de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De minister van Infrastructuur en Waterstaat
Ing. R. Tieman
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
www.rechtspraak.nl

datum	29 oktober 2025
doorkiesnummer	Bescherming persoonlijke leefsfeer Bescherming persoonlijke leefsfeer Bescherming persoonlijke leefsfeer
e-mail	wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
ons kenmerk	UIT 14850 STRA/RMD
uw kenmerk	IENW/BSK/2025/229960
cc	De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
bijlage(n)	-
onderwerp	Advies inzake het concept wetsvoorstel marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen

Geachte heer Tieman,

Bij brief van 29 september 2025, kenmerk IENW/BSK/2025/229960, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Algemeen

De rijbanen, de verzorgingsplaatsen en de andere infrastructuur van het hoofdwegennet zijn van oudsher beschermd door een vergunningstelsel. Het systeem van vergunningverlening werkte goed zolang er slechts incidenteel nieuwe vergunningen worden aangevraagd voor voorzieningen op verzorgingsplaatsen, die per verzorgingsplaats en als individuele aanvraag beoordeeld kunnen worden. Echter, mede door de opkomst van elektrisch laden in het afgelopen decennium is er bij bedrijven steeds meer interesse in het aanbieden van diensten op verzorgingsplaatsen. Het aantal vergunningaanvragen, met name voor laadpalen, nam daarmee toe. Door het grotere aantal aanvragen heeft het bestaande vergunningenstelsel zijn grens bereikt.
Het in het Wetsvoorstel voorgestelde nieuwe stelsel beoogt een transparante en doelmatige verdeling van exploitatievergunningen voor laadstations en gemakswinkels, evenals het vastleggen van de inrichting van verzorgingsplaatsen. Met het inrichtingsplan wordt de fysieke inrichting van de verzorgingsplaats, inclusief de locaties van laadstations, gemakswinkels en bestaande voorzieningen gereguleerd. De inrichtingsplannen nemen voor deze locaties de functie over die thans door de omgevingsvergunningverlening voor de beperkingengebiedactiviteiten wordt vervuld. Daarnaast is een regeling opgenomen waardoor de exploitatievergunningen voor deze locaties, na vaststelling van het inrichtingsplan, periodiek kunnen worden geveild. Deze vergunningen hebben de functie te bepalen wie de aangewezen beschikbare locaties mag exploiteren.

Handhaving
In artikel 7.1 van het Wetsvoorstel is een bevoegdheid opgenomen voor het opleggen van een last onder bestuursdwang bij overtreding van de bij of krachtens dit Wetsvoorstel gestelde verplichtingen. Artikel 7.2 van het Wetsvoorstel geeft een bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen bij het niet voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 5.2, eerste en tweede lid, en 5.3, eerste en tweede lid, van het Wetsvoorstel.

Rechtsbescherming
Het Wetsvoorstel voorziet in artikel 8.2 in de mogelijkheid van beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: AbRvS) tegen de vaststelling van een inrichtingsplan. Dit geldt ook voor beroepen tegen besluiten over exploitatievergunningen (artikel 4.5).

Voor handhavingszaken geldt de reguliere rechtsbescherming van beroep in eerste aanleg bij de rechtbank en hoger beroep bij de AbRvS.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

ADVIES

Vooraf
De Raad merkt op dat hij als uitgangspunt rechtspraak in twee feitelijke instanties hanteert. Rechtspraak in twee feitelijke instanties is een belangrijk onderdeel van ‘the rule of law’. De afweging tussen de behoefte om op korte termijn rechtszekerheid te hebben over (bepaalde) besluiten van bestuursorganen en versobering van de rechtsbescherming dient zorgvuldig gemaakt te worden. Dit is voor onze rechtsstaat van essentieel belang. Gezien de almaar sterkere roep om versnelling van procedures, en het in dat verband overslaan van een rechterlijke instantie, is de Raad van mening dat op korte termijn in overleg met de Rechtspraak een toetsingskader rechtsbescherming tot stand gebracht moet worden. In zo’n toetsingskader dienen heldere kaders te worden opgenomen wanneer een (tijdelijke) versobering van de rechtspraak gerechtvaardigd is. Het is zoeken naar een balans tussen versnelling van de procedures en effectieve rechtsbescherming, waarbij de balans volgens de Raad niet onevenredig mag doorschieten naar verlies van rechtsbescherming. Dit leidt uiteindelijk tot uitholling van de rechtsbescherming.

Voorgestelde rechtsbescherming in het Wetsvoorstel
Bij gebrek aan voornoemd toetsingskader beoordeelt de Raad of er in het Wetsvoorstel een deugdelijke motivering wordt gegeven betreffende het voornemen om rechtspraak in één in plaats van twee

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

feitelijke instanties tegen screeningsbesluiten in te voeren.

Inrichtingsplannen
In de toelichting bij artikel 8.2 van het Wetsvoorstel staat onder meer dat in dit artikel wordt geregeld dat tegen het inrichtingsplan beroep in eerste en enige instantie open staat bij de AbRvS. Dat is ten eerste vanwege de gelijkenis van de hier geïntroduceerde figuur met projectbesluiten, en met inrichtingsbesluiten, zoals die in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet zijn geregeld, waarvoor in beide gevallen ook is gekozen voor beroep bij de AbRvS. Ten tweede omdat het van belang is dat eventuele geschillen over de vaststelling van inrichtingsbesluiten tijdig tot een finale beslechting komen, omdat de inrichtingsbesluiten belangrijke kaders vormen voor de veiling van de exploitatievergunning. Rechtszekerheid over datgene waarop geboden wordt is van groot belang voor het goed verloop van een veiling.
De Raad ziet ook de gelijkenis van het inrichtingsplan met het projectbesluit en het inrichtingsbesluit. Verder onderkent hij het belang van de rechtszekerheid voor een ordelijk verloop van deze veilingen en kan zich in de context van dit Wetsvoorstel daarom vinden in de door de wetgever gemaakte keuze.

Exploitatievergunningen
In het Wetsvoorstel is tevens opgenomen dat ook tegen besluiten over exploitatievergunningen beroep in eerste en enige aanleg bij de AbRvS mogelijk is. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.2 van het Wetsvoorstel wordt als onderbouwing van die keuze gemeld dat exploitatievergunningen uitvoeringsbesluiten zijn van de gekozen locaties.
De Raad is van mening dat deze keuze niet afdoende onderbouwd is. Hij ziet, op basis van de gegeven motivatie, niet dat afwijking van het algemene uitgangspunt van rechtspraak in twee feitelijke instanties ten aanzien van besluiten betreffende exploitatievergunningen nodig is. Geadviseerd wordt om of niet van dit algemene uitgangspunt af te wijken of een heldere onderbouwing te geven betreffende de keuze dit wel te doen.

WERKLAST
De Raad verwacht een daling van de werklast van de rechtspraak. Dit komt door een wijziging in de rechtsbescherming waardoor er beroepen bij de rechtbanken zullen wegvallen. De lagere werklast is voorzien op structureel -200.000 euro per jaar. Hieronder volgt een korte toelichting.

Beroepen die zich thans richten tegen vergunningen met betrekking tot verzorgingsplaatsen die onder meer worden verleend ingevolge de Omgevingswet en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (oud) zullen als gevolg van het wetsvoorstel niet meer bij de rechtbanken aanhangig worden gemaakt, maar - bij exploitatievergunningen en inrichtingsplannen- in eerste en enige instantie bij de ABRvS. Dit betekent een daling in aantal zaken bij de Rechtspraak. Het Wetsvoorstel constateert dat in de loop van de tijd een groter aantal vergunningsaanvragen is ontvangen, waarvan een deel leidt tot beroepen en voorlopige voorzieningen. Met informatie van uw Ministerie[2], waarin de Raad geen aanleiding ziet die te betwisten, concludeert de Raad dat dit naar raming gaat om een voor de bestuursrechtspraak beperkte

[2] E-mail van uw Ministerie van 20 oktober jl.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

daling in het aantal beroepen die evenwel - conform de afspraken met het Ministerie van Justitie en Veiligheid - leidt tot een substantieel te benoemen effect op de werklast.
Ten aanzien van de handhavingszaken die het Wetsvoorstel zal genereren verwacht de Raad geen substantiële wijziging in het aantal zaken. Deze zaken blijven in eerste aanleg bij de rechtbanken behandeld worden. Verder voorziet de Raad niet dat het Wetsvoorstel zal leiden tot beroepszaken die een bijzondere inhoudelijk complexiteit hebben.

Totale werklastconsequenties

	Structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	-215.000
Mutatie als gevolg van prijseffecten	15.000
Totale effect Wetsvoorstel	-200.000

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar adviseert u om het Wetsvoorstel op het bovenstaande onderdeel te verduidelijken danwel aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer
Bescherming persoonlijke leefsfeer