee een overschatting omdat verzorgingsplaatsen verder uit elkaar liggen t.o.v. Nederland. Zie ook rn. 273 van Autorité de la Concurrence (2024) *relatif au secteur des infrastructures de recharge pour véhicules électriques*
[52] Zie Europese Commissie, DG COMP, Case M.1628 – TotalFina/ELF (2000),
[53] Zie paragraaf 2.2.2.2

2.3.2 Markt voor het aanbieden van mobiliteitsdiensten voor laden

2.3.2.1 Productmarkt

Een Mobility Service Provider (MSP) biedt diensten aan de automobilist zoals een laadpas en/of -app. Zij aggregeren laadstations van verschillende laadexploitanten tot één netwerk voor het gemak van de automobilist. Zij maken daarbij afspraken met laadexploitanten over de prijs bij de (snel)laadpaal. Sommige laadexploitanten zijn tevens actief als MSP. De Europese Commissie onderscheidt deze activiteit van het aanbieden van laadinfrastructuur.[54]

MSP's bieden zowel gratis als betaalde laadpassen en/of -apps aan. Met een laadpas krijgt de automobilist tegen bepaalde voorwaarden toegang tot het netwerk van (snel)laadpalen waarmee de MSP afspraken heeft gemaakt. Betaalde laadpassen bieden vaak lagere laadprijzen tegenover een vast abonnementstarief, of bepaalde tariefonderdelen vervallen. MSP's kunnen automobilisten aan zich binden door loyaliteitsprogramma's aan te bieden.

MSP's concurreren met elkaar op verschillende factoren zoals dekking, prijs, aangeboden diensten en betrouwbaarheid. De dekking van het netwerk dat een MSP aanbiedt, speelt voor de consument een belangrijke rol bij de keuze voor (de diensten van) een MSP.[55] Ook betrouwbaarheid speelt een rol, omdat automobilisten een niet-werkende laadpas en/of -app ervaren als hinderlijk knelpunt.[56]

2.3.2.2 Geografische markt

MSP's bieden hun laadpassen en/of -apps nationaal aan de consument aan. Zij onderhandelen met verschillende laadexploitanten over tarieven bij (snel)laadpalen, en proberen door verschillende laadexploitanten te combineren een landelijk (of Europees) dekkend netwerk aan de consument te bieden. De consument kan online een verscheidenheid aan laadpassen en/of -apps aanvragen.[57]

2.4 Concurrentie tussen shops

Deze paragraaf beschrijft hoe het speelveld voor de shop op een verzorgingsplaats er uit ziet. Dit is onder andere gebaseerd op de lessen uit de markt voor het snelladen en waar overeenkomsten en verschillen zitten.

2.4.1 Beschrijving shop

De shop is doorgaans een gemakswinkel waar koude etenswaren, warme snacks en frisdranken en benodigdheden voor de auto te koop worden aangeboden. Het assortiment zorgt ervoor dat weggebruikers tijdens hun reis eten, drinken en basisbenodigdheden kunnen kopen. Zij hoeven om in die behoeftes te voorzien dan niet uit te wijken naar het onderliggend wegennet. De shop is in verschillende concepten aanwezig op de verzorgingsplaats zoals koffieshops (to-go), broodjeszaak en een versafdeling. Bij de shop worden ook sanitaire voorzieningen aangeboden. Wegrestaurants voorzien doorgaans in een andere behoefte dan de shop.[58]

Op verzorgingsplaatsen langs de snelweg is de verkoop van motorbrandstoffen gecombineerd met het uitbaten van de shop. Zo vindt het afrekenen van de motorbrandstoffen plaats in de shop. In de regel is er per verzorgingsplaats één shop, ook wel het *shopmonopolie.* Laadexploitanten hebben echter in 2021 via de rechter afgedwongen dat zij ook het recht hebben om een shop als aanvullende voorziening op een verzorgingsplaats uit te baten.[59]

[54] Zie Europese Commissie, DG COMP, Case M.8870 – E.ON / INNOGY (2019)
[55] Zie paragraaf 2.2.2.1
[56] Zie paragraaf 2.2.2.1
[57] En doorgaans heeft een consument meerdere laadpassen, zie ook paragraaf 2.2.2.1
[58] Doorgaans wordt er een onderscheid gemaakt tussen verkoop van levensmiddelen, lichte cateringservices met een pauzeduur tot 30 minuten en restaurantservices waarbij de stop meer dan 30 minuten duurt. Zie rn. 33 en 34 van Autorité de la Concurrence (2023) Décision n° 23-DCC-151 – Sirestco/Areas, rn. 91 Europese Commissie, DG COMP (2018) Case M.8694 - HOCHTIEF / ABERTIS en Europese Commissie (1992) Case M.126 Accor/Wagons-Lits, punten Y.1-2
[59] Zie ECLI:NL:RBDHA:2021:3894

2.4.2 Keuze voor de shop

Automobilisten hebben verschillende redenen om te kiezen voor een verzorgingsplaats. Een deel plant van tevoren een route en kiest op voorhand de pauzes en een deel stopt vanuit gemak en wanneer het uitkomt. Een vrachtwagenchauffeur moet mogelijk stoppen omdat hij tegen zijn wettelijk toegestane rijtijd zit. De behoeftes verschillen ook, bijvoorbeeld een snelle koffie, lunch of diner, of de benen strekken en een sanitaire stop. Verschillende (snel)laadsnelheden kunnen daarbij complementair zijn aan de shop, omdat dit impact heeft op de duur van de pauze.[60]

De analyse voor de shop kan net als snelladen op lokaal als nationaal niveau uitgevoerd worden. Vanuit de vraagzijde is een deel van de automobilisten op de snelweg bij de keuze voor een shop *captive* en bepalen zij op lokaal niveau hun keuze.[61] De automobilist zal op de snelweg niet snel willen uitwijken voor een stop, omdat dit ten koste gaat van het gemak en de reistijd. Stopt een automobilist op een verzorgingsplaats dan zal deze niet snel doorrijden naar een volgende verzorgingsplaats als het aanbod tegenvalt.[62] Omdat een deel van de automobilisten stopt vanuit gemak, en niet kijkt naar het (shop)aanbod op andere verzorgingsplaatsen, komt de meest directe concurrentiedruk vanuit de verzorgingsplaats waar wordt gestopt. Automobilisten die hun reis en pauzes van tevoren plannen, de route goed kennen of gebruik maken van bepaalde GPS-systemen kunnen op voorhand hun stop kiezen, en daarmee en keuze maken tussen verschillende verzorgingsplaatsen.[63] Zij kunnen rekening houden met hun eerdere ervaringen op specifieke verzorgingsplaatsen.

Vanuit de aanbodzijde ervaren shopexploitanten concurrentie vanuit de stroomopwaarts en -afwaarts gelegen verzorgingsplaatsen.[64] Prijsstrategieën kunnen op nationaal niveau bepaald worden, maar houden eventueel ook rekening met de prijzen die op de het eigen, en de stroomopwaarts en -afwaarts gelegen verzorgingsplaatsen worden gehanteerd.[65]

Het huidige aanbod van shops voorziet momenteel in zowel onderhoudsartikelen, levensmiddelen als lichte maaltijden, waarvoor verschillende pauzeduren en bestedingsklassen gelden.[66] Het aanbod is heterogeen en kan voorzien in een breed scala aan behoeftes van automobilisten. De shop en een wegrestaurant voorzien deels in verschillende behoeftes, waarbij de shop zich richt op een kortere stop en het wegrestaurant op een uitgebreidere stop.

2.5 Conclusies over de staat van concurrentie

Aanbieders van snellaadinfrastructuur langs de snelweg ervaren voornamelijk onderling concurrentiedruk. Thuis- en bestemmingsladen geven mogelijk enige concurrentiedruk, maar voor automobilisten op de snelweg met beperkt bereik vormt dit geen alternatief. Locaties van de snelweg af geven ook enige concurrentiedruk, maar kunnen leiden tot meer reistijd voor de automobilist waardoor dit een minder aantrekkelijk alternatief is.

Er zijn twee momenten waarop om de consument wordt geconcurreerd. Consumenten kiezen eerst een laadpas en/of -app waarmee zij tegen bepaalde voorwaarden toegang krijgen tot een netwerk van laadpalen. Die keuze hangt onder andere af van de dekking van het netwerk en de prijzen. Daarnaast kiezen consumenten tijdens het rijden voor een specifieke (snel)laadpaal. De keuze voor een snellaadpaal hangt onder andere af van de nabijheid, prijs, snelheid en beschikbaarheid.

De prijszetting bij snelladen gebeurt nu op nationaal niveau, een laadexploitant zet voor alle snellaadpalen één tarief. Bij het ontstaan van een regionale speler kan deze manier van prijszetting onder druk komen te

[60] Voor 9 op de 10 automobilisten duurt tanken en het toiletbezoek momenteel maximaal 15 minuten. Voor eten en drinken duurt dit verblijf doorgaans langer, maximaal 30 minuten. Zie Zie I&O Research (2023) Peiling 5: Verzorgingsplaatsen
[61] Zie rn. 91 Europese Commissie, DG COMP (2018) Case M.8694 - HOCHTIEF / ABERTIS
[62] Zie rn. 55 Autorité de la Concurrence (2023) Décision n° 23-DCC-151 – Sirestco/Areas
[63] Zie rn. 55 Autorité de la Concurrence (2023) Décision n° 23-DCC-151 – Sirestco/Areas
[64] Zie rn. 56 Autorité de la Concurrence (2023) Décision n° 23-DCC-151 – Sirestco/Areas
[65] Zie rn. 57 Autorité de la Concurrence (2023) Décision n° 23-DCC-151 – Sirestco/Areas
[66] Zie rn. 34 Autorité de la Concurrence (2023) Décision n° 23-DCC-151 – Sirestco/Areas

staan. Een enkele speler maakt gebruik van dynamische tarieven. Met een abonnement van de laadexploitant of van een MSP kan een automobilist andere (voordeligere) tarieven krijgen. Mogelijk zal de prijsstelling van laden in de toekomst meer lijken op die bij motorbrandstoffen, waarbij de prijs per verzorgingsplaats wordt vastgesteld en afhankelijk is van lokale factoren. Daarnaast kan prijszetting afhankelijk worden van de laadsnelheid.

In gebieden waar het aantal elektrische voertuigen relatief hoger ligt en waar de vraag naar (snel)laaddiensten dus hoger is, zijn er vaker meerdere aanbieders van laaddiensten actief op een verzorgingsplaats. Op 40% van de verzorgingsplaatsen waar laadinfrastructuur aangeboden wordt, zijn meerdere aanbieders actief. Naar verwachting zal de vraag naar (snel)laaddiensten op verzorgingsplaatsen fors gaan groeien.

3 Wenselijkheid van concurrentie

Dit hoofdstuk beantwoordt de deelvraag van het ministerie over de wenselijkheid van concurrentie op de verzorgingsplaats. Concurrentie leidt tot meer keuze, lagere prijzen en betere kwaliteit voor de automobilist. De risico's van *ruinous competition* en/of een *race to the bottom* zijn beperkt en de zorgen daarover ongegrond. Een beleidswijziging naar een situatie met één aanbieder per verzorgingsplaats is onwenselijk, omdat het ten koste zal gaan van de voordelen die concurrentie brengt.

Paragraaf 3.1 beschrijft welke voordelen van concurrentie er zijn en beschrijft kort de huidige situatie. Eerdere rapporten bespraken risico's van concurrentie zoals *ruinous competition,* een *race to the bottom* en stilzwijgende collusie. Paragraaf 3.2 onderbouwt waarom (de effecten van) deze risico's beperkt zijn. Paragraaf 3.3 gaat in op de wenselijkheid van meerdere shopaanbieders op een verzorgingsplaats.

3.1 Het belang van concurrentie

In het algemeen bevordert concurrentie de economische prestaties van een land, brengt kansen voor ondernemers, verlaagt prijzen voor diensten en goederen, verhoogt de kwaliteit, en stimuleert innovatie.[67] De OECD reikt in zijn Competition Assessment Toolkit beleidsmakers mogelijkheden aan om voorgenomen beleid te beoordelen op concurrentie-effecten. Daarbij vraagt de OECD in het bijzonder aandacht voor beleid dat het aantal spelers beperkt omdat dergelijk beleid de voordelen van concurrentie teniet kan doen.[68] De ACM plaatst haar analyse tegen deze achtergrond.

In de huidige situatie is het voor aanbieders van snellaadpalen mogelijk om toe te treden op een verzorgingsplaats, zolang dit veilig kan en er voldoende ruimte is.[69] Dit heeft er toe geleid dat op verschillende verzorgingsplaatsen meerdere spelers actief zijn.[70] Het aantal verzorgingsplaatsen met meerdere laadaanbieders is daarnaast in de afgelopen jaren sterk toegenomen.[71] Met name in de dichter bevolkte gebieden en langs de drukkere rijkswegen zijn inmiddels meerdere spelers op een verzorgingsplaats actief.[72] Het is mogelijk dat na verloop van tijd de spelers overblijven met het meest aantrekkelijke aanbod voor de automobilist, en dat exploitanten met een product met bijvoorbeeld hoge prijzen of lage kwaliteit de markt verlaten. Dat is inherent aan concurrentie. De ontwikkeling van het aantal aanbieders en van de aangeboden capaciteit op een verzorgingsplaats lijkt daarmee samen te hangen met de vraagontwikkeling naar snellaaddiensten in die regio. De vraagontwikkeling zal naar verwachting sterk toenemen.[73] Toetredingsdrempels onder dit vergunningstelsel zijn laag, waardoor aanbieders van snellaadpalen relatief gemakkelijk tot de markt kunnen toetreden.

Concurrentie op de verzorgingsplaats leidt in beginsel tot voordelen voor de consument en laadexploitanten. Concurrentie drukt prijzen en geeft aanbieders een prikkel om zich te onderscheiden op kwaliteit, zoals de beschikbaarheid van laadpalen, de betrouwbaarheid en de laadsnelheid. Deze factoren weegt de consument mee bij zijn keuze voor een aanbieder. Laadexploitanten krijgen bij concurrentie op de verzorgingsplaats meer mogelijkheden om netwerken op te bouwen. Een aantrekkelijk laadnetwerk draagt bij aan de energietransitie omdat het de adoptie van elektrisch rijden versnelt.[74]

[67] Over de voordelen van concurrentie bestaat een rijke literatuur. Zie bijvoorbeeld World Bank Group, OECD. (2017). A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth. World Bank Publications, en deze overzichtspagina van de OECD: Competitive and fair markets | OECD.
[68] Zie Competition assessment | OECD.
[69] Zie paragraaf 2.1.4
[70] Op ongeveer 40% van de verzorgingsplaatsen zijn 2 of meer aanbieders actief. Het aantal verzorgingsplaatsen waar meerdere snellaadaanbieders, zie paragraaf 2.1.5
[71] Met 49% t.o.v. mei 2022, zie paragraaf 2.1.5
[72] Zie Figuur 4 in paragraaf 2.1.5
[73] Zie Figuur 6 in paragraaf 2.2.1
[74] Zie paragraaf 5.1 van Charles River Associastes; Hensel-Roth, T., Latham, O., Glotzer, E., Tzanetaki, C. A., Stocker, R., Caputo, L., & Nobili, F. (2023). Competition Analysis of the Electric Vehicle Recharging Market Across the EU27+ the UK: Market for the Provision of Publicly Accessible Recharging Infrastructure and Related Services.

Aanbieders kunnen de gunst van de automobilist winnen door op kwaliteit een beter aanbod te leveren. Consumenten vinden kwaliteitsaspecten belangrijk in hun keuze. Dit betreft zowel de kwaliteit van het netwerk als de kwaliteit van de voorzieningen op individuele verzorgingsplaatsen. Aanbieders kunnen zich ook onderscheiden op de verhouding prijs-kwaliteit. Dergelijke differentiatie speelt in op de voorkeuren van consumenten. Door ruimte te bieden aan concurrenten kunnen de verschillende voorkeuren van consumenten beter bediend worden.

Aanbieders van snellaaddiensten op een verzorgingsplaats ervaren concurrentiedruk vanaf de voorgaande en volgende verzorgingsplaats, maar de meest directe vorm van concurrentiedruk komt vanaf een concurrent op dezelfde verzorgingsplaats. Het toestaan van meer dan één aanbieder op een verzorgingsplaats stimuleert dus de concurrentie op de verzorgingsplaats en leidt tot de hierboven genoemde voordelen. Dit stimuleert ook de concurrentie tussen aanbieders van snellaaddiensten en MSP's op het niveau van netwerken van laadstations. Deze spelers concurreren immers om de gunst van de klant door een aantrekkelijk netwerk aan te bieden. Zij krijgen daarvoor meer mogelijkheden als er meer kavels beschikbaar zijn. MSP's krijgen daarnaast de mogelijkheid om met meerdere aanbieders van laadinfrastructuur in gesprek te gaan voor de realisatie van hun netwerk.

De ACM merkt op dat de voordelen van concurrentie op de verzorgingsplaats ook gelden voor consumenten die niet pas op de verzorgingsplaats hun keuze voor een laadpaalexploitant maken. Bijvoorbeeld als de automobilist van tevoren zijn route plant, gebruik maakt van navigatiesoftware of als het niet mogelijk is de keuze te maken op de verzorgingsplaats. Concurrentie tussen laadexploitanten vindt ook plaats op het moment dat consumenten voor een laadpas kiezen, waarbij zij kiezen voor een netwerk. Laadexploitanten kunnen zo'n netwerk makkelijker opbouwen als er meer beschikbare laadkavels zijn. Als de automobilist daarnaast ook een keuze op de verzorgingsplaats kan maken, intensiveert dit de concurrentie. De automobilist kiest dan voor een laadexploitant op de verzorgingsplaats op basis van prijs, beschikbaarheid, laadsnelheid of andere factoren.

3.2 Potentiële risico's

Deze paragraaf bespreekt de eventuele risico's van concurrentie *op* een verzorgingsplaats. Zo hebben verschillende economische rapporten gesteld dat concurrentie op een verzorgingsplaats niet wenselijk is vanwege het risico op te felle concurrentie, wat kan leiden tot *ruinous competition* en een *race to the bottom*.

Paragraaf 3.2.1 beschrijft wat *ruinous competition* en een *race to the bottom* inhoudt. Paragraaf 3.2.2 beschrijft waarom het risico op *ruinious competition* volgens de ACM beperkt is, en paragraaf 3.2.3 doet dit voor de *race to the bottom*. Paragraaf 3.2.4 gaat daarna in op het risico op stilzwijgende afstemming.

3.2.1 Theorie: *ruinous competition* en *race to the bottom*

Eerdere economische rapporten wijzen op de risico's van te felle concurrentie op de verzorgingsplaats.[75] De ACM maakt hierin het onderscheid tussen *ruinous competition* en een *race to the bottom.* Bij *ruinous competition* verliezen ondernemingen hun investeringsprikkels waardoor de kwaliteit van de voorzieningen degradeert. Bij een *race to the bottom* zijn de ondernemingen niet in staat hun vaste kosten terug te verdienen en een redelijk rendement te maken.

Voor beide argumenten geldt dat aanbieders met elkaar concurreren en de consument enkel naar prijzen kijkt. Bij een lagere prijs stappen *alle* consumenten direct over naar de andere aanbieder. Dat leidt er toe dat prijzen gelijk zullen bewegen richting de marginale kosten, oftewel de inkoopprijs van elektriciteit voor de exploitant. De reden hiervoor is dat enerzijds geen van de exploitanten de duurste wil zijn, want dan verkopen ze niets, terwijl anderzijds ze ook geen prijs lager dan de marginale kosten willen vragen, want

[75] Zie Rapport Impuls Economen, Bescherming persoonlijke leefsfeer (2022). Vraag en aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen, en Rapport Radicand Economics & e-Conomics, Bescherming persoonlijke leefsfeer (2022). Verzorgingsplaatsen van de toekomst: Verkenning van verdelingsmethodes.

dan maken ze per verkochte eenheid verlies. Prijzen zijn dan laag maar ondernemingen verliezen de prikkel om te investeren.

3.2.2 *Ruinous competition* op de verzorgingsplaats

De ACM acht het risico op *ruinous competition* voor aanbieders van snellaaddiensten op verzorgingsplaatsen onwaarschijnlijk. De theoretische aannames uit het model sluiten niet aan bij hoe de markt in realiteit werkt. Zo mag er in het model geen capaciteitsbeperking zijn, moet het product homogeen zijn en moeten prijzen snel aangepast worden. Echter, ondernemingen kunnen zich differentiëren, prijzen worden op nationaal niveau bepaald en er kunnen capaciteitsbeperkingen zijn.

1. Er mag **geen capaciteitsbeperking** zijn. Een aanname bij de theorie van *ruinous competition* is dat een hogere prijs leidt tot het verlies van alle vraag. Dat is alleen het geval als de goedkopere exploitant altijd aan alle vraag kan voldoen. Er zijn echter weggebruikers die liever de prijs van een duurdere exploitant betalen dan dat zij op hun beurt moeten wachten bij de goedkopere exploitant. Beperkte capaciteit verzacht de prijsconcurrentie tussen de exploitanten. In de praktijk is een dergelijke capaciteitsbeperking ook te verwachten. Laadexploitanten hebben er geen belang bij om zoveel (dure) laadpalen te plaatsen dat in de hoogst mogelijke piekvraag kan worden voorzien. Dit vereist immers hoge investeringen in capaciteit.
2. Het **product** moet **homogeen** zijn. Producten mogen niet van elkaar verschillen op een manier dat de weggebruiker bij gelijke prijzen een voorkeur zou hebben voor de laadpalen van een van de exploitanten. Zoals hiervoor toegelicht, verschillen laadpalen op meerdere concurrentieparameters (bijvoorbeeld laadsnelheid en beschikbaarheid).[76,77,78] Aanbieders kunnen de gunst van de consument juist winnen door te concurreren op kwaliteit. Tevens is de aanbieder niet homogeen: Het is goed denkbaar dat exploitanten elkaar zullen beconcurreren op het aanbieden van een betrouwbaar en kwalitatief goed netwerk. Verder kunnen zij aanvullende diensten aanbieden zoals comfort bij het wachten, een afdak tegen de regenloyaliteitsprogramma's, reputatie, etc.
3. De **prijs** wordt **direct aangepast** als een exploitant zijn prijs verlaagd. In de realiteit worden echter prijzen op een nationaal niveau bepaald, en niet in reactie op een prijswijziging op één verzorgingsplaats. Ook abonnementen worden op nationaal niveau geprijsd. Er volgt concurrentiedruk vanuit de verzorgingsplaats, maar bij een prijsverlaging zal dit niet direct tot een prijsreductie op nationaal niveau van de concurrent leiden.

De ACM stelt vast dat de realiteit niet overeenkomt met de aannames van *ruinous competition*. Het is daarom niet te verwachten dat concurrentie ertoe leidt dat aanbieders niet in kwaliteit investeren omdat de verkoopprijs gelijk zal zijn aan de marginale kosten.

3.2.3 Een *race to the bottom*

De ACM acht het risico op een *race to the bottom* eveneens onwaarschijnlijk. In de voorgaande paragraaf is uitgelegd dat bedrijven zich kunnen onderscheiden op andere parameters dan de prijs, en dat zij daarbij een winstmarge kunnen hanteren. Dat ondernemers een *business case* zien in het aanbieden van snellaadinfrastructuur, ook op verzorgingsplaatsen waar al aanbieders aanwezig zijn, blijkt uit de empirie. Daarnaast vormt het veilen een allocatiemechanisme waarbij de markt zelf bepaalt voor hoeveel concurrenten er ruimte op de verzorgingsplaats is.

1. Ondernemers zien kansen in het plaatsen van snellaadpalen op verzorgingsplaatsen, ook als daar al aanbieders gevestigd zijn. Op ongeveer 40% van de verzorgingsplaatsen zijn meerdere

[76] Zie paragraaf 2.2.2.2
[77] Zie p. 3 van SEO Economisch Onderzoek, Bescherming persoonlijke leefsfeer (2024), Marktordening verzorgingsplaatsen, Toetsing beleidsvisie "Verzorgingsplaatsen van de Toekomst": "*Er zijn meerdere studies die het keuzegedrag van consumenten analyseren en tot een overkoepelende conclusie komen dat e-laden niet noodzakelijk een homogeen product is. Met name de beschikbare capaciteit, zowel in snelheid van laden als beschikbare plekken om te laden (wachttijd), is een onderscheidende factor. Dit verschil in kenmerken kan de prijsconcurrentie dempen.*"
[78] Zie p. 19 van van SEO Economisch Onderzoek, Bescherming persoonlijke leefsfeer ., (2024), Marktordening verzorgingsplaatsen, Toetsing beleidsvisie "Verzorgingsplaatsen van de Toekomst": "*Er zijn uit de (recente) literatuur voldoende aanwijzingen dat voor de vraag naar e-laden en/of tanken andere parameters ook een rol spelen*."

aanbieders actief.[79] Het aantal verzorgingsplaatsen waar meerdere aanbieders actief zijn, is sinds mei 2022 sterk gestegen met 49%.[80] Met name in regio's waar de vraag naar snelladen hoger is, zijn meerdere aanbieders van snellaadpalen actief op één verzorgingsplaats.[81] Dit zouden ondernemers niet doen als zij hier geen business case in zien. De ervaring leert dus dat er ruimte is voor concurrentie. Naarmate de elektrificatie van het verkeer toeneemt, neemt die ruimte voor concurrentie naar verwachting verder toe.

2. Het ministerie wil voor het verdelen van kavels gebruikmaken van veilen. Bedrijven bieden dan niet meer dan wat zij denken dat de kavel waard is. Als zij verwachten minder te verdienen, bijvoorbeeld vanwege concurrentie op de verzorgingsplaats, dan verlaagt de ondernemer zijn bod. Het verlies aan winst wordt zo bij de overheid gelegd, en niet door het bedrijf zelf gedragen. De winstgevendheid van de kavel komt dus niet in het geding.[82] De markt bepaalt via de veiling voor hoeveel concurrenten er plek is op de verzorgingsplaats.

De ACM stelt dat op basis van dat laadexploitanten ook op kwaliteit concurreren, ondernemers heil zien in een *business case* met concurrentie en veilingen als allocatiemechanisme, dat een *race to the bottom* onwaarschijnlijk is. Daarbij merkt de ACM aanvullend op dat het omgekeerde ook geldt: exclusiviteit zou hoge rendementen betekenen ten koste van een hoge prijs voor de automobilist.

3.2.4 Stilzwijgende afstemming

Bij stilzwijgende afstemming stemmen bedrijven hun gedrag (bijvoorbeeld prijzen) op elkaar af zonder daar expliciete afspraken over te maken. Bedrijven observeren dan herhaaldelijk elkaars gedrag en gaan anticiperen op elkaars reactie. De zorg bestaat dat bij de introductie van concurrentie, stilzwijgende afstemming leidt tot minder concurrentie.

Dat er een risico is op stilzwijgende afstemming waarbij een markt minder goed concurreert, is geen reden om op voorhand concurrentie op die markt uit te schakelen. Het risico op stilzwijgende afstemming is onder andere afhankelijk van het aantal spelers en hoe goed de bedrijven elkaars gedrag kunnen observeren. Het aantal spelers van snellaaddiensten op verzorgingsplaatsen is beperkt. Er zijn kwalitatieve verschillen tussen de aanbieders van snellaaddiensten en zij hanteren verschillende businessmodellen, wat het observeren van elkaars gedrag bemoeilijkt. Prijzen worden daarnaast nog op nationaal niveau bepaald.

Een aandachtspunt met betrekking tot stilzwijgende afstemming zijn eventuele maatregelen die transparantie beogen te verbeteren. Door transparantie te verbeteren, kan het tegelijkertijd voor ondernemingen makkelijker worden om elkaars gedrag te observeren.[83] Daar moet tegenover staan dat informatie ook bij de automobilist terecht komt, en dat de automobilist deze informatie ook gebruikt.

3.3 Meerdere shopaanbieders

Door meerdere shops toe te staan op een verzorgingsplaats neemt het productaanbod mogelijk toe. De wensen van automobilisten zijn heterogeen, dat houdt in dat ze verschillende behoeftes hebben. Shopeigenaren kunnen inspelen op de behoeftes van de verschillende consumenten door hun productaanbod. Hierdoor sluit het aanbod van shops op een verzorgingsplaats beter aan op de verschillende voorkeuren van automobilisten. Ook voor shops geldt dat het risico op *ruinous competition* of een *race to the bottom* gering is. Het aanbod is heterogeen en prijzen zijn intransparant.

[79] Zie paragraaf 2.1.5
[80] Zie paragraaf 2.1.5
[81] Zie paragraaf 2.1.5
[82] Daarop is een belangrijke uitzondering, namelijk wanneer er een minimumprijs (bijvoorbeeld nul euro) voor de kavel geldt. Als die minimumprijs hoger is dan het maximum wat exploitanten willen bieden, dan kunnen kavels onverkocht blijven. Paragraaf 4.1.6 beschrijft hoe hiermee omgegaan kan worden.
[83] Zie Byrne, D. P., de Roos, N., Grinberg, A. R., & Marx, L. M. (2024). Informed Sources and the Role of Platforms for Facilitating Anticompetitive Communication. Cartels Diagnosed: New Insight on Collusion.

Daarmee gelden voor het toestaan van meerdere shops op een verzorgingsplaats grotendeels dezelfde argumenten als voor het toestaan van meerdere laadexploitanten. Afhankelijk van hoe een shop wordt ingetekend, kan dit ten koste gaan van de ruimte die gebruikt kan worden voor concurrentie tussen laden. Een belangrijk verschil is dat het verbeteren van concurrentie tussen laadexploitanten bijdraagt aan het (versnellen van) de energietransitie. Dit is bij shops niet het geval.

4 Vormgeven van concurrentie

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag van het ministerie over de wijze waarop concurrentie tussen aanbieders van laaddiensten en van shops kan worden vormgegeven. Dit betreft in de eerste plaats concurrentie op de verzorgingsplaats, door het realiseren van meerdere kavels. Daar komen enkele praktische aandachtspunten bij kijken, met name bij het veilingontwerp. Daarnaast zijn er nog andere maatregelen die concurrentie tussen en op verzorgingsplaatsen kunnen stimuleren.

In onderstaande analyse wordt de aanname gedaan dat andere publieke belangen of randvoorwaarden geen beperking vormen. In de praktijk zijn die belangen en beperkingen er wel. Verzorgingsplaatsen verschillen van elkaar wat betreft beschikbare ruimte, mogelijkheden tot (her)inrichting, reeds aanwezige faciliteiten en vrije netcapaciteit. Dit stelt grenzen aan de mate waarin concurrentie mogelijk is. Als de ruimte op een verzorgingsplaats beperkt is, kan het bijvoorbeeld nodig zijn om keuzes te maken over wat voorrang krijgt: concurrentie tussen laadexploitanten of tussen shops. Dit is een afweging die de ACM niet maakt in deze rapportage.

Paragraaf 4.1 bevat een aantal praktische aandachtspunten voor de uitwerking van concurrentie op de verzorgingsplaats, die met name zien op hoe concurrentie via een veiling geregeld kan worden. Paragraaf 4.2 beschrijft aanvullende aandachtspunten om concurrentie goed te laten werken, zoals (prijs) transparantie en interoperabiliteit. Dat verbetert concurrentie zowel op als tussen verzorgingsplaatsen.

4.1 Aandachtspunten bij concurrentie op de verzorgingsplaats

4.1.1 Veilen of vergelijkende toets

Concurrentie op een verzorgingsplaats is goed te organiseren via een veiling van laadkavels. Dat onderschrijven eerdere rapporten die in opdracht van het ministerie zijn opgesteld.[84] Dit is ook gebleken tijdens de gesprekken die de ACM voerde met twee veilingexperts. Een belangrijke conclusie van die gesprekken was dat veilingaspecten geen belemmering vormen voor het toestaan van meerdere aanbieders op een verzorgingsplaats.

Het verdelen van kavels op basis van een vergelijkende toets is lastig omdat de veilingontwerper dan vooraf precies moet weten op basis van welke criteria de biedingen vergeleken gaan worden. Het vereist daarnaast een subjectieve inschatting van de gewichten per criterium en vergt achteraf controle of partijen zich aan hun invulling van de criteria houden. De experts die de ACM voor dit onderzoek heeft gesproken, spraken ook een duidelijke voorkeur uit voor veilen boven een vergelijkende toets. In de rest van het advies gaat de ACM daarom enkel in op veilen als allocatiemechanisme.

4.1.2 Doel van de veiling

De ACM gaat voor dit advies uit van een veiling die zodanig wordt georganiseerd dat de resulterende marktordening optimaal is voor het publieke belang van concurrentie. Dit leidt tot het beste resultaat voor de consument en geeft meer kansen aan ondernemers. Een zo hoog mogelijke opbrengst is geen doel van de veiling. De opbrengst van de veiling zal naar verwachting lager zijn naarmate concurrentie meer wordt gestimuleerd.

4.1.3 Eisen aan partijen

De sector staat aan het begin van een grote transitie van motorbrandstoffen naar elektrisch laden. De vraag naar snellaaddiensten zal naar verwachting fors toenemen en laadexploitanten hebben met onzekere factoren te maken, zoals technologische ontwikkelingen en de beschikbaarheid van netcapaciteit. De markt voor snelladen is daarmee nog jong en dynamisch. Er moet ruimte zijn voor

[84] Zie Rapport Impuls Economen, Bescherming persoonlijke leefsfeer (2022). Vraag en aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen, en Rapport Radicand Economics & e-Conomics, Bescherming persoonlijke leefsfeer (2022). Verzorgingsplaatsen van de toekomst: Verkenning van verdelingsmethodes.

innovatie. Terughoudendheid vanuit de overheid bij het opleggen van eisen en restricties is daarom wenselijk. Dit betekent dat het veilingontwerp waar mogelijk ruimte moet laten aan bieders om hun eigen plannen en ambities te verwezenlijken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aantal te plaatsen laadpalen en de laadsnelheid van de palen (waarbij in beide gevallen de overheid wel een minimum kan stellen).

4.1.4 Aantal te veilen kavels

Hoeveel laadkavels er per verzorgingsplaats geveild moeten worden hangt in hoge mate af van de verwachte (groei in de) vraag naar snelladen op de betreffende locatie. De verwachte ontwikkelingen in het verkeersvolume en de snelheid van de adoptie van elektrisch rijden zijn daarbij belangrijke factoren. Daarin zijn ook regionale verschillen. Op plekken waar veel vraag is, is het wenselijk om concurrentie op de verzorgingsplaats te realiseren. Tegelijkertijd is het denkbaar dat op een plek waar op de lange termijn die vraag (blijvend) laag is, er sprake is van een natuurlijk monopolie. Dit betekent dat er niet genoeg vraag is om meer dan één laadstation zonder verlies te exploiteren. De markt is het beste in staat om in te schatten hoeveel laadstations op een bepaalde verzorgingsplaats rendabel zijn.

Indien er meerdere kavels van eenzelfde type op een verzorgingsplaats worden geveild, dan neemt onzekerheid over het verdienvermogen van de kavels toe. Dat is inherent aan concurrentie, en prikkelt partijen om een innovatief en concurrerend aanbod te leveren. Die onzekerheid wordt door de marktpartijen verwerkt in de hoogte van het bod dat een partij op een kavel doet. Bij meer concurrentie, zullen de biedingen en daarmee de veilingopbrengst lager zijn.

Om de veiling efficiënt te laten verlopen, helpt het wel om vooraf een inschatting te maken van de interesse die bieders hebben in laadkavels. Het veilingontwerp kan daar rekening mee houden door bijvoorbeeld een bepaald aantal kavels als startpunt te nemen. Veilingontwerp is maatwerk. Een marktonderzoek dat voorafgaat aan de veiling kan de benodigde informatie voor dat maatwerk leveren. Het is bijvoorbeeld nuttig om per regio of verzorgingsplaats in kaart te brengen wat de verwachte vraag is naar laaddiensten en wie de potentiële bieders zijn.

4.1.5 Biedrestrictie

Bij meerdere zelfde kaveltypes is een nieuwe biedrestrictie vereist, zodat niet één speler meerdere zelfde kaveltypes kan bemachtigen. Door het aanbieden van meerdere kavels van dezelfde voorziening wordt actief gestuurd op concurrentie. Zonder de biedrestrictie is het mogelijk dat een partij een gecombineerd bod doet op alle kavels van dezelfde voorziening. Bij een winnend bod verkrijgt die partij dan een lokale monopoliepositie op de verzorgingsplaats voor die voorziening. Omdat prijzen en winsten hoger liggen in een monopoliesituatie, zal een partij met een bod op alle zelfde voorzieningen dus ook hoger bieden. Zonder biedrestrictie is er daarom een reëel risico dat dezelfde kaveltypes bij één bieder terechtkomen.

4.1.6 Onverkochte kavels

Het voordeel van veilen als allocatiemechanisme is dat de markt bepaalt waar er ruimte is voor concurrentie. Dat is afhankelijk van tot in hoeverre concurrentie op de verzorgingsplaats de businesscase van laadexploitanten raakt. De informatie die hiervoor nodig is, bevindt zich vooral bij marktpartijen en in mindere mate bij de overheid. Het is daarom niet wenselijk dat een veilingontwerper vooraf al zelf bepaalt voor hoeveel aanbieders er ruimte is op een verzorgingsplaats. Deze wijze van alloceren brengt wel de mogelijkheid van onverkochte kavels met zich mee.

Als er een minimumbod per kavel geldt (bijvoorbeeld omdat negatieve biedingen niet zijn toegestaan), dan kan het voorkomen dat de waardering van elke potentiële aanbieder onder dit minimumbod ligt. In dat geval wordt de kavel niet verkocht. De kans hierop is groter naarmate het minimumbod hoger is, er minder partijen mogen meebieden (bijvoorbeeld vanwege gebiedsbeperkingen), maar ook als kavels minder waard zijn. Het toestaan van meerdere aanbieders op een verzorgingsplaats kan de waardering van een kavel verlagen. Concurrentie op de verzorgingsplaats verlaagt immers de verwachte winst van een kavel.

Het veilingontwerp kan rekening houden met de mogelijkheid van onverkochte kavels. Ten eerste door de kans op onverkochte kavels te verkleinen. Door een laag minimumbod te hanteren is het minder waarschijnlijk dat kavels onverkocht blijven. Dit geldt ook als de waardering voor de kavel toeneemt. Naarmate de overheid meer kosten voor haar rekening neemt, bijvoorbeeld voor de benodigde infrastructuur (weg, stoep, elektriciteitsaansluiting), hoe hoger de waardering voor de kavel. Datzelfde geldt voor de mate waarin zulke investeringen weer te gelde kunnen worden gemaakt. Het plaatsen van een afdak of laadpalen is winstgevender als deze na verloop van de vergunning een hogere restwaarde hebben. Indien laadpalen bijvoorbeeld verplaatst kunnen worden naar een nieuw verkregen kavel, of doorverkocht kunnen worden aan de nieuwe kavelhouder, hebben ze een hogere restwaarde. Dit vergroot ook de winstgevendheid van een kavel.

Ten tweede kunnen in het veilingontwerp onverkochte kavels alsnog gealloceerd worden. Dat kan op verschillende manieren. Er kan een nieuwe veilingronde plaatsvinden met de nog onverkochte kavels. Hierbij kunnen eventueel de toelatingseisen worden verruimd. Zo zou een bieder die vanwege de biedrestrictie (zie vorige paragraaf) in de eerste ronde niet in aanmerking kwam voor additionele kavels, in deze tweede ronde wel mogen meebieden. Datzelfde kan gelden voor een bieder die al aanwezig is op een aangrenzende verzorgingsplaats en door de gebiedsrestrictie niet mocht meebieden in de eerste ronde. Ook kunnen onverkochte kavels samengevoegd worden en zo als grotere kavel geveild worden. Het is belangrijk dat op voorhand voor bieders duidelijk is welke aanpak geldt bij onverkochte kavels, omdat dit anders voor deze partijen leidt tot onzekerheid.

4.1.7 Mogelijke kavelindelingen om concurrentie te creëren

4.1.7.1 Duplicatie van kavels

Concurrentie op de verzorgingsplaats kan op verschillende manieren gerealiseerd worden.
Eén manier is om meerdere kavels van één type voorziening aan te bieden. Bijvoorbeeld door meerdere laadkavels aan te bieden. Deze methode is het meest eenvoudig om concurrentie op de verzorgingsplaats mogelijk te maken, zeker ingeval er voldoende ruimte is om meerdere kavels voor dezelfde voorziening beschikbaar te maken (naast de kavels voor andere gewenste voorzieningen). Deze methode geeft ook de meeste zekerheid dat er concurrentie op laden ontstaat dan, zie volgende paragraaf.

4.1.7.2 Laadkavel en hybride kavel

Specifiek voor laden kan concurrentie ook georganiseerd worden door naast een kavel voor laden ook een hybride motorbrandstoffen- en laadkavel aan te bieden. De winnaar van dit kavel krijgt de mogelijkheid om twee voorzieningen te exploiteren, in dit geval de verkoop van motorbrandstoffen en het aanbieden van laadpalen.

Een hybride kavel geeft de mogelijkheid aan de exploitant om gedurende de looptijd van de vergunning het kavel om te vormen van een motorbrandstofkavel naar een laadkavel. De exploitant van het kavel kan zo meekomen in de energietransitie, waarbij de verkoop van motorbrandstoffen tot 2050 uitgefaseerd zal worden. De plekken waar automobilisten nu nog tanken, worden dan door de tijd vervangen door laadplekken. De optie van de hybride kavel realiseert extra concurrentie op het gebied van laden en zorgt ervoor dat de beperkte ruimte op een verzorgingsplaats efficiënt benut wordt.

Het hybride kavel brengt onzekerheid met zich mee voor de andere spelers die actief zijn op de laadmarkt, omdat het onbekend is wanneer de verkoop van motorbrandstoffen wordt afgeschaald door de exploitant en laadpalen geplaatst gaan worden. Dit soort onzekerheid is inherent aan concurrentie. Die situatie is te vergelijken met dat een verkoper van motorbrandstoffen op de verzorgingsplaats actief wordt een laadkavel te bemachtigen, maar verschilt mogelijk wel sterk in de timing waarin deze partij mogelijk laadpalen plaatst. De bieders op andere kavels verwerken deze onzekerheden in de hoogte van hun bod.

Een zorg die is geuit over het hybride kavel is dat dit ‘laden-*only*’-spelers voor dit kavel buitenspel zet. Zij zijn (mogelijk) niet geïnteresseerd in de verkoop van motorbrandstoffen, waardoor dit kavel enkel

interessant is voor een partij die beide kan aanbieden. Spelers die alleen laden willen aanbieden kunnen echter bieden op het kavel voor alleen laden (een hybride kavel is immers het tweede kavel met de voorziening laden). Bovendien is het mogelijk dat partijen een samenwerking aangaan, waarbij één partij laadpalen exploiteert en een andere partij de verkoop van motorbrandstoffen doet. Of marktpartijen, zowel pure laadspelers als motorbrandstofexploitanten, geïnteresseerd zijn in een hybride kavel kan meegenomen worden in een marktonderzoek ter voorbereiding op veilingen.

Een risico van de hybride kavel is dat er niet daadwerkelijk concurrentie op laden op de verzorgingsplaats ontstaat omdat de eigenaar van het kavel besluit om laden niet, laat of beperkt aan te bieden. De optie om meerdere losse laadkavels te realiseren, heeft de voorkeur omdat deze optie meer zekerheid biedt dat er daadwerkelijk concurrentie op laden ontstaat.

Een hybride kavel is wel een zinvolle aanvulling op het veilen van meerdere losse laadkavels. Een hybride kavel biedt mogelijk nog meer concurrentiedruk, en geeft aanbieders van motorbrandstoffen extra mogelijkheden om mee te gaan in de energietransitie. Als er niet genoeg ruimte is op een verzorgingsplaats voor twee losse laadkavels, biedt de hybride kavel een mogelijkheid om toch enige concurrentie op de verzorgingsplaats te organiseren.

Naast het recht om zowel laden als motorbrandstoffen aan te bieden, zou de plicht om beiden aan te bieden voor dit kavel kunnen gelden. Dat verzekert dat deze kavels op de korte termijn ook laadpalen aanbieden. Op de langere termijn betekent dit dat automobilisten voldoende toegang behouden tot verzorgingsplaatsen waar motorbrandstoffen verkocht worden.

Tot slot, de winnaar van een hybride kavel niet kan meebieden op de andere laadkavels op de verzorgingsplaats. Deze biedrestrictie is nodig om ervoor te zorgen dat de verschillende laadfaciliteiten op een verzorgingsplaats ook bij verschillende aanbieders terecht komen, zodat er daadwerkelijk concurrentie kan ontstaan.

4.1.8 Het combineren van verschillende kaveltypes

Ondernemers kunnen de optie krijgen om zelf een gecombineerd bod uit te brengen, waarbij zij op twee kaveltypes in één keer kunnen bieden. Bijvoorbeeld een gecombineerd bod op zowel een shop- en laadkavel. Bij de combinatie van verschillende kaveltypes ontstaan een aantal aandachtspunten. Die aandachtspunten worden hieronder voor de combinatie motorbrandstoffen en laden en voor de combinatie laden en shop beschreven.

4.1.8.1 Aandachtspunten bij het combineren van motorbrandstoffen en laden

De ACM ziet geen bezwaren om verkopers van motobrandstoffen ook laadfaciliteiten te laten aanbieden, ook niet op dezelfde verzorgingsplaats. Het meebieden van een verkoper van motorbrandstoffen op een laadkavel of een hybride kavel (dat recht geeft om zowel motorbrandstoffen als laden aan te bieden) geeft deze partijen de ruimte om mee te komen in de energietransitie.

Verkopers van motorbrandstoffen kunnen andere overwegingen hebben dan laadpaalexploitanten voor het verkrijgen van een laadkavel. Zo bespraken eerdere rapporten het waarderingsvoordeel van verkopers van motorbrandstoffen voor een laadkavel. Die komt voort uit het informatievoordeel, een complementariteitsvoordeel en het mogelijk verkrijgen van een shop-monopolie als een hybride shop- en laadkavel tevens het enige andere shopkavel is.

Het informatievoordeel voor verkopers van motorbrandstoffen ziet op (vergelijkbare) verzorgingsplaatsen waar zij al actief zijn, waardoor zij betere informatie hebben over bezoekersaantallen. Dit stelt hen in staat de business case beter in te schatten. Dit informatievoordeel kan in een veiling verkleind worden door dezelfde informatie beschikbaar te stellen aan alle partijen die meedoen aan de veiling.

Het complementariteitsvoordeel ziet op de natuurlijke *hedge* die elektrisch laden biedt voor de verkoop van motorbrandstoffen, wat de waardering voor het laadkavel vergroot. Als de energietransitie sneller dan

verwacht gaat, zal de verkoop van motorbrandstoffen tegenvallen en de vraag naar elektrisch laden juist toenemen. Dat complementariteitsvoordeel is echter ook te behalen met laadlocaties op andere verzorgingsplaatsen.

Het verkrijgen van het shopmonopolie is een reëel risico, maar wordt ondervangen door de nieuwe biedrestrictie, waarbij een partij op de verzorgingsplaats niet meer dan één kavel per voorziening mag verkrijgen.

Een andere overweging die kan meespelen bij verkopers van motorbrandstoffen is dat een snelle energietransitie hun bedrijfsmodel op motorbrandstoffen erodeert. Zij hebben mogelijk een prikkel om laadkavels minder actief te ontwikkelen omdat dit hun bestaande bedrijfsmodel kannibaliseert. Daarbij rijst de vraag of hun gedrag dermate veel invloed heeft op de mate van EV-adoptie en vraagontwikkeling naar laden. Daar heeft de ACM geen zicht op. Het is wel duidelijk dat het beschikbaar stellen van meerdere kavels voor laden het risico op strategisch gedrag van aanbieders van motorbrandstoffen beperkt. Hoe meer kavels, hoe meer ruimte er is voor verschillende aanbieders, waaronder spelers die alleen op laden inzetten.

4.1.8.2 Aandachtspunten bij het combineren van laden en de shop

Bij de combinatie van een laad- en shopkavel ontstaat het risico op roofgedrag. Roofgedrag ontstaat als de aanbieder met het laad- en shopkavel het laden verliesgevend kan aanbieden door kruissubsidie vanuit overwinsten uit de shop en daardoor een aanbieder van een los laadkavel uit de markt kan drukken. Dit risico lijkt echter vooralsnog beperkt omdat prijzen momenteel niet op het niveau van de verzorgingsplaats worden vastgesteld, maar landelijk. Dit kan veranderen indien prijzen op een steeds lokaler niveau vastgesteld gaan worden. Dat er een prikkel voor roofgedrag in de toekomst kan ontstaan, is geen reden om op voorhand het combineren van kavels te verbieden. Daarnaast biedt het algemene mededingingstoezicht waarborgen tegen roofgedrag door ondernemingen met een dominante positie.

4.1.9 Complexiteit van de veiling

De complexiteit van de veiling hangt sterk samen met de veilingvorm. Ideaal is een veilingvorm waarbij het voor partijen eenvoudig is om hun optimale biedstrategie te bepalen. Als de juiste biedstrategie moeilijk te bepalen is, is het risico groter dat een partij teveel biedt, te weinig biedt, of helemaal afziet van het bieden. Dat vermindert de efficiëntie van de veiling. De kavel kan dan bij een partij terechtkomen die niet de hoogste waardering heeft.[85] Een ander voordeel van een eenvoudig te bepalen optimale biedstrategie is dat de drempel voor kleine of nieuwe partijen om mee te doen met de veiling lager is. Zij hoeven dan immers geen (dure) expertise in te huren om de juiste biedstrategie te bepalen.

Een voorbeeld van een relatief eenvoudige veilingvorm is een zogenaamde *second price sealed bid* veiling. Daarbij dient elke biedende partij een enkel, verborgen bod in. De partij met het hoogste bod wint het kavel, maar betaalt het op-een-na hoogste bod. In deze veiling is het optimale bod voor een kavel simpelweg de waardering die de biedende partij voor die kavel heeft.[86] In de ervaring van veilingexperts is dit ook eenvoudig om aan deelnemende partijen uit te leggen.

4.1.10 Informatie vanuit overheid en huidige vergunninghouders

Onzekerheid over de waarde van een kavel maakt het voor biedende partijen moeilijker het juiste bod te bepalen. Hierdoor ontstaat het risico dat een partij wint die, bij volledige informatie, niet de hoogste waardering heeft. Onzekerheid ontmoedigt partijen ook om mee te bieden, omdat het risicovoller is. De kans is immers groter dat het winnende bod hoger is dan wat de kavel voor die partij waard is. Dit staat ook bekend als de *winner's curse*.

[85] Dit maakt uit omdat er een positieve correlatie te verwachten is tussen de waardering van een partij en haar investeringsplannen.
[86] Bij een tweede prijs (second price) veiling is een bod gelijk aan de eigen waardering van het kavel optimaal. Hiermee voorkomt een partij namelijk enerzijds dat ze wint met een hoger bod dan de eigen waardering en anderzijds dat ze verliest door lager te bieden dan de eigen waardering. De winnende partij betaalt het op-een-na hoogste bod en daarmee altijd minder dan haar eigen waardering.

Om die onzekerheid niet onnodig groot te maken is het van belang dat partijen weten waar ze aan toe zijn. Partijen moeten weten wat de toekomstige plannen zijn met de verzorgingsplaats waarvan een kavel wordt geveild. Dit gaat bijvoorbeeld over hoe er wordt omgegaan met nog lopende vergunningen, hoe de verzorgingsplaats zal worden ingericht en wanneer in de toekomst welke andere kavels op die verzorgingsplaats geveild gaan worden.

Om diezelfde reden moeten partijen zich een goed beeld kunnen vormen van de huidige situatie. Denk daarbij aan (historische) informatie over het aantal klanten, omzetten en afgenomen volumes op een verzorgingsplaats. Dit soort informatie helpt partijen om hun eigen waardering en bod te bepalen. Verplichte deling van bepaalde informatie door huidige vergunninghouders kan hiervoor noodzakelijk zijn. Dit draagt ook bij aan een gelijk speelveld bij de veiling, omdat het de informatievoorsprong van huidige vergunninghouders beperkt.

4.2 Aanvullende maatregelen om concurrentie te stimuleren

Om concurrentie goed te laten werken moeten consumenten voldoende informatie en mogelijkheden hebben om voor het beste aanbod te kiezen. De in deze paragraaf beschreven aspecten dragen aanvullend en naast het realiseren van concurrentie op de verzorgingsplaats bij aan een goede marktwerking.

4.2.1 (Prijs)transparantie

Om een goed geïnformeerde keuze tussen laadaanbieders te maken hebben consumenten informatie nodig over de concurrentieparameters die voor hen belangrijk zijn. Dit betreft niet alleen de prijs van het laden. Ook zaken als de laadsnelheid, beschikbaarheid van de laadpalen en aanwezige faciliteiten (horeca, sanitair, etc.) zijn voor consumenten relevant.

Het ligt buiten de scope van dit onderzoek om een compleet overzicht te geven van alle mogelijkheden die consumenten hebben om relevante informatie te verkrijgen via bijvoorbeeld (in het voertuig geïntegreerde) laadapps en diverse vergelijkingssites. Het is wel duidelijk dat er in Nederland al veel informatie beschikbaar is. Dit komt mede voort uit bestaande nationale en Europese (m.n. AFIR[87]) regelgeving die laadaanbieders verplicht om hun prijzen en andere voorwaarden transparant te maken voor consumenten.

Ondanks alle beschikbare informatie, is er echter nog steeds een grote groep consumenten die niet weet wat ze betalen voor laden (zie hoofdstuk 2). Dit is een aanwijzing dat de geboden transparantie niet goed aansluit bij wat consumenten nodig hebben. Informatie kan bijvoorbeeld te ingewikkeld of te moeilijk te vinden zijn. Hier zijn dus nog stappen te zetten. Regelgeving en andere initiatieven die zich richten op het onderzoeken en verbeteren van de informatievoorziening aan consumenten verdienen daarom de steun van de overheid.

Een ander aandachtspunt is dat meer transparantie tot een hoger risico op stilzwijgende afstemming kan leiden. Hier speelt een dilemma. Meer transparantie maakt het voor consumenten makkelijker om een goede keuze tussen aanbieders te maken, maar kan het voor aanbieders ook eenvoudiger maken om hun prijzen en andere voorwaarden stilzwijgend af te stemmen.[88] Daarom moet worden voorkomen dat de geboden transparantie vooral de aanbieders faciliteert. Dit komt weer terug op het vorige punt dat de informatievoorziening goed moet aansluiten op de behoefte van consumenten. Wanneer aanbieders elkaars prijzen en andere voorwaarden sowieso al nauwgezet kunnen volgen, dan helpt transparantie nog altijd om consumenten hun rol te laten pakken bij het aanjagen van concurrentie.

[87] Alternative Fuels Infrastructure Regulation – die per 13 april 2024 in werking is getreden.
[88] Zie voor nadere toelichting: https://www.acm.nl/nl/publicaties/blog-paul-de-bijl-stilzwijgende-afstemming

4.2.2 Interoperabiliteit

Een ander belangrijk aspect om concurrentie goed te laten werken is interoperabiliteit. In deze context betekent dit dat consumenten bij de laadpalen van alle aanbieders kunnen laden en betalen. Dit voorkomt dat consumenten na de aanschaf van een elektrische auto alleen nog maar bij (een) bepaalde aanbieder(s) kunnen laden. Dat zou de concurrentie tussen laadexploitanten verzwakken. Gezien de beperkte informatiepositie van veel consumenten, is het bovendien niet waarschijnlijk dat zij dit '*locked in*' effect zouden meewegen bij hun aankoopbeslissing voor een elektrische auto.

Interoperabiliteit betekent overigens niet dat consumenten overal tegen dezelfde voorwaarden kunnen laden. Dat zou de mogelijkheden voor laadexploitanten om zich van elkaar te onderscheiden immers verminderen en daarmee concurrentie tussen laadexploitanten verzwakken. Doordat consumenten echter niet bij voorbaat vastzitten aan een bepaalde aanbieder, kunnen laadexploitanten volop concurreren om de gunst van consumenten en van aanbieders van laadpassen en laadapps.

4.2.3 Gebiedscriterium

Op dit moment geldt een gebiedscriterium in de markt van motorbrandstoffen. Dit houdt in dat een aanbieder niet dezelfde voorziening mag uitbaten op twee opeenvolgende verzorgingsplaatsen in dezelfde rijrichting. Hierdoor behouden consumenten een bepaalde mate van keuzevrijheid en wordt het risico op het ontstaan van (regionale) machtsposities verkleind. Het ministerie overweegt deze maatregel ook in te voeren voor laadexploitanten.

De vraag is of een beslissing om concurrentie op de verzorgingsplaats toe te staan invloed heeft op de wenselijkheid van een gebiedscriterium. Tegenover het positieve effect van meer keuzevrijheid voor consumenten, staan enkele nadelen. Het gebiedscriterium beperkt de mogelijkheden voor concurrentie op de verzorgingsplaats omdat minder spelers kunnen meebieden. Als op een verzorgingsplaats bijvoorbeeld drie laadexploitanten actief zijn, dan zijn zij allemaal uitgesloten van concurrentie op de voorgaande en volgende verzorgingsplaats. Hoe groot dit effect is, zal onder andere afhangen van het aantal laadexploitanten in de markt en op verzorgingsplaatsen. Als kavels op opeenvolgende verzorgingsplaatsen niet gelijktijdig worden gegund, zullen laadexploitanten er rekening mee moeten houden dat de concurrentie aangaan op een verzorgingsplaats, automatisch uitsluiting van de volgende verzorgingsplaats betekent. Dit maakt het complexer voor exploitanten om hun bod te bepalen.

Indien er concurrentie op de verzorgingsplaats wordt gerealiseerd dan is een gebiedscriterium niet nodig. Het kan echter voor komen dat in een bepaalde regio blijkt dat er slechts één en dezelfde speler geïnteresseerd is in het exploiteren van de laadkavels. In het geval dat er in een gehele regio geen concurrentie op de verzorgingsplaats gerealiseerd kan worden en telkens dezelfde speler interesse heeft in de laadkavels, dan is een gebiedscriterium een geschikt instrument om keuzevrijheid te waarborgen en machtsposities in die regio te voorkomen. Een door de overheid vast te stellen maximaal landelijk of regionaal marktaandeel voor laadexploitanten kan een alternatief voor het gebiedscriterium zijn. Dit heeft dan weer als nadeel dat het bieden complexer wordt.

5 Advies

De ACM heeft op verzoek van het ministerie bureauonderzoek gedaan naar de werking van de concurrentie tussen laadexploitanten en shops op verzorgingsplaatsen langs het hoofdwegennet. De ACM heeft daarbij gekeken naar de staat van concurrentie, de wenselijkheid van concurrentie en hoe concurrentie vormgegeven kan worden op de verzorgingsplaats. Het advies van de ACM beperkt zich tot een concurrentieperspectief. Een beleidsmatige afweging tussen verschillende belangen is voorbehouden aan het ministerie.

De ACM adviseert het ministerie concurrentie zo veel mogelijk op de verzorgingsplaats te laten plaatsvinden. Uit het onderzoek van de ACM is naar voren gekomen dat de meest effectieve concurrentie op de verzorgingsplaatsen zelf plaatsvindt. Op een groot deel van de verzorgingsplaatsen zijn al meerdere laadexploitanten aanwezig. Dat toont aan dat laadexploitanten concurrentie niet schuwen. Bovendien zijn de risico's die in eerdere rapporten zijn geschetst, zoals *ruinous competition* en een *race to the bottom*, gering. Concurrentie leidt tot gunstige uitkomsten voor de automobilist in termen van keuzemogelijkheden tussen verschillende aanbieders, prijs en kwaliteit van het aanbod. Een beleidswijziging naar exclusiviteit zou ten koste gaan van deze voordelen.

Veilingen zijn een geschikt instrument om concurrentie op de verzorgingsplaats vorm te geven. De meest effectieve manier om concurrentie te realiseren, is door meerdere kavels van hetzelfde type aan te bieden. De markt bepaalt daarbij of er ruimte is voor het realiseren van concurrentie. Voorafgaand aan veilingen moeten de randvoorwaarden voor potentiële deelnemers helder zijn, bijvoorbeeld of en welke wijzigingen de verzorgingsplaats zal ondergaan en hoe wordt omgegaan met onverkochte kavels. Een voorafgaand marktonderzoek kan helpen bij het opstellen van het veilingontwerp. Het vooraf verplicht combineren van bepaalde voorzieningen, is een kunstmatige beperking van de concurrentie. Het aanbieden van een hybride kavel is een optie om concurrentie te stimuleren. De verkoper van motorbrandstoffen kan dan dit kavel door de tijd omkatten van een brandstofkavel naar een laadkavel. Het moet laadexploitanten vrij staan om alleen of samen met een derde partij ook op deze kavel te bieden.

Omdat de markt voor (snel)laden een jonge en dynamische markt is, adviseert de ACM om terughoudend met restricties en verplichtingen om te gaan. De markt voor (snel)laden zal naar verwachting fors gaan groeien in de komende jaren. Er vindt veel innovatie plaats, waarvan nog onbekend is welke kant deze zich op ontwikkelt. Die terughoudendheid kan ook terugkomen in het veilingontwerp, door ondernemers daar de ruimte te geven.

De ACM geeft daarnaast een drietal aandachtspunten mee om de concurrentie in deze markt goed te laten werken. Ten eerste is het van belang dat prijzen en andere relevante voorwaarden online publiekelijk en vrijelijk beschikbaar zijn en blijven voor de consument, zodat deze het beste aanbod kan kiezen. Ten tweede moet de interoperabiliteit bij het laden en betalen geborgd blijven, zodat zowel ondernemers als consumenten keuzevrijheid behouden. Ten slotte kan een gebiedscriterium ingezet worden in regio's waar géén concurrentie op de verzorgingsplaats wordt gerealiseerd.

6 Bronnen

Autorité de la Concurrence (2023) Décision n° 23-DCC-151 – Sirestco / Areas

Autorité de la Concurrence (2024) Relatif au secteur des infrastructures de recharge pour véhicules électriques,

Bescherming persoonlijke leefsfeer (2024), Marktordening verzorgingsplaatsen, Toetsing beleidsvisie “Verzorgingsplaatsen van de Toekomst”. SEO Economisch Onderzoek

Bundeskartellamt (2024) Sektoruntersuchung zur Bereitstellung und Vermarktung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge

Byrne, D. P., de Roos, N., Grinberg, A. R., & Marx, L. M. (2024). Informed Sources and the Role of Platforms for Facilitating Anticompetitive Communication. Cartels Diagnosed: New Insight on Collusion.

Competition and Markets Authority (2021) Electric Vehicle Charging market study – Final report.

Bescherming persoonlijke leefsfeer (2022). Verzorgingsplaatsen van de toekomst: Verkenning van verdelingsmethodes. Rapport Radicand Economics en e-Conomics.

Dorsey, J., Langer, A., & McRae, S. (2025). Fueling alternatives: Gas station choice and the implications for electric charging. American Economic Journal: Economic Policy, 17(1), 362-400.

Europese Commissie, DG COMP (2000) Case M.1628 – TotalFina/ELF

Europese Commissie, DG COMP (2018) Case M.8694 - HOCHTIEF / ABERTIS

Europese Commissie, DG COMP (2019) Case M.8870 – E.ON / INNOGY

Europese Commissie, DG COMP (2023) Case M.11128 - IBERDROLA / BP / JV

Fischer, L., Sahdev, S. (2024) Exploring consumer sentiment on electric-vehicle charging. McKinsey & Company

Hensel-Roth, T., Latham, O., Glotzer, E., Tzanetaki, C. A., Stocker, R., Caputo, L., & Nobili, F. (2023). Competition Analysis of the Electric Vehicle Recharging Market Across the EU27+ the UK: Market for the Provision of Publicly Accessible Recharging Infrastructure and Related Services. Charles River Associates

I&O Research (2023) Belevingsonderzoek verzorgingsplaatsen, Peiling 5: Verzorgingsplaatsen. Resultaten peiling maart 2023.

Bescherming persoonlijke leefsfeer (2022). Vraag en aanbod van voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Rapport Impuls Economen.

OECD. (2017). A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth. World Bank Publications

Wolterman, B., Duurkoop, T., Zweistra, M., Hiep, E. & Van Biezen, M., Markotic, P., Bos, T., Haarhuis, A. en Walker Clarke, C. (2024). Laden van elektrische auto’s in Nederland: Ervaringen en meningen van EV-rijders. Samenvatting Nationaal Laadonderzoek 2024, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.