Regeldrukonderzoek Wetsvoorstel marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen

Eindrapport



Versie: 1.3
Datum: 25-07-2025

Sira Consulting

Regeldrukonderzoek Wetsvoorstel marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen

Eindrapport

Versie: 1.3
Datum: 25-07-2025

Sira Consulting

Regeldrukonderzoek Wetsvoorstel marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen

Sira Consulting
25-07-2025

Auteurs
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoud

1	Introductie	5
1.1	Achtergrond en aanleiding	5
1.2	Doelstellingen onderzoek	5
1.3	Leeswijzer	6
2	Uitgangspunten en aantallen	7
2.1	Uitgangspunten	7
2.2	Aantallen	9
3	Huidig beleid	10
3.1	Omschrijving procedure huidig beleid	10
3.2	Aantallen aanvragen	12
3.3	Regeldrukberekening per processtap huidig beleid	14
4	Voorgesteld beleid	20
4.1	Omschrijving voorgesteld beleid	20
4.2	Belangrijkste verschillen met huidig beleid	21
4.3	Aantallen aanvragen	22
4.4	Eenmalige regeldrukgevolgen	23
4.5	Structurele regeldruk voorgesteld beleid per processtap	24
4.6	Scenario meerdere aanbieders	27
4.7	Aanbevelingen regeldrukvermindering	29
4.8	(Regeldruk)gevolgen voor andere partijen	30
5	Conclusie	32
5.1	Samenvatting belangrijkste verschillen huidig en voorgesteld beleid	32
5.2	Eenmalige regeldrukgevolgen	32
5.3	Structurele regeldrukgevolgen	32

1 Introductie

1.1 Achtergrond en aanleiding

Als gevolg van de energietransitie rijden steeds meer voertuigen op elektriciteit of andere schone energiebronnen. Hierdoor neemt de vraag naar voorzieningen om elektrische auto's te kunnen laden toe en neemt de vraag naar traditionele brandstoffen zoals benzine en diesel af. Dit heeft gevolgen voor de inrichting van verzorgingsplaatsen langs snelwegen, waar nu nog vaak tankstations te vinden zijn. In de toekomst zullen meer laadpalen nodig zijn voor elektrische voertuigen en mogelijk ook voorzieningen voor andere nieuwe energiebronnen. Daarbij zorgt de toename van nieuwe spelers op de markt, zoals aanbieders van laadpalen, en de toename van activiteiten, zoals het aanbod van laadpalen, voor complicaties op de verzorgingsplaatsen. Verschillende bedrijven willen dezelfde ruimte gebruiken, wat leidt tot conflicten, een onoverzichtelijke inrichting en minder parkeerplaatsen. Hierdoor wordt het voor de overheid moeilijker om de verzorgingsplaatsen op een efficiënte en veilige manier in te richten.

Om de overgang naar uitstootvrije mobiliteit te ondersteunen de toekomstbestendigheid van de verzorgingsplaatsen te bewaken, is meer regie nodig op wie welke voorzieningen mag aanbieden en waar de voorzieningen mogen komen. De huidige regelgeving geeft het Rijk, als beheerder, echter onvoldoende mogelijkheden om regie te voeren op de fysieke inrichting van en aanbod op verzorgingsplaatsen. Om tot nieuw beleid te komen op de verzorgingsplaatsen heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) in 2021 het programma 'verzorgingsplaatsen van de toekomst' opgezet. Het concept Wetsvoorstel marktordening van voorzieningen op de verzorgingsplaats[1] is één van de uitkomsten van dit programma.

Inhoud concept wetsvoorstel

Het concept wetsvoorstel houdt een wijziging in van de vergunningssystematiek. Aanvragen voor de relevante voorzieningen (elektrische laadpunten, gemakswinkels[2]) worden niet meer gedaan op moment of locatie die aanvrager kiest, maar alleen nog tijdens periodieke uitgifterondes. Het concept wetsvoorstel bevat daarnaast een nieuwe verdeelmethode voor de vergunningen voor voorzieningen op verzorgingsplaatsen. Het gaat daarbij specifiek om elektrische laadstations en gemakswinkels. In het huidige systeem verdeelt men een deel van de vergunningen via loting en een deel op volgorde van binnenkomst van de aanvragen. Het concept wetsvoorstel introduceert een veiling als verdeelmethode voor alle vergunningen. Tot slot verandert de aanvraagprocedure, waardoor zowel de aan te leveren gegevens als het moment en de manier waarop aanvragers deze moeten aanleveren wijzigen.

Op het moment dat dit onderzoek plaatsvindt, werkt het ministerie nog aan het wetsvoorstel. Bovendien wordt een deel van de invulling van het nieuwe beleid op een later moment uitgewerkt in nadere regelgeving. Dit betekent dat ten tijde van dit onderzoek op sommige punten nog meerdere invullingen mogelijk zijn.

1.2 Doelstellingen onderzoek

De veranderingen uit het concept wetsvoorstel hebben gevolgen voor aanbieders van elektrische laadpunten en gemakswinkels, en mogelijk ook voor andere partijen. Voor alle nieuwe en gewijzigde wet- en regelgeving moeten in Nederland de regeldrukgevolgen voor burgers en bedrijven in kaart worden gebracht. Daarom heeft het ministerie van IenW aan Sira Consulting gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de regeldrukgevolgen van het concept wetsvoorstel. Regeldruk bestaat uit administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten die voortvloeien uit verplichtingen uit wet- en regelgeving. Het kan

[1] Verder aangeduid met het concept wetsvoorstel.
[2] Ook wel 'shops' genoemd. In dit rapport houden we voor dit type voorziening de term 'gemakswinkel' aan.

daarbij gaan om tijdbesteding of aanschafkosten (out-of-pocketkosten). Binnen het regeldrukonderzoek onderscheiden we eenmalige en structurele regeldrukeffecten.

De doelstellingen van dit regeldrukonderzoek luiden als volgt:

1. Inzicht bieden in de regeldrukeffecten (kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief) van het concept Wetsvoorstel marktordening van voorzieningen op de verzorgingsplaats, inclusief de verschillende opties;
2. het leveren van input en overwegingen voor de nadere uitwerking van het concept wetsvoorstel in onderliggende regelgeving op basis van de parameters die de regeldruk voor bedrijven beïnvloeden.

Om tot een onderbouwde berekening van de regeldrukgevolgen van het wetsvoorstel te komen, brengen we zowel de regeldruk van het **huidige** beleid als de regeldruk van het **voorgestelde** beleid in kaart. De regeldrukgevolgen van het wetsvoorstel bestaan uit het verschil tussen de regeldruk van het huidige beleid en van het voorgestelde beleid. Daarbij besteden we aandacht aan de regeldrukgevolgen van de mogelijke uitwerkingen in onderliggende regelgeving.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de belangrijkste uitgangspunten van het onderzoek en de manier waarop de aantallen waarmee we rekenen tot stand zijn gekomen. Hoofdstuk 3 behandelt het huidige beleid. In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige procedure en berekenen we de bijbehorende regeldruk. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op de inhoud en regeldruk van het voorgestelde beleid. Ook de mogelijke regeldrukgevolgen voor andere partijen dan (potentiële) exploitanten van elektrische laadpunten en gemakswinkels komen in hoofdstuk 4 aan bod. Hoofdstuk 5 bevat tot slot een samenvatting van de belangrijkste verschillen en de totale regeldrukgevolgen van het concept wetsvoorstel.

2 Uitgangspunten en aantallen

2.1 Uitgangspunten

Kwantificeer de regeldruk conform de rijksbreed gehanteerde methodiek

Voor het berekenen van de regeldrukeffecten gebruiken wij de rijksbreed gehanteerde methodiek voor het kwantificeren van regeldruk[3]. Deze methodiek definieert regeldruk als volgt: 'Om haar publieke belangen te kunnen waarborgen, legt de overheid verplichtingen op tot het doen of nalaten van handelingen of gedragingen (inhoudelijke verplichtingen). Daarnaast legt zij verplichtingen op tot het verschaffen van informatie over die handelingen en gedragingen (informatieverplichtingen).'

Om aan deze (informatie)verplichtingen te voldoen, moeten (administratieve) handelingen worden uitgevoerd. De kosten die de doelgroep maakt, zijn gedefinieerd als respectievelijk nalevingskosten (NK)[4] en administratieve lasten (AL)[5]. De regeldruk wordt ook als verloop in de tijd weergegeven: initieel/eenmalig en structureel.

In lijn met het Handboek Meting Regeldrukkosten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023) hanteren we in dit onderzoek vaste uurtarieven per functie. Deze zijn weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1. Overzicht uurtarieven per functietype. Bron: Handboek meting regeldrukkosten (2023).[6]

Functietype	Uurtarief
Leidinggevenden en managers	€ 77
Hoogopgeleide medewerkers	€ 54
Administratief personeel	€ 39
Technici en ander middelbaar opgeleid personeel	€ 34
Laaggeschoold en ongeschoold personeel	€ 27

Maak de kosten inzichtelijk met een transparant model

Om de regeldrukkosten van verplichtingen uit wetgeving te berekenen, maken wij gebruik van het Standaardkostenmodel (SKM)[7]. Regeldrukkosten omvatten informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen die voortvloeien uit de nieuwe wetgeving. In het SKM staan de kosten per handeling (P) en het aantal handelingen (Q) centraal. Een vermenigvuldiging van P met Q resulteert in de verwachte regeldruk van de (nieuwe) wetgeving. Voor elke verplichting vullen wij deze formule in. De P bestaat uit de tijdsbesteding die aan de handeling wordt besteed, vermenigvuldigd met het uurtarief van de uitvoerende. Deze vermenigvuldiging tellen wij dan op met de out-of-pocketkosten om de kosten per handeling te

[3] Handboek Meting Regeldrukkosten, Ministerie van EZK, november 2023

[4] Nalevingskosten zijn de kosten van naleving van inhoudelijke verplichtingen als gevolg van wet- en regelgeving. Het gaat om wettelijke verplichtingen om te voldoen aan normen, standaarden, gedragscodes en alle overige eisen gericht op het borgen van publieke doelen. Deze kosten hebben betrekking op de bestede tijd (uitgedrukt in uren en vermenigvuldigd met een uurtarief), de gemaakte kosten voor investeringen (uitgedrukt in euro's) en het externe tarief voor uitbesteding van handelingen.

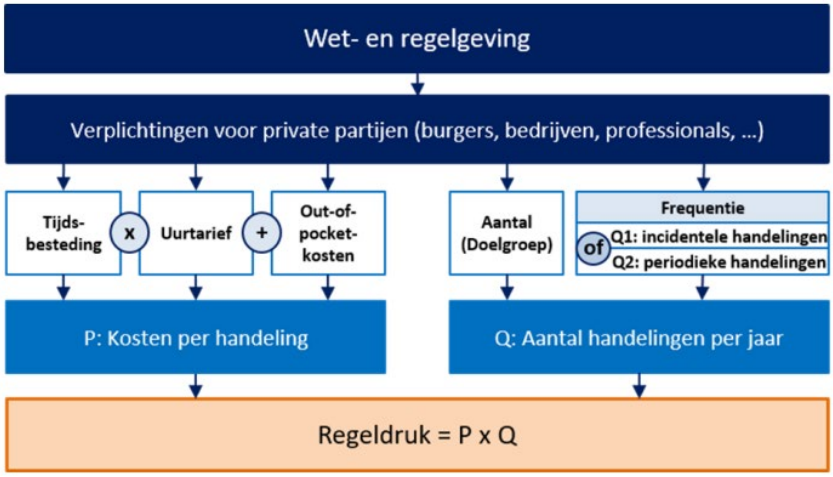
[5] Administratieve lasten zijn de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Deze kosten hebben betrekking op de bestede tijd (uitgedrukt in uren en vermenigvuldigd met een uurtarief) en de gemaakte (out-of-pocket) kosten (uitgedrukt in euro's).

[6] Handboek Meting Regeldrukkosten, Ministerie van EZK, november 2023

[7] https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-12/Handboek%20Meting%20Regeldrukkosten%202023%20-%20DEF%20-%204-12-2023%20toegankelijk.pdf

berekenen. De Q bestaat uit het aantal partijen dat de handelingen moet uitvoeren en de frequentie waarmee de handeling moet worden uitgevoerd. De onderstaande figuur geeft de werking van het SKM schematisch weer.

Figuur 1. Schematische weergave van het Standaard Kostenmodel[8]



Gebruik de conceptregelgeving en documentatie die bij aanvang van het project beschikbaar is

Het concept Wetsvoorstel marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen van 27 februari 2025, ten behoeve van de internetconsultatie, geldt als uitgangspunt voor het identificeren van wijzigingen en het bureauonderzoek. Op basis van deze conceptversie voeren wij het onderzoek uit. Ten tijde van het onderzoek is nog onbekend of per verzorgingsplaats een maximum van 1 aanbieder per type voorziening (elektrisch laadstation of gemakswinkel) geldt, of dat mogelijk meerdere aanbieders op dezelfde verzorgingsplaats hetzelfde type voorziening kunnen uitbaten. Daarom brengen we op dit punt de regeldrukeffecten van beide opties in kaart.

Verzamel de ontbrekende gegevens door het uitvoeren van (groeps)interviews

In aanvulling op het bureauonderzoek voeren wij (groeps)interviews uit om de benodigde gegevens te valideren. In totaal interviewden we tijdens dit onderzoek 15 partijen.

Tabel 2. Overzicht aantal interviews per type partij.

Type partij	Aantal
Aanbieders elektrische laadpunten	9
Aanbieders gemakswinkels	5
Brancheverenigingen	4
Totaal	15*

(*) Enkele geraadpleegde partijen bieden zowel elektrische laadpunten als gemakswinkels aan.

De volgende brancheverenigingen zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek:

- DOET (brancheverenigingen elektrisch vervoer)
- Transport en Logistiek Nederland
- Federatie Weggebonden Horeca
- Drive

Daarnaast is de ANWB per e-mail geraadpleegd over de verwachte effecten voor weggebruikers.

[8] Bron: 'Handboek Meting Regeldrukkosten', ministerie van EZK, 2023

2.2 Aantallen

Om de regeldruk te berekenen, vermenigvuldigen we de kosten per handeling (P) met het aantal keer dat de handeling verricht wordt (Q).[9] De Q verschilt per processtap.

Aantal verzorgingsplaatsen en voorzieningen

Er zijn ongeveer 288 verzorgingsplaatsen in Nederland. Dit omvat zowel verzorgingsplaatsen met als zonder voorzieningen. Ongeveer 230 verzorgingsplaatsen hebben voorzieningen, en van deze 230 hebben 160 tot 170 verzorgingsplaatsen naast een tankstation ook een elektrisch laadpunt als basisvoorziening. Het is onbekend hoeveel aanvullende voorzieningen elektrisch laden er momenteel zijn in Nederland.

Actuele aantallen

Sinds de loting voor energielaadpunten als basisvoorziening in 2012, is het aantal elektrische auto's in Nederland sterk toegenomen.[10] Daarmee is ook de markt voor elektrisch laden ingrijpend veranderd. Dit leidt tot een groter aantal vergunningsaanvragen voor elektrisch laadpunten. Het is in dit onderzoek echter belangrijk om veranderingen in de Q door een wijziging van de wet of de procedures niet te verwarren met veranderingen in de Q door een veranderende markt of toenemend aanbod in algemene zin. Voor de berekening van de regeldruk van het huidige beleid, gaan we daarom uit van dezelfde marktomstandigheden als voor het voorgestelde beleid. We baseren de aantallen op het fictieve scenario dat het beleid uit de periode 2012-2024 wordt voortgezet in de huidige markt, met het toegenomen aantal aanbieders van elektrisch laden. Waar onduidelijkheid bestaat over hoe actuele aantallen eruit zouden zien, werken we met bandbreedtes. Paragraaf 3.2 bevat de verwachte aanvragen voor het huidige beleid.

Gevolgen wijziging vergunningsprocedure

De wetswijziging heeft gevolgen voor hoe vaak partijen een vergunningaanvraag kunnen doen, en daarmee op de Q. Dit geldt met name voor de huidige aanvullende voorzieningen: nu kan iedere partij hier op eigen initiatief een aanvraag voor indienen. Onder het voorgestelde beleid verdwijnen de aanvragen op eigen initiatief grotendeels, en wordt de periodieke veiling het enige moment dat partijen in aanmerking kunnen komen voor een vergunning. In theorie staat het iedereen vrij om alsnog een aanvraag in te dienen buiten het veilingmoment om, deze zal echter worden geweigerd of buiten behandeling worden gesteld. Daarnaast is de verwachting dat de omvang van de uit te geven laadlocaties op termijn zal toenemen, waardoor het aantal laadpalen per gerealiseerde vergunning toeneemt. In de huidige situatie bestaan aanvullende voorzieningen vaak slechts uit enkele laadpalen. Onder het voorgestelde beleid is geen sprake meer van aanvullende voorzieningen. Door de toename van de schaal van de laadstations zijn voor hetzelfde aantal laadpalen minder vergunningsprocedures nodig, waardoor de Q daalt.

De wijziging van de vergunningsprocedure kan bovendien invloed hebben op de afweging van partijen over of en hoe vaak ze een aanvraag doen. Zo kunnen de (ervaren of verwachte) kosten van een aanvraag invloed hebben op de afweging, evenals de verwachte kans van slagen. Tijdens de interviews vroegen we (potentiële) exploitanten van elektrische laadpunten en gemakswinkels naar de invloed van de wijziging van de procedure op hun verwachte deelname aan vergunningprocedures. De Q verandert als partijen onder het voorgestelde beleid verwachten vaker of minder vaak deel te nemen. Paragraaf 4.3 behandelt de verwachte aantallen aanvragen voor het voorgestelde beleid. Hierin zijn dergelijke effecten meegenomen.

Gevolgen aantal aanbieders per type voorziening

In het concept wetsvoorstel is nog opengelaten of per verzorgingsplaats 1 of meerdere aanbieders hetzelfde type voorziening kunnen uitbaten. Respondenten geven aan dat de manier waarop dit in de praktijk wordt ingevuld, invloed heeft op hun afweging om wel of niet deel te nemen aan veilingen voor locaties. Paragraaf 4.6 gaat in op de gevolgen van het aantal aanbieders per voorziening voor de regeldruk.

---

[9] Zie de vorige paragraaf voor een uitgebreidere toelichting op de berekening.

[10] Zie bijvoorbeeld Hoeveel stekkerauto's rijden er rond? - Nederland in cijfers 2021 | CBS.

3 Huidig beleid

Bij regeldrukonderzoek maakt men een vergelijking tussen de situatie waarin het huidige beleid wordt voortgezet en een situatie waarin nieuw beleid wordt ingevoerd. Sinds december 2022[11] geldt echter een tijdelijke beleidsregel (herzieningsperiode, TBR), dit vormt per definitie geen structureel beleid en is dus niet realistisch als 'huidig beleid'-scenario.[12] Het voortzetten van het beleid zoals dat gold vóór de TBR is bovendien geen realistisch nulscenario: dat beleid is niet houdbaar gebleken en was juist een van de aanleidingen voor de herziening. Toch is voor de vergelijking een referentiepunt nodig. Daarom nemen we als uitgangspunt voor het 'huidige beleid' de periode van 2012 tot 1 januari 2024, inclusief de aanpassingen die in die tijd zijn doorgevoerd naar aanleiding van rechterlijke uitspraken.[13]

Dit hoofdstuk begint met een omschrijving van de procedure waarmee men onder het huidige beleid vergunningen voor voorzieningen op verzorgingsplaatsen verdeelt. Daarna volgt in paragraaf 3.3 een berekening van de regeldruk per processtap.

3.1 Omschrijving procedure huidig beleid

Binnen het huidige beleid onderscheidt men twee soorten voorzieningen: **basisvoorzieningen** en **aanvullende voorzieningen**. Elektrische laadpunten kunnen basisvoorziening of aanvullende voorziening zijn. Gemakswinkels[14] zijn aanvullende voorzieningen.[15] De procedure van de vergunningverlening hangt af van het type voorziening (basis- of aanvullend). Voor basisvoorzieningen elektrisch laden gebruikte men een centrale **loting** als verdeelsysteem. De loting vond eenmaal plaats in 2012 voor alle verzorgingsplaatsen waarvoor meerdere geïnteresseerden waren. Vergunningaanvragen voor aanvullende voorzieningen behandelt men **per geval.** Figuur 2 geeft de procedure onder het huidige beleid schematisch weer.

[11] In december 2023 is een wijziging gepubliceerd om de TBR te laten aansluiten op de Omgevingswet. Dit was geen inhoudelijke wijziging, alleen de grondslag en terminologie zijn aangepast.

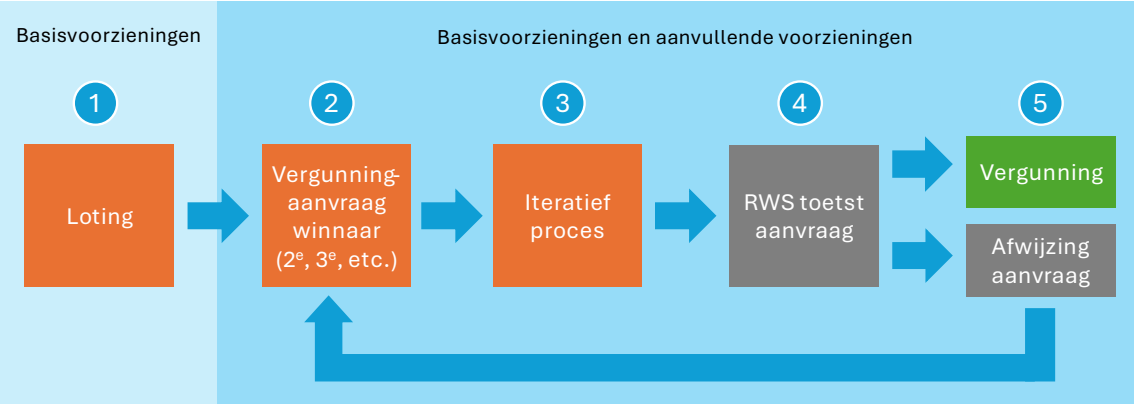
[12] Als in 2028 geen nieuwe wet klaarstaat, moet een alternatief uitgiftesysteem voor basisvoorzieningen worden ingericht onder bestaande wet- en regelgeving. Het is onbekend hoe dit systeem eruit zou komen te zien. Een veiling is dan in ieder geval niet mogelijk, omdat hiervoor momenteel geen wettelijke grondslag bestaat.

[13] In de loop van de tijd is het beleid meerdere keren bijgesteld naar aanleiding van rechterlijke uitspraken. Sinds een uitspraak in 2019 mocht een aanvraag van een shop bij een elektrisch laadpunt al niet meer geweigerd worden vanwege een evidente privaatrechtelijke belemmering (wel vanwege gebrek aan veiligheid of doelmatigheid). Hiervoor was het beleid dat dit wel gebeurde (het aantal shops werd beperkt tot de shop van het tankstation). Sinds een uitspraak in 2020 is het recht om aanvullende voorzieningen aan te vragen niet langer beperkt tot houders van basisvoorzieningen. We gaan daarom in de regeldrukberekening uit van een situatie waarin iedere partij een vergunningaanvraag voor aanvullende voorzieningen kan doen.

[14] Onder het huidige beleid wordt officieel gesproken van 'shops'. In dit rapport wordt ten behoeve van de consistentie de term 'gemakswinkel' aangehouden voor dit type voorziening.

[15] Het gaat vooral om aanvullende voorzieningen bij tankstations, en in sommige gevallen ook bij elektrische laadstations. Er bestaan ook shops met uitgebreide restauratieve voorzieningen die als basisvoorziening gelden. Deze zijn tot nu toe alleen vergund geweest bij tankstations, na de veiling van de huurrechten voor de tankstations. Daarvoor is dus niet de omschreven procedure met een loting voor basisvoorzieningen gevolgd. De shop (gemakswinkel) als basisvoorziening valt buiten de scope van dit onderzoek.

Figuur 2. Schematische weergave procedure huidig beleid.



1. Loting

De verdeelmethode van de loting is alleen van toepassing voor de basisvoorzieningen elektrisch laden. Deelnemers schrijven zich laagdrempelig in voor de loting. Zij leveren hierbij beperkte informatie aan. Vervolgens krijgt de winnaar van de loting het recht om diens aanvraag verder aan te vullen (zie *2. Vergunningaanvraag* en *3. Iteratief proces*).

2. Vergunningaanvraag

Voor de basisvoorzieningen elektrisch laden werkt de winnaar van de loting de vergunningaanvraag verder uit. Voor aanvullende voorzieningen kan in principe iedereen een vergunningaanvraag doen. De aanvrager vult bij deze processtap het aanvraagformulier in. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet kon de vergunningsaanvrager dit aanvraagformulier vinden op de website van Rijkswaterstaat (RWS). Inmiddels loopt dat via het Omgevingsloket. Aanvragers leveren onder andere de volgende gegevens aan:

- Persoonlijke gegevens
- Plan
- Bouwtekeningen (bovengronds en ondergronds, vaak nagestuurd)

3. Iteratief proces

RWS begint met de interne verwerking van de aanvraag. Vervolgens vindt een iteratief proces plaats tussen RWS en de aanvrager. Dit proces bestaat voor de aanvrager uit het voeren van gesprekken met RWS en het aanleveren van informatie. De duur van het iteratieve proces verschilt sterk per geval.[16] In de praktijk komt het voor dat het uitmondt op een langdurig proces, waarbij RWS meerdere keren om aanvullende informatie vraagt. Daarbij gebeurt het soms dat blijkt dat ontwerpaanpassingen nodig zijn, wat leidt tot een verdere verlenging van het proces.

4. RWS toets de aanvraag

RWS toetst aanvragen onder andere op gevolgen voor de verkeersveiligheid, de beschikbare ruimte op de verzorgingsplaats, de doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats, het functionele belang voor de weggebruiker en de gevolgen voor de sociale veiligheid.[17]

5. Verlening vergunning of afwijzing aanvraag

Afhankelijk van de uitkomst van de toetsing verleent RWS een vergunning aan de aanvrager of wijst RWS de aanvraag af. Na verlening van een vergunning duurt het enige tijd totdat deze onherroepelijk wordt. Het komt in de praktijk geregeld voor dat gedurende deze periode bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt

[16] O.a. afhankelijk van of Afdeling 3.4 van de Awb wordt toegepast. Dit hangt af van de aard van de aanvraag.

[17] Vergunninghouders zijn bovendien gehouden aan andere relevante wet- en regelgeving zoals de Winkeltijdenwet. De Alcoholwet, de Arbowet, het omgevingsplan, het Besluit bouwwerken leefomgeving, de milieuwetgeving, Omgevingsverordeningen en plaatselijke regels en verordeningen.

ingesteld tegen de toegekende vergunning door een andere partij, bijvoorbeeld een concurrerende aanbieder. In dat geval volgt een juridische procedure. Deze juridische procedures worden echter niet meegenomen in deze regeldrukanalyse, omdat ze buiten de definitie van regeldruk vallen. Regeldruk richt zich namelijk uitsluitend op de administratieve lasten en de lasten die direct voortvloeien uit de regelgeving, en niet op juridische procedures die voortkomen uit het aanvechten van besluiten. Een uitzondering waarin juridische procedures onder de definitie van regeldruk zouden vallen, is als de regelgeving ondernemers verplicht tot het nemen van juridische stappen of voorziet in een formeel bezwaar- of beroepsproces dat doorlopen moet worden om de rechten te verkrijgen of verplichtingen na te komen. In de Wet marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen is van een dergelijke verplichting tot een juridische procedure echter geen sprake. Daarmee vallen de juridische procedures rondom het vergunningsproces voor voorzieningen op verzorgingsplaatsen buiten de scope van regeldrukonderzoek.

Zodra een toegekende vergunning onherroepelijk is, eindigt het vergunningsproces en kan de vergunning gerealiseerd worden. Voor basisvoorzieningen laden geldt echter dat men bij een afwijzing het proces vanaf stap 2 (Vergunningaanvraag) herhaalt met de partij die als tweede uit de loting kwam. Indien ook dit uitmondt in een afwijzing, gaat men verder met de partij die als derde uit de loting kwam, et cetera, tot een vergunning verleend wordt.

3.2 Aantallen aanvragen

Een breed scala aan partijen is actief of heeft interesse om actief te worden in het aanbieden van gemakswinkels of elektrische laadpunten op de verzorgingsplaatsen. Het gaat om zowel landelijk opererende als meer lokaal georiënteerde bedrijven. Omdat elektrische laadpunten en gemakswinkels onder het huidige beleid aanvullende voorzieningen kunnen zijn, kunnen bijvoorbeeld lokale uitbaters van tankstations of wegrestaurants deze voorzieningen aanbieden naast hun kernactiviteit. Uit interviews blijkt dat ook aanbieders die nu nog niet actief zijn op verzorgingsplaatsen in Nederland, hier wel plannen toe hebben. Daarom is de verwachting dat het aantal partijen dat vergunningsaanvragen doet toeneemt ten opzichte van de huidige situatie. Zoals omschreven in paragraaf 2.2 werken we in de berekening met aantallen die realistisch zouden zijn als het huidige beleid werd voortgezet in de huidige marktomstandigheden. Het gaat om een fictieve situatie ten behoeve van de berekening.

Basisvoorzieningen

Momenteel zijn in Nederland ongeveer 160 tot 170 basisvoorzieningen voor elektrisch laden. Met de toename van het aantal elektrische auto's, verwachten we dat het aantal verzorgingsplaatsen met een basisvoorziening voor elektrisch laden toe zou nemen bij een nieuwe loting. Aangenomen dat het aantal basisvoorzieningen voor elektrisch laden dat verloot wordt ergens tussen de 165 (het huidige aantal) en 230[18] (het totale aantal verzorgingsplaatsen met basisvoorzieningen, waaronder tankstations en elektrische laadstations) uit zou komen, gaan we uit van een aantal van 200 basisvoorzieningen elektrisch laden. Gezien het feit dat de loting eens in de 15 jaar plaatsvindt, gaat het gemiddeld per jaar om 13 aanvraagprocedures.

Bij de loting in 2012 bleek dat voor het merendeel van de locaties geen loting nodig was, omdat slechts een partij interesse had. Destijds vond voor 50 van de 160 à 170 basisvoorzieningen een loting plaats. Met de groei van de markt voor elektrisch laden, is de verwachting dat voor iedere locatie meerdere gegadigden zijn. Zo gaven meerdere respondenten aan dat hun bedrijven zullen meedingen voor iedere locatie waarvoor een rendabele businesscase te maken is.

In de fictieve situatie dat het huidige beleid wordt voortgezet is niet zeker hoeveel partijen per locatie mee zouden dingen. Respondenten geven aan dat hun beslissing om mee te dingen afhangt van de businesscase

[18] In de toekomst kan dit getal hoger worden als er ook op solitaire verzorgingsplaatsen (verzorgingsplaatsen met enkel een parkeervoorziening) kavels worden aangeboden. We doen hier echter geen aanname over en houden het getal op 230.

van de specifieke locatie. Het is daarmee waarschijnlijk dat voor locaties die naar verwachting lucratief zijn, een groter aantal partijen mee zal dingen. Daarnaast is het mogelijk dat lokale partijen slechts voor enkele locaties meeloten, terwijl landelijk opererende partijen voor een groot deel van de locaties meeloten. In totaal gaan we voor het fictieve scenario dat het huidige beleid wordt voortgezet uit van minimaal 10 en maximaal 80 partijen die deelnemen aan de lotingsprocedure. Gemiddeld komt dit uit op een aantal van 45.

Aanvullende voorzieningen elektrisch laden

Het huidig aantal aanvullende voorzieningen voor elektrisch laden in Nederland is onbekend. Hoeveel (aanvragen voor) aanvullende voorzieningen er zijn, verschilt per verzorgingsplaats. Het komt voor dat op een verzorgingsplaats meerdere aanvullende voorzieningen voor elektrisch laden zijn, bijvoorbeeld een bij de parkeerplaatsen, een bij het wegrestaurant en een bij het tankstation. Wegens de grotere markt voor elektrisch laden, is de kans aanwezig dat het aantal per verzorgingsplaats bij voortzetting van het beleid verder toe zou nemen. De fysieke en economische ruimte voor aanvullende voorzieningen is niet onbeperkt op verzorgingsplaatsen. Op sommige verzorgingsplaatsen is waarschijnlijk ruimte voor meerdere aanvullende voorzieningen, maar op kleinere verzorgingsplaatsen is mogelijk fysiek geen ruimte voor (meerdere) aanvullende voorzieningen. Ook is het mogelijk dat niet alle verzorgingsplaatsen in economische zin ruimte bieden aan (meerdere) aanvullende laadvoorzieningen. We gaan uit van een maximaal aantal van gemiddeld 2 aanvullende voorzieningen per verzorgingsplaats. Het is echter waarschijnlijk dat niet alle aanvragen in de praktijk succesvol zullen zijn. Daarbij speelt een rol dat het mogelijk is dat partijen conflicterende aanvragen doen voor dezelfde ruimte. Om recht te doen aan de regeldruk die gepaard gaat met deze aanvragen, rekenen we voor het maximale scenario met 4 aanvragen per verzorgingsplaats met voorzieningen. Dit komt uit op 920 aanvragen verdeeld over een periode van 15 jaar, oftewel 61 aanvragen per jaar. Als minimumscenario gaan we uit van een aantal aanvragen gelijk aan het aantal verzorgingsplaatsen met voorzieningen (230), wat neerkomt op 15 aanvragen per jaar. Het gemiddelde scenario behelst daarmee 38 aanvragen per jaar.

Niet voor alle aanvragen zal men het gehele aanvraagproces doorlopen. In sommige gevallen zal tussentijds geconcludeerd worden dat een aanvraag niet kansrijk genoeg is om het proces voort te zetten. We gaan ervanuit dat iedereen die is ingeloot op een locatie daarvoor ook de **vergunningaanvraag** doet en dat bij het iteratieve proces het kan gebeuren dat aanvragen niet kansrijk genoeg zijn en worden teruggetrokken. Er zijn geen gegevens bekend over hoeveel procedures succesvol worden afgerond. Uit de interviews voor dit onderzoek blijkt dat dit sterk kan verschillen, maar het merendeel succesvol wordt afgerond. Op basis daarvan nemen we aan dat 80% van de procedures ook het iteratieve proces volledig wordt doorlopen. Voor de scenario's betekent dit:

- Voor het **maximale** scenario zijn er bij de start van het iteratieve proces zijn 61 aanvragen per jaar. 80% doorloopt het hele proces. Dit zijn er **49 per jaar**.
- Voor het **minimale** scenario zijn er bij de start van het iteratieve proces zijn 15 aanvragen per jaar. 80% doorloopt het hele proces. Dit zijn er **12 per jaar**.
- Voor het **gemiddelde** scenario zijn er bij de start van het iteratieve proces zijn 38 aanvragen per jaar. 80% doorloopt het hele proces. Dit zijn er **30 per jaar**.

Aanvullende voorzieningen gemakswinkels

Net als voor elektrisch laden, geldt voor gemakswinkels dat het huidig aantal aanvullende voorzieningen in Nederland onbekend is. Daarom werken we met een bandbreedte. Het maximumaantal aanvragen baseren we op het aantal verzorgingsplaatsen met voorzieningen plus 20% voor het aantal grote verzorgingsplaatsen waar meerdere shops (kunnen) zijn: 276. Hoewel mogelijk voor een deel van de verzorgingsplaatsen met voorzieningen geen enkele aanvraag voor een gemakswinkel wordt gedaan, is het ook mogelijk dat voor een verzorgingsplaats meerdere aanvragen voor gemakswinkels gedaan worden. Dit zal vooral het geval zijn voor grote en drukke verzorgingsplaatsen. Het minimum voor het aantal aanvragen voor gemakswinkels baseren we op het aantal verzorgingsplaatsen met voorzieningen: 230. Het gemiddelde scenario komt daarmee uit op 253. Gerekend met een maximale looptijd van 15 jaar, komt het

jaarlijks aantal aanvragen uit op respectievelijk 15, 17 en 18 voor het minimum, gemiddelde en het maximum van de bandbreedte.

Net als voor de elektrische laadpunten, zou ook voor gemakswinkels niet voor alle aanvragen het iteratieve proces worden doorlopen. We houden hierbij dezelfde percentages aan als bij elektrische laadpunten: 80%. Dit komt uit op een Q van maximaal 14 en 12 minimaal per jaar, met een gemiddelde van 13 aanvragen per jaar. Tabel 3 bevat een overzicht van de bandbreedtes per type voorziening.

Tabel 3. Bandbreedtes jaarlijks aantallen aanvragen per type voorziening, huidig beleid.

Type voorziening	Minimaal aantal	Gemiddeld aantal	Maximaal aantal
Basisvoorziening elektrisch laden	N.v.t	13 aanvragen per jaar	N.v.t
	10 deelnemers loting	45 deelnemers loting	80 deelnemers loting
Aanvullende voorziening elektrisch laden: Vergunningaanvraag	15 aanvragen per jaar	38 aanvragen per jaar	61 aanvragen per jaar
Aanvullende voorziening elektrisch laden: Iteratief proces	12 aanvragen per jaar	30 aanvragen per jaar	49 aanvragen per jaar
Aanvullende voorziening gemakswinkel (shop): Vergunningaanvraag	15 aanvragen per jaar	17 aanvragen per jaar	18 aanvragen per jaar
Aanvullende voorziening gemakswinkel (shop): Iteratief proces	12 aanvragen per jaar	13 aanvragen per jaar	14 aanvragen per jaar

3.3 Regeldrukberekening per processtap huidig beleid

De huidige procedure vereist handelingen van aanvragers tijdens de processtappen 1. loting, 2. vergunningaanvraag en 3. iteratief proces. Deze paragraaf bevat de huidige regeldruk per processtap. Daarnaast is voor de volledigheid een alinea opgenomen over twee aspecten die in strikte zin niet onder regeldruk vallen, maar wel grote invloed hebben op de ervaren belasting van het huidige proces: de toetsing door RWS en juridische procedures.

Loting

Aan de loting deed in 2012 een beperkt aantal partijen mee. De meeste geïnterviewde partijen hebben dan ook geen ervaring met deze processtap. De partij die hier wel ervaring mee heeft, geeft aan dat de tijdbesteding relatief beperkt was. Het ging om een tijdbesteding van 40 uur door hoogopgeleide medewerkers (uurtarief: € 54,00) en leidinggevenden en managers (uurtarief: € 77,00). We hanteren een gemiddeld uurtarief van € 60,00. Deze tijdbesteding bevat de voorbereiding voor de loting en het bijwonen door de betrokken medewerkers. Aangezien de loting iedere 15 jaar plaatsvindt, komt de jaarlijkse tijdbesteding voor deze processtap uit op 3 uur en twintig minuten. Deze kosten maakt iedere partij die deelneemt aan de loting, ongeacht het aantal locaties waarvoor de partij meeloot. Als aantal is daarom het aantal partijen aangehouden dat deelneemt aan de loting. De jaarlijkse kosten voor deze processtap bedragen € 200 per partij. Afhankelijk van het aantal deelnemende partijen, komen de totale kosten uit op € 2.000 tot € 16.000.

Tabel 4. Regeldruk loting basisvoorziening elektrisch laden

Scenario	Tijdbesteding (in uren)	Uurtarief	Out-of-pocket (€)	Aantal	Kosten (P*Q)
Minimaal	3 1/3	€ 60,00	n.v.t.	10	€ 2.000
Gemiddeld	3 1/3	€ 60,00	n.v.t.	45	€ 9.000
Maximaal	3 1/3	€ 60,00	n.v.t.	80	€ 16.000

Vergunningaanvraag

Elektrisch laden (basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen)

De winnaars van de loting en de aanvragers van vergunningen voor aanvullende voorzieningen leveren gegevens aan voor de vergunningaanvraag. Dit gaat jaarlijks naar verwachting om circa 13 aanvragen voor basisvoorzieningen en 15 tot 61 aanvragen voor aanvullende voorzieningen.

Voordat partijen gegevens kunnen aanleveren, moeten ze deze eerst verzamelen en opstellen. Hoe deze voorbereiding voor de vergunningaanvraag is ingericht, verschilt per partij. Bij de meeste geraadpleegde organisaties zijn meerdere medewerkers betrokken bij het voorbereiden van de aanvraag. In sommige gevallen neemt een enkele medewerker het leeuwendeel van de voorbereidingen op zich. De betrokken medewerkers zijn hoogopgeleide medewerkers (uurtarief € 54,00) en in een enkel geval leidinggevenden en managers (uurtarief: € 77,00).[19] We rekenen met een gewogen gemiddelde van € 57,70 per uur. De tijdbesteding verschilt sterk per geval, afhankelijk van de complexiteit van de situatie, de ervaring van de aanvragende partij en de inrichting van interne processen. Niet alleen de inschattingen van partijen lopen uiteen, maar ook de aantallen aanvragen waar zij hun antwoorden op baseren. Omdat de tijdbestedingen sterk verschillen per geval, kan een antwoord dat gebaseerd is op een beperkt aantal ervaringen vertekend worden door uitschieters. Om tot een passend gemiddelde per aanvraag te komen, hebben daarom we de inschattingen gebaseerd op een hoger aantal doorlopen processen zwaarder laten wegen. Rekening houdend met het aantal aanvragen waar de verschillende partijen hun antwoorden op baseren, komen we uit op een tijdbesteding van 46 uur per aanvraag.

De meeste bedrijven maken externe kosten (out-of-pocket kosten) voor het laten maken van de bouwtekeningen. Partijen maken ongeveer € 8.300 aan externe kosten per aanvraag. Daarmee komt voor deze processtap de gemiddelde regeldruk per aanvraag uit op € 11.000. De totale regeldruk voor deze processtap bedraagt afhankelijk van het aantal aanvragen € 306.700 tot € 810.600 per jaar.

Tabel 5. Kosten invullen aanvraagformulier elektrisch laden

Scenario	Tijdbesteding (in uren)	Uurtarief	Out-of-pocket (€)	Aantal	Kosten (P*Q)
Minimaal	46	€ 57,70	€ 8.300	28	€ 306.700
Gemiddeld	46	€ 57,70	€ 8.300	51	€ 558.700
Maximaal	46	€ 57,70	€ 8.300	74	€ 810.600

Gemakswinkels

Voor gemakswinkels moeten partijen dezelfde gegevens aanleveren als voor elektrische laadpunten. De tijdbesteding is echter niet gelijk. Gemiddeld besteden partijen meer tijd aan het aanleveren van gegevens

[19] Zie paragraaf 2.1 voor een toelichting op de gehanteerde uurtarieven.

voor gemakswinkels dan voor elektrische laadpunten. Hoeveel tijd wordt besteed aan de vergunningaanvraag verschilt sterk per bedrijf. Dit hangt af van de organisatiestructuur en inrichting van interne processen. Zo besteden kleinere bedrijven minder tijd aan de vergunningaanvraag en hebben grotere bedrijven vaak meer tijd nodig voor goedkeuringsprocessen in verschillende lagen van het bedrijf. Als sprake is van een samenwerking tussen meerdere bedrijven, bijvoorbeeld een tankstation en een supermarktonderneming, leidt dit ook tot hogere tijdbestedingen omdat beide partijen afzonderlijk tijd kwijt zijn aan deze processtap en bovendien onderlinge afstemming nodig is. Gemiddeld komt de tijdsbesteding uit op 87 uur per aanvraag. De betrokken medewerkers zijn hoogopgeleide medewerkers (uurtarief € 54,00) en in een enkel geval leidinggevenden en managers (uurtarief: € 77,00). We rekenen met een gewogen gemiddelde van € 56,90 per uur.

Daarnaast worden ook voor gemakswinkels door de meeste bedrijven externe kosten (out-of-pocket kosten) gemaakt voor bouwtekeningen. Partijen maken ongeveer € 14.500 aan externe kosten per aanvraag. Daarmee komt voor deze processtap de gemiddelde regeldruk uit op € 19.500. De totale regeldruk voor deze processtap bedraagt afhankelijk van het aantal aanvragen €291.900 tot € 350.200.

Tabel 6. Kosten invullen aanvraagformulier gemakswinkels

Scenario	Tijdbesteding (in uren)	Uurtarief	Out-of-pocket (€)	Aantal	Kosten (P*Q)
Minimaal	87	€ 56,90	€ 14.500	15	€ 291.900
Gemiddeld	87	€ 56,90	€ 14.500	17	€330.800
Maximaal	87	€ 56,90	€ 14.500	18	€350.200

Bedrijfseigen kosten

Een deel van de kosten die aanvragers maken voor de processtap vergunningaanvraag, zouden zij ook maken als dit niet verplichting was voor de vergunningprocedure. Kosten die partijen ook zouden maken zonder verplichting, worden bedrijfseigen kosten genoemd en vallen niet onder regeldruk. Hoeveel van de gemaakte kosten bedrijfseigen zijn, verschilt sterk per bedrijf. De meeste partijen geven aan dat voor de kosten voor deze processtap niet (0%) of slechts voor een klein deel (5%) bedrijfseigen zijn. Er zijn echter ook partijen die aangeven dat een groot deel (bijvoorbeeld 50% of 75%) van de kosten in hun geval bedrijfseigen zijn, omdat zij de meeste gevraagde gegevens ook zonder verplichting zouden opstellen voor intern gebruik. Gemiddeld valt 22% onder bedrijfseigen kosten, de overige 78% is regeldruk. Dit is uitgewerkt in Tabel 7.

Tabel 7. Bedrijfseigen kosten en regeldruk invullen aanvraagformulier.

Type voorziening	Scenario	Kosten (P*Q)	Waarvan bedrijfseigen	Regeldruk
Elektrisch laden	Minimaal	€ 306.700	22%	**€ 239.200**
	Gemiddeld	€ 558.700	22%	**€ 435.800**
	Maximaal	€ 810.600	22%	**€ 632.300**
Gemakswinkels	Minimaal	€ 291.900	22%	**€ 227.700**
	Gemiddeld	€ 330.800	22%	**€ 258.000**
	Maximaal	€ 350.200	22%	**€ 273.200**

Iteratief proces

Elektrische laadpunten (basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen)

Het iteratieve proces wordt door de meeste partijen ervaren als het meest tijdrovende en kostbare onderdeel van de huidige procedure. Met hoeveel tijd en kosten het iteratieve proces gepaard gaat, verschilt sterk per situatie. De grootste kostenpost bestaat uit het doen van de benodigde aanpassingen van het plan en de bouwtekeningen. Dit gaat gepaard met zowel interne tijdbesteding als externe kosten voor technische tekenbureaus. Vooral als vooraf onduidelijkheid bestaat over wat precies kan en mag op een verzorgingsplaats, zijn vaak aanpassingen nodig tijdens het iteratieve proces. Voor basisvoorzieningen bestaat over het algemeen meer duidelijkheid dan voor aanvullende voorzieningen, waardoor de kosten voor het iteratieve proces hoger liggen voor aanvullende voorzieningen. Daarnaast hebben enkele partijen de ervaring dat het voeren van een voorgesprek voorafgaand aan de aanvraag en het onderhouden van een goede relatie met contactpersonen bij RWS bevorderlijk zijn voor het verloop van het iteratieve proces.

Respondenten geven aan dat de tijdbesteding voor het iteratieve proces nog meer varieert van voor het invullen van het aanvraagformulier bij de vorige processtap. Dit is sterk afhankelijk van de complexiteit van de casus en het aantal aanpassingen waar RWS om vraagt. De antwoorden van respondenten lopen dan ook sterk uiteen, afhankelijk van hun specifieke ervaringen. Waar een partij bijvoorbeeld de ervaring heeft dat het iteratieve proces rond de 16 uur in beslag neemt, geeft een andere partij aan hier meer dan 300 uur aan kwijt te zijn. Net als bij de voorgaande processtap bestaat bij inschattingen die gebaseerd zijn op een beperkt aantal ervaringen het risico op vertekeningen door uitschieters. Daarom hebben we ook hier bij het wegen van de verschillende antwoorden rekening gehouden met het aantal ervaringen met het aanvraagproces waarop deze gebaseerd zijn. Dit brengt ons op een gemiddelde tijdbesteding van 58 uur per aanvraag voor deze processtap. De benodigde handelingen worden verricht door medewerkers met het functietype hoogopgeleide medewerkers (uurtarief: € 54,00).

Net als de tijdbesteding hangen ook de out-of-pocketkosten voor het aanpassen van ontwerpen sterk af van het aantal benodigde aanpassingen. De externe kosten bedragen rond de € 14.800 per aanvraag. Daarmee komen de totale regeldrukkosten uit op ongeveer € 17.900 per aanvraag. De totale regeldruk voor deze processtap bedraagt afhankelijk van het aantal aanvragen € 448.300 tot € 1.111.800.

Tabel 8. Kosten iteratief proces elektrisch laden

Scenario	Tijdbesteding (in uren)	Uurtarief	Out-of-pocket (€)	Aantal	Kosten (P*Q)
Minimaal	58	€ 54,00	€ 14.800	25	€ 448.300
Gemiddeld	58	€ 54,00	€ 14.800	43	€ 771.100
Maximaal	58	€ 54,00	€ 14.800	62	€ 1.111.800

Gemakswinkels

Voor gemakswinkels moeten aanvragers hetzelfde iteratieve proces doorlopen en bij deze processtap is de tijdsbesteding vergelijkbaar met de tijdsbesteding van het iteratieve proces voor elektrisch laden. De tijdsbesteding varieert wederom sterk per partij en per situatie. De tijdbesteding is onder andere afhankelijk van de complexiteit en van of er een bestaande shop wordt overgenomen of een nieuwe shop moet worden gebouwd. De gemiddelde tijdsbesteding voor deze processtap is 57 uur. De betrokken medewerkers zijn hoogopgeleide medewerkers (uurtarief € 54,00) en in een enkel geval leidinggevenden en managers (uurtarief: € 77,00).[20] We rekenen met een gewogen gemiddelde van € 56,40 per uur.

[20] Zie paragraaf 2.1 voor een toelichting op de gehanteerde uurtarieven.

Net als de tijdbesteding hangen ook de out-of-pocketkosten voor het aanpassen van ontwerpen sterk af van het aantal benodigde aanpassingen. De externe kosten bedragen gemiddeld rond de € 5.000 per aanvraag. Daarmee komen de totale regeldrukkosten uit op ongeveer € 8.200 per aanvraag. De totale regeldruk voor deze processtap bedraagt afhankelijk van het aantal aanvragen € 98.600 tot € 115.000.

Tabel 9. Kosten iteratief proces gemakswinkels

Scenario	Tijdbesteding (in uren)	Uurtarief	Out-of-pocket (€)	Aantal	Kosten (P*Q)
Minimaal	57	€ 56,40	€ 5.000	12	€ 98.600
Gemiddeld	57	€ 56,40	€ 5.000	13	€ 106.800
Maximaal	57	€ 56,40	€ 5.000	14	€ 115.000

Bedrijfseigen kosten

Net als voor de vorige processtap, valt ook voor het iteratieve proces een gedeelte van de kosten die aanvragers maken onder bedrijfseigen kosten. Deze liggen over het algemeen lager dan voor de aanvraag van de vergunning, omdat aanpassingen veelal alleen gedaan worden op aanwijzing van RWS. Bedrijven hadden deze kosten anders dus niet gemaakt. Gemiddeld is 16% van de kosten voor het iteratieve proces bedrijfseigen. De overige 84% zijn dus regeldrukkosten. Dit is uitgewerkt in de onderstaande tabel.

Tabel 10. Bedrijfseigen kosten en regeldruk iteratief proces elektrisch laden.

Type voorziening	Scenario	Kosten (P*Q)	Waarvan bedrijfseigen	Regeldruk
Elektrisch laden	Minimaal	€ 448.300	16%	**€ 376.600**
	Gemiddeld	€ 771.100	16%	**€ 647.700**
	Maximaal	€ 1.111.800	16%	**€ 933.900**
Gemakswinkels	Minimaal	€ 98.600	16%	**€ 82.800**
	Gemiddeld	€ 106.800	16%	**€ 89.700**
	Maximaal	€ 115.000	16%	**€ 96.600**

Toetsing door RWS

Enkele geïnterviewde partijen geven aan dat de toetsing door RWS veel doorlooptijd kost. In hun ervaring varieert de doorlooptijd van enkele maanden tot meerdere jaren.[21] Omdat RWS de toetsing uitvoert, gaat deze stap niet gepaard met (noemenswaardige) tijdbesteding of out-of-pocketkosten voor aanvragers. Het is dus niet hun eigen tijdbesteding maar de doorlooptijd die partijen als belastend ervaren. Daarbij komt het voor dat een vergunningaanvraag in deze fase van het proces afgewezen wordt nadat een tijdrovend

[21] Mogelijk speelt voor de doorlooptijd een rol om welk type voorziening het gaat en of Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is toegepast. Voor het type voorziening speelt onder andere de schaal een rol. Als het bijvoorbeeld om een aanvullende voorziening van enkele laadpalen gaat, is de doorlooptijd vermoedelijk korter dan voor een grotere basisvoorziening. Ook geldt dat de toetsing voor een nieuwe vergunning voor een bestaande voorziening vermoedelijk met minder tijd gepaard gaat dan de toetsing voor een nieuw te bouwen voorziening. Daarnaast bepaalt het wel of niet toepassen van afdeling 3.4 van de Awb welke bezwaar- en beroepsprocedures gelden. Deze kunnen lang duren en daarmee ook voor verschillen in de doorlooptijd zorgen.

iteratief proces heeft plaatsgevonden. Dit heeft gevolgen voor de subjectieve ervaring van de regeldruk: partijen voelen zich ontmoedigd en zijn de kosten die zij maken voor het aanvraagproces niet als zinvol.

Juridische procedures

Veel geraadpleegde partijen geven aan dat zij in de huidige situatie veel kosten maken voor juridische procedures. Het komt zeer regelmatig voor dat aanvragen voor vergunningen gepaard gaan met bezwaarprocedures en rechtszaken. Vooral op de markt voor elektrisch laden spannen concurrerende partijen regelmatig procedures aan tegen vergunningaanvragen. Een geïnterviewde partij geeft aan dat inmiddels standaard bij iedere vergunningaanvraag juridische kosten worden ingecalculeerd. Een andere partij besteedt jaarlijks per locatie 2 interne uren en € 2.500 aan juridische kosten per locatie. Dit geeft een indicatie van de orde van grootte waaraan gedacht moet worden voor de juridische kosten.

Omgevingsvergunning

In de huidige situatie hebben exploitanten te maken met twee parallelle vergunningprocedures. Naast bovenstaande procedure, vragen zij ook een omgevingsvergunning aan bij de gemeente. In de voorgenomen situatie zal dit onderdeel zijn de werkzaamheden die RWS vooraf dient door middel van een projectbesluit waardoor deze kosten vervallen. Omdat er echter veel overlap zit tussen de stukken die nodig zijn voor de omgevingsvergunning versus de vergunning op basis van de Wbr (inmiddels Omgevingswet) zullen veel van de kosten in gedeeld zijn.

4 Voorgesteld beleid

4.1 Omschrijving voorgesteld beleid

Onder het nieuwe beleid vervalt het onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen. Voor alle elektrische laadpunten en gemakswinkels geldt voortaan dezelfde procedure voor vergunningverlening. Bovendien wijzigt de procedure ten opzichte van het huidige beleid. Figuur 3 geeft de nieuwe procedure schematisch weer.

Figuur 3. Schematische weergave procedure voorgesteld beleid.



1. Ontwerp inrichtingsplan door RWS

De overheid neemt onder het nieuwe beleid meer regie om tot een doelmatige en verkeersveilige inrichting van verzorgingsplaatsen te komen. De nieuwe procedure begint met het maken van een inrichtingsplan voor de verzorgingsplaats door RWS. Mogelijk krijgt dit inrichtingsplan een wettelijke status middels een projectbesluit met generieke omgevingsvergunning. Dit betekent dat exploitanten geen omgevingsvergunning meer hoeven aan te vragen. Zij hoeven alleen de aanvraagprocedure te doorlopen voor een exploitatievergunning.

2. Aanlevering gegevens vergunningaanvraag

Potentiële exploitanten leveren gegevens aan voor de aanvraag van de exploitatievergunning.
Om een voorziening uit te baten, hebben exploitanten een exploitatievergunning nodig. Een vergunningaanvraag bevat in ieder geval de volgende gegevens:[22]

a. Ontwerp voor de voorzieningen;
b. Tijdschema voor de realisatie en exploitatie van de voorzieningen;
c. Raming van de kosten en opbrengsten;
d. Lijst met de bij de realisatie en exploitatie van de voorzieningen betrokken partijen.

3. RWS toetst aanvragen

Op basis van de aangeleverde gegevens toetst RWS welke aanvragen vergunbaar zijn. Hiervoor moeten partijen voldoen aan (nog nader te bepalen) voorwaarden. De Memorie van Toelichting bevat een passage over randvoorwaarden die mogelijk gesteld worden aan deelname van de veiling om het maatschappelijk doel van de verzorgingsplaats te borgen: “Dergelijke voorwaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het (minimale) vermogen van gerealiseerde laadpalen of de fysieke inrichting van het perceel waarop de vergunningplichtige activiteit wordt uitgevoerd, in verband met de goede staat en werking van de verzorgingsplaats.”[23] De plannen van aanvragers moeten ook passen binnen het inrichtingsplan voor de verzorgingsplaats. Partijen waarvan de aanvraag op basis van deze criteria vergunbaar is, mogen deelnemen aan de veiling.

[22] Bron: Artikel 5 van het concept wetsvoorstel.
[23] Bron: Memorie van toelichting, Concept 27 februari 2025 – t.b.v. internetconsultatie, p. 26.

4. Veiling

De verdeling van exploitatievergunningen vindt plaats via een veiling. De veiling als verdeelmethode zou mogelijk vergelijkbaar zijn met de huidige procedure voor tankstations. Voor tankstations veilt het Rijksvastgoedbedrijf de huurovereenkomsten. Dit is een proces waarbij de geïnteresseerde partij, kosteloos of tegen betaling, inzicht krijgt in het biedboek. De veiling vindt fysiek plaats in Den Haag. Voor deelnemende partijen gaat de veiling gepaard met de volgende handelingen:

a. Bestuderen van het biedboek;
b. Bepalen van het inschrijfbedrag;
c. Bijwonen van de veiling.

5. Verlening vergunning

De winnaar van de veiling krijgt een exploitatievergunning.[24]

4.2 Belangrijkste verschillen met huidig beleid

De overheid krijgt meer regie over de inrichting van verzorgingsplaatsen.

In de huidige situatie ligt voor de aanvullende voorzieningen het initiatief bij de aanvrager van vergunningen. Zij bepalen wanneer en voor welke locaties zij een vergunning aanvragen. Voor basisvoorzieningen elektrisch laden ligt het moment van verdeling vast, namelijk de loting. Onder het nieuwe beleid komt voor alle voorzieningen het initiatief bij de overheid te liggen, die het inrichtingsplan opstelt. Dit zorgt voor meer centrale aansturing op de inrichting van verzorgingsplaatsen. Exploitanten hebben minder vrijheid in het vormgeven van hun plannen, omdat deze voortaan binnen de kaders van het inrichtingsplan moeten passen. Door deze wijziging hebben exploitanten voortaan voorafgaand aan de aanvraag meer duidelijkheid over wat kan en mag. Bovendien wordt voor alle partijen inzichtelijk wanneer aanvragen kunnen worden gedaan.

Exploitanten hoeven geen omgevingsvergunning meer aan te vragen.

Onder het huidige beleid moeten exploitanten parallel aan de vergunningprocedure voor Rijkswaterstaat een omgevingsvergunning aanvragen bij de gemeente. Dit gaat gepaard met de nodige regeldrukkosten. Als onder het voorgestelde beleid voor een integraal projectbesluit wordt gekozen, verleent Rijkswaterstaat ambtshalve al de omgevingsvergunning voor de beperkingengebiedactiviteit voor de uit te geven laadlocatie en gemakswinkellocatie uit het inrichtingsplan. Exploitanten hoeven nog slechts een exploitatievergunning aan te vragen.

Het onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen vervalt.

Voortaan geldt dezelfde procedure voor alle voorzieningen (elektrische laadpunten en gemakswinkels).

Vergunningen worden verdeeld via een veiling.

Onder het huidige beleid werd een deel van de voorzieningen (de basisvoorzieningen laden) verdeeld via **loting**. Van de overige voorzieningen (aanvullende voorzieningen) werden aanvragen in behandeling genomen **per geval**. Onder het nieuwe beleid worden alle vergunningen verdeeld via een periodieke veiling.

Het aantal partijen dat gegevens aanlevert neemt toe.

Zowel onder het huidige als onder het voorgestelde beleid bevat de aanvraagprocedure de aanlevering van gegevens. Welke partijen deze gegevens moeten aanleveren, wijzigt echter. Onder het huidige beleid leverde een beperkt aantal partijen uitgebreidere gegevens aan als onderdeel van de vergunningaanvraag voor basisvoorzieningen, namelijk **alleen de winnaar van de loting**. Alleen als hun aanvraag onsuccesvol was, leverde de nummer twee (drie, enzovoort) gegevens aan. Voor aanvullende voorzieningen leverden

[24] Onder het huidige beleid kon het voorkomen dat de aanvraag van de winnaar van de loting werd afgewezen. Omdat alleen partijen met aanvragen die vergunbaar bevonden zijn bij stap 3 deelnemen aan de veiling, zal er bij het voorgestelde beleid geen sprake van zijn dat de aanvraag van de winnaar van de veiling alsnog wordt afgewezen.

alle aanvragers gegevens aan, maar onder het nieuwe beleid leveren partijen gegevens aan voordat zij kunnen deelnemen aan de veiling. Daarmee leveren **alle partijen die willen deelnemen aan de veiling** gegevens aan.

4.3 Aantallen aanvragen

Elektrisch laden

Net als voor de basisvoorzieningen onder het huidige beleid gaan we voor elektrisch laden onder het nieuwe beleid uit van 230 locaties die iedere 15 jaar opnieuw verdeeld worden. Dit komt uit op 15 te verdelen locaties per jaar. Ook houden we hetzelfde aantal deelnemende partijen aan, namelijk minimaal 10, gemiddeld 45 en maximaal 80.

Veel partijen geven aan dat voor hun deelname aan de vergunningsprocedure bepalend is of zij verwachten op een locatie een economisch rendabele voorziening te kunnen exploiteren. De verwachting is dat dit op het grote merendeel van de locaties het geval zou zijn. Sinds 2012 is op circa 165 verzorgingsplaatsen elektrisch laden als basisvoorziening gerealiseerd. Gezien de groei van de vraag naar elektrisch laden sinds 2012, ligt het in de lijn der verwachting dat de markt inmiddels ruimte biedt voor een groter aantal locaties.

Partijen die in de huidige situatie combinaties van verschillende voorzieningen aanbieden, zullen onder het voorgestelde beleid naar verwachting niet altijd mee dingen op locaties waar zij nu al wel actief zijn. Dit betreft voornamelijk tankstations met elektrische laadpunten en/of een gemakswinkel als aanvullende voorzieningen. In de huidige situatie beschouwt een deel van de aanbieders hun aanvullende voorzieningen als complementair aan de basisvoorziening. Zo hebben sommige tankstations een gemakswinkel of een kleinschalige aanvullende voorziening voor elektrisch laden niet alleen om direct winst mee te maken, maar ook om de aantrekkelijkheid van het tankstation te verhogen. Dergelijke partijen hebben door het vervallen van het concept aanvullende voorziening mogelijk minder interesse in het uitbaten van gemakswinkels of elektrische laadpunten. Voor partijen die nu bijvoorbeeld een kleinschalige laadlocatie aanbieden als aanvullende voorziening is onzeker in hoeverre zij onder het voorgestelde beleid interesse zullen hebben in het uitbaten van een (grootschaliger) afzonderlijke voorziening voor elektrisch laden. Op basis van deze overwegingen verwachten respondenten dat de interesse om meerdere soorten voorzieningen gecombineerd aan te bieden afneemt onder het voorgestelde beleid.

Zoals aangegeven aan het begin van deze alinea gaan we wel uit van een gelijkblijvend aantal partijen dat mee dingt om locaties te mogen uitbaten. Dit betekent dat tegenover de verwachting dat een deel van de huidige gecombineerde aanbieders op minder locaties gaan meedingen wel andere partijen zullen meedingen. Dit betreft voor een deel nieuwe aanbieders als ook aanbieders die nu enkelvoudige voorzieningen uitbaten. Voor deze groep biedt de voorgenomen regelgeving juist nieuwe kansen.

De nadere uitwerking van de veilingsystematiek in de lagere regelgeving kan een rol spelen in de interesse die partijen hebben om mee te dingen. Indien in de nadere uitwerking bijvoorbeeld wordt gekozen om afzonderlijke veilingen voor de verschillende typen voorzieningen te houden dan vormt naar verwachting een drempel om mee te doen voor een deel van de aanbieders. Partijen die een gecombineerd concept willen realiseren moeten straks immers voor elke voorziening afzonderlijk meedingen en meerdere veilingen winnen. Als een partij succesvol is bij alle benodigde veilingen, moet deze bovendien voor elk type voorziening afzonderlijk een biedbedrag betalen. Dit heeft volgens de respondenten gevolgen voor de haalbaarheid en rendabiliteit van hun businessmodel. Als deze bedragen in de praktijk te hoog oplopen, komt de rendabiliteit van locaties onder druk te staan. Alle typen respondenten zien het feit dat de winnaar van de veiling het geboden bedrag moet betalen als aandachtspunt.

Het komt onder het huidige beleid voor dat concurrerende aanvragen voor aanvullende voorzieningen beslag leggen op dezelfde grond of dat aanvragen, soms na een langdurig iteratief proces, worden afgewezen omdat ze niet voldoen aan de voorwaarden. Het nieuwe beleid schept meer duidelijkheid over wat kan en mag op een locatie. Desondanks verwachten meerdere vertegenwoordigers van tankstations dat de gewijzigde verdeelmethode en de door hen verwachte onzekerheid van het voorgestelde beleid ertoe leiden dat de huidige aanbieders van gecombineerde voorzieningen besluiten minder vaak mee te dingen, wat in de praktijk kan leiden tot een daling van het totale aantal vergunningaanvragen en daarmee in potentie de totale regeldruk. Het is echter nog onzeker of dit effect zich daadwerkelijk zal voordoen, omdat de precieze vormgeving van de veiling op dit moment nog niet definitief is vastgesteld.

Vanwege de huidige onduidelijkheid werken we met een bandbreedte. Als minimum houden we daarbij aan dat gemiddeld per locatie twee aanbieders meedingen naar een toe te kennen vergunning. Als maximum gaan we uit van acht potentiële aanbieders per locatie. Dit komt uit op een gemiddeld scenario van 5 partijen per locatie. Met 15 geveilde locaties per jaar komt dit uit op minimaal 30, gemiddeld 75 en maximaal 120 jaarlijkse aanvragen.

In theorie doen partijen die bij processtap 2 (Aanlevering gegevens vergunningaanvraag) niet voldoen aan de criteria niet mee aan de veiling, en maken hiervoor dus ook geen kosten. In de praktijk geven meerdere partijen aan al tijdens processtap 2 een deel van de voorbereiding voor de veiling uit te voeren, zoals het bepalen van het te bieden bedrag. De voorbereiding vormt het grootste deel van de kosten voor processtap 4: veiling. Daarom houden we de voor de veiling dezelfde aantallen aan als voor de processtap 2: aanlevering gegevens vergunningaanvraag.

Gemakswinkels

Net als voor de elektrische laadpunten, gaan we uit van een te verdelen aantal van 230 locaties. Dit betekent dat jaarlijks voor 15 locaties een veiling plaatsvindt. Hoeveel gegadigden per locatie zullen meedingen, is onbekend. Vermoedelijk ligt dit aantal lager dan voor elektrisch laden. Meerdere geraadpleegde partijen geven aan (vrijwel) uitsluitend gericht te zijn op elektrisch laden. Bovendien geven partijen die een andere kernactiviteit hebben (voornamelijk het tankstation) aan dat de gemakswinkel onder het nieuwe beleid voor hen minder aantrekkelijk is dan onder het huidige beleid, omdat ze hiervoor apart moeten deelnemen aan de veiling. Meerdere geraadpleegde partijen geven daarom aan dat een halvering van het aantal aanvragen in hun ogen een reële mogelijkheid is. Voor het minimale scenario gaan we daarom uit van de helft van het minimale aantal aanvragen onder het huidige beleid (zie paragraaf 3.2): 8 aanvragen per jaar. Voor het maximumscenario houden het maximale aantal aanvragen onder het huidige beleid aan: 18 per jaar. Het gemiddelde scenario komt daarmee uit op 13 per jaar. Net als bij elektrisch laden, houden we voor de veiling (processtap 4) dezelfde aantallen aan als voor het aanleveren van gegevens (processtap 2).

Tabel 11. Verwachte aantallen jaarlijkse aanvragen per type voorziening, voorgesteld beleid.

Type voorziening	Minimaal aantal aanvragen per jaar	Gemiddeld aantal aanvragen per jaar	Maximaal aantal aanvragen per jaar
Elektrisch laden	30	75	120
Gemakswinkel	8	13	18

4.4 Eenmalige regeldrukgevolgen

Partijen verwachten eenmalig kosten te maken voor kennisname en implantatie van de Wmvv. Om in overeenstemming met de gewijzigde wetgeving te gaan werken, is het noodzakelijk dat de medewerkers die betrokken zijn bij de vergunningaanvragen kennisnemen van de wijzigingen. Hoe deze kennisname precies wordt ingericht, verschilt per organisatie. In organisaties waar slechts een of enkele medewerkers

betrokken zijn bij de vergunningverlening, zullen alle betrokken medewerkers zich verdiepen. In organisaties waar het gaat om meer medewerkers, is de verwachting dat een medewerker zich verdiept in de wijzigingen en diens bevindingen vervolgens deelt met de betrokken collega's. Naast de tijdbesteding voor kennisname, houdt een deel van de geraadpleegde partijen er rekening mee dat de eerste deelnames aan veilingen meer tijd kosten dan latere deelnames, omdat men nog wegwijs moet worden in de nieuwe procedure.

Gemiddeld verwachten de geraadpleegde partijen 113 uur te besteden aan kennisname en implementatie. Het gaat vooral om medewerkers met het functietype hoogopgeleide medewerkers (uurtarief: € 54,00) en soms om leidinggevenden en managers (uurtarief: € 77,00). Het gemiddelde uurtarief komt uit op € 58,01. De geraadpleegde partijen verwachten gemiddeld € 800 out-of-pocketkosten te maken. Voornamelijk kleine bedrijven geven aan externe kosten te maken voor inhuur van specialisten om goed op de hoogte te zijn van de wijzigingen. Dit brengt de eenmalige regeldruk per partij op ongeveer €7.400**,** en de totale eenmalige regeldruk van het wetsvoorstel op € 73.600 tot € 588.500.

Tabel 12. Eenmalige regeldruk voorgesteld beleid

Scenario	Tijdbesteding (in uren)	Uurtarief	Out-of-pocket (€)	Aantal	Kosten (P*Q)
Minimaal	113	€ 58,01	€ 800	10	€ 73.600
Gemiddeld	113	€ 58,01	€ 800	45	€ 331.000
Maximaal	113	€ 58,01	€ 800	80	€ 588.500

4.5 Structurele regeldruk voorgesteld beleid per processtap

De voorgestelde vergunningprocedure kent twee processtappen waarbij aanvragers handelingen moeten verrichten: 2. aanlevering gegevens vergunningaanvraag en 4. veiling. Deze paragraaf behandelt de regeldruk die gepaard gaat met deze processtappen. Ook besteden we aandacht aan de verwachte gevolgen voor juridische procedures.

Aanlevering gegevens vergunningaanvraag

Elektrisch laden

De verwachte regeldrukkosten voor het aanleveren van gegevens zijn afhankelijk van het gevraagde detailniveau. Ook de precieze uitwerking van het inrichtingsplan van de verzorgingsplaats, heeft invloed op de kosten die aanvragers maken. Hoe preciezer de uitwerking van het inrichtingsplan, hoe minder zij zelf nog uit moeten werken in hun plannen voor de voorzieningen. Daar staat tegenover dat enkele partijen nu werken met min of meer standaardplannen. Als deze niet passen binnen de inrichtingsplannen, verwachten deze partijen kosten te maken om ze zodanig aan te passen dat ze binnen de kaders van het inrichtingsplan passen.

Gemiddeld verwachten partijen ongeveer 87 uur kwijt te zijn aan deze processtap, uitgaande van een middelmatig detailniveau. De betrokken medewerkers vallen voornamelijk in de categorie hoogopgeleide medewerkers (uurtarief: € 54,00) en soms in de categorie leidinggevenden en managers (uurtarief: € 77,00). Gemiddeld komt het uurtarief uit op € 60,24. Boven op deze interne tijdbesteding, maken veel partijen naar verwachting externe kosten (out-of-pocket kosten) voor het laten maken van het ontwerp voor de voorzieningen. Partijen verwachten dat deze kosten per aanvraag gemiddeld minimaal € 10.000 en maximaal € 34.200 zullen bedragen, afhankelijk van het gevraagde detailniveau. Bij een middelmatig detailniveau verwachten de respondenten dat de kosten gemiddeld per aanvraag rond de € 15.800 liggen.

Over het algemeen staan veel partijen positief tegenover het aanleveren van gegevens voorafgaand aan de veiling. Zo benoemen meerdere partijen het belang van het tegengaan van 'cowboys' die uiteindelijk niet de benodigde kwaliteit kunnen leveren. Enkele partijen stellen zelfs nog aanvullende criteria voor, zoals onderbouwing van de financiële soliditeit van potentiële exploitanten. Kortom, deze processtap kan rekenen op draagvlak onder de meeste geraadpleegde partijen. De gevraagde raming van de verwachte kosten en opbrengsten (zie artikel 5 van het concept Wetsvoorstel) vormt hierop echter een uitzondering. Meerdere partijen geven aan dat dit bedrijfsgevoelige informatie betreft. Ze zien het daarom als onwenselijk om deze te moeten delen als onderdeel van de aanvraag. Hierbij speelt mogelijk mee dat partijen geen duidelijk beeld hebben van het doel van het aanleveren van deze informatie.

Tabel 13. Kosten aanlevering gegevens voorgesteld beleid elektrisch laden (inclusief bedrijfseigen kosten)

Scenario	Tijdbesteding (in uren)	Uurtarief	Out-of-pocket (€)	Aantal	Kosten (P*Q)
Minimaal	87	€ 60,24	€ 15.800	30	€ 631.200
Gemiddeld	87	€ 60,24	€ 15.800	75	€ 1.578.100
Maximaal	87	€ 60,24	€ 15.800	120	€ 2.524.900

Gemakswinkels

Voor de vergunningaanvraag van gemakswinkels moeten partijen dezelfde gegevens aanleveren als voor het elektrisch laden. Wat specifiek bij gemakswinkels voornamelijk veel invloed heeft op de tijdsbesteding, is of er een bestaande shop wordt overgenomen of een shop moet worden verplaatst of nieuw moet worden gebouwd. De laatste twee situaties vergen meer tijd. Meerdere respondenten gaven bandbreedtes, afhankelijk van de situatie. In de berekening is uitgegaan van de verwachting dat in ieder geval in een deel van de gevallen de shop verplaatst of nieuw gebouwd moet worden. Dit maakt dat de gemiddelde tijdsbesteding voor deze processtap hoger is dan voor elektrisch laden. De gemiddelde tijdsbesteding komt voor deze processtap uit op 172 uur. De betrokken medewerkers zijn hoogopgeleide medewerkers (uurtarief € 54,00) en in een enkel geval leidinggevenden en managers (uurtarief: € 77,00). We rekenen met een gewogen gemiddelde van € 58,37 per uur.

Boven op deze interne tijdbesteding, maken veel partijen naar verwachting externe kosten (out-of-pocket kosten) voor het laten maken van het ontwerp voor de gemakswinkels. Partijen verwachten dat deze kosten per aanvraag gemiddeld € 25.200 zijn, afhankelijk van het scenario. Daarmee komen de totale regeldrukkosten uit op ongeveer € 35.240 per aanvraag. De totale regeldruk voor deze processtap bedraagt afhankelijk van het aantal aanvragen € 281.900 tot € 634.300.

Tabel 14. Kosten aanlevering gegevens voorgesteld beleid gemakswinkels (inclusief bedrijfseigen kosten)

Scenario	Tijdbesteding (in uren)	Uurtarief	Out-of-pocket (€)	Aantal	Kosten (P*Q)
Minimaal	172	€ 58,37	€ 25.200	8	€ 281.900
Gemiddeld	172	€ 58,37	€ 25.200	13	€ 458.100
Maximaal	172	€ 58,37	€ 25.200	18	€ 634.300

Bedrijfseigen kosten

Een deel van de geïnterviewde partijen geeft aan dat een gedeelte van de kosten voor deze processtap ook gemaakt zou worden zonder verplichting als onderdeel van de vergunningaanvraag. Zo werken sommige

partijen sowieso plannen uit voor intern gebruik, en maken ze bijvoorbeeld een raming van de verwachte kosten en opbrengsten. Kosten die bedrijven ook zonder verplichting zouden maken, zijn bedrijfseigen kosten en vallen niet onder regeldruk. De mate waarin de kosten voor deze processtap bedrijfseigen zijn, verschilt sterk per partij. Een respondent gaf bijvoorbeeld aan alle gevraagde gegevens zelf al op te stellen, en deze alleen in het gevraagde format te hoeven omzetten. Enkele andere partijen verwachten daarentegen dat de kosten voor deze processtap helemaal niet gemaakt zouden worden zonder verplichting. Al met al is ongeveer 20% van de kosten die gemaakt worden voor deze processtap bedrijfseigen. Tabel 15 bevat een uitsplitsing van de bedrijfseigen kosten en de regeldrukkosten per scenario.

Tabel 15. Aanleveren gegevens: uitsplitsing bedrijfseigen kosten en regeldruk.

Type voorziening	Scenario	Kosten (P*Q)	Waarvan bedrijfseigen	Regeldruk
Elektrisch laden	Minimaal	€ 631.200	20%	**€ 505.000**
	Gemiddeld	€ 1.578.100	20%	**€ 1.262.500**
	Maximaal	€ 2.524.900	20%	**€ 2.019.900**
Gemakswinkels	Minimaal	€ 281.900	20%	**€ 225.500**
	Gemiddeld	€ 458.100	20%	**€ 366.500**
	Maximaal	€ 634.300	20%	**€ 507.400**

Veiling

Omdat de verwachte tijdbesteding en kosten in de meeste gevallen vergelijkbaar zijn, maken we voor de veiling geen onderscheid tussen gemakswinkels en elektrisch laden. In totaal gaat het, afhankelijk van het scenario, om 34, 85 of 135 aanvragen per jaar.

Voor beide soorten voorzieningen zit de meeste tijd voor deze processtap in de voorbereidingen. Afhankelijk van de interne procedures kost het meer of minder tijd om het inschrijfbedrag te bepalen. In sommige organisaties moet men relatief uitgebreide interne procedures doorlopen om tot een bedrag te komen, waar in andere organisaties minder interne afstemming nodig is. Vervolgens moet men de veiling bijwonen. Dit doet men vaak met enkele medewerkers. Tijdens een veiling worden meestal meerdere locaties geveild. De precieze tijdbesteding per aanvraag hangt daarmee af van het aantal geveilde locaties waarvoor de partij deelneemt. Zowel voor het voorbereiden als het bijwonen van de veiling gaat het hoofdzakelijk om tijdbesteding door hoogopgeleide medewerkers (uurtarief: € 54,00) en gedeeltelijk om medewerkers met het functietype leidinggevenden en managers (uurtarief: € 77,00). Gemiddeld komt het uurtarief uit op € 57,68. In totaal komt de tijdbesteding voor het voorbereiden en bijwonen van de veiling uit op gemiddeld 81 uur. Hierbij is uitgegaan van een fysieke veiling. Voor een digitale veiling ligt de tijdbesteding mogelijk iets lager. Aangezien het grootste deel van de tijdbesteding voor deze processtap in de voorbereidingen gaat zitten, zal dit effect echter beperkt zijn. Slechts een enkele partij verwacht out-of-pocketkosten te maken. Deze bedragen daarmee gemiddeld € 2.500 per aanvraag.

De regeldruk per aanvraag voor deze processtap neemt af als een partij tijdens een veiling biedt op meer locaties. Dit geldt zowel voor de voorbereidingen als voor het bijwonen van de veiling. Hier is voor zover mogelijk rekening mee gehouden bij het bepalen van de tijdbesteding per aanvraag. Daarbij is de aanname gedaan dat partijen per veiling op ongeveer vier locaties bieden. In de praktijk kan dit aantal hoger of lager uitvallen. Hiervan konden partijen nog geen inschatting maken, omdat het afhangt van de business case die

zij kunnen maken voor iedere geveilde locatie. Als het aantal aanvragen dat een partij doet per veiling toeneemt, neemt dus in de praktijk de regeldruk per aanvraag af en vice versa.

Tabel 16. Regeldruk veiling voorgesteld beleid: elektrisch laden en gemakswinkels

Scenario	Tijdbesteding (in uren)	Uurtarief	Out-of-pocket (€)	Aantal	Kosten (P*Q)
Minimaal	81	€ 57,68	€ 2.500	38	€ 271.900
Gemiddeld	81	€ 57,68	€ 2.500	88	€ 629.600
Maximaal	81	€ 57,68	€ 2.500	138	€ 987.400

Juridische procedures

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 maken partijen onder het huidige beleid aanzienlijke juridische kosten. Deze vallen niet binnen de onderzochte regeldruk, maar hebben wel grote gevolgen voor de belasting die aanvragers ervaren van de vergunningaanvraagprocedure. De verwachtingen voor de gevolgen van het gewijzigde beleid voor de juridische procedures lopen uiteen. Meerdere partijen spreken de hoop uit dat het voorgestelde beleid meer duidelijkheid zal geven, waarmee partijen minder aanleiding hebben om te procederen. Een enkele partij houdt rekening met een tijdelijke toename van het aantal juridische procedures (en de bijbehorende kosten). Omdat alle deelnemende partijen gegevens aanleveren voorafgaand aan de veiling, maken meer partijen kosten. Dit kan hen een prikkel geven om in beroep te gaan tegen beslissingen van RWS. Het verschil is echter dat onder het nieuwe beleid bezwaar enkel mogelijk is voorafgaand aan de veiling, op het moment dat nog geen van de geïnteresseerde partijen vergunninghouder is. Dit heeft mogelijk nog een dempend effect op het aantal procedures. Partijen die rekening houden met een stijging van het aantal procedures, verwachten echter dat op termijn een juridisch kader zal ontstaan. Daarom hebben zij de verwachting dat het aantal procedures op termijn zal afnemen.

Randvoorwaarden

De randvoorwaarden waar voorzieningen aan moeten voldoen (bijvoorbeeld m.b.t. het (minimale) laadvermogen van elektrische laadpunten en de fysieke inrichting van het perceel) zijn nog onbekend. Kwantificering van de regeldrukgevolgen is daarom in dit stadium niet mogelijk. Wel is duidelijk dat de randvoorwaarden in potentie (aanzienlijke) regeldrukeffecten hebben. Deze hangen af van de mate waarin ze aansluiten bij de huidige werkwijze van partijen. Als grote verschillen bestaan tussen de randvoorwaarden en de bestaande werkwijze, bijvoorbeeld omdat een heel andere inrichting van het perceel wordt gevraagd dan nu gebruikelijk is, heeft dit aanzienlijke gevolgen voor de regeldruk. Dit geldt vooral voor de processtap aanlevering gegevens vergunningaanvraag. Het maken van ontwerpen gaat gepaard met hogere tijdbestedingen en externe kosten als niet kan worden voortgebouwd op de gebruikelijke inrichting. Ook is het moeilijker voor partijen om een raming van de kosten en opbrengsten te maken als de aangevraagde voorzieningen (sterk) afwijken van hun bestaande voorzieningen. Het is dan immers minder goed mogelijk om zich bij het maken van de raming te baseren op ervaringen op andere locaties. De bijkomende regeldrukgevolgen hangen af van de mate waarin de randvoorwaarden afwijken van de huidige werkwijze van partijen. Mogelijk verschillen de gevolgen sterk per partij, als de randvoorwaarden beter aansluiten bij de werkwijze van sommige partijen dan bij die van andere.

4.6 Scenario meerdere aanbieders

Ten tijde van het onderzoek is nog onduidelijk hoeveel aanbieders maximaal per verzorgingsplaats een bepaald type voorziening uit mogen baten: één of meerdere aanbieders. Daarom hebben we in het onderzoek ook het scenario meegenomen dat per verzorgingsplaats per type voorziening meerdere aanbieders een vergunning kunnen krijgen.

Ten opzichte van het scenario met 1 aanbieder per type voorziening per verzorgingsplaats, betekent dit voor de regeldruk naar verwachting dat:

- de regeldruk per aanvraag toeneemt.
- het aantal aanvragen afneemt.

De regeldruk per aanvraag neemt toe

Aanbieders verwachten dat de aanvraag voor een vergunning met meer regeldruk gepaard gaat als op een verzorgingsplaats meerdere partijen hetzelfde type voorziening uitbaten, dan als per verzorgingsplaats slechts één aanbieder per type voorziening komt. De extra regeldruk zit vooral in de raming van kosten en opbrengsten als onderdeel van het aanleveren van de gegevens voor de vergunningaanvraag. Als er meerdere exploitanten actief zijn, maakt dit het namelijk moeilijker om de verwachte opbrengsten te berekenen. Het is immers moeilijk te voorspellen voor welke aanbieder weggebruikers in de praktijk kiezen. Dit maakt vervolgens ook het bepalen van het te bieden bedrag ter voorbereiding van de veiling moeilijker en dus tijdrovender. Ook de subjectief ervaren regeldruk per aanvraag neemt toe. De mogelijke opbrengsten van een verzorgingsplaats moeten gedeeld worden door meerdere aanbieders, waardoor er minder potentiële opbrengsten tegenover de regeldruk van de aanvraag staan. De geraadpleegde aanbieders geven aan de voorkeur te geven aan het scenario waarbij per verzorgingsplaats per type voorziening 1 aanbieder actief is. Zij zien concurrentie als wenselijk, maar geven daarbij de voorkeur aan concurrentie *tussen* verzorgingsplaatsen boven concurrentie *binnen* verzorgingsplaatsen.

Overigens biedt het voorgestelde beleid ook in het geval dat per verzorgingsplaats meerdere aanbieders hetzelfde type voorziening uit kunnen baten meer duidelijkheid dan het huidige beleid. De verwachting is namelijk dat voorafgaand aan de veiling duidelijk is hoeveel voorzieningen van ieder type op een verzorgingsplaats komen. Onder het huidige beleid kan op ieder moment een aanvraag voor een aanvullende voorziening worden gedaan. Daardoor is niet duidelijk hoeveel verschillende aanbieders uiteindelijk actief zullen zijn op een verzorgingsplaats. Omdat het aanleveren van een raming van kosten en opbrengsten echter geen onderdeel vormt van het huidige beleid[25], en geen veiling plaatsvindt waarvoor men een bod moet bepalen, vertaalt deze onduidelijkheid zich onder het huidige beleid echter in mindere mate tot regeldruk.

Het aantal aanvragen neemt waarschijnlijk af

Exploitanten zijn kritisch over het scenario dat meerdere aanbieders op een verzorgingsplaats hetzelfde type voorziening zouden uitbaten. Zij geven aan dat dit negatieve gevolgen heeft voor de rendabiliteit van een voorziening. Een deel van de partijen verwacht (aanzienlijk) minder vaak of zelfs helemaal niet meer mee te dingen voor verzorgingsplaatsen langs rijkswegen als er sprake is van meerdere aanbieders. Een ander deel verwacht weliswaar nog even vaak mee te dingen, maar bij de veiling minder hoge bedragen te kunnen bieden omdat de businesscase dit niet toelaat. Hoewel met meerdere beschikbare locaties per type voorziening per verzorgingsplaats het totale aantal te verdelen locaties toeneemt, verwachten we op basis van de reacties van respondenten dat dit niet opweegt tegen de lagere interesse per locatie. Hierdoor zou onder dit scenario de totale hoeveelheid aanvragen naar verwachting afnemen en wordt daarmee de Q in de regeldrukberekening waarschijnlijk lager. De definitieve uitwerking van de variant met meerdere

[25] In principe maken partijen dit ook voor zichzelf, maar het is volgens de respondenten wel extra werk om dit in een format te zetten dat zij kunnen aanleveren voor de veiling.

aanbieders op de Q hangt af van de manier waarop de verdeling van de verschillende locaties in de praktijk wordt ingericht[26] en van marktontwikkelingen.[27]

Het gemiddelde en maximale scenario gaan uit van de verwachting dat het aantal aanvragen[28] voor elektrische laadpunten onder het voorgestelde beleid hoger ligt dan onder het huidige beleid. We nemen dit aan omdat de onder het voorgestelde beleid te veilen voorzieningen aantrekkelijker zijn dan de aanvullende voorzieningen onder het huidige beleid. Dit heeft gevolgen voor de totale regeldruk, die onder deze scenario's toeneemt onder het voorgestelde beleid. Bij meerdere aanbieders voor hetzelfde type voorziening neemt het animo af. Daarmee wordt ook het aantal aanvragen en de bijbehorende regeldruk lager. De omvang van dit effect hangt af van het aantal verzorgingsplaatsen waarop in de praktijk meerdere aanbieders per type voorziening komen. Ook de gevolgen die dit blijkt te hebben voor de business cases van (potentiële) aanbieders speelt een rol. Omdat bij aanvullende voorzieningen ook vaak sprake zal zijn van meerdere aanbieders op dezelfde verzorgingsplaats en onzekerheid over hoeveel aanbieders en op een verzorgingsplaats zullen komen, is niet de verwachting dat het aantal aanvragen daalt tot onder het niveau van het huidige beleid.

4.7 Aanbevelingen regeldrukvermindering

Op basis van de gevoerde gesprekken en ontvangen input hebben we de volgende aanbevelingen voor het beperken van de regeldruk:

- **Beperk het aantal verzorgingsplaatsen waar meerdere aanbieders hetzelfde type voorziening uitbaten.**
  In het concept wetsvoorstel ligt nog open of op een verzorgingsplaats meerdere aanbieders hetzelfde type voorziening kunnen uitbaten. Het aantal aanbieders blijkt significante invloed te hebben op de regeldruk, met name voor het uitwerken van de businesscase. Daarom is de eerste aanbeveling om, indien het mogelijk wordt dat meerdere aanbieders hetzelfde type voorziening uitbaten, dit alleen op te nemen in het inrichtingsplan bij verzorgingsplaatsen met voldoende fysieke en economische ruimte.
- **Zorg dat deelnemers voldoende duidelijkheid hebben over wat mogelijk is voor een voorziening.**
  Verschillende respondenten geven aan dat duidelijkheid over de vereisten en mogelijkheden voor een voorziening helpt om de regeldruk te beperken. Als het inrichtingsplan veel details bevat, kan de hoeveelheid tijd die de inschrijvers zullen besteden aan bijvoorbeeld het opstellen van het ontwerp voor de voorzieningen verminderen. Ook geven enkele partijen aan het wenselijk te vinden dat in het proces ruimte gecreëerd wordt voor dialoog. Het organiseren van informatiesessies voorafgaand aan de veiling kan bijvoorbeeld zorgen voor meer duidelijkheid en minder administratieve lasten voor inschrijvers.
- **Stroomlijn het proces met de betrokken overheidsorganisaties.**
  Tijdens het huidige vergunningsproces krijgen aanvragers te maken met drie overheidsorganisaties: RWS, het Rijksvastgoedbedrijf en voor de aanvraag van de omgevingsvergunning soms ook nog met gemeenten. Omdat onder het voorgestelde beleid naar alle waarschijnlijkheid de exploitant geen omgevingsvergunning meer hoeft aan te vragen, neemt het aantal overheidsorganisaties waarmee deze te maken krijgt tijdens het vergunningsproces al af, omdat het contact met de gemeente zal

[26] Respondenten geven aan dat het onder andere een rol speelt of de verschillende locaties op een verzorgingsplaats gelijktijdig geveild worden. Zo overweegt een partij om bij veilingen op verschillende momenten tactisch af te wachten tot latere veilingen in de verwachting dat de biedbedragen daarbij lager liggen. Bij gelijktijdige veilingen is het bijvoorbeeld nog onduidelijk of en hoe partijen tijdens een veiling voor meerdere locaties binnen een verzorgingsplaats kunnen en willen meedingen.

[27] Indien de markt zich zo ontwikkelt dat aanbieders ook een voorziening met concurrentie binnen de verzorgingsplaats als voldoende rendabel inschatten, is het mogelijk dat het aantal aanvragen onder dit scenario toeneemt. Andersom zullen onder ongunstige marktomstandigheden de aantallen aanvragen voor locaties op een verzorgingsplaats met meerdere aanbieders mogelijk nog verder afnemen.

[28] Aanvragen waarvoor het aanvraagproces (grotendeels) wordt gevolgd. Onsuccesvolle deelnames aan de loting, waarop geen verdere handelingen volgen, zijn hierin niet meegerekend.

vervallen. Verschillende respondenten geven aan dat zij daarnaast een regeldrukvermindering verwachten als RWS en het Rijksvastgoedbedrijf onderling meer afstemmen, zodat zij eenduidig zijn in hun reacties.

- **Sluit met aanvullende randvoorwaarden waar mogelijk aan bij de bestaande werkwijze van aanbieders.**
  De randvoorwaarden waar voorzieningen aan moeten voldoen zijn nog niet bekend, en de regeldrukgevolgen kunnen daardoor nog niet worden gekwantificeerd. Wel is duidelijk dat randvoorwaarden (bijvoorbeeld op het gebied van het vermogen van laadpalen of de inrichting van een laadstation) de potentie hebben om tot aanzienlijke regeldruk te leiden als zij (sterk) afwijken van de bestaande werkwijze van een partij. Dit leidt namelijk tot hogere tijdbesteding en externe kosten voor de processtap aanlevering gegevens vergunningaanvraag, omdat aanvragers niet kunnen uitgaan van hun standaard werkwijze voor ontwerpen. De regeldrukgevolgen van aanvullende randvoorwaarden kunnen verminderd worden door de randvoorwaarden aan te laten sluiten bij bestaande werkwijzen, mits dit past bij de doelstellingen achter de randvoorwaarden.

Naast bovenstaande punten, deden respondenten nog enkele andere suggesties. Eén partij gaf als suggestie om regeldruk te verminderen om kavels in bundels te veilen. Deze partij gaf aan dat de administratieve lasten per kavel verminderen zodra er bundels van bijvoorbeeld tien verzorgingsplaatsen worden geveild. Deze werkwijze is gebruikelijk in enkele andere Europese landen. Het bundelen van kavels maakt echter naar verwachting het veilingbedrag hoger, wat de kansen van kleinere marktpartijen verlaagt. Een veelgehoorde andere suggestie is het organiseren van de netaansluiting door de overheid, waardoor aanvragers minder tijd kwijt zijn aan contact met netbeheerders. Dit kost in de huidige situatie vooral voor elektrische laadpunten veel tijd. Het programma Stopcontact op Land kan hier op termijn uitkomst bij bieden.

4.8 (Regeldruk)gevolgen voor andere partijen

Het wetsvoorstel heeft directe gevolgen voor (potentiële) aanbieders van elektrische laadpunten en gemakswinkels op verzorgingsplaatsen. Tijdens het onderzoek zijn echter ook de mogelijke gevolgen voor andere partijen in kaart gebracht. Deze paragraaf behandelt de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor wegrestaurants, burgers en de transport- en logistieke sector.

Wegrestaurants

De huidige en voorgestelde vergunningsprocedures hebben geen betrekking op wegrestaurants. Daarmee ervaren wegrestaurants geen directe regeldrukgevolgen van de wijzigingen. Wegrestaurants zijn echter wel onderdeel van de verzorgingsplaatsen waar de voorgenomen regelgeving nieuw beleid voor introduceert. Zij ervaren daarom wel de economische gevolgen.

Vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw maken wegrestaurants deel uit van de Nederlandse verzorgingsplaatsen. Zij hebben sindsdien de regelgeving en daarmee de omgeving waarbinnen zij werkzaam zijn, zien veranderen. Oorspronkelijk beperkte de wet- en regelgeving de concurrentie die wegrestaurants ervoeren.[29] Sinds in 2004 de functiescheiding werd opgeheven hebben veel gemakswinkels op verzorgingsplaatsen inmiddels een uitgebreid aanbod aan voeding en dranken. Dit heeft negatieve gevolgen voor het businessmodel van wegrestaurants, die immers geconfronteerd worden met meer concurrentie. Daarbij speelt in de ervaring van houders van wegrestaurants ook hun ligging op de verzorgingsplaats mee. Doordat wegrestaurants vaak achter op de verzorgingsplaats gesitueerd zijn, passeren weggebruikers de gemakswinkel eerder. Wegrestaurants ervaren dit als nadelig. De geraadpleegde vertegenwoordigers van wegrestaurants vrezen dat onder het voorgestelde beleid de

[29] In de tijd dat de eerste wegrestaurants langs rijkswegen hun vergunningen kregen, was er sprake van het zogenoemde 40 kilometerregime, waarbij de minimale afstand tussen wegrestaurants langs snelwegen 40 kilometer bedroeg. Bovendien waren er beperkingen aan de voeding die tankstations in hun gemakswinkels mochten aanbieden.

concurrentie op de verzorgingsplaats verder zal toenemen. Zeker als binnen een verzorgingsplaats meerdere aanbieders van gemakswinkels komen, heeft dit volgens hen negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie van wegrestaurants. De precieze gevolgen hangen af van de nadere uitwerking, onder andere van het aantal aanbieders van gemakswinkels per verzorgingsplaats en de situering van gemakswinkels in de inrichtingsplannen. Vertegenwoordigers van wegrestaurants geven aan dat het uitbaten van de gemakswinkel een mogelijkheid zou zijn om tot een economisch houdbaar bedrijfsmodel te komen. De veiling als verdeelmethode, en het feit dat deze de kosten van het geboden bedrag met zich meebrengt, maakt deze mogelijkheid volgens hen minder realistisch.

Ondanks dat de wegrestaurants geen onderdeel zijn van de te vergunnen voorzieningen op de verzorgingsplaatsen, maken zij wel deel uit van de verzorgingsplaats en hebben invloed op en ervaren invloed van de andere wel vergunde activiteiten. Volgens de vertegenwoordigers van de wegrestaurants wordt hiermee geen rekening gehouden in de voorgenomen regelgeving.

Burgers

Van de burgers zullen naar verwachting vooral weggebruikers mogelijk gevolgen ondervinden van de wijzigingen. Deze gevolgen vallen echter niet onder regeldruk, omdat ze niet voortvloeien uit verplichtingen aan weggebruikers. Zowel voor het huidige beleid als het voorgestelde beleid geldt dan ook dat het geen regeldruk met zich meebrengt voor burgers. Deze conclusie wordt bevestigd door de ANWB. Deze partij merkt op dat weggebruikers mogelijk wel indirect gebaat kunnen zijn bij een betere ordening van voorzieningen op verzorgingsplaatsen: “Heldere regels en een transparante vergunningverlening voor bijvoorbeeld laadvoorzieningen en winkels kunnen bijdragen aan meer en betere voorzieningen, wat de gebruikerservaring positief beïnvloedt. In die zin kan het stellen van meer regels voor uitbaters juist in het belang zijn van de weggebruiker. Meer regels zijn dus niet per definitie nadelig, bezien vanuit het perspectief van de burger,” zo geeft de ANWB aan.[30]

Transport- en logistieke sector

Net als burgers is de transportsector gebruiker van verzorgingsplaatsen. Zij hebben hierdoor geen regeldrukverplichtingen op basis van de regelgeving, maar ondervinden wel de gevolgen van (verandering in) de inrichting van de verzorgingsplaatsen. Dit betekent enerzijds dat er voldoende voorzieningen zijn voor, met name, vrachtwagenchauffeurs om zichzelf en de vrachtwagen rust te geven en voldoende energie op te doen voor het vervolg van de reis. De voorgenomen regelgeving kan hierbij helpen, maar pas bij de verdere uitwerking wordt duidelijk of dit ook zo zal zijn. Wel geven de respondenten aan dat de mogelijke keuze om meerdere aanbieders op één verzorgingsplaats kan leiden tot minder parkeerplaatsen. Aangezien deze al schaars zijn, is dat een onwenselijke situatie.

[30] Bron: e-mail van de ANWB.

5 Conclusie

5.1 Samenvatting belangrijkste verschillen huidig en voorgesteld beleid

De voornaamste verschillen tussen het huidige beleid en het voorgestelde beleid zijn als volgt:

- De overheid krijgt meer regie over de inrichting van verzorgingsplaatsen in de vorm van een inrichtingsplan voor verzorgingsplaatsen.
- Exploitanten hoeven niet meer apart omgevingsvergunning aan te vragen. Ze hebben alleen nog een exploitatievergunning nodig.
- Het onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen vervalt. Voortaan geldt dezelfde procedure voor alle voorzieningen (elektrische laadpunten en gemakswinkels).
- Vergunningen worden voortaan verdeeld via een veiling.
- Het aantal partijen dat gegevens aanlevert neemt toe, omdat alle partijen die deel willen nemen aan de veiling voorafgaand gegevens moeten aanleveren.

Deze verschillen zijn uitgebreider toegelicht in paragraaf 4.2.

5.2 Eenmalige regeldrukgevolgen

De eenmalige regeldruk komt voort uit de kosten die partijen maken om kennis te nemen en de extra tijd die zij kwijt zijn aan de eerste aanvragen die zij doen via de nieuwe procedure. Afhankelijk van het aantal partijen bedraagt de eenmalige regeldruk € 73.600 tot € 588.500. Gemiddeld komt dit uit op € 331.000.

Tabel 17. Eenmalige regeldrukgevolgen.

Scenario	Tijdbesteding (in uren)	Uurtarief	Out-of-pocket (€)	Aantal	Kosten (P*Q)
Minimaal	113	€ 58,01	€ 800	10	€ 73.600
Gemiddeld	113	€ 58,01	€ 800	45	€ 331.000
Maximaal	113	€ 58,01	€ 800	80	€ 588.500

5.3 Structurele regeldrukgevolgen

Om de regeldrukgevolgen van het voorgestelde beleid in kaart te brengen, maken we de vergelijking tussen de regeldruk onder het huidige beleid en de regeldruk onder het voorgestelde beleid. Daarbij werken we voor het huidige beleid met het fictieve scenario dat het beleid uit de periode 2012 tot 2024 zou worden voortgezet in de huidige marktomstandigheden. Omdat onbekend is hoeveel partijen hoeveel aanvragen zouden doen, is de berekening gebaseerd op een minimaal, maximaal en gemiddeld scenario. Deze scenario's zijn toegelicht in paragraaf 3.2 (huidig beleid) en 4.3 (voorgesteld beleid).

Omdat het voorgestelde beleid op sommige punten nog verdere uitwerking behoeft, is waar nodig gewerkt met aannames, bijvoorbeeld op het gebied van het vereiste detailniveau van aangeleverde gegevens. De aannames zijn toegelicht in de betreffende paragrafen. Omdat de randvoorwaarden waar voorzieningen onder het voorgestelde beleid aan moeten voldoen nog onbekend zijn, is kwantificering van de bijbehorende kosten in dit stadium niet mogelijk. Deze hangen in de praktijk af van de mate waarin de randvoorwaarden overeenkomen met de bestaande werkwijze van partijen.

Zowel voor het huidige beleid als voor het voorgestelde beleid lopen de inschattingen van de tijdbesteding en kosten sterk uiteen. Deze hangen af van het type voorziening, de complexiteit van de casus en de werkwijze van de aanvrager. Zo besteden grotere organisaties over het algemeen meer tijd aan interne afstemming. Ook de hoeveelheid ervaring van respondenten loopt uiteen. Waar relevant is gewerkt met een gewogen gemiddelde.

De totale regeldruk voor beide voorzieningen bedraagt onder het huidige beleid minimaal € 928.300, gemiddeld € 1.440.200 en maximaal € 1.952.000 per jaar. Onder het voorgestelde beleid gaat het om minimaal € 1.002.400, gemiddeld € 2.258.600 en maximaal € 3.514.700. Tabel 18 en Tabel 19 bevatten de berekeningen van de regeldruk per processtap onder het huidige beleid en het voorgestelde beleid. Tabel 20 geeft de berekening van het verschil tussen het huidige en voorgestelde beleid weer, en daarmee de regeldrukgevolgen van het voorgestelde beleid. Deze tabel bevat zowel de totale regeldruk als de regeldruk per aanvraag.

Tabel 18. Totale structurele regeldruk huidig beleid

Scenario	Type voorziening	Processtap	Regeldruk
Minimaal	Elektrisch laden	Loting	€ 2.000
		Invullen aanvraagformulier	€ 239.200
		Iteratief proces	€ 376.600
	Gemakswinkels	Invullen aanvraagformulier	€ 227.700
		Iteratief proces	€ 82.800
	Totaal minimaal scenario		**€ 928.300**
Gemiddeld	Elektrisch laden	Loting	€ 9.000
		Invullen aanvraagformulier	€ 435.800
		Iteratief proces	€ 647.700
	Gemakswinkels	Invullen aanvraagformulier	€ 258.000
		Iteratief proces	€ 89.700
	Totaal gemiddeld scenario		**€ 1.440.200**
Maximaal	Elektrisch laden	Loting	€ 16.000
		Invullen aanvraagformulier	€ 632.300
		Iteratief proces	€ 933.900
	Gemakswinkels	Invullen aanvraagformulier	€ 273.200
		Iteratief proces	€ 96.600
	Totaal maximaal scenario		**€ 1.952.000**

Tabel 19. Totale structurele regeldruk voorgesteld beleid

Scenario	Type voorziening	Processtap	Regeldruk
Minimaal	Elektrisch laden	Aanlevering gegevens	€ 505.000
	Gemakswinkels	Aanlevering gegevens	€ 225.500
	Beide	Veiling	€ 271.900
	Totaal minimaal scenario		**€ 1.002.400**
Gemiddeld	Elektrisch laden	Aanlevering gegevens	€ 1.262.500
	Gemakswinkels	Aanlevering gegevens	€ 366.500
	Beide	Veiling	€ 629.600
	Totaal gemiddeld scenario		**€ 2.258.600**
Maximaal	Elektrisch laden	Aanlevering gegevens	€ 2.019.900
	Gemakswinkels	Aanlevering gegevens	€ 507.400
	Beide	Veiling	€ 987.400
	Totaal maximaal scenario		**€ 3.514.700**

Tabel 20. Structurele regeldrukgevolgen wetsvoorstel per scenario, totaal en per aanvraag

Scenario	Huidig beleid		Voorgesteld beleid		Verschil	
	Totaal	Per aanvraag[31]	Totaal	Per aanvraag	Totaal	Per aanvraag
Minimaal	€ 928.300	€ 21.588	€ 1.002.400	€ 26.379	€ 74.100	€ 4.791
Gemiddeld	€ 1.440.200	€ 21.179	€ 2.258.600	€ 25.666	€ 818.400	€ 4.486
Maximaal	€ 1.952.000	€ 21.217	€ 3.514.700	€ 25.469	€ 1.562.700	€ 4.251

De kosten per aanvraag nemen toe onder het voorgestelde beleid. Hoewel het tijdrovende iteratieve proces uit het huidige beleid verdwijnt onder het voorgestelde beleid, staat hiertegenover dat de tijdsbesteding voor de aanlevering van gegevens naar verwachting toeneemt, omdat gemiddeld om meer gegevens wordt gevraagd. Bovendien moeten onder het voorgestelde beleid *alle deelnemers* aan de veiling gegevens aanleveren, waar dit onder het huidige beleid alleen geldt voor de aanvragers van aanvullende voorzieningen en de *winnaars* van de loting voor basisvoorzieningen. Daarnaast wordt de loting, die gepaard gaat met relatief lage kosten en slechts voor een deel van de voorzieningen van toepassing is (basisvoorzieningen), onder het voorgestelde beleid vervangen door een veiling als verdeelmethode. Doordat de veiling meer voorbereidingstijd vergt (voornamelijk voor het bepalen van het te bieden bedrag), liggen de kosten voor de veiling hoger dan voor de loting. De totale regeldruk per aanvraag ligt onder het voorgestelde beleid afhankelijk van het scenario 20% tot 22% hoger dan onder het huidige beleid. Het grootste verschil tussen het huidige en het voorgestelde beleid zit echter in het verwachte aantal aanvragen. Voor het gemiddelde en maximale scenario liggen het verwachte aantal aanvragen en de regeldruk hoger onder het voorgestelde beleid.

[31] Hierbij is gerekend met de aantallen aanvragen waarvoor gegevens zijn aangeleverd. Dit is voor zowel het huidige als het nieuwe beleid de tweede processtap. De volledige procedure is omschreven in paragraaf 3.1 en paragraaf 4.1. Paragraaf 3.2 en paragraaf 4.3 beschrijven de aantallen waarmee gerekend is per processtap.

Het voorgestelde beleid leidt in potentie tot een reductie van de ervaren (subjectieve) regeldruk. Respondenten geven aan de onduidelijkheid, de lange doorlooptijd en de aanpassingen die nodig zijn tijdens het iteratieve proces onder het huidige beleid als zeer belastend te ervaren. Het voorgestelde beleid biedt, afhankelijk van de uitwerking, meer duidelijkheid over wat kan en mag in het inrichtingsplan. Bovendien neemt de doorlooptijd naar verwachting af omdat de toetsing van de vergunbaarheid van aanvragen al voor de veiling plaatsvindt. Ook vervalt onder het voorgestelde beleid het iteratieve proces. Daarmee kan het voorgestelde beleid, afhankelijk van hoe het in de praktijk nader wordt uitgewerkt, leiden tot een afname van de ervaren regeldruk.

Het feit dat aanvragers onder het voorgestelde beleid alleen nog een exploitatievergunning aan hoeven te vragen omdat Rijkswaterstaat de omgevingsvergunning ambtshalve verleent, leidt naar verwachting tot een verlaging van de regeldruk voor de omgevingsvergunning. Hoewel deze waarschijnlijke afname niet gekwantificeerd is binnen de scope van dit onderzoek, heeft het wel gevolgen voor de totale regeldruk die exploitanten ervaren bij het realiseren van voorzieningen op verzorgingsplaatsen. De verwachtte toename van de regeldruk zou hierdoor lager kunnen uitvallen. Een ander mogelijk effect van de wijzigingen dat buiten de scope van het regeldrukonderzoek valt, is een eventuele daling van het aantal tijdrovende juridische procedures. Hierover verschillen de verwachtingen.