Rijksvastgoedbedrijf
Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

OPENBAAR

Uitvoeringstoets Wet marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen

Versienummer 4.0

Datum	10 april 2025
Status	Definitief

Colofon

Projectnaam	Verzorgingsplaats van de toekomst
Documentkenmerk	9964423
Versienummer	4.0

Contactpersoon	DG Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk | DGVBR-RVB-Transacties & Projecten | DGVBR-RVB-T&P-Verhuur Korte Voorhout 7 | 2511 CW Den Haag Postbus 16169 | 2500 BD

Bijlage(n)	-

Inhoud

1 Beantwoording vragen IenW—8

2 Neveneffecten van de energietransitie/het wetsvoorstel—15

3 Aanbevelingen—18

Samenvatting en conclusie

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) heeft op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) het concept van de Wet marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen (versie 27 februari 2025) getoetst op de uitvoerbaarheid. Het wetsvoorstel voorziet met name in de wettelijke verdeling van exploitatievergunningen voor laadstations en gemakswinkels op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen middels een veiling. De Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen (Benzinewet), waaraan het RVB uitvoering geeft, zal (ongewijzigd) naast de nieuwe wet bestaan.

De beleidsvisie 'Verzorgingsplaats van de toekomst' van IenW is deels uitgewerkt in voorliggend wetsvoorstel, maar moet ook nog nader uitgewerkt worden in een routekaart en in de inrichtingsplannen van iedere verzorgingsplaats. De routekaart en de inrichtingsplannen maken geen deel uit van deze toets. Hiervoor start IenW nog een apart participatietraject.

IenW geeft in zijn verzoek voor deze toets aan dat hij het voornemen heeft het RVB te vragen de huurovereenkomsten met betrekking tot een locatie waar een vergunning voor is verleend te laten sluiten. Gelet op dit voornemen is het RVB er in deze toets vanuit gegaan dat uit het wetsvoorstel geen andere taak voor het RVB voortvloeit dan het opstellen van de huurovereenkomsten voor de twee voorzieningen op de verzorgingsplaatsen en de werkzaamheden die hieruit voortvloeien (contractmanagement).

Het RVB geeft hierna antwoord op de expliciete vragen die IenW hem gesteld heeft. Voorts heeft het RVB bekeken welke gevolgen nog meer voor zijn organisatie uit dit wetsvoorstel voortvloeien, alsmede de neveneffecten van dit wetsvoorstel/de energietransitie.

<u>Conclusie</u>

Het wetsvoorstel voorziet niet in een nieuwe taak voor het RVB. Het sluiten van huurovereenkomsten past binnen de wettelijke taak en bijbehorende bevoegdheden van het RVB en hij beschikt over de hiervoor benodigde werkprocessen en ICT-tools. In die zin is het wetsvoorstel uitvoerbaar voor het RVB.

Het is echter nog niet bekend welke gevolgen de routekaart en de inrichtingsplannen voor de werkzaamheden van het RVB hebben. Ook de gevolgen van het leer- en pilotprogramma Stopcontact op Land voor de werkzaamheden van het RVB kunnen nu nog niet in beeld worden gebracht. Laatstgenoemd programma heeft mogelijk ook gevolgen voor het wetsvoorstel op zich.

Het is op dit moment wel al duidelijk dat de transitiefase leidt tot extra belasting van de capaciteit binnen het RVB. Enerzijds moeten in die fase bestaande huurovereenkomsten afgewikkeld worden. Anderzijds moeten er in de transitiefase meer overeenkomsten gesloten worden. Voorts is gelet op de expiratiedata van de huidige huurovereenkomsten voor laadstations een hoge piek te verwachten in de jaren 2028 tot en met 2030.

De beschikbare capaciteit van het RVB staat op dit moment al onder druk. Deze druk neemt toe met de werkzaamheden voor het wetsvoorstel en de neveneffecten hiervan. Zonder extra capaciteit is het wetsvoorstel voor het RVB niet uitvoerbaar. Het RVB schat in dat er in eerste instantie € 785.000 per jaar nodig is aan extra capaciteit.

Het RVB kan op dit moment nog geen definitief oordeel vellen of het wetsvoorstel uitvoerbaar is, aangezien de beleidsvisie in meerdere stukken uitgewerkt wordt en

een aantal hiervan nu niet ter toetsing zijn voorgelegd. Het verzoek van het RVB is dan ook om hem nadrukkelijk te blijven betrekken bij de verdere uitwerking van de beleidsvisie en de producten hiervan te zijner tijd gelijktijdig aan hem ter toetsing voor te leggen.

Inleiding

Op 23 december 2022 heeft de minister van IenW de beleidsvisie 'Verzorgingsplaats van de toekomst' naar de Tweede Kamer gestuurd[1]. IenW heeft de uitgangspunten van deze visie thans uitgewerkt in onder meer onderhavig wetsvoorstel 'Wet marktordening voorzieningen verzorgingsplaatsen' (wetsvoorstel).

Daarnaast verwerkt IenW het beleid ook in een zogenaamde routekaart en inrichtingsplannen. In de routekaart komt te staan wanneer en op welke verzorgingsplaats de vergunningen voor laadstations en shops worden geveild. Uit de inrichtingsplannen moet blijken op welke plek op de verzorgingsplaats een bepaalde voorziening staat dan wel komt. De routekaart en de inrichtingsplannen zijn geen onderdeel van het wetsvoorstel en dus geen onderdeel van deze uitvoeringstoets. In de brief d.d. 6 maart 2025[2] van de minister van IenW aan de Tweede Kamer staat dat hiervoor nog een apart participatietraject na de zomer van 2025 start.

Het eindbeeld van de beleidsvisie is dat in 2050 alle verzorgingsplaatsen langs rijkswegen 'zero-emissie' zijn. Daarnaast is het idee achter dit wetsvoorstel dat de Staat proactief kan sturen op de inrichting van de verzorgingsplaats in plaats van reactief zoals dat nu het geval is.

Het wetsvoorstel voorziet in de veiling van een exploitatievergunning voor één laadstation en één gemakswinkel per verzorgingsplaats, omdat de beleidsvisie onder meer het uitgangspunt hanteert dat concurrentie tussen verzorgingsplaatsen en niet op de verzorgingsplaats plaatsvindt. Er is overigens op het moment dat het wetsvoorstel aan het RVB ter toetsing is voorgelegd nog geen definitieve beleidskeuze gemaakt of er op een verzorgingsplaats meerdere vergunninghouders voor dezelfde voorziening komen.

De Benzinewet blijft na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ongewijzigd in stand. Het RVB blijft derhalve verantwoordelijk voor de veiling van de huurrechten voor de motorbrandstofverkooppunten (MBVP-en). Volgens het wetsvoorstel worden voor de laadstations en de gemakswinkels exploitatievergunningen geveild. De door het RVB op te stellen huurovereenkomst voor de grond voor het laadstation of de gemakswinkel maakt onderdeel uit van de veiling, zodat partijen hiervan kennis kunnen nemen voordat zij een bod uitbrengen.

Het gevolg van de energietransitie is dat de MBVP-en geleidelijk verdwijnen en plaatsmaken voor laadstations. Dit betekent ook dat verzorgingsplaatsen in veel gevallen opnieuw moeten worden ingericht. Het RVB moet daarom in overleg met dan wel samen met de materieelbeheerder Rijkswaterstaat (RWS) afspraken maken met een huurder bij het einde van de huurovereenkomst over de oplevering van de grond.

IenW heeft het RVB gevraagd het wetsvoorstel te toetsen en daarbij aan te geven of het wetsvoorstel voldoende basis biedt om de door het RVB uit te voeren taken te kunnen uitoefenen, en tegen welke kosten. De uitkomsten van deze toetsing vindt u terug in dit rapport. In hoofdstuk 1 beantwoordt het RVB de vragen die IenW

[1] Kmst. 31 305-376
[2] Kmst. 31 305-488

expliciet aan het RVB gesteld heeft. In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de gevolgen van de energietransitie en de neveneffecten die het wetsvoorstel hebben op de werkzaamheden van het RVB. In hoofdstuk 3 vraagt het RVB IenW te overwegen nog enkele verplichtingen in het wetsvoorstel op te nemen.

1 Beantwoording vragen IenW

IenW heeft het RVB gevraagd het wetsvoorstel te toetsen en daarbij aan te geven of deze voldoende basis biedt om de door het RVB uit te voeren taken te kunnen uitoefenen, en tegen welke kosten. Meer specifiek gaat het dan om de taken rondom het aangaan van huurovereenkomsten die beperkt zijn tot het tijdvak waarvoor de vergunning voor de locatie geldt (artikelen 8, 12, 15 van het wetsvoorstel). IenW heeft het RVB gevraagd in ieder geval in te gaan op de volgende vragen:

1. Zijn de taken helder omschreven in het voorliggende wetsvoorstel en biedt het voorstel voldoende juridische basis voor het uitoefenen van de genoemde taken?

2. Is uw organisatie toegerust om de taak uit te voeren? Is er bijvoorbeeld voldoende capaciteit binnen de organisatie? Beschikt de organisatie over voldoende bevoegdheden? In hoeverre zijn de voor de uitvoering benodigde werkprocessen/ICT-tools voorhanden?

3. Wat zijn de ingeschatte kosten die nodig zijn voor de uitvoering? Geef daarbij het volgende aan: Waarop is de inschatting gebaseerd? Om welk type kosten gaat het? (directe/indirecte kosten?) Zijn het eenmalige of structurele kosten?

4. Welke impact heeft het aantal aanbieders van laad- en shopvoorzieningen op de door u uit te voeren taken?

In dit hoofdstuk beantwoordt het RVB deze vragen.

1. Zijn de taken helder omschreven in het voorliggende wetsvoorstel en biedt het voorstel voldoende juridische basis voor het uitoefenen van de genoemde taken?

Een partij die op de verzorgingsplaats een voorziening wil exploiteren, heeft voor het gebruik van de grond privaatrechtelijke toestemming nodig van de Staat. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) is krachtens de in artikel 44 van de Grondwet vastgestelde departementale verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling (exclusief) verantwoordelijk voor het privaatrechtelijk beheer van alle onroerende zaken van het Rijk. De werkzaamheden in dat verband (het sluiten van huurovereenkomsten c.a.) zijn overeenkomstig die bevoegdheidsverdeling feitelijk belegd bij het RVB. Op dit moment verleent het RVB veelal de privaatrechtelijke toestemming voor het gebruik van de grond op verzorgingsplaatsen door het sluiten van een huurovereenkomst. Dit geldt alleen niet voor de wegrestaurants. Deze gronden zijn in erfpacht uitgegeven. De materieelbeheerder RWS is overigens vanaf 2007 terughoudend met het vestigen van zakelijke rechten binnen zijn beheergebied.

Bij het verlenen van gebruiksrechten voor onroerende zaken zijn voor het RVB het Besluit taak RVB 2017, de Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2024[3], het Didam-arrest[4], het Burgerlijk Wetboek, de Europese kaders van staatssteun en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur met name van belang. Hoofdregel is dat het RVB de grond in beginsel openbaar moet aanbieden eventueel onder het stellen van voorwaarden, zodat iedere partij gelegenheid heeft zijn interesse kenbaar te maken[5].

Volgens het wetsvoorstel kunnen de exploitatievergunningen voor voorzieningen alleen verdeeld worden via een veiling. De Staat kan vervolgens enkel een huurovereenkomst sluiten voor een locatie waarvoor een exploitatievergunning is afgegeven (artikel 12 lid 1 wetsvoorstel). Aangezien de Staat de exploitatievergunningen middels een openbare procedure verdeelt en de huurovereenkomst deel uitmaakt van die openbare procedure[6], kan het RVB een huurovereenkomst voor een laad- of shopvoorziening sluiten zonder het houden van een nieuwe openbare procedure voor de ingebruikgeving van de grond. Het RVB gaat ervan uit dat het in dat geval ook niet nodig is om het voornemen tot het sluiten van een huurovereenkomst te publiceren.
Dit wetsvoorstel wijkt daarbij overigens wel af van artikel 13 lid 6 Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2024. Volgens dit artikel draagt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (thans VRO) zorg voor een openbare aanbieding van de verlening van een gebruiksrecht door publicatie op www.biedboek.nl.

In beginsel is de taak van het RVB in het wetsvoorstel duidelijk omschreven, te weten het sluiten van een huurovereenkomst voor een locatie voor een gemakswinkel of een laadstation, nadat een exploitatievergunning is afgegeven. Verder past de wijze van het sluiten van de huurovereenkomst bij de geldende kaders. Enkele bepalingen roepen echter nog wel vragen op bij het RVB, zoals:

<u>Locatie</u>

1. Uit het wetsvoorstel volgt dat het RVB enkel huurovereenkomsten kan sluiten voor locaties waarvoor een exploitatievergunning is verleend. Deze locaties zijn op het inrichtingsplan aangegeven. Het is in de praktijk goed mogelijk dat bij de realisatie van een bouwplan blijkt dat er een kleine overschrijding is van het verhuurde oppervlak of dat het praktischer is de locatie in zijn geheel iets te verschuiven. Het RVB vraagt IenW dan ook of het mogelijk is in het wetsvoorstel of in het inrichtingsplan enige flexibiliteit in te bouwen.

2. Voorts is de vraag hoe ruim of beperkt de definitie locatie kan worden uitgelegd:

a. Kan een locatie bijvoorbeeld ook bestaan uit meerdere plekken op de verzorgingsplaats, bijvoorbeeld een perceel grond voor een informatiezuil aan het begin van de verzorgingsplaats en een perceel voor de betreffende voorziening? Met andere woorden moet de grond waarop zich iets bevindt of waarin zich iets bevindt voor een voorziening (bijvoorbeeld kabels en

[3] Stcrt 2024. 13638
[4] ECLI:NL:HR:2021:1778 en ECLI:NL:2024:1661
[5] Art. 13 lid 6 Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2024
[6] MvT hoofdstuk 6 pagina 35

leidingen) ook worden verhuurd? En hoe verhoudt zich dit dan tot artikel 3 lid 2 sub a van het wetsvoorstel?

b. Gelet op de beperkte ruimte op een aantal verzorgingsplaatsen, is het wellicht noodzakelijk dat parkeerplaatsen zowel voor laden als voor sec parkeren worden gebruikt. De vraag is dan of alleen de grond waarop de paal staat in gebruik moet worden gegeven of ook de bijbehorende parkeervakken.

   Gelet op de hierna onder i. en ii. beschreven risico's geniet het overigens de voorkeur van het RVB een deel van de verzorgingsplaats exclusief aan de exploitant van het laadstation te verhuren. Bij dubbelgebruik van parkeerplaatsen met laadpalen voorziet het RVB, ervan uitgaande dat ook de grond waarop de parkeerplaatsen liggen aan de laadstationexploitant wordt verhuurd, risico's zoals:

   i. De aansprakelijkheid van eventueel ontstane bodemverontreiniging. Uitgangspunt bij de verhuur van grond voor een laadstation is dat de kans op verontreiniging gedurende de looptijd van de huurovereenkomst klein is, aangezien er sprake is van een niet risicovolle ingebruikgeving. Er vindt op dit moment ook geen bodemonderzoek plaats op het moment dat het RVB grond verhuurt voor een laadstation. Op grond van de huurovereenkomst is de huurder aansprakelijk voor de verontreiniging die gedurende de looptijd van de overeenkomst ontstaan is. Moet er omdat er sprake is van dubbelgebruik een specifieke afspraak gemaakt worden over de aansprakelijkheid van bodemverontreiniging?

   ii. Het beheer en onderhoud van de parkeervakken ligt dan bij de laadexploitant. Moet de inrichting van die vakken en het onderhoud dan voldoen aan bepaalde voorwaarden en zo ja, hoe worden deze voorwaarden gehandhaafd? Kan dit allemaal via de exploitatievergunning geregeld worden of leidt dit tot extra privaatrechtelijke voorwaarden in de huurovereenkomst?

<u>Privaatrechtelijke bestemming</u>

Het RVB geeft in de huurovereenkomst aan wat de privaatrechtelijke bestemming is voor een locatie en verwijst daarbij ook naar de betreffende vergunning(en). Op grond van het wetsvoorstel zal dit dus "laadstation" of "gemakswinkel" zijn. Volgens artikel 2 van het wetsvoorstel is het mogelijk ook andere voorzieningen binnen de locatie te exploiteren. Hierbij is aangegeven dat die mogelijkheden wel zeer beperkt zijn. De vraag is of het RVB voor het gebruik van de grond voor deze voorzieningen nog privaatrechtelijke toestemming moet geven dan wel dat een dergelijke voorziening leidt tot een aanpassing van de huurprijs. Het RVB kan dit op basis van het wetsvoorstel nog niet beoordelen.

In artikel 1 van het wetsvoorstel is het begrip "gemakswinkel" gedefinieerd. In de huidige praktijk blijkt dat sommige gemakswinkels zich in de loop van de tijd ontwikkelen tot een soort cadeauwinkel. De vraag is wie een dergelijke ontwikkeling handhaaft. Het RVB ziet vanuit zijn privaatrechtelijke beheertaak hierin geen rol voor zich en gaat ervan uit dat handhaving van de bestemming via het publiekrechtelijke spoor verloopt.

Ingebruikgeving

Uit artikel 12 van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting (artikelgewijs commentaar artikel 12 pagina 46) volgt dat houders van een exploitatievergunning voor een gemakswinkel of een laadstation een huurovereenkomst moeten sluiten met de Staat. Aangezien er alleen gesproken wordt over huur, is een andere vorm van ingebruikgeving, zoals een recht van erfpacht of opstal, blijkbaar niet toegestaan. In de praktijk kan dit wel eens te beperkend werken. Het is namelijk niet ondenkbaar dat het RVB gevraagd wordt mee te werken aan de vestiging van een huurafhankelijk opstalrecht voor de laadstations vanwege voorwaarden die voortvloeien uit de (nieuwe) Energiewet. Deze ruimte biedt het wetsvoorstel nu niet.

Ook krijgt het RVB van een marktpartij wel eens de vraag of de vestiging van een zakelijk recht mogelijk is vanwege de financieringsmogelijkheden door een derde partij.

Verlenging huurovereenkomst

In de laatste zin van lid 3 van artikel 12 van het wetsvoorstel is bepaald dat de huurovereenkomst met maximaal twee jaar kan worden verlengd, indien na toepassing van artikel 8 geen exploitatievergunning wordt verleend. Hierbij ontbreekt de koppeling met de exploitatievergunning. Wordt de exploitatievergunning van de zittende vergunninghouder dan verlengd? En zo ja, is in die mogelijkheid in de wet voorzien? Wordt de verlenging van de exploitatievergunning gepubliceerd? Het RVB sluit alleen met een vergunninghouder een huurovereenkomst. Indien de verlenging van de vergunning gepubliceerd wordt, hoeft het RVB voor de verlenging van de huurovereenkomst geen openbare procedure te houden dan wel een voornemen te publiceren (zie ook hetgeen is verwoord in de tweede alinea op pagina 9 van deze uitvoeringstoets).

Restwaarde

- In lid 5 van artikel 12 is bepaald dat de Staat aan de huurder de waarde van de gebouwen, werken en beplantingen die de huurder op de locatie heeft achtergelaten, vergoedt. Dit is de zogenaamde restwaarderegeling. Deze regeling kent het RVB op dit moment ook al vanuit de Benzinewet. Het RVB vergoedt bij de MBVP-en de restwaarde uit de veilingopbrengsten. Het RVB wordt niet verantwoordelijk voor de veiling van de exploitatievergunningen en dus ook niet voor het innen van de opbrengsten als bedoeld in artikel 8 van het wetsvoorstel. Het lijkt logisch dat het RVB vanuit zijn privaatrechtelijke beheertaak de restwaarde vergoedt. De betaling van deze vergoeding komt dan ten laste van de huuropbrengsten, omdat het RVB niet over de veilingopbrengsten beschikt.

- Uit het wetsvoorstel blijkt ook niet wie bepaalt welke zaken een vertrekkende huurder mag achterlaten.

- De taxatiewijzer van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het daarbij behorende rekenblad voorzien op dit moment overigens niet of onvoldoende in de berekening van de restwaarde van een laadstation of shop op een verzorgingsplaats. De taxatiewijzer moet derhalve voor

inwerkingtreding van het wetsvoorstel hierop worden aangepast. Zonder toereikend rekenblad is het niet mogelijk de restwaarde vast te stellen.

- De exploitant van het laadstation moet vanaf de aansluiting die zich mogelijk niet op het verhuurde perceel bevindt kabels en leidingen aanleggen naar de locatie. Volgens de letter van de wet vallen deze kabels en leidingen niet onder de restwaarderegeling, omdat deze niet op de locatie liggen. Het RVB denkt dat het wenselijk is dat deze kabels en leidingen wel onder de restwaarderegeling komen te vallen, aangezien de aanlegkosten voor rekening van de eerste exploitant zijn en een opvolgend exploitant hiervan ook weer gebruik kan maken. Het te gebruiken rekenblad voor de berekening van de restwaarde moet dan ook in die mogelijkheid voorzien.

<u>Koppeling MBVP en gemakswinkel</u>

Indien de huurrechten van een MBVP geveild worden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, kan de huurder geen gemakswinkel meer bij het MBVP exploiteren. Op dit moment zijn het MBVP en de gemakswinkel vaak fysiek, technisch en operationeel nauw met elkaar verbonden. De vraag is wie voor deze loskoppeling dient zorg te dragen.

Voorts zijn er nog andere gevolgen verbonden aan deze loskoppeling, zoals:

a. De kans bestaat dat het netwerk voor LPG-rijders langs de rijkswegen onvoldoende wordt. Alleen bemande MBVP-en mogen namelijk LPG verkopen.
b. In de meeste shops bevinden zich niet alleen de kassa voor het MBVP, maar ook andere technische installaties en veiligheidssystemen. Het RVB kan niet beoordelen of loskoppeling tussen deze twee voorzieningen überhaupt in alle gevallen mogelijk is en wat daarvan de financiële gevolgen zijn. Een oplossing kan dan misschien zijn om het shopgebouw gedurende de gehele 'nieuwe' huurperiode van het MBVP te laten staan. Het gebouw wordt dan alleen gebruikt als een soort technische ruimte en voor de rest staat het leeg. Dit kan echter weer tot verloedering leiden.
c. Onbemande MBVP-en kennen alleen de mogelijkheid om elektronisch te betalen. Hoe verhoudt zich dit tot de wens van het kabinet dat mensen de mogelijkheid moeten houden om met contant geld te betalen?[7]
d. Het MBVP met de gemakswinkel maakt nu gebruik van één elektriciteitsaansluiting. Indien deze voorzieningen losgekoppeld worden, zijn er twee aansluitingen nodig. Het is de vraag of de netbeheerder (tijdig) in deze behoefte kan voorzien.

2. Is uw organisatie toegerust om de taak uit te voeren? Is er bijvoorbeeld voldoende capaciteit binnen de organisatie? Beschikt de organisatie over voldoende bevoegdheden? In hoeverre zijn de voor de uitvoering benodigde werkprocessen/ICT-tools voorhanden?

Het RVB verzorgt op dit moment alle huurovereenkomsten op de verzorgingsplaatsen voor zowel de MBVP-en als de laadstations en voert daar contractmanagement op uit. Tijdens de transitiefase is er voor het RVB een toename van het aantal te sluiten overeenkomsten, omdat het wetsvoorstel uitgaat van een

[7] Kamerbrief d.d. 21 oktober 2024 'Opvolging amendement acceptatieplicht'

aparte locatie voor een gemakswinkel. Deze valt nu immers binnen de huurovereenkomst voor het MBVP. Het is niet duidelijk of er op de solitaire verzorgingsplaatsen ook voorzieningen komen. Indien dit het geval is, dan leidt dit ook tot een stijging van het aantal te sluiten huurovereenkomsten. Daarnaast valt er in de periode 2028-2030 een hoge piek te verwachten omdat dan veel huurovereenkomsten voor laadstations eindigen.

Verder moeten de huidige huurovereenkomsten voor de MBVP-en en de laadstations in de transitiefase worden afgewikkeld. De materieelbeheerder zal de voorwaarden stellen aan de wijze van oplevering, maar de verdere afwikkeling van de huurovereenkomsten ligt bij het RVB. Ook dit zal meer beslag leggen op de capaciteit dan nu het geval is.

De routekaarten en de inrichtingsplannen voor de verzorgingsplaatsen zijn op dit moment nog niet bekend. Het RVB kan daarom nog niet overzien of deze stukken leiden tot het opnemen van extra voorwaarden in de huurovereenkomsten. Het opnemen van extra voorwaarden in de huurovereenkomst leidt immers tot meer handhaving/contractmanagement en vraagt dus meer capaciteit binnen het RVB.

Naast de hiervoor genoemde structurele werkzaamheden is er ook een aantal werkzaamheden minder structureel van aard. Het RVB moet voor de gemakswinkel een vergoedingssystematiek opstellen en een model huurovereenkomst met algemene voorwaarden. Voorts moet het RVB bekijken hoe de huidige algemene voorwaarden die nu van toepassing zijn op de huurovereenkomsten voor laadstations zich verhouden tot dit wetsvoorstel en of de vergoedingssystematiek voor laadstations moet worden geactualiseerd.

Op dit moment is er binnen het RVB onvoldoende capaciteit om de wettelijke taak voor ingebruikgevingen en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden op de verzorgingsplaatsen uit te kunnen voeren. De uit het wetsvoorstel en de energietransitie voortvloeiende werkzaamheden zetten de capaciteit binnen het RVB nog meer onder druk met name tijdens de transitiefase.

Het RVB verwacht dat vanaf 2026/2027 al meer capaciteit nodig is wegens de implementatie van de wet en de afwikkeling van de bestaande huurovereenkomsten. De eerste 5 jaar is 70% meer capaciteit nodig dan nu het geval is. De verwachting is dat dit na circa 5 jaar afbouwt naar 40% bovenop de huidige capaciteit.
Op dit moment werken 6,5 fte op de afdeling Verhuur van het RVB aan de organisatie van de benzineveiling, het opstellen van de overeenkomsten en het contractmanagement voor de verzorgingsplaatsen. De totale kosten hiervan bedragen in het jaar 2025 € 1.119.000 (afgerond). Dit betekent dat er € 785.000 (afgerond) per jaar extra nodig is voor een periode van 5 jaar. Na 5 jaar wordt dit dan circa € 450.000 per jaar.

Dit wetsvoorstel voorziet niet in een nieuwe taak voor het RVB. Het RVB kan derhalve binnen zijn huidige taken en bevoegdheden de werkzaamheden die voortvloeien uit het wetsvoorstel uitvoeren. Ook zijn voor de uitvoering van zijn werkzaamheden binnen het RVB alle benodigde werkprocessen en ICT-tools aanwezig.

3. ***Wat zijn de ingeschatte kosten die nodig zijn voor de uitvoering? Geef daarbij het volgende aan: Waarop is de inschatting gebaseerd? Om welk type kosten gaat het? (directe/indirecte kosten?) Zijn het eenmalige of structurele kosten?***

De kosten van het RVB worden op dit moment gefinancierd uit de inputfinanciering van het Ministerie van VRO. Er vindt overleg plaats met de materieelbeheerders over een aanpassing van dit bekostigingsmodel. Het voorstel van het RVB is dat in het nieuwe model de kosten gedekt worden uit de opbrengsten.

Zoals hiervoor bij vraag 2 al is aangegeven staat er op dit moment al grote spanning op de capaciteit binnen het RVB. Het wetsvoorstel maar ook de neveneffecten van de energietransitie leiden tot een nog groter beslag op die capaciteit. Onder vraag 2 is reeds aangegeven hoeveel het RVB jaarlijks extra nodig heeft om die werkzaamheden uit te voeren die voortvloeien uit het wetsvoorstel.

4. ***Welke impact heeft het aantal aanbieders van laad- en shopvoorzieningen op de door u uit te voeren taken?***

Het directe gevolg hiervan voor het RVB is dat er meer huurovereenkomsten moeten worden gesloten met alle werkzaamheden die hieruit voortvloeien, zoals contractmanagement.

In de huidige praktijk blijkt dat aanbieders van een voorziening op een verzorgingsplaats met enige regelmaat (gerechtelijke) procedures voeren tegen elkaar en de Staat, zowel over de publiekrechtelijke vergunning als de privaatrechtelijke toestemming. Ook dit leidt tot meer beslag op de capaciteit.

2 Neveneffecten van de energietransitie/het wetsvoorstel

De energietransitie heeft ook gevolgen voor de werkzaamheden van het RVB. Deze zijn niet direct het gevolg van het wetsvoorstel, maar het RVB wil hiervoor toch aandacht vragen. Ook hebben de huidige afspraken met de zittende huurders op de verzorgingsplaats mogelijk gevolgen voor de herinrichting van de verzorgingsplaats. Deze aspecten worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

a. Laadstations

In de huidige huurovereenkomsten voor de laadstations is bepaald dat de grond bij het einde van de huurovereenkomst leeg en ontruimd moet worden opgeleverd. Dit betekent dat niet alleen de opstallen op de grond maar ook de bestrating en de ondergrondse infrastructuur moeten worden verwijderd. De elektriciteitsaansluiting die de laadexploitanten hebben aangevraagd bij de netbeheerder, is eigendom van de netbeheerder.

De huidige praktijk is dat de laadstationexploitant zelf verantwoordelijk is voor de aanvraag van een (zwaardere) aansluiting en de door hem gewenste capaciteit bij de netbeheerder. Hij sluit hiervoor met de netbeheerder een overeenkomst, een zogenaamde aansluit- en transportovereenkomst. De Staat heeft hiermee geen enkele bemoeienis. De vraag is of de volgende laadstationexploitant die aansluiting en de capaciteit kan overnemen. Aangezien er sprake is van netcongestie moet de netbeheerder bij het einde van de overeenkomst de capaciteit wellicht ter beschikking stellen aan een andere partij.

Deze zaken vragen nader onderzoek door de materieelbeheerder en het RVB en overleg met de zittende huurder.

b. Motorbrandstofverkooppunten

Uitfasering motorbrandstofverkooppunten
Het gevolg van de energietransitie is dat MBVP-en komen te vervallen en dat hiervoor in de plaats laadstations komen. Uit de routekaart moet blijken op welke verzorgingsplaatsen na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog huurrechten voor MBVP-en geveild worden. Aangezien er nog gewerkt wordt aan de routekaart en deze geen onderdeel is van deze toets, kan het RVB op dit moment dus geen oordeel vellen over de uitfasering van de MBVP-en. Het is het RVB bekend dat er bekeken wordt op welke wijze deze uitfasering kan plaatsvinden. Ook heeft IenW toegezegd dat zij de marktpartijen hierbij betrekken. Zoals bekend blijft het RVB hierbij graag nauw betrokken.

Veilingopbrengsten en -kosten
De veilingopbrengsten van de huurrechten van de MBVP-en komen ten goede aan de algemene middelen. Omdat er in de toekomst minder MBVP-en geveild worden, dalen de opbrengsten. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden enkel nog MBVP-en geveild zonder mogelijkheid een gemakswinkel als aanvullende voorziening te hebben. Daarnaast is het de vraag wie de kosten van het loskoppelen van de winkel en het MBVP voor zijn rekening moet nemen (zie ook hiervoor

hoofdstuk 1 vraag 1 paragraaf "Koppeling MBVP en gemakswinkel"). Al deze aspecten hebben invloed op de veilingopbrengsten.

De verwachting is dat de veilingopbrengsten vanaf het jaar dat het wetsvoorstel in werking treedt, sterk dalen (huidige planning 2027). Op dit moment kan nog niet gezegd worden hoe groot die daling wordt, omdat er nog onvoldoende informatie voor handen is.

De kosten voor het organiseren van de veiling worden betaald uit de veilingopbrengsten. Uit de veilingkosten van voorgaande jaren blijkt dat de hoogte van die kosten niet sterk verbonden zijn met het aantal MBVP-en dat geveild wordt. Het zou dus kunnen dat de veilingkosten op een gegeven moment hoger zijn dan de veilingopbrengsten. De vraag is wie deze kosten dan voor zijn rekening moet nemen.

RWS moet als materieelbeheerder van de verzorgingsplaats aangeven op welke wijze de huurder moet opleveren. Indien RWS het wenselijk acht dat opstallen kunnen blijven staan, bijvoorbeeld de shop, dan heeft de voormalige huurder overeenkomstig artikel 4 van de Benzinewet, recht op vergoeding van de waarde. Zoals hiervoor in hoofdstuk 1 bij vraag 1 al is aangegeven, vergoedt het RVB deze zogenaamde restwaarde uit de veilingopbrengsten. Indien de veilingopbrengsten ontoereikend zijn, is het voor het RVB nog onduidelijk wie dit tekort aanvult.

Oplevering en sanering grond
Bij het einde van de huurovereenkomst is de huurder op grond van de Algemene voorwaarden verplicht het gehuurde in behoorlijke toestand ten genoegen van de Staat op te leveren, met handhaving, voor zover de Staat dit wenst, van de opstallen en de beplantingen. Indien in het perceel bodemverontreiniging aanwezig is, ligt de verantwoordelijkheid voor de sanering hiervan in beginsel bij de zittende huurder.

RWS moet als materieelbeheerder aangeven op welke wijze hij de grond opgeleverd wil krijgen. Het inrichtingsplan bepaalt voor een groot deel op welke wijze de grond opgeleverd moet worden. De nieuwe bestemming van het perceel speelt daarbij immers een rol. Een en ander moet ruim voor de afloop van de huurovereenkomst bekend worden gemaakt aan de zittende huurder, zodat hij voldoende gelegenheid heeft om voor de benodigde werkzaamheden te zorgen.

Herinrichting verzorgingsplaats
Op het moment dat een MBVP niet meer geveild wordt, wordt een verzorgingsplaats waarschijnlijk heringericht. Het is dan zaak dat de werkzaamheden voor de oplevering van het MBVP niet leiden tot vertraging in de herinrichting van de verzorgingsplaats en of het weer in gebruik geven van het perceel. Deze aspecten dienen bij de materieelbeheerder onder de aandacht te worden gebracht ook om verloedering en nadelige gevolgen voor zittende exploitant(en) (zoveel mogelijk) te voorkomen.

Een belangrijk aandachtspunt is ook dat de vergunningen voor de basisvoorzieningen laden en tanken niet gelijktijdig expireren. Bij een gelijktijdige expiratie kan de verzorgingsplaats immers in één keer opnieuw worden ingericht. Indien RWS ervoor kiest de herinrichting in fases te doen, kan dit betekenen dat een zittende huurder van de herinrichting overlast ondervindt c.q. schade lijdt.

c. Stopcontact op Land

RWS werkt in opdracht van IenW aan het pilot- en leerprogramma Stopcontact op Land. Het doel van dit programma is het realiseren van toekomstbestendige en gedeelde netaansluitingen op de verzorgingsplaatsen langs het hoofdwegennet, een zogenaamd Stopcontact op Land (SoL). Het RVB neemt deel aan de diverse werk- en stuurgroepen van dit programma. Het RVB weet vanuit dit programma dat het op dit moment nog niet bekend is of deze aansluiting en/of het beheer en onderhoud van deze aansluiting gevolgen heeft voor dit wetsvoorstel. Ook is nog onduidelijk of de werkzaamheden van het RVB toenemen doordat bijvoorbeeld voor het gebruik en beheer van deze aansluiting extra voorwaarden moeten worden opgenomen in de huurovereenkomst.

Aangezien dit programma in opdracht van IenW plaatsvindt, vraagt het RVB IenW hierbij dan ook om het RVB te betrekken op het moment dat de uitvoerbaarheid van dit programma getoetst wordt.

3 Aanbevelingen

Het RVB wil IenW ook nog een aantal aanbevelingen doen voor het wetsvoorstel die gebaseerd zijn op zijn ervaring met betrekking tot de veiling van MBVP-en.

Het RVB acht het raadzaam om de volgende verplichtingen in het wetsvoorstel op te nemen onder verbeurte van een bestuurlijke boete, te weten:

a. het verstrekken van de benodigde gegevens door de zittende huurder aan de Staat voor de veiling; en
b. het verplichten van het jaarlijks opgeven van de omzet/doorzet aan de Staat (het RVB) voor de bepaling van de huurprijs.

Ad a. In 2017 is de Wet aanvullende biedboekgegevens voor benzineveilingen in de Benzinewet opgenomen en wel in artikel 5a en volgende. Deze artikelen verplichten exploitanten om een aantal gegevens aan te leveren voor het biedboek voor de veiling. Met deze aanvulling van het biedboek werd beoogd de concurrentie tijdens de veiling van benzinestations te verbeteren en de toegankelijkheid van de benzinemarkt.

Het RVB adviseert in het wetsvoorstel niet alleen een verplichting voor de doorzetgegevens op te nemen, maar ook voor andere zaken die alleen bij de exploitant bekend zijn en die van belang zijn voor het doen van een bieding op de veiling. Hierdoor wordt immers zoveel mogelijk een gelijk speelveld gecreëerd. Daarnaast heeft de Staat ook gegevens van de zittende huurder nodig voor de berekening van de restwaarde.

Ad b. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven moet het RVB voor de huurprijs van de shops nog een vergoedingssystematiek opzetten en moet de systematiek voor de laadstations worden geactualiseerd. Het ligt voor de hand dat (een deel van) de huurprijs wordt gebaseerd op omzet/doorzet. Het verdient voorkeur deze opgaveverplichting in de wet op te nemen, omdat privaatrechtelijke handhaving voor het aanleveren van de gegevens minder efficiënt is.

Tot slot acht het RVB het raadzaam om in de toelichting bij het wetsvoorstel op te nemen dat het wetsvoorstel de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen ministers niet wijzigt.