Adviescollege toetsing regeldruk

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

Onze referentie
MvH/RvZ/ATR3540/2025-U162

Uw referentie

Datum
23 oktober 2025

Onderwerp
Aanvullende zienswijze wetsvoorstel marktordening voorzieningen verzorgingsplaats

Geachte heer Tieman,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 21 augustus 2025 advies uitgebracht over het *Wetsvoorstel marktordeningen voorzieningen verzorgingsplaats*. Het advies was om het wetsvoorstel niet in te dienen tenzij met de adviespunten rekening is gehouden (dictum 3). De belangrijkste tekortkomingen betroffen de probleemanalyse waardoor de doeltreffendheid van het nieuwe stelsel niet goed vast te stellen is. Na het uitbrengen van advies is het wetsvoorstel aangepast. Het nieuwe wetsvoorstel gaat in op de adviespunten van ATR. Daarnaast is het wetsvoorstel ook inhoudelijk gewijzigd naar aanleiding van een motie van het lid Heutink.[1]

Inhoudelijke beschouwing

Verzorgingsplaatsen worden steeds drukker, zowel qua aantal bezoekers als het aanbod aan voorzieningen. Volgens de toelichting leiden de beperkte ruimte op verzorgingsplaatsen en de beperkte mogelijkheden voor de overheid om regie te voeren tot een mogelijk ondoelmatige en onveilige inrichting van verzorgingsplaatsen. Het wetsvoorstel behelst een stelselwijziging van een bottom-up model, waarin de inrichting van de verzorgingsplaats sterk afhankelijk is van marktpartijen die vergunningaanvragen doen om voorzieningen uit te baten, naar een top-down model. In dit top-down model bakent de Rijksoverheid voor de verschillende voorzieningen kavels af die vervolgens in de markt worden gezet.

Implementatie van Motie-Heutink

Een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat in het nieuwe stelsel kavels per voorziening in de markt worden gezet. Er komen dan aparte kavels voor bijvoorbeeld laden, tanken en de shop. De motie-Heutink vraagt om het mogelijk te maken dat er ten minste één kavel op

[1] Mobiliteitsbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal

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

verzorgingsplaatsen geveild wordt waarop het mogelijk is om zowel een tank-, een laadstation en een shop uit te baten. Het wetsvoorstel komt hier gedeeltelijk aan tegemoet door zogenaamde transitievoorzieningen in de markt te zetten voor tankstationvergunningen die in de periode 2028-2030 opnieuw in de markt worden gezet. De houder van een transitievoorziening mag zowel laaddiensten aanbieden als motorbrandstoffen verkopen. Voor de periode na 2030 zijn kavels voor tankstations exclusief bedoeld voor de verkoop van motorbrandstoffen.

Toetsingskader

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

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

1. Nut en noodzaak

Verwerking van adviespunten uit ATR-advies

Het oorspronkelijke wetsvoorstel zette uiteen dat bij de voortzetting van het huidige bottom-up beleid de doelmatige en de veilige inrichting van de verzorgingsplaats in het gedrang kan komen. Die doelmatigheid betreft de mate waarin aangeboden voorzieningen voldoen aan de behoeften van de weggebruiker. Het college achtte dit onvoldoende onderbouwd. De memorie van toelichting maakte namelijk niet duidelijk hoe groot de risico's op ondoelmatigheid en onveiligheid zijn en vanaf wanneer deze gaan spelen (adviespunt 1.1). De memorie van toelichting ging specifiek in op het risico dat het aanbod van laadinfrastructuur de toenemende vraag daarnaar niet kan bij benen. Het college constateerde echter dat prognoses laten zien dat de uitrol daarvan ook bij ongewijzigd beleid (snel) toeneemt (adviespunt 1.2). De toelichting bij het voorstel onderbouwde niet waarom een stelselwijziging nodig is voor die uitrol.

Het college constateert dat met betrekking tot adviespunt 1.1 de probleemanalyse is uitgebreid en verduidelijkt. Volgens de toelichting zijn ernstige verkeersongelukken tot op heden uitgebleven. Rijkswaterstaat neemt wel in toenemende mate lichtere ongevallen of onveilige situaties waar. Het risico op dergelijke ongevallen neemt volgens de toelichting toe met de verrommeling van de verzorgingsplaats. Verder maakt de toelichting duidelijk dat er één voorziening is waar wel behoefte aan is maar waar het aanbod tekortschiet of tekort dreigt te schieten, te weten de parkeerplaatsen voor vrachtwagens. Het college merkt op dat er geen structureel probleem lijkt te zijn met betrekking tot andere voorzieningen. De vraag is dan ook of het tekort aan parkeerplaatsen voor vrachtwagens een stelselwijziging rechtvaardigt. Een andere optie zou zijn om de overheid de mogelijkheid te geven om kavels op daartoe aangewezen verzorgingsplaatsen te reserveren voor parkeerplaatsen voor vrachtwagens. Verder constateert het college dat de aangepaste memorie van toelichting niet beschrijft in hoeverre en wanneer het aanbod van laadinfrastructuur tekort zal schieten. Hiermee is geen opvolging gegeven aan adviespunt 1.2.

Adviespunt 1.3 ging in op de rol van de Rijksoverheid om het voorgestelde top-down model een succes te maken. Het college merkte op dat niet alleen van belang is dat er laadvoorzieningen worden aangeboden, maar ook hoeveel en voor welk type voertuigen. Het college constateert dat de memorie van toelichting dit goed uitwerkt door te beschrijven dat de Rijksoverheid in de Routekaart alleen de kavels voor de uitrol van verschillende voorzieningen beschikbaar stelt. De overheid geeft daarbij kaders met minimumeisen waaraan het exploiteren van de voorziening op een desbetreffend kavel moet voldoen. De winnaar van de veiling heeft de vrijheid om te bepalen hoe hier invulling aan wordt gegeven. Concreet wordt het voorbeeld genoemd dat de kaders een maximumaantal laadstations op een kavel voor laadinfrastructuur zal specificeren, maar dat het aan de winnaar van de veiling is hoeveel hij er daadwerkelijk plaatst. Het college acht daarmee adviespunt 1.3 voldoende opgevolgd.

Implementatie van Motie-Heutink

De memorie van toelichting beschrijft dat de doelstelling van de transitievoorziening is om meer perspectief te bieden aan partijen die motorbrandstoffen aanbieden op verzorgingsplaatsen om mee te gaan met de energietransitie. Ze kunnen tankzuilen vervangen door laadpalen. De geboden flexibiliteit aan vergunninghouders van transitievoorzieningen leidt hiermee tot een doelmatiger inrichting van de ruimte op verzorgingsplaatsen.

2. Minder belastende alternatieven

Het college had geen adviespunten met betrekking tot minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

Verwerking van adviespunten uit ATR-advies

Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel was om de toetredingsdrempels voor met name het midden- en kleinbedrijf (MKB) zo laag mogelijk te houden. Aan de exploitatievergunningen die op grond van het wetsvoorstel worden verleend, kunnen daarom voorwaarden worden gekoppeld. In adviespunt 3.1 adviseerde het college om aan te geven hoe bij het vaststellen van de voorwaarden van de exploitatievergunning rekening zal worden gehouden met de werkbaarheid voor het MKB. De aangepaste memorie van toelichting geeft aan dat actief ingezet zal worden op het consulteren van het MKB bij de nadere uitwerking van het wetsvoorstel. Hierbij zullen vertegenwoordigende organisaties zoals het Vakcentrum en MKB-Nederland worden betrokken. Daarnaast zal ingezet worden om zoveel mogelijk individuele MKB-ondernemers het woord te geven, bijvoorbeeld door middel van een MKB-toets. Het college merkt op dat de betrokkenheid van het MKB moet plaatsvinden bij de totstandkoming van een wetsvoorstel en niet pas nadat de (internet)consultatiefase is afgelopen. Verder zullen de exploitatievoorwaarden niet noodzakelijkerwijs vorm krijgen in lagere regelgeving maar als gespecificeerde voorwaarden bij de vergunningverlening. Dit doet de vraag rijzen of en zo ja hoe het MKB kan worden betrokken bij het vaststellen van de voorwaarden van de exploitatievergunningen. De toelichting kan aan kracht winnen als dit expliciet uiteen wordt gezet.

Implementatie van Motie-Heutink

Een belangrijke beweegreden om niet te kiezen voor een bundeling van voorzieningen was om toetredingsdrempels laag te houden. De mogelijkheid voor de vergunninghouder om te kiezen tussen het aanbieden van laad- en motorbrandstofinfrastructuur leidt dit niet tot nieuwe toetredingsdrempels. Het college heeft geen verdere opmerkingen.

4. Gevolgen regeldruk

Verwerking van adviespunten uit ATR-advies

Het college adviseerde met adviespunt 4.1 om de regeldrukparagraaf op twee onderdelen aan te vullen. De regeldrukparagraaf beschreef alleen de belangrijkste conclusies en eindgetallen uit de analyse, maar de onderliggende P×Q berekening ontbrak. Dit is niet conform de Rijksbrede methodiek. Daarnaast waren de regeldrukgevolgen van de datadeelverplichting niet in kaart gebracht. Het college constateert dat de aangepaste regeldrukbeschrijving is uitgebreid. De regeldrukgevolgen van de datadeelverplichting zijn goed uitgewerkt. De P×Q berekening van de structurele regeldrukkosten ontbreekt echter nog steeds.

Implementatie van Motie-Heutink

De regeldrukparagraaf geeft aan dat de motie-Heutink niet of beperkt zal leiden tot een toename van de regeldruk, omdat het aantal te verdelen vergunningen niet wijzigt. Het college merkt op dat als vergunninghouders met deze vergunning de keuze hebben om te bepalen welke soort laadinfrastructuur ze aanbieden, meer partijen geïnteresseerd zullen zijn in deze vergunningen. Er zullen dan naar verwachting meer partijen meedingen voor de vergunning. De regeldruk die gepaard gaat met toekennen van deze vergunning, neemt daardoor toe. Het college adviseert om bijvoorbeeld aan de hand van scenario's en bandbreedte inzicht te bieden in deze toename van de regeldruk.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,



