
Van: 10.2.e - DGMo <10.2.e@minienw.nl>

Datum: woensdag 05 mei 2021 4:07 PM

Aan: 10.2.e - DGMo <10.2.e@minienw.nl>

Kopie: 10.2.e - DGMo 10.2.e@minienw.nl>

Onderwerp: FW: Noodzaak en oproep tot duidelijk beleid voor vergunningverlening snelladen op verzorgingsplaatsen

Hi 10.2.e,

Ik begreep dat jij als 10.2.e op de aanpak rond verzorgingsplaatsen zit. Zie onderstaande mailwisseling en bijlage.

Lijkt me iets voor jou, om i.s.m. 10.2.e op te pakken. Aangezien zij er deze week niet zijn, zet ik het alvast even door naar jou.

Vriendelijke groet / Kind regards,

10.2.e

10.2.e

Electric Transport Team

Ministry of Infrastructure and Water Management

E-mail: 10.2.e @minienm.nl

Telephone: +31610.2.e

Van: 10.2.e - DGMo <10.2.e @minienw.nl>

Datum: maandag 03 mei 2021 1:57 PM

Aan: 10.2.e - DGMo <10.2.e @minienw.nl>

Onderwerp: RE: Noodzaak en oproep tot duidelijk beleid voor vergunningverlening snelladen op verzorgingsplaatsen

Hoi 10.2,

Ja hoor, dat is prima.

Groeten,

10.2

Van: 10.2.e - DGMo 10.2.e @minienw.nl>

Verzonden: maandag 3 mei 2021 13:51

Aan: 10.2.e - DGMo <10.2.e @minienw.nl>; 10.2.e -

DGMo <10.2.e @minienw.nl>; 10.2.e (WVL) <10.2.e @rws.nl>

CC: 10.2.e - DGMo <10.2.e @minienw.nl>

Onderwerp: RE: Noodzaak en oproep tot duidelijk beleid voor vergunningverlening snelladen op verzorgingsplaatsen

Hi 10.2,

Ik zie dat zowel 10. als 10.2 deze week met verlof zijn. Zou het ok zijn als zij dit verzoek komende week oppakken (wellicht samen met de 10.2.e verzorgingsplaatsen, van wie ik de naam (nog) niet weet)? Zij zijn namelijk de collega's die zijn ingevoerd op dit dossier.

Vriendelijke groet / Kind regards,

10.2.e

10.2.e

Electric Transport Team

Ministry of Infrastructure and Water Management

E-mail: 10.2.e @minienm.nl

Telephone: +31610.2.e

Van: 10.2.e - DGMo

Verzonden: maandag 3 mei 2021 13:46

Aan: 10.2.e (WVL) <10.2.e @rws.nl>; 10.2.e - DGMo

<10.2.e @minienw.nl>; 10.2.e - DGMo

10.2.e @minienw.nl>

CC: 10.2.e - DGMo 10.2.e @minienw.nl>; 10.2.e

10.2.e - DGMo 10.2.e @minienw.nl>; 10.2.e - DGMo

<10.2.e @minienw.nl>; 10.2.e - DGMo

10.2.e @minienw.nl>

Onderwerp: FW: Noodzaak en oproep tot duidelijk beleid voor vergunningverlening snelladen op verzorgingsplaatsen

Hi 10.2,

Ik zie deze zojuist voorbij komen, gaat over laadinfra op de verzorgingsplaatsen. Volgens mij iets waar jij samen met 10. aan werkt (10. is met verlof deze week). En was er niet onlangs een 10.2.e voor aangesteld binnen I&W, die op korte termijn stappen moet zetten op verzorgingsplaatsenbeleid?

Kun jij zorgen dat dit tijdig wordt opgepakt?

Dank alvast!

Vriendelijke groet / Kind regards,

10.2.e

10.2.e

Electric Transport Team

Ministry of Infrastructure and Water Management

E-mail: 10.2.e @minienm.nl

Telephone: +31610.2.e

Van: 10.2.e - DGMo <10.2.e @minienw.nl>

Verzonden: maandag 3 mei 2021 12:11

Aan: 10.2.e - DGMo <10.2.e @minienw.nl>; 10.2.e

10.2.e - DGMo 10.2.e @minienw.nl>; 10.2.e - DGMo

10.2.e @minienw.nl>

CC: 10.2.e - DGMo <10.2.e @minienw.nl>; 10.2.e -
DGMo <10.2.e @minienw.nl>; 10.2.e - DGMo
<10.2.e @minienw.nl>

Onderwerp: FW: Noodzaak en oproep tot duidelijk beleid voor vergunningverlening snelladen op verzorgingsplaatsen

Dag allen,

Zie onderstaand verzoek vanuit secretariaat Stas. Kunnen jullie zorgen voor een adviesnota voor de Stas en evt een lijstje uitgooien bij WV?

Alvast dank.

Groeten,

10.2

Van: DBO-stas <10.2.g @minienw.nl>

Verzonden: maandag 3 mei 2021 09:23

Aan: 10.2.e - DGMo <10.2.e @minienw.nl>

CC: DBO-stas 10.2.g @minienw.nl>; Postbus DGMo <10.2.g @minienw.nl>

Onderwerp: FW: Noodzaak en oproep tot duidelijk beleid voor vergunningverlening snelladen op verzorgingsplaatsen

Hoi 10.2,

Wil jij zorgen dat de staatssecretaris een adviesnota krijgt voor onderstaand verzoek?

Met vriendelijke groet,

10.2.e

10.2.e S. van Veldhoven

T: 070 - 10.2.e

Van: Michiel Langezaal 10.2.e @fastned.nl>

Verzonden: zaterdag 1 mei 2021 14:51

Aan: DBO-stas <10.2.g @minienw.nl>

CC: 10.2.e @fastned.nl>

Onderwerp: Noodzaak en oproep tot duidelijk beleid voor vergunningverlening snelladen op verzorgingsplaatsen

Excellentie,

Graag neem ik contact met u op namens Fastned, de grootste aanbieder van snellaadpunten in Nederland, voornamelijk op verzorgingsplaatsen langs de Nederlandse snelwegen. Wij beseffen dat laadinfrastructuur in de basis in de portefeuille van minister Van Nieuwenhuizen ligt. Echter door de grote (positieve) impact die elektrisch rijden heeft op het milieu, luchtvervuiling en verkeersemisies hechten wij er veel waarde aan hier ook met u over te spreken.

Het is de missie van Fastned om door middel van een dekkend netwerk van snellaadinfrastructuur de energietransitie in Nederland te helpen versnellen en de klimaatdoelen binnen bereik te brengen. Hoewel het aandeel elektrische auto's nog niet groot is, zien wij wel jaarlijks een sterke toename in het aantal verkochte elektrische auto's. En om de transitie naar volledig emissieloos rijden succesvol te maken is daar een landelijk dekkend netwerk van laadinfrastructuur voor nodig.

Investerings in deze markt, die nog niet volwassen is, zijn risicovol en kapitaalintensief. Fastned moet het daarbij hebben van investeerders die voor de volle 100 procent in ons duurzame verhaal geloven. Diezelfde investeerders deinzen terug voor investeringen in een markt waar geen level-playing field is. Dat is op dit moment het geval aangezien er, buiten de openbare loting voor vergunningen, ook aanvullende vergunningen worden verleend zonder openbaar proces. Dit ondanks dat de Raad van State op 4 november jl. heeft geoordeeld dat deze vergunningen niet exclusief voorbehouden mogen worden aan zittende partijen. Deze situatie zorgt voor grote onzekerheden in de markt die lange termijn investeringen in deze belangrijke infrastructuur belemmeren. Wij beseffen ons dat dit complexe materie is en hebben het daarom uiteengezet in het bijgevoegde paper. Wij hopen hiermee een aanzet te doen voor een constructieve dialoog met het ministerie om tot een oplossing te komen voor deze situatie. Graag zouden wij hierover met u van gedachten

wisselen en te horen welke mogelijkheden u ziet in deze uitdaging richting volledig emissieloos vervoer in 2030.

Wij horen graag of, en zo ja wanneer, het mogelijk is hier een (online) afspraak met u over in te plannen.

Met vriendelijke groet,

Michiel Langezaal



FASTNED B.V. / fastned.nl / +316 10.2.
James Wattstraat 77 R / 1097 DL Amsterdam

Investeren in laadinfrastructuur voor elektrisch rijden

Opgesteld in opdracht van Fastned

RBB Economics, 16 maart 2021

1 Inleiding en samenvatting

Fastned is gespecialiseerd in de aanleg en exploitatie van stations voor het snelladen van elektrische auto's in Nederland en daarbuiten. Fastned groeit snel en anticipeert daarmee op de toenemende populariteit van elektrisch rijden. Op dit moment exploiteert Fastned ruim 100 laadstations in Nederland.

De Nederlandse overheid hanteert een concessiestelsel voor de inrichting van commerciële activiteiten op de verzorgingsplaatsen langs de Nederlandse snelwegen. In dit stelsel worden concessies gegund voor de exploitatie van benzinstations en wegrestaurants. Benzinstations en wegrestaurants zijn "basisvoorzieningen". Onder "aanvullende voorzieningen" vallen binnen het stelsel bijvoorbeeld de winkel bij het benzinstation, maar ook het neerzetten van laadpalen bij het benzinstation of wegrestaurant.

De overheid heeft in 2011 besloten om ook aparte concessies te gunnen voor de aanleg en exploitatie van laadstations als basisvoorziening op verzorgingsplaatsen langs de Nederlandse snelwegen, en deze concessies open te stellen voor derden.¹

Dit besluit is genomen omdat de zittende concessiehouders - de bestaande exploitanten van benzinstations en wegrestaurants - niet bereid bleken te investeren in laadstations, terwijl het uit maatschappelijk oogpunt gewenst was (en is) om elektrisch rijden te faciliteren en bevorderen.

Voor een volwaardige laadinfrastructuur in Nederland zal het aantal laadstations voor elektrische auto's in Nederland snel toe moeten nemen. Ter vergelijking: er zijn in Nederland ruim 4000 benzinstations.

Fastned is één van de partijen die vergunningen heeft gekregen voor de aanleg en exploitatie van laadstations als basisvoorziening. De vergunningen hebben een looptijd van 15 jaar, en op basis van deze vergunningen heeft Fastned geïnvesteerd in de uitrol van laadstations in Nederland.

Fastned heeft vergunningen gekregen voor in totaal 182 laadstations. Hiervan zijn er inmiddels 93 gerealiseerd. De benodigde investeringen voor de verdere uitrol naar alle locaties waarvoor Fastned een vergunning heeft gekregen bedragen ongeveer 10.1.c

De uitbreiding van de bestaande en nieuw te bouwen locaties over de bestaande concessieperiode om in de snel groeiende vraag naar laaddiensten te kunnen voldoen omvat een additionele investering van naar schatting € 70 miljoen.²

De aanleiding voor dit rapport is (i) dat Rijkswaterstaat bezig is om nieuw beleid te maken voor voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs de snelwegen en (ii) dat Fastned al enige tijd verwickeld is in een aantal juridische procedures over de precieze reikwijdte en mate van exclusiviteit van de verleende exploitatierechten.

¹ Kennisgeving Wijziging Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen (energielaadpunten), december 2011
² TNO onderzoek naar aantal benodigde snelladers langs het hoofdwegennet gemaakt in opdracht van Ministerie I&W

In dit rapport laten we zien dat de uitkomst en duur van deze procedures belangrijke gevolgen hebben voor de prikkels die Fastned en andere partijen hebben om te (blijven) investeren in nieuwe laadstations en de uitbreiding van bestaande laadstations.

Het gaat daarbij met name om de volgende geschilpunten:

1. De vraag of, en zo ja in hoeverre, het exploitanten van benzinstations en wegrestaurants vrij staat om als aanvullende voorziening laadpalen neer te zetten;
2. De vraag of, en zo ja in hoeverre, het exploitanten van laadstations vrij staat om als aanvullende voorziening ook retailactiviteiten te ontplooiën (een winkel bij het laadstation).
3. De vraag of het toekennen van toestemming voor de plaatsing van laadpalen altijd bijdraagt aan de verbetering van het netwerk van laadvoorzieningen in Nederland of niet.

Het is evident dat deze geschilpunten van invloed zijn op de (rendabele) exploitatie van laadstations en daarmee ook op investeringen in nieuwe laadstations.

Onze belangrijkste conclusies met betrekking tot de invloed van de huidige regelgeving op het perspectief van Fastned en, meer globaal, het investeringsklimaat in de Nederlandse laadmarkt zijn als volgt:

- Aan het beleid lijkt de assumptie ten grondslag te liggen dat *iedere* aanvraag voor het plaatsen van laadpalen langs de snelweg gehonoreerd zou moeten worden omdat dit *altijd* bijdraagt aan de doelstelling elektrisch rijden te faciliteren. Die assumptie is onjuist. Het honoreren van aanvragen voor laadpalen op verzorgingsplaatsen waar reeds een laadstation aanwezig is of gepland is ondermijnt investeringen in laadstations.
- Het ongelimiteerd toestaan van het plaatsen en exploiteren van laadpalen als aanvullende voorziening bij benzinstations en/of wegrestaurants verslechtert het perspectief voor Fastned en andere exploitanten van laadstations als basisvoorziening om een minimaal vereist rendement te behalen op haar (huidige en toekomstige) investeringen. Het ongelimiteerd toestaan van extra laadpalen als aanvullende voorziening ondermijnt daarom de investeringsprikkels voor Fastned en andere exploitanten van laadstations.
- Het niet toestaan van het aanbieden van aanvullende voorzieningen, zoals winkels en wachtruimtes bij hun laadstations, ondermijnt ook de prikkels voor Fastned en andere partijen om te investeren in laadstations als basisvoorziening.
- Zowel voortslepende juridische procedures als onduidelijkheid over de reikwijdte en interpretatie van de regelgeving vormen een zelfstandige factor die investeringen in laadinfrastructuur in Nederland minder aantrekkelijk maakt.
- Wat voor Fastned geldt, geldt voor de markt in brede zin. Een regelgevend kader dat zorgt voor onvoldoende investeringsprikkels voor investeringen door Fastned is, per definitie, negatief voor investeringen in het tot stand brengen van een landelijk dekkend netwerk van laadstations met voldoende capaciteit in Nederland.

Vanuit economisch oogpunt is het logisch om het bestaande stelsel aan te passen om te komen tot een concessiestelsel waarbij het recht om laadvoorzieningen te exploiteren per verzorgingsplaats voor een bepaalde periode exclusief wordt gegund aan de beste partij. Voor zover dit binnen het huidige stelsel (nog) niet mogelijk is, ligt het in de rede om beslissingen te nemen die op de weg daar naartoe liggen:

- de mogelijkheden laadpalen als aanvullende voorziening in aantal, vermogen of techniek te beperken om een duidelijk verschil te maken tussen hetgeen verdeeld is in 2012 en hetgeen wat nog zal worden toegekend als aanvullende voorziening om zodoende investeringen in laadstations als basisvoorziening niet te ondermijnen;
- laadpalen als aanvullende voorziening via een openbare procedure te gunnen aan de meest geschikte partij, om stilzitten en afwachten niet langer te belonen; en
- exploitanten van laadstations als basisvoorziening ook toe te staan aanvullende voorzieningen aan te bieden

Onze conclusies worden in dit rapport nader uitgewerkt.

In hoofdstuk 2 geven wij een korte uiteenzetting van een aantal belangrijke uitgangspunten die economisch relevant zijn voor het beleid rondom verzorgingsplaatsen in het algemeen en investeringen in laadinfrastructuur in het bijzonder (inclusief de historische context).

In hoofdstuk 3 geven we een kort overzicht van de belangrijkste economische criteria die (private) investeerders hanteren bij het nemen van investeringsbeslissingen. De verschillende elementen die ten grondslag liggen aan de afweging van een onderneming om te investeren (en voor investeerders in die ondernemingen om risicodragend kapitaal te verschaffen) worden gedetailleerd toegelicht.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de impact van de geschilpunten op de positie van Fastned en de andere laadstations als basisvoorziening in de Nederlandse laadmarkt. Hierbij wordt er gekeken hoe de huidige regelgeving investeringen door (en in) Fastned beïnvloeden.

Ten slotte gaat hoofdstuk 5 in op de gevolgen voor het investeringsklimaat in de Nederlandse laadmarkt en de uitrol van laadstations in heel Nederland. Daarbij gaan we met name in op de vraag wat vanuit economisch oogpunt een logisch beleid zou zijn dat daadwerkelijk bijdraagt aan het tot stand komen van een landelijk dekkende laadinfrastructuur.

2 Economisch principes en relevante uitgangspunten beleid

2.1 Beleidshistorie

De “benzinemarkt” was één van de markten waar in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) vanaf de jaren '90 actief is gekeken naar mogelijkheden voor verbetering van de marktstructuur en de marktuitskomsten.

Via overeenkomsten met (brancheorganisaties van) de zittende exploitanten met verworven rechten, is gekozen voor een stelsel waarbij de rechten op het exploiteren van benzinstations langs de Nederlandse snelwegen (concessies) iedere vijftien jaar per verzorgingsplaats opnieuw geveild worden.

Het doel hiervan was te komen tot een opener en transparanter systeem waarbij nieuwe toetreders kansen kregen rechten te verwerven om benzinstations te exploiteren, en er daardoor meer prijsconcurrentie zou komen tussen exploitanten van benzinstations op de verzorgingsplaatsen langs de Nederlandse snelwegen.

Deze wijze van het tijdelijk gunnen van exclusieve rechten per verzorgingsplaats (waarbij exclusiviteit nodig was omdat de ruimte op verzorgingsplaatsen beperkt is) via veilingen, is in lijn met de Europese interne marktregels: de dienstenrichtlijn schrijft voor dat wanneer het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen (in dit geval grond) de lidstaten een selectie maken uit de gegadigden volgens een transparante en non-discriminatoire selectieprocedure, en vergunningen voor een passende beperkte duur worden verleend.

Bij de vormgeving van dit beleid werd echter geen rekening gehouden met de opkomst, en de maatschappelijke wenselijkheid, van elektrisch rijden. Het gebrek aan interesse van de zittende exploitanten om te investeren in faciliteiten voor het opladen van elektrische auto's heeft ervoor gezorgd dat de overheid in 2011 heeft besloten om elektrisch laden als basisvoorziening te introduceren, en de rechten hiervoor via een open en transparant mechanisme apart te verdelen.

2.2 Hybride situatie

Omdat het regelgevend kader tot 2011 geen rekening hield met elektrisch rijden en de daarmee samenhangende behoefte aan laadinfrastructuur is een nieuwe hybride situatie ontstaan waarbij er per verzorgingsplaats twee (en met een wegrestaurant drie) basisvoorzieningen zijn: de verkoop van motorbrandstoffen door tankstations en de verkoop van elektriciteit voor het opladen van elektrische auto's.

Deze hybride situatie zorgt voor spanning in het verdelingsbeleid wanneer (a) zittende exploitanten laadpalen neer gaan zetten die concurreren met de laadpalen van exploitanten van laadstations en (b) de exploitanten van laadstations aanvullende diensten willen gaan

ontwikkelen die concurreren met de aanvullende diensten van de tankstations (retaildiensten bij de stations).

Het staande beleid van de overheid is dat exploitanten van benzinstations vergunningen krijgen als zij aanvragen doen voor het plaatsen van laadpalen (terwijl exploitanten van laadstations geen motorbrandstoffen kunnen verkopen) en dat exploitanten van laadstations (in ieder geval tot 2024) geen toestemming krijgen voor het realiseren van aanvullende voorzieningen zoals een winkel (terwijl exploitanten van tankstations dat wel mogen).

Kortgezegd komt de huidige situatie erop neer dat exploitanten van benzinstations op dezelfde verzorgingsplaats kunnen concurreren met de basisvoorziening laadstation (en omgekeerd niet).

Een dergelijk ongelijk speelveld staat niet alleen op gespannen voet met de interne marktregels (omdat vergunningen voor laadpalen als aanvullende voorziening niet via een transparant en non-discriminatoire mechanisme worden verdeeld), maar is met name problematisch omdat de exploitatie van laadstations vooralsnog verlieslatend en zeer risicovol is.

2.3 Toetreding, exclusiviteit en investeringen

Het probleem voor partijen als Fastned is dat zij, met de openstelling van het systeem voor exploitanten van laadstations enerzijds het exclusieve recht hebben verworven om op de betreffende locaties een laadstation als basisvoorziening te realiseren, maar dat de overheid, anderzijds, de stelling betreft dat het recht op het installeren van laadpalen niet exclusief is; het staat de exploitanten van benzinstations volgens de overheid vrij om ook laadpalen neer te zetten die direct concurreren met de laadstations van partijen als Fastned.

Daarbij is ook bijzonder dat partijen als Fastned verplichtingen op zich nemen om elektrische laadinfrastructuur te realiseren (omdat zij anders hun vergunning kunnen verliezen), terwijl zittende exploitanten een dergelijke verplichting niet hebben. Zij hebben en houden conform het huidige beleid de *optie* om met de laadstations te concurreren door zelf laadpalen neer te zetten, maar hoeven die optie niet uit te oefenen en kunnen deze niet verliezen aan andere partijen.

Zolang de exploitatie van laadpalen economisch niet interessant is zullen de zittende exploitanten dat niet doen. Diezelfde optie werkt echter nadelig uit voor investeringen in laadstations omdat een exploitant van een laadstation met het risico van die optie rekening moet houden bij zijn investeringsbeslissingen.

Een logisch beleid zou bestaan uit het op een transparante en non-discriminatoire wijze veilen van tijdelijke, duidelijk gedefinieerde, exclusieve rechten voor het elektrisch laden van auto's op verzorgingsplaatsen langs de Nederlandse snelwegen. Hoe het huidige beleid leidt tot ondermaatse investeringsprikkels in een landelijk dekkende laadinfrastructuur leggen we in de volgende hoofdstukken uit. Daarbij gaan we eerst in algemene zin in op de wijze waarop

private partijen investeringsbeslissingen nemen. Daarna gaan we specifiek in op de bijzonderheden van investeringen in laadstations, zoals die van Fastned.

3 Hoe beslissen investeerders?

Investeerders besluiten te investeren op basis van een inschatting van het rendement dat met de investering behaald kan worden en het risico van een investering. Hoe hoger het risico dat gepaard gaat met een investering, hoe hoger het verwachte (minimale) rendement moet zijn waarmee de investeerder genoeg zal nemen.

Bij het beoordelen van investeringen is het gebruikelijk dat investeerders kijken naar de verwachte in- en uitgaande kasstromen gedurende de looptijd van de investering, en worden die kasstromen contant gemaakt naar het investeringsmoment (*Discounted Cash Flow* methode).

Het percentage waarmee de kasstromen contant worden gemaakt is het door de investeerder vereiste rendement op de investering. Als de contante waarde van de kasstromen, berekend op basis van de geprojecteerde kasstromen en contant gemaakt met het vereiste rendement, positief is, dan wordt het minimaal vereiste rendement behaald en is het investeringsproject in economische zin rendabel.

De belangrijkste variabelen zijn daarom het vereiste minimale rendement en de looptijd van de investering.

- Hoe hoger het vereiste rendement, hoe lager de contante waarde van de toekomstige kasstromen;
- Kasstromen worden contant gemaakt naar het moment van investeren, hoe verder weg positieve kasstromen in de toekomst liggen, hoe lager de contante waarde van die kasstromen.

De looptijd van de investering wordt bepaald door de economische levensduur van de investering. De economische levensduur eindigt op het moment dat de onderhoudskosten (van de investering) de opbrengsten overtreffen en wordt doorgaans geschat. De levensduur kan ook vooraf gegeven zijn. Fastned investeert in en exploiteert laadstations op basis van vergunningen met een bepaalde looptijd. De periode waarin een investering in een laadstation kan worden terugverdiend is dus vooraf gegeven en gelijk aan de exploitatieperiode van het laadstation. Deze is maximaal de looptijd van de vergunning maar wordt bekort indien bijvoorbeeld de bouwvergunning of netaansluiting tot vertraging leidt of financiering door te grote risico's pas later mogelijk wordt.

Het vereiste rendement is gelijk aan de *cost of capital* of vermogenskostenvoet. Een onderneming baseert zich hierbij doorgaans op de *weighted average cost of capital* (WACC) voor de vaststelling van vermogenskostenvoet.³⁴ De WACC is het gewogen gemiddelde van de kosten van eigen vermogen en de kosten van vreemd vermogen. Het geeft zodoende aan hoeveel een onderneming gemiddeld moet betalen voor het aantrekken van kapitaal.

³ WACC-methode Gewijzigd methodebesluit GTS 2017-2021 (gepubliceerd op 24 januari 2019)

⁴ Methodebesluit GTS 2022-2026 (gepubliceerd op 29 januari 2021)

De gewogen gemiddelde kapitaalkosten zijn echter minder relevant voor een investeerder (verschaffer van eigen vermogen) of kredietverlener (verschaffer van vreemd vermogen). Voor een investeerder is relevant wat het rendement is op zijn geïnvesteerd kapitaal, de kostenvoet eigen vermogen. Voor een kredietverlener is relevant wat de vergoeding is die wordt gegeven over op het verschaft vreemd vermogen (de rente).

De hoogte van zowel het door een investeerder vereiste rendement als de rentekosten van een lening of obligatie wordt bepaald door verschillende parameters. Daar gaan we hieronder nader op in.

3.1 Vermogenskostenvoet

De WACC is het gewogen gemiddelde van de vereiste vergoeding van een investeerder, kostenvoet eigen vermogen, en een kredietverlener, de kostenvoet vreemd vermogen (gecorrigeerd voor de belastingvoet), en daarmee het gemiddelde dat een onderneming verwacht te betalen voor het aantrekken van extern kapitaal.⁵

$$WACC = \left(\frac{E}{E + D} R_e \right) + \left(\frac{D}{E + D} R_d \right) (1 - T_c)$$

Het eerste deel van de vergelijking is het product van de kostenvoet eigen vermogen (R_e) en de verhouding van het eigen vermogen (E) ten opzichte van het totale vermogen ($E + D$). De kostenvoet eigen vermogen wordt bepaald door het door de investeerder vereiste rendement op een investering.

Het tweede deel van de vergelijking is het product van de kostenvoet vreemd vermogen (R_d) en de verhouding van het vreemd vermogen (D) ten opzichte van het totale vermogen ($E + D$). De kostenvoet vreemd vermogen is gelijk aan de rentekosten van een obligatie of lening.

Daarnaast is de hoogte van de vennootschapsbelasting (T_c) ook van belang bij het bepalen van de hoogte van de WACC, omdat de onderneming de rentekosten betaald over het vreemd vermogen mag aftrekken van de belasting. De WACC is dus het gewogen gemiddelde van het door investeerders vereiste rendement en de netto rentekosten van vreemd vermogen.

3.2 Kostenvoet eigen vermogen

De kostenvoet eigen vermogen is gelijk aan het door een investeerder vereiste rendement en wordt gewoonlijk bepaald door middel van het Capital Asset Pricing Model (CAPM).^{6,7,8}

$$R_e = R_f + \beta(R_m - R_f)$$

De CAPM veronderstelt dat een investeerder een vergoeding vereist die samenhangt met zowel de wachttijd als het risico dat gepaard gaat met een investering. Als de investeerder niet in de desbetreffende onderneming zou hebben geïnvesteerd, dan had hij zijn geld

⁵ Modigliani & Miller (1963)

⁶ Fama & French (1993)

⁷ Graham & Harvey (2001)

⁸ Frank & Shen (2016)

risicoloog kunnen 'parkeren' bij een bank of investeren in staatsobligaties. Dit wordt ook wel aangeduid als de risicovrije rentevoet (R_f), en fungeert daarmee als een parameter voor de tijdsvoorkeur van een investeerder.⁹

De vergoeding voor het genomen risico wordt ook wel de risicopremie genoemd. Deze premie wordt bepaald door de *equity* bèta (β) en marktrisicopremie ($R_m - R_f$). Het marktrisico is het risico dat inherent is aan de markt waarin de onderneming actief is, en reflecteert de impact van (macro-)economische en geografische omstandigheden. Voor een investeerder is het niet mogelijk om dit risico te elimineren. De marktrisicopremie is zodoende het verschil tussen het vereiste rendement op een investering in de marktportefeuille en de risicovrije rente.¹⁰

Daarnaast is de bèta van een onderneming een maat van het risico van de desbetreffende investering ten opzichte van de markt als geheel: hoeveel extra risico loopt een potentieel investeerder met een investering in de onderneming ten opzichte van een investering in de marktportefeuille. Hierbij geldt dat een investering risicovoller is dan de markt indien de bèta hoger is dan één, en vice versa.¹¹¹²

Een investeerder heeft doorgaans de keuze om zijn kapitaal te investeren in verschillende investeringsprojecten. Een investering in een bepaalde onderneming moet daarom minstens even winstgevend zijn als een investering in het beste alternatief. Het is zodoende evident dat de kostenvoet eigen vermogen direct samenhangt met de zogeheten alternatieve kosten van een investering, ofwel de kosten van een (economische) keuze uitgedrukt in termen van het beste gemiste alternatief (de opportuniteitskosten) van een investering. Een investeerder waardeert daarmee de niet gerealiseerde opbrengsten van het best mogelijke alternatief ten opzichte van de opbrengsten van de uiteindelijk gemaakte investering.

De hoogte van de bèta wordt door verschillende (risico verhogende) factoren beïnvloed, zoals de mate van operationele efficiëntie van een onderneming. Indien de kostenpost van een onderneming voor een groot deel bestaat uit vaste kosten, dan heeft de onderneming een hoog operationeel hefboomeffect. Het gevolg hiervan is dat elke (onverwachte) vertraging van inkomende kasstromen een groot effect heeft op de daadwerkelijke opbrengsten voortvloeiend uit dit project. Hierdoor hebben ondernemingen met meer onzekerheid omtrent hun operationele efficiëntie dikwijls een hogere bèta.¹³¹⁴ Daarnaast hebben ook andere economische factoren invloed op de bèta, zoals de drempels voor het betreden van de markt, groeimogelijkheden en het financieel hefboomeffect.¹⁵¹⁶ In tegenstelling tot het operationeel hefboomeffect verwijst het financieel hefboomeffect naar de passiva-zijde van de vermogensbalans, en hangt daardoor samen met de kostenvoet vreemd vermogen.

⁹ Brealey (2001)

¹⁰ Berk & DeMarzo (2011)

¹¹ Rubinstein (1973)

¹² Hamada (1972)

¹³ Rubinstein (1973)

¹⁴ Brealey (2001)

¹⁵ Mandelker & Rhee (1984)

¹⁶ Dunn (2001)

3.3 Kostenvoet vreemd vermogen

De kostenvoet vreemd vermogen wordt bepaald door enerzijds de risicovrije rentevoet en een opslag voor de aan een investering verbonden risico voor de verschaffer van vreemd vermogen (het risico dat rente en aflossing niet terugbetaald kunnen worden). De risicovrije rente fungeert hier ook als een parameter van de tijdsvoorkeur van de vermogensverschaffer, terwijl de rente-opslag een vergoeding is het voor genomen risico.

De rente-opslag is de rente die een onderneming zou moeten betalen om haar uitstaande passiva (zoals leningen en obligaties) te herfinancieren. Deze rente verschilt daardoor van de huidige rente die een onderneming daadwerkelijk betaalt over uitstaande obligaties en leningen. De huidige rentelasten reflecteren de financiële positie van een onderneming op het moment van lenen, terwijl de rente-opslag de huidige financiële positie van een onderneming reflecteert. De kostenvoet vreemd vermogen is zodoende een maat van alle veranderingen aangaande de kredietmarkt als geheel en het risico van de desbetreffende onderneming.¹⁷

Over het algemeen is de kostenvoet vreemd vermogen lager dan de kostenvoet eigen vermogen. Dit wil echter niet zeggen dat het efficiënt is voor een onderneming om zich uitsluitend te financieren met vreemd vermogen.

Kredietverleners zullen een hogere rente eisen naarmate de onderneming meer afhankelijk wordt van vreemd vermogen. Terugbetaling van het geleende kapitaal wordt namelijk onzekerder naar mate de rentelasten en aflossingsverplichtingen hoger worden, waardoor kredietverleners een hogere risico-opslag zullen eisen (net zoals banken een lagere hypotheekrente in rekening zullen brengen als een groter deel van de aankoopprijs van een huis met eigen geld kan worden gefinancierd).

Ook verschaffers van eigen vermogen zullen een hogere vergoeding vragen naar mate een onderneming meer leunt op vreemd vermogen. Vanwege toenemende rente- en aflossingsverplichtingen neemt immers het risico toe dat er geen rendement overblijft voor de verschaffers van eigen vermogen.

Deze stijging van het door een investeerder vereiste rendement zijn de impliciete kosten van het vreemd vermogen. De mate van een dergelijke stijging wordt doorgaans bepaald door de 'gearing' van een onderneming. Gearing betreft de mate waarin een onderneming met vreemd vermogen is gefinancierd uitgedrukt als een fractie van het totale vermogen, en wordt doorgaans ook aangeduid als het financieel hefboomeffect.^{18,19} Een hoger financieel hefboomeffect betekent meer financiële verplichtingen en daarmee een hoger financieel risico. Uiteindelijk vertaalt zich dit in een hoger risico, een hogere bèta en bijgevolg een hogere kostenvoet eigen vermogen.^{20,21}

¹⁷ Berk & DeMarzo (2011)

¹⁸ WACC-methode Gewijzigd methodebesluit GTS 2017-2021 (gepubliceerd op 24 januari 2019)

¹⁹ Methodebesluit GTS 2022-2026 (gepubliceerd op 29 januari 2021)

²⁰ Marston & Perry (1996)

²¹ Faff et al. (2002)

4 Investerings door Fastned

4.1 Business case van een laadstation

De business case voor het investeren in en het exploiteren van laadstations voor elektrische auto's is relatief eenvoudig.

- Er is een initiële investering vereist in het station die moet worden terugverdiend gedurende de looptijd van de gegeven vergunning. De vaste kosten bestaan uit de afschrijving op de investering gedurende de looptijd van de vergunning.
- Er zijn beperkte doorlopende kosten gerelateerd aan de vergunning, netaansluiting, bedrijfsvoering en het onderhoud en schoonmaak van de (onbemande) laadstations.
- De opbrengsten bestaan uit de marge op de verkoop van elektriciteit aan automobilisten die hun auto opladen.

De cruciale factor voor een rendabele exploitatie van een laadstation is de bezettingsgraad van de laadpalen. Dit blijkt ook uit de financiële rapportages van Fastned.

10.1.c

10.1.c

10.1.c

10.1.c

10.1.c
10.1.c
10.1.c

10.1.c
10.1.c
10.1.c
10.1.c

10.1.c
10.1.c
10.1.c
10.1.c

10.1.c
10.1.c
10.1.c

4.2 Business case investeringen Fastned

In de business case voor een individueel laadstation zijn de kosten van het geïnvesteerd vermogen (de vermogenskostenvoet) nog niet meegenomen.

In de jaarverslagen van Fastned is een zogeheten “impairment test” opgenomen. Deze test is bedoeld om op basis van de financiële gegevens van de onderneming te onderzoeken of er afschrijvingen nodig zijn op de bezittingen (activa) van de onderneming, gelet op de te verwachten geldstromen in de toekomst. Met andere woorden of de waarde van de activa zoals die op de balans staan de werkelijke (economische) waarde vertegenwoordigen. Ook hierbij wordt de logica van de discounted cashflow methode gevolgd, en wordt een vermogenskostenvoet gebruikt voor het disconteren van toekomstige geldstromen.

Tot 2019 ging Fastned hierbij uit van een WACC voor belasting van 25%. In het jaarverslag over 2019 hanteert Fastned een vermogenskostenvoet voor belasting van 20%.²²

10.1.c
10.1.c 10.1.c
10.1.c
10.1.c
10.1.c
10.1.c¹ 10.1.c
10.1.c

10.1.c
10.1.c
10.1.c 10.1.c

²² <https://presspage-production-content.s3.amazonaws.com/uploads/2519/annual-report-fastned-2019.pdf?10000>
²³ Zie hiervoor ook de eerdere WACC-formule: de WACC is het gewogen gemiddelde van de kostenvoet van het vreemd en eigen vermogen.

- Een daling van de bezettingsgraad (of een kleinere stijging) leidt tot een verslechtering van het rendement op de investeringen van Fastned in laadstations als basisvoorziening. In praktische zin nemen hierdoor de verliezen van Fastned toe en neemt de kans af op een rendabele exploitatie in de toekomst.
- Ook de kans op een rendabele exploitatie van nieuwe laadstations als basisvoorziening neemt hierdoor af, de te verwachten bezettingsgraad daalt immers indien bij gevestigde benzinestations of wegrestaurants op die locaties de mogelijkheid bestaat om laadpalen te plaatsen.
- Hierdoor stijgt ook het risico verbonden aan het verschaffen van vreemd en eigen vermogen aan Fastned. Dit betekent niet alleen dat de kosten voor Fastned om vreemd en eigen vermogen aan te trekken toenemen, maar ook dat de mogelijkheden voor Fastned om risicokapitaal aan te trekken afnemen: als de risico's te groot worden (of moeilijk in te schatten) zullen investeerders eenvoudig niet langer bereid zijn om risicokapitaal aan Fastned te verschaffen. Het uiteindelijke gevolg hiervan kan zijn dat Fastned eenvoudigweg geen middelen meer heeft om investeringen in nieuwe laadstations te plegen en of geld aan te trekken om de verlieslatende activiteiten door te zetten totdat er een afdoende grote markt is om een zelfstandig bestaansrecht te hebben.

Hierbij is relevant dat zittende exploitanten geen verplichting hebben om laadpalen als aanvullende voorziening neer te zetten. Als zij echter de *mogelijkheid* hebben om dat (ongelimiteerd) te doen dan zorgt reeds dit feit voor een toename van het investeringsrisico voor Fastned.

De zittende exploitanten kunnen er dan eenvoudigweg voor kiezen om te investeren in eigen laadpalen op de meest aantrekkelijke locaties op het moment dat duidelijk is geworden dat een rendabele exploitatie mogelijk is, zonder de risico's die Fastned heeft genomen bij het doen van haar investeringen. De kans op een rendabele exploitatie is dan praktisch 100% en het risico verbonden aan het verschaffen van vreemd of eigen vermogen voor de plaatsing van laadpalen als een aanvullende voorziening dus zeer laag.

Dit ondermijnt niet alleen de mogelijkheden voor Fastned om de huidige laadstations als basisvoorziening rendabel te exploiteren, maar ondermijnt ook de investeringen van Fastned in nieuwe laadstations. Daarbij is er geen enkele zekerheid dat de zittende exploitanten die investeringen wél zullen doen, laat staan dat er zekerheid is dat de zittende exploitanten actief zullen bijdragen aan, en investeren in, een landelijk dekkende laadinfrastructuur.

De optie om laadpalen neer te zetten zorgt er feitelijk voor dat de zittende exploitanten zich kunnen opstellen als *freeriders* die kunnen investeren zonder daarbij de risico's, inclusief aanloopverliezen, te lopen die gepaard gaan en zijn gegaan bij de investeringen van Fastned en andere exploitanten van laadstations als basisvoorziening.

4.4 Aanvullende voorzieningen bij laadstations

Het tweede juridische geschilpunt is de vraag of Fastned, als aanbieder van een basisvoorziening, ook aanvullende voorzieningen mag aanbieden. Benzinestations hebben typisch een winkelvoorziening voor het kopen van dranken en snacks en toiletten.

Het opladen van een elektrische auto kost ongeveer 20 minuten. Hierdoor is het logisch dat klanten van Fastned ook behoefte zullen hebben aan de aanvullende voorzieningen omdat Fastned net als het benzinstation en wegrestaurant gevestigd is op de verzorgingsplaats. Het is het redelijkerwijs te verwachten dat consumenten tijdens het wachten geneigd zijn gebruik te maken van de aanvullende voorzieningen zoals koffie en toiletten van het naastgelegen benzinstation of wegrestaurant bij de afwezigheid van dergelijke voorzieningen bij het laadstation.

De mogelijkheid om aanvullende voorzieningen aan te bieden kan leiden tot additionele inkomsten voor Fastned en daarmee bijdragen aan de omzet en het rendement van de laadstations.

Een belangrijk bijkomend punt is dat indien bij gevestigde benzinstations of wegrestaurants laadpalen mogen worden geplaatst die concurreren met de laadstations van Fastned én aanvullende voorzieningen worden aangeboden, de dalende bezettingsgraad als gevolg van die laadpalen (nog) groter wordt. Het is voor consumenten die ook een kop koffie willen kopen of van het toilet gebruik willen maken dan namelijk aantrekkelijker om gebruik te maken van de laadpal(en) van het benzinstation dan van het laadstation van Fastned, dat deze diensten niet mag aanbieden. De consument zal immers laden bij de tankshop van het benzinstation prettiger vinden dan door de regen te wandelen van het laadstation van Fastned naar de shop van het benzinstation.

Indien het Fastned wordt toegestaan aanvullende voorzieningen aan te bieden kan dit dus helpen bij het komen tot een rendabele exploitatie van de laadstations, onafhankelijk van het oordeel over de vraag of laadpalen als aanvullende voorziening door benzinstations mogen worden aangeboden.

4.5 Onzekerheid omtrent uitkomst juridische procedures en omtrent uitleg geldende regelgeving

Het gegeven dat er geprocedeerd wordt over de reikwijdte en exclusiviteit van de aan Fastned verstrekte vergunningen kan als zodanig ook als (negatieve) risicofactor worden gezien met negatieve gevolgen voor investeringen door Fastned en de mogelijkheid voor Fastned om (tegen goede voorwaarden) kapitaal aan te trekken.

Juridische onzekerheid maakt het allereerst lastiger om een betrouwbare schatting te maken van het rendement op investeringen waardoor het aan de investeringen verbonden risico toeneemt (en dus het vereiste rendement toeneemt).

Dit wordt versterkt door de beperkte geldigheidsduur van Fastned's vergunningen. Een vergunning om een laadstation aan te leggen en exploiteren heeft een maximale looptijd van 15 jaar. Dit betekent dat Fastned haar investeringen moet terugverdienen binnen een vooraf vastgestelde periode. Deze periode wordt logischerwijs korter naarmate de tijd verstrijkt.

Uitstel van een uitspraak in de lopende juridische procedures heeft dus een negatieve invloed op de twee belangrijkste variabelen bij de bepaling van de winstgevendheid van een

investeringsproject: het vereiste minimale rendement en de looptijd. Het uiteindelijke resultaat is dat het vereiste minimale rendement hoger is, terwijl de terugverdientijd voor Fastned's investeringen almaar korter wordt.

Dezelfde negatieve effecten op de investeringsbereidheid gaan uit van het bestaan en voortbestaan van onduidelijkheid over wat de juiste reikwijdte en interpretatie is van de regelgeving. Immers, dan is het niet goed mogelijk om een inschatting te maken van de omvang van de mogelijkheid van concurrerende laadpalen op dezelfde locatie als het laadstation van Fastned.

Ook los van juridische procedures is het verschaffen van meer concrete duidelijkheid over de mogelijkheden van andere partijen om laadpalen te exploiteren als aanvullende voorziening bij gevestigde benzinestations of wegrestaurants van groot belang. Nu is het voor een (potentiële) investeerder niet mogelijk om in te schatten of die mogelijkheid ziet op één of twee laadpalen, of dat ook sprake kan zijn van een tweede laadstation van dezelfde omvang of zelfs groter dan het laadstation van Fastned. Dat is (vanzelfsprekend) van belang om een inschatting te kunnen maken van de te verwachten bezettingsgraad, wat de belangrijkste parameter is voor het rendement van de investering.

5 Investeringsklimaat en overheidsbeleid

In de doelstellingen van het Klimaatakkoord heeft de Rijksoverheid meermaals aangegeven elektrisch rijden toegankelijker te willen maken.²⁴ Eén van de belangrijkste instrumenten om elektrisch rijden te faciliteren en te stimuleren is het bewerkstelligen is de realisatie van een landelijk dekkende laadinfrastructuur.

Mede omdat de zittende exploitanten geen belangstelling hadden hierin te investeren heeft de overheid de aanleg en exploitatie van laadstations als basisvoorziening opengesteld aan derden, zoals Fastned, en hiervoor vergunningen verleend.²⁵

Fastned en andere exploitanten van laadstations hebben op basis van deze vergunningen aanzienlijke investeringen gedaan in laadstations als basisvoorziening langs de Nederlandse snelwegen, en spelen daarmee een essentiële rol in het tot stand brengen van een landelijk dekkende laadinfrastructuur.

Zoals we in dit rapport hebben laten zien gaat het daarbij om investeringen met een hoog risico, en is een hoge bezettingsgraad cruciaal voor het bereiken van een rendabele exploitatie van bestaande laadstations en voor investeringen in nieuwe laadstations.

Het huidige beleid van de overheid heeft weliswaar de deur geopend voor zelfstandige laadstations als basisvoorziening op verzorgingsplaatsen, maar is zeer gebrekkig als het gaat om het creëren van goede voorwaarden voor investeringen in een landelijk dekkende laadinfrastructuur:

- Het verlenen van vergunningen voor het realiseren van laadpalen bij tankstations en wegrestaurants als aanvullende voorziening ondermijnt de rendabele exploitatie van laadstations, omdat hierdoor de bezettingsgraad van de laadstations daalt. Dit verhoogt de risico's voor investeringen door exploitanten van laadstations, en ondermijnt dus de prikkels om in laadstations te investeren.²⁶
- Dit beleid ondermijnt niet alleen de investeringsprikkels voor exploitanten van laadstations maar resulteert bovendien in prikkels voor de exploitanten van tankstations en wegrestaurants om *free riders*-gedrag te vertonen. Zij hebben geen enkele verplichting om laadpalen te realiseren en kunnen eenvoudigweg stilzitten en wachten tot het moment dat zij denken dat een rendabele exploitatie mogelijk is, zonder daarbij investeringsrisico's te lopen die in de buurt komen van de risico's voor de exploitanten van laadstations.

De kennelijke onderliggende assumptie bij het beleid van de overheid is dat het verlenen van zoveel mogelijk vergunningen, ook als dit leidt tot concurrentie tussen vergunninghouders op dezelfde verzorgingsplaats, bijdraagt aan het realiseren van een landelijk dekkende laadinfrastructuur.

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/auto/overheid-stimuleert-milieuvriendelijker-rijden>

²⁵ Kennisgeving Wijziging Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen (energielaadpunten) (gepubliceerd op 20 december 2011)

²⁶ Inmiddels is dit rechtgezet door een uitspraak van de Raad van State, maar initieel stelde Rijkswaterstaat de verlening van vergunningen voor laadpalen als aanvullende voorziening niet open voor derden, zoals Fastned.

Deze assumptie is onjuist.

De door deze wijze van vergunningverlening is het voor private partijen minder aantrekkelijk om risicovolle investeringen te doen, en zal er dus minder worden geïnvesteerd. Dat Fastned investeringen heeft gedaan en is blijven investeren doet hier niet aan af: bij een beter vormgegeven beleid zou Fastned eenvoudiger en goedkoper risicodragend kapitaal hebben kunnen aantrekken en zou zij meer hebben geïnvesteerd dan zij tot nu toe heeft gedaan. Dat zou dus tot een groter en sneller uitgerold netwerk van laadstations hebben geleid.

Daarbij is ook van belang dat er nog forse investeringen nodig zijn om te komen tot een landelijk dekkend netwerk van laadinfrastructuur met voldoende laadcapaciteit. Het huidige beleid creëert mogelijk veel laadpunten op de drukste punten van het Nederlandse wegennet, maar juist op de minder drukke punten zal het bereiken van een voldoende bezettingsgraad voor een rendabele exploitatie moeilijker zijn.

Voor exploitanten van laadstations als Fastned zal het risico van concurrentie op dezelfde verzorgingsplaats daarmee een belangrijke barrière zijn voor het verder uitrollen van hun netwerk, terwijl bij tankstations en wegrestaurants pas laadpalen zullen worden neergezet wanneer dat direct rendabel is. Het realiseren van een landelijk dekkend netwerk gaat onder het huidige beleid dus langer duren dan nodig is, waarmee het huidige beleid de eigen doelstellingen van de overheid dus tegenwerkt.

Illustratief voorbeeld: business case voor investering in laadstation

Op basis van een gemiddeld laadstation van Fastned kan de impact van verschillende beleidskeuzes eenvoudig worden aangetoond.

	10.1.c
	10.1.c
	10.1.c
	10.1.c
	10.1.c
	10.1.c
	10.1.c
1	10.1.c
	10.1.c
	10.1.c
2	10.1.c
	10.1.c

	10.1.c
	10.1.c
1	10.1.c
	10.1.c
	10.1.c
1	10.1.c
	10.1.c
	10.1.c
1	10.1.c
	10.1.c
	10.1.c

Vanuit economisch oogpunt is het vormgeven van goed beleid dat private investeringen in laadinfrastructuur zoveel mogelijk faciliteert betrekkelijk eenvoudig vorm te geven door te komen tot (a) een concessiestelsel waarbij het (b) exclusieve recht om een faciliteit voor elektrisch laden in te richten (c) per verzorgingsplaats aan één partij wordt gegund voor (d) een bepaalde periode en (e) inschrijvende partijen met elkaar concurreren om de concessie.

Om investeringen aantrekkelijker te maken en de elektrische rijder van dienst te zijn kan het realiseren van een aanvullende voorziening voor retailactiviteiten bij het laadstation onderdeel uitmaken van de uit te geven concessies.

- Concurrentie *om* de verzorgingsplaats dus, in plaats van *op* de verzorgingsplaats, met toewijzing van concessies op basis van het beste aanbod van inschrijvende partijen.
- Dit is omdat een duidelijk afgebakende exclusieve concessie een *level playing field* creëert tussen de inschrijvende partijen en het risico op een onrendabele exploitatie vermindert en investeringen in een zich nog ontwikkelende markt aantrekkelijker maakt. De overheid kan hierbij minimumeisen stellen aan de invulling van het exclusieve recht. Bijvoorbeeld door vergunningen te veilen met de verplichting een bepaald aantal laadpalen binnen een vooraf vastgestelde periode te realiseren.
- Omdat de concessies tijdelijk van aard zijn kan de overheid bij het opnieuw verdelen van de concessies de eisen aanscherpen op basis van de ontwikkelingen in de markt.

Het ligt overigens ook in de rede dat op die verzorgingsplaatsen waar het momenteel niet mogelijk is om een laadstation te realiseren wegens een gebrek aan ruimte, er bij het gunnen van nieuwe concessies op die plaatsen ruimte wordt gemaakt voor elektrisch laden.

Voor zover bovenstaande op korte termijn niet juridisch haalbaar zou zijn binnen de bestaande regelgeving en vanwege in het verleden verleende rechten, ligt het gelet op bovenstaand in elk geval op korte termijn in de rede om:

- de mogelijkheden laadpalen als aanvullende voorziening in aantal, vermogen of techniek te beperken om een duidelijk verschil te maken tussen hetgeen verdeeld is in 2012 en hetgeen wat nog zal worden toegekend als aanvullende voorziening om zodoende investeringen in laadstations als basisvoorziening niet te ondermijnen;

- laadpalen als aanvullende voorziening via een openbare procedure te gunnen aan de meest geschikte partij, om stilzitten en afwachten niet langer te belonen; en
- exploitanten van laadstations als basisvoorziening ook toe te staan aanvullende voorzieningen aan te bieden

Deze wijzigingen zullen reeds bijdragen aan een beter en stabiel investeringsklimaat voor laadstations als basisvoorziening en een gelijk spelveld voor alle exploitanten van laadstations, en dus bijdragen aan het versneld totstandkomen van een landelijke laadinfrastructuur. Daarnaast lijkt het echter zaak om de wet- en regelgeving snel aan te passen aan de realiteit dat elektrisch rijden de toekomst is.



Noodzaak en oproep tot duidelijk beleid voor vergunningverlening snelladen op verzorgingsplaatsen

28 april 2021

Het huidige overheidsbeleid van vergunningverlening voor snelladen op verzorgingsplaatsen remt de uitrol van laadinfrastructuur en belemmert investeringen in de energietransitie.

Samenvatting

Op basis van de in 2012 gehouden openbare inschrijving en loting van exploitatierechten voor snelladen op verzorgingsplaatsen langs snelwegen is Fastned begonnen met de aanleg van een landelijk dekkend snellaadnetwerk. Zij heeft grote risico's genomen op het moment dat er nog nauwelijks zicht was op de vraag naar snelladen. Dit is steeds gedaan met het doel om elektrisch rijden in Nederland van de grond te krijgen. Fastned is een missie-gedreven organisatie opgericht met het doel om vrijheid te creëren voor de elektrische rijder en het versnellen van de transitie naar duurzame mobiliteit.

De recente toekenning van vergunningen voor laadstations aan benzinestations en wegrestaurants die nu alsnog ook toekomst zien in elektrisch rijden, en de daaropvolgend ontstane ondoorzichtelijke beleidssituatie ten aanzien van basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen, is verworpen tot een grote barrière voor Fastned om haar missie te volbrengen. Dit werkt daarmee remmend op de energietransitie.

De urgentie van het klimaatprobleem is groter dan ooit, de uitdagingen voor Nederland om doelstellingen te halen ter verduurzaming van de mobiliteitssector zijn enorm en de tijd dringt. **Fastned roept op de onzekerheden die het huidige beleid creëert, weg te nemen en zo gehoor te geven aan de uitspraak van de Raad van State van 4 november 2020¹.**

Het investeren in laadinfrastructuur is kapitaalintensief en voor de financiering daarvan wordt een risicoafweging gemaakt door investeerders. Wanneer er teveel risico's zijn haken zij af. Uiteraard zijn er altijd de onzekerheden van aantallen elektrische auto's en hoe vaak zij de behoefte aan snelladen hebben, maar het huidige beleid voegt hier fundamentele onzekerheid aan toe. Gevestigde partijen, zoals benzinestations en restauranthouders mogen namelijk ook snelladen aanbieden van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zonder een openbaar vergunningstraject waar ook andere gegadigden aan kunnen deelnemen en zonder duidelijke afbakening ten opzichte van de basisvoorziening snelladen. Dit leidt ertoe dat ondanks dat er een verdelingsprocedure is gehouden de concurrentieverhoudingen op de verdeelde verzorgingsplaatsen onbekend en onzeker zijn. Hier komt bij dat de Raad van State recent

¹ Uitspraak 201907833/1/R1 van 4 november 2020



oordeelde dat vergunningen niet exclusief voorbehouden mogen worden aan zittende partijen. Er is ook geen kenbare limiet aan het aantal laders dat geplaatst mag worden als aanvullende voorziening, en dit leidt er toe dat het toekomstige aantal klanten per snellader onmogelijk in te schatten is. Onzekere financiering betekent dat de uitrol van snellaadstations en laders niet plaatsvindt met de snelheid die nodig en wenselijk is. Daarnaast is de netcapaciteit op veel plaatsen schaars en moet deze nu door twee of meer partijen gedeeld worden wat leidt tot een beperking van de oplaadcapaciteit per verzorgingsplaats als gevolg van inefficiënties. Ook vertraagt het de uitrol en de verdichting van het netwerk van laadinfrastructuur netwerk omdat netbeheerders nu twee of drie netaansluitingen moeten realiseren per verzorgingsplaats wat betekent dat zij hun beperkte realisatie capaciteit² niet kunnen aanwenden voor andere locaties.

Fastned stelt een aantal concrete stappen voor, zoals een stop op nieuwe aanvullende vergunningen snelladen per 4 november 2020, ruimte voor opschaling van de basisvoorziening snelladen en eventueel initiëring van een overleg tussen betrokken partijen over nadere verdeling van exploitatierechten. Deze voorstellen leveren een concrete bijdrage aan het verder versnellen van de uitrol van een landelijk dekkend laadinfrastructuur netwerk en kunnen voorkomen dat het juridische proces zich blijft voortslepen ten koste van tijd, moeite en middelen die door alle betrokkenen beter direct in de energietransitie gestoken kunnen worden. **Samen met alle betrokken wil Fastned zich inzetten om de gewenste 100% van de autoverkoppen elektrisch in 2030 mogelijk te maken en daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de energietransitie.**

Achtergrond

Om de klimaatdoelstellingen te halen wil Nederland de komende jaren de transitie naar zero-emissie vervoer versnellen, waarbij elektrisch rijden een belangrijke rol speelt. Voldoende snellaadcapaciteit langs de snelwegen is cruciaal om ervoor te zorgen dat heel Nederland goed bereikbaar is met een elektrische auto. Het huidige beleid voor het aanbieden van laadvoorzieningen op de verzorgingsplaatsen langs de snelweg ondermijnt echter de investeringsprikkel in laadinfrastructuur en remt daardoor onbedoeld de verdere uitrol van deze cruciale laadinfrastructuur. Vergunningen voor opladen als aanvullende voorziening worden, buiten de eerdere gunningsprocedure om, direct verleend aan zittende partijen zonder een open en transparante verdelingsprocedure, en er is geen duidelijke limiet wat betreft de (toekomstige) omvang en vergunningsduur. Met name dit beleid voor het verlenen van vergunningen voor snelladers als aanvullende voorziening schept een onzekere situatie voor marktpartijen. Het remt de investeringen in de verdere uitrol en verdichting van het netwerk van laadstations als basisvoorziening en beloont het blijven afwachten met investeren in snelladers als aanvullende voorziening bij benzinestations of wegrestaurants. In dit paper lichten wij de situatie uitgebreid toe en doen wij een aantal voorstellen die voor een verbeterde situatie kunnen zorgen en een

² Zie: <https://www.liander.nl/consument/aansluitingen/mogelijk-langere-levertijden>, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-wijst-bezwaar-liander-tegen-boete-voor-te-laet-aansluiten-af> en <https://www.parool.nl/nieuws/overvolle-agenda-liander-vertraagt-nieuwbouwprojecten~bc34314d/>



goed functionerende markt om de exponentieel toenemende vraag naar snellaadcapaciteit te kunnen ondersteunen.

Positie van Fastned

Fastned is koploper in het aanbieden van snellaaddiensten langs de snelweg. Fastned heeft in 2012 in een openbare en transparante verdelingsprocedure de rechten verworven om voor 15 jaar de basisvoorziening laadstation aan te bieden op 201 verzorgingsplaatsen. Ondanks deze transparante verdelingsprocedure zijn er veel zorgen over de huidige beleidssituatie. Het onduidelijke beleid voor het verlenen van vergunningen voor laadstations als aanvullende voorziening maakt het moeilijk voor partijen zoals Fastned, die enkel op basis van het openbare en transparante vergunningensysteem snelladers uitrollen, om volop te kunnen investeren in de verdere uitrol en de verdichting van het netwerk van laadstations op verzorgingsplaatsen. De snelle aanleg van meer laadinfrastructuur is echter wel hard nodig om de transitie naar zero-emissie vervoer te faciliteren. Om ervoor te zorgen dat partijen zoals Fastned zich voor de volle 100% kunnen inzetten voor de energietransitie, en ervoor te zorgen dat de beschikbare laadcapaciteit de snelle opmars van het aantal elektrische auto's op de snelwegen kan bijbenen, vragen wij om duidelijke beleidskaders te scheppen die recht doen aan de verleende rechten op basis van de openbare en transparante verdelingsprocedure.

Uitdagingen

Het huidige beleid bevat drie grote uitdagingen die op dit moment partijen belemmeren grote en langetermijninvesteringen te doen in snellaadinfrastructuur op verzorgingsplaatsen.

- Ten eerste worden er buiten de openbare en transparante verdelingsprocedure om onderhands vergunningen aan benzinestations en wegrestaurants verstrekt voor het plaatsen van snelladers als aanvullende voorziening. Dit ondanks de uitspraak van de Raad van State van 4 november 2020 die deze handelswijze in strijd met de Europese Dienstenrichtlijn acht.
- Ten tweede is er geen kenbare beperking voor het aantal laders dat op een bepaalde verzorgingsplaats kan worden vergund als aanvullende voorziening. Dit maakt de aanvullende voorziening de facto een zelfde recht als de basisvoorziening snelladen. Dit ondanks dat de Staat na de gevolgde verdeelprocedure van 2012 niet nog eens 'dezelfde soort concurrerende rechten' mag toekennen aan gevestigde partijen in een andere procedure 'die niet voldoet aan de eisen van transparantie en gelijkheid', aldus het Hof Den Haag in 2018, en ondanks de mededeling van de Staat in die procedure dat de uitgroeimogelijkheden van laadstations als aanvullende voorziening beperkt zijn. Toch blijft de Minister ook toestemmingen verlenen voor grote laadstations als aanvullende voorziening, in omvang vergelijkbaar aan de basisvoorziening opladen. Het gevolg is dat voor marktpartijen zoals Fastned veel onzekerheid bestaat over hoe de concurrentieverhoudingen zich de komende jaren gaan ontwikkelen.



- Ten derde is er sinds de uitspraak van de Raad van State van 4 november jl., waar is aangegeven dat een vergunning voor de aanvullende voorziening niet exclusief voorbehouden mag worden aan bepaalde partijen, nog geen moment vastgesteld waarop de aanvullende voorziening moet zijn aangevraagd om hiernaar mee te kunnen dingen. Dit betekent dat zittende partijen kunnen blijven stilzitten en wachten met investeren tot wanneer zij dat zelf noodzakelijk achten, en daar de voordelen van kunnen genieten zonder een bijdrage te leveren aan het tot stand komen van een landelijk dekkend netwerk van laadstations. In tegenstelling tot de basisvoorziening snelladen is er geen openbaar kenbaar gemaakt proces voor de aanvullende voorziening. Dit creëert een lastige en onzekere situatie wat betreft concurrentie en heeft negatieve impact op het level playing field.

Deze factoren zorgen ervoor dat vooraf geen goede inschatting is te maken van de te verwachten bezettingsgraad van een snellader, terwijl dat één van de belangrijkste parameters is bij de investeringsbeslissing. Het aanleggen van een laadstation tezamen met de realisatie van een grote netaansluiting vergt een forse voorafgaande investering die vergelijkbaar is aan de investering in het op dezelfde verzorgingsplaats gelegen benzinestation. Voor dergelijke investeringen is zo'n inschatting van verwacht gebruik noodzakelijk.

Aan het huidige beleid lijkt de gedachte ten grondslag te liggen dat het toekennen van elke aanvraag voor een voorziening snelladen langs de snelweg bijdraagt aan de doelstelling om elektrisch rijden te faciliteren. Die gedachte lijkt logisch, maar is onjuist. Dat wordt ook toegelicht in het rapport van RBB Economics van 16 maart 2021 (zie bijlage) dat vanuit economisch perspectief beschrijft hoe en waarom **het huidige beleid de investeringsprikkels juist ondermijnt en daardoor onbedoeld een remmende werking heeft op de verdere uitrol en verdichting van het netwerk van snelladers langs de Nederlandse snelweg**. Fastned dringt aan op een aantal te nemen stappen ter bevordering van duidelijk beleid voor de vergunningverlening van snelladen. Naast het lopende interdepartementaal traject 'de verzorgingsplaats van de toekomst' (dat gaat over toekomstig beleid op de verzorgingsplaatsen) lopen al geruime tijd juridische procedures over het huidige beleid voor snelladen als aanvullende voorziening. Ook de laatste uitspraak van de Raad van State heeft nog niet tot de gewenste duidelijkheid geleid, omdat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) maar zeer ten dele gehoor aan deze uitspraak heeft gegeven.

De noodzaak om de klimaatdoelen te halen en de snelle toename van elektrische auto's laten het niet toe om nog jaren te wachten op een duidelijk beleidskader. Daarom roepen wij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op om NU actie te ondernemen!



De huidige situatie van vergunningverlening op verzorgingsplaatsen

In 2012 heeft de minister de markt van exploitatievergunningen voor snelladers op de verzorgingsplaatsen geopend door een openbare inschrijving te organiseren voor de vergunningen voor laadstations op verzorgingsplaatsen langs de snelwegen. Daarbij is het laadstation, net als het benzinestation en het wegrestaurant, aangemerkt als 'basisvoorziening'. Bij de openbare inschrijving kon voor vergunningen met een looptijd van 15 jaar worden ingeschreven op 245 verzorgingsplaatsen. De inschrijving was een groot succes. Er kwamen 450 inschrijvingen binnen van in totaal zes partijen: Alliander, ANWB, The New Motion, Greenflux, MisterGreen en Fastned.

Dit waren niet de minste partijen: Alliander is de grootste netbeheerder van Nederland, de ANWB is de grootste Nederlandse bond van weggebruikers, The New Motion heet tegenwoordig Shell Recharge en is een 100% dochter van Shell, Greenflux is een van de grootste software platforms voor laden, MisterGreen is het grootste leasebedrijf voor Tesla's en Fastned is een snelgroeiende startup en exploiteert inmiddels laadstations op grofweg 100 verzorgingsplaatsen.

Omdat er 450 inschrijvingen waren voor 245 locaties heeft de minister op 27 april 2012 een loting georganiseerd om de onderlinge rangorde vast te stellen voor locaties waarop meerdere partijen hadden ingeschreven. Zo leek zeker gesteld dat in de nabije toekomst alle verzorgingsplaatsen een basisvoorziening snelladen zouden krijgen. Als een partij zou afhaken, kon de volgende in rangorde een laadstation realiseren. Zo is het ook op meerdere verzorgingsplaatsen gebeurd. Bij de uitwerking van de vergunningen is per verzorgingsplaats een maximaal aantal van 4 snelladers voor de basisvoorziening snelladen gehanteerd. Wanneer met onafhankelijk onderzoek kan worden aangetoond dat de capaciteit tekortschiet mag dat aantal inmiddels worden uitgebreid. Per verzorgingsplaats wordt maar één laadstation als basisvoorziening toegestaan (net zoals er ook maximaal één benzinestation aanwezig is op Nederlandse verzorgingsplaatsen).

Nadien zijn er echter, zónder openbare procedure te volgen, op een deel van de aanwezige verzorgingsplaatsen nieuwe vergunningen uitgegeven voor snelladen aan al aanwezige partijen, zoals wegrestaurants en benzinestations. Deze nieuwe vergunningen worden aangeduid met laden als 'aanvullende voorziening' bij een benzinestation of wegrestaurant, en gelden náást de basisvoorziening snelladen op dezelfde verzorgingsplaats. In sommige gevallen worden nu zelfs aan zittende partijen vergunningen verleend voor meer snelladers als aanvullende voorziening dan er snelladers in het laadstation (de basisvoorziening) aanwezig (mogen) zijn. Tot voor kort werden deze vergunningen voor snelladen als aanvullende voorziening exclusief toegekend aan een zittend benzinestation of wegrestaurant. Fastned heeft sinds de openbare en transparante procedure van 2012 bezwaar gemaakt tegen deze beleidsrichting. Een publieke transparante verdelingsprocedure biedt de geselecteerde partijen normaliter de zekerheid dat gedurende een bepaalde periode alleen de geselecteerde partijen



deze voorzieningen exploiteren. Deze duidelijkheid ten aanzien van de te mogen verwachten concurrentie leidt tot investeringsbereidheid om kapitaalintensieve infrastructuur aan te leggen.

In de ontstane huidige situatie kunnen zittende partijen, die niet mee hoeven te doen aan een openbare verdelingsprocedure, echter een afwachtende houding aannemen omdat ze op elk door hen gewenst moment alsnog in de door hen gewenste omvang als aanbieder van snellaaddiensten kunnen toetreden tot de markt. Deze situatie creëert een ongelijk speelveld en vertraagt de komst en de uitbreiding van laadstations als basisvoorziening, is daardoor niet in het belang van de energietransitie en leidt tot onveilige en onwenselijke verkeerssituaties op de verzorgingsplaatsen.

De duidelijkheid die er leek te zijn met de openbare inschrijvings- en lotingsprocedure uit 2012 is stap voor stap afgebroken en dat is dé belangrijkste reden dat bijna 10 jaar later nog steeds niet alle verzorgingsplaatsen een (basis)voorziening snelladen hebben gekregen.

Uitspraken Raad van State

Op 4 november 2020 heeft de Raad van State een belangrijke uitspraak gedaan waarin duidelijk is gemaakt dat het reserveren van vergunningen voor snelladen als aanvullende voorziening voor zittende benzinestations en wegrestaurants, in strijd is met de Europese Dienstenrichtlijn. Als het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vergunningen voor snelladen als aanvullende voorziening wil blijven verlenen, dan moeten ook andere partijen daarvoor in aanmerking kunnen komen. Aangezien het aantal snelladers als aanvullende voorziening en de ruimte op een verzorgingsplaats niet onbeperkt is, heeft het verlenen van zulke vergunningen aan de ene partij gevolgen voor de mogelijkheden van andere partijen om voor zulke vergunningen in aanmerking te kunnen komen, aldus de Raad van de State. De al verleende vergunningen voor laden als aanvullende voorziening moeten op grond van deze uitspraak opnieuw worden beoordeeld.

Naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State van 4 november 2020 heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ervoor gekozen ook andere partijen dan de zittende benzinestations en wegrestaurants in aanmerking te laten komen voor vergunningen voor laden als aanvullende voorziening. Meerdere vergunningen voor meerdere partijen dus op dezelfde verzorgingsplaats. Onder welke voorwaarden dat kan, is nog niet bekendgemaakt. Deze beleidskeuze om ook andere partijen vergunningen voor laden als aanvullende voorziening te willen verlenen, is controversieel gezien de eerdere stellingname van de minister tijdens de procedure bij de Raad van State waarin zij duidelijk maakte dat dit haar zou dwingen te stoppen met het verlenen van vergunningen voor laden als aanvullende voorziening als de minister die niet mocht voorbehouden aan de al zittende partijen. Het is daarnaast ook in strijd met de regel dat slechts één laadstation als basisvoorziening wordt toegestaan per verzorgingsplaats.



Ter zitting bij de Raad van State heeft de minister recentelijk gesteld dat zij alle nu bij haar bekende aanvragen om snelladers als aanvullende voorziening, ook die van Fastned, zal toewijzen, en dat Fastned dan ook geen belang meer heeft bij rechterlijke toetsing van de aan de benzinestations verleende vergunningen voor laden als aanvullende voorziening. Deze belofte komt op Fastned over als een juridische truc om een inhoudelijke beoordeling te voorkomen. Het moge duidelijk zijn dat wij dat betreuren omdat het de zoektocht naar duidelijkheid verder bemoeilijkt, terwijl die juist noodzakelijk is om investeren in de energietransitie mogelijk te maken.

(Nog) geen uitspraak over omvang laden als aanvullende voorziening

Bij de aanvullende voorzieningen voor snelladen speelt naast de toelaatbaarheid an sich ook het vraagstuk omvang een grote rol. Zoals eerder genoemd schaadt het gebrek aan duidelijkheid over de toegestane omvang van de laadvoorzieningen op de verzorgingsplaats (en daarmee over de te verwachten concurrentieverhoudingen) de investeringsprikkel en belemmert zodoende de vervolmaking van een landelijk dekkend netwerk van snellaadinfrastructuur.

Hoewel de minister erkent dat er een grens moet zijn aan het aantal snelladers dat op een verzorgingsplaats kan worden toegestaan als aanvullende voorziening bij een benzinestation of wegrestaurant, is er tot op heden geen duidelijkheid over waar die grens ligt. Er is nog geen vervolg gekomen na de algemene opmerking dat laden als aanvullende voorziening ondergeschikt moet blijven aan de hoofdactiviteit van het verkopen van benzine respectievelijk van eten en drinken. Ook lijkt het erop dat deze grens bewust niet gedefinieerd wordt omdat daarmee de schaarsheid van de vergunningen erkent zou worden, zodat op grond van de Dienstenrichtlijn verplicht een openbare, eerlijke en transparante verdelingsprocedure moet worden gehouden in plaats van de huidige onderhandse vergunningverlening.

Tegelijkertijd is door de minister al wel beslist dat alle eerder door haar aan de benzinestations toegekende vergunningen voor snelladers als aanvullende voorziening onverkort in stand kunnen blijven, ondanks dat deze waren gebaseerd op het beleid dat in de uitspraak van 4 november jl. door de Raad van State onrechtmatig is bevonden. Inmiddels heeft de minister ten overstaan van de Raad van State aangegeven dat de aanvragen voor snelladers als aanvullende voorzieningen aan verschillende partijen kunnen worden toegekend zonder dat eerst duidelijk hoeft te zijn gemaakt waar de grens van het aantal maximaal toegestane snelladers ligt. Dat is in tegenspraak met de uitspraak van de Raad van State dat vergunningverlening aan de ene partij gevolgen kan hebben voor de mogelijkheden van andere partijen. Het toekennen van rechten aan het zittende benzinestation beperkt het aantal resterende rechten dat nog beschikbaar is voor anderen voordat de grens is bereikt. Alvast toewijzen van de laders aan benzinestations leidt dus tot grote barrières voor andere marktpartijen zoals Fastned.



Slotsom huidige beleidssituatie

Inmiddels is de principiële kwestie van een logisch en coherent concessiebeleid met idealiter één voorziening voor snelladen in de basis, oftewel de basisvoorziening snelladen, ondergesneeuwd door beleidswijziging na beleidswijziging. Als gevolg van jaren van juridische procedures en uiteenlopende belangen van verschillende betrokken partijen, is het verworpen tot een onsamenhangend en controversieel beleidssysteem voor de vergunningverlening van aanvullende voorzieningen. En belangrijk, **dit systeem heeft een sterk remmende werking op de verdere uitrol en verdichting van het netwerk van snelladers langs de Nederlandse snelwegen.** Daarnaast ontbreekt goede marktordening, de basis die nodig is voor een gezonde markt om infrastructuur te realiseren die decennia aan exponentiële groei van elektrische auto's moet gaan faciliteren.

Impact van huidig beleid op de markt en de transitie naar elektrisch rijden

Gezien de verwachte groei van het aantal elektrische auto's en prognoses van de bijbehorende vraag naar laadcapaciteit³ moet de laadinfrastructuur op termijn grote laadcapaciteit kunnen bieden op verzorgingsplaatsen. Zo becijferde TNO³ in opdracht van het ministerie dat het te verwachten is dat op drukke verzorgingsplaatsen er vraag is naar zo'n 20-30 snelladers (net zoals grote benzinestations van deze tijd ook 20 of 30 pompen hebben) en ook in de regio's met minder drukbezochte verzorgingsplaatsen naar meer snelladers dan nu het geval is. **Dat vereist een significante opschaling van de investeringen in laadinfrastructuur.** De beleidsbasis om dit mogelijk te maken is echter nu niet aanwezig. Het huidige ambivalente systeem van snelladen als basisvoorziening en als aanvullende voorziening, zonder duidelijkheid over de onderlinge verhouding in omvang, zorgt voor onzekerheid en heeft een aantal grote gevolgen die de investeringsprikkel ondermijnen. **De gecreëerde en in stand gelaten onzekerheid heeft daarbij vergaande gevolgen voor de aanwezigheid van een gelijk speelveld op de oplaadmarkt, de vergunninghouders van de basisvoorziening snelladen en de energietransitie in bredere zin:**

- **Financiering.** Het bouwen van een volwaardig snellaadstation dat toekomstgericht is en van hoogwaardige kwaliteit is, is een zeer kapitaalintensieve aangelegenheid vergelijkbaar met de investering in een benzinestation of wegrestaurant, waarbij gegeven de huidige marktomstandigheden rekening moet worden gehouden met behoorlijke aanloopverliezen aangezien nu nog slechts zo'n 2% van de auto's elektrisch is. Het is dan ook lastig om voldoende financiering aan te trekken, omdat het voor banken en institutionele beleggers onbekend is hoe de behoefte aan snelladen zich verhoudt tot traagladen alsmede de snelheid waarmee het aantal elektrische auto's op de Nederlandse wegen zich zal ontwikkelen. Het kwakkelende beleid met opladen als aanvullende voorziening en het als gevolg daarvan afwezig zijn van duidelijke

³ Zie het rapport TNO 2019 R11705 Behoeftte aan infrastructuur voor alternatieve energiedragers voor mobiliteit in Nederland, van 11 november 2019.



concurrentieverhoudingen (het toegestane aantal laders als aanvullende voorziening) voegt een grote en belemmerende onzekerheid toe aan deze investeringscasus.

- **Toekomstvast beleid.** Het is voor snellaadbedrijven onduidelijk wat de toekomst gaat brengen. Het idee dat een basisvoorziening de hoofdvoorziening is voor snelladen op een verzorgingsplaats wordt steeds minder zeker. Vergunningen voor snelladen als aanvullende voorzieningen blijven onderhands toegekend worden aan zittende partijen, zonder duidelijke grens aan de toegestane omvang. Daardoor is het niet duidelijk wat kan worden verwacht. Het gevolg is dat het voor houders van de vergunning basisvoorziening laadstation minder aantrekkelijk (of zelfs onmogelijk) wordt om te investeren in nieuwe laadstations, **in uitbreiding van bestaande laadstations en in het toekomstbestendig maken van de laadstations, bijvoorbeeld door bijplaatsing van batterijen, verzwaring van de netaansluiting en load balancing technologie.** Dit terwijl er, gelet op het TNO-rapport “Behoefte aan infrastructuur voor alternatieve energiedragers voor mobiliteit in Nederland”, nog veel extra capaciteit – en dus investeringen – nodig is. Vanwege de forse initiële investeringen is voldoende zekerheid over de toekomstige bezettingsgraad nodig. Dat vereist duidelijkheid over de te verwachten concurrentie op een verzorgingsplaats. In de huidige situatie hangt echter continu een wolk van onzekerheid boven de basisvoorziening snelladen vanwege de ruimte die benzinestations wordt geboden om op het voor hen gunstigste moment te gaan concurreren op de snellaadmarkt zonder te hoeven concurreren voor de vergunning, zonder kenbare beperking in omvang en zonder dat zij, door niet tijdig in te stappen, de mogelijkheid kunnen verliezen om de vergunning te krijgen voor het exploiteren van snelladers op de verzorgingsplaats.
- **Vertraging uitrol laadstations als basisvoorziening.** Het ontbreken van een stelsel van eerlijke concurrentie en de noodzakelijke investeringszekerheid zijn de directe oorzaken voor de vertraging van de bouw van nieuwe laadstations, uitbreiding van al gebouwde laadstations en het toekomstbestendig maken van die laadstations. Dit heeft vervolgens een negatieve impact op de transitie naar elektrisch rijden. Dat wordt versterkt doordat andere partijen dan de laadstations als basisvoorziening buiten de in publieke transparante procedure van 2012 om ook praktisch dezelfde vergunningen voor snelladers kunnen krijgen. Deze partijen kunnen volgens het huidige beleid wachten met investeren in snelladers totdat het aantal elektrische auto's verder is toegenomen en de te plaatsen snellader vanaf dag één rendabel kan worden geëxploiteerd. Dat verklaart de geringere spreiding over Nederland en de geringere aantallen laadstations als aanvullende voorziening ten opzichte van het door Fastned al uitgerolde netwerk. De gevoelsmatige logica dat het (kunnen) toekennen van een aanvraag voor een snellader altijd leidt tot meer laadinfrastructuur is daarom niet correct (zie de toelichting in het rapport van RBB Economics). De uit die mogelijkheid voortvloeiende investeringsonzekerheid ondermijnt juist investeringen en vertraagt zodoende de verdere uitrol en verdichting van het netwerk van snelladers langs snelwegen.
- **Efficiënte omgang met schaarse netcapaciteit.** De alsmaar grotere aanvullende voorzieningen die vergund worden naast de groeiende behoefte aan netcapaciteit van de basisvoorziening leidt



tot een grotere belasting van het publieke elektriciteitsnet. In de huidige situatie vragen meerdere partijen op de verzorgingsplaats een grote netaansluiting aan en dit vormt extra belasting voor de netbeheerders. Immers één netaansluiting voor één laadstation maakt het mogelijk om de energie efficiënt toe te wijzen aan de auto's die daar moeten worden opgeladen, bij meerdere stations per verzorgingsplaats zal elk van de exploitanten proberen zo veel mogelijk stroom te verkopen en de daarvoor benodigde capaciteit op het net proberen te verkrijgen. Hetgeen ook opnieuw wordt versterkt door onduidelijkheid over de aan te bieden capaciteit als aanvullende voorziening. Ook vertraagt het de uitrol en de verdichting van het laadinfrastructuur netwerk omdat netbeheerders nu twee of drie netaansluitingen moeten realiseren per verzorgingsplaats wat betekent dat zij hun beperkte realisatie capaciteit⁴ minder kunnen aanwenden voor andere projecten.

- **Veiligheid.** De aanwezigheid van meerdere snellaadexploitanten op verschillende locaties op dezelfde verzorgingsplaats leidt tot onveilige verkeerssituaties. Het is niet voor niets dat er maar één benzinstation is op Nederlandse verzorgingsplaatsen. Een verzorgingsplaats is ingericht op eenrichtingsverkeer, maar in de huidige situatie rijden bestuurders geregeld tegen het verkeer in van het benzinstation naar het laadstation en andersom, omdat ze op zoek zijn naar een geschikte lader. Dit leidt tot onveilige situaties. Als het aantal elektrische auto's exponentieel groeit, gaat dat ook gelden voor het aantal gevaarlijke situaties als gevolg van zoekgedrag en tegen het verkeer inrijden.
- **Faciliteiten.** Tot voor kort was het voor de exploitanten van de basisvoorziening snelladen niet toegestaan om naast laden ook faciliteiten zoals sanitaire voorzieningen, een wachtruimte of winkel aan te bieden. Op 14 april jl. heeft de Rechtbank Den Haag echter geoordeeld dat dit onterecht was en dat de Staat door die weigeringen in strijd heeft gehandeld met de Europese Dienstenrichtlijn die de vrijheid van dienstverlening beschermt zodat de Staat de door Fastned geleden schade moet vergoeden. De rechtbank merkte daarbij op een zekere onwelwillende houding te bespeuren bij de Staat. Deze uitspraak volgt op een uitspraak van de Raad van State die eerder al oordeelde dat de minister onrechtmatig handelde door Fastned geen vergunning te verlenen voor een shop bij haar laadstation. Dit is uiteraard een zeer positieve ontwikkeling die ons de mogelijkheid geeft op de ontwikkeling van deze voorzieningen voor onze klanten.

Nota bene, in het licht van deze oproep is het mogelijk ook belangrijk om te benadrukken dat de rechtbank in haar vonnis in deze zaak een oproep aan de Staat doet om haar handelen in de relatie tot Fastned onder de loep te nemen. "In deze zaak bespeurt de rechtbank een zekere onwelwillende houding bij de Staat, maar zij gaat er voorshands van uit dat de Staat de veroordelingen zal nakomen, zoals in een rechtsstaat gebruikelijk is."

⁴ Zie: <https://www.liander.nl/consument/aansluitingen/mogelijk-langere-levertijden>, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-wijst-bezwaar-liander-tegen-boete-voor-te-laet-aansluiten-af> en <https://www.parool.nl/nieuws/overvolle-agenda-liander-vertraagt-nieuwbouwprojecten~bc34314d/>



OPROEP: Te nemen stappen naar duidelijk beleid

Fastned dringt aan op helder beleid dat de basis vormt voor een competitieve markt waarin de rechten om snellaaddiensten aan te mogen aanbieden op verzorgingsplaatsen langs de snelweg, transparant, openbaar en in lijn met de Europese richtlijnen voor mededinging en vrijheid van dienstverlening worden toegekend. Wij stellen daarom de volgende stappen voor:

Maatregelen te nemen met betrekking tot huidig beleid:

- Zorg dat de procedures voor toekenning van de vergunningen voor snellaadvoorzieningen in lijn zijn met de eisen die gelden voor verdelingsprocedures van schaarse publieke rechten.
- Stop met het toekennen van vergunningen voor snelladen als aanvullende voorziening. Stel daarnaast in ieder geval een duidelijke limiet van maximaal 2 snelladers per verzorgingsplaats voor al definitief uitgegeven vergunningen voor aanvullende voorzieningen.
- Neem als “goede huisbaas” de leiding in een proces om tot een oplossing te komen voor alle huurders op de verzorgingsplaats. Dit bijvoorbeeld door een nadere verdeling van locaties, waarbij het doel van dit proces is om de benoemde knelpunten (onbedoeld stimuleren van stilzitten, het bevorderen van de juiste investeringsprikkel die leiden tot versnelling van de uitrol tot een landelijk dekkend netwerk van laadstations en een gelijk speelveld) op te lossen. Waarbij de “huisbaas” in dit proces het samenspel vormt van de Staat als publieke vergunningverlener en als private grondeigenaar. Vanuit Fastned zijn wij bereid om in gesprek te gaan over een meer wenselijke en ten dienste van de energietransitie staande verdeling van de al toegekende rechten.
- De basisvoorziening snelladen moet voldoende ruimte krijgen om te blijven schalen, om zo de toename van elektrische auto’s op de weg te kunnen faciliteren in lijn met de voorspellingen uit het recente TNO onderzoek. Daarvoor is een duidelijke opdracht alsmede ondersteunend beleid voor Rijkswaterstaat nodig om deze vergunningverlening soepel te faciliteren.

Additionele maatregelen voor toekomstig beleid - ‘de verzorgingsplaats van de toekomst’:

- Zorg voor duidelijke en goed afgestemde nieuwe richtlijnen in het al lopende interdepartementale proces ‘de verzorgingsplaats van de toekomst’. En zorg dat bij nieuw beleid (‘de verzorgingsplaats van de toekomst’) de aanvullende voorzieningen voor snelladen komt te vervallen, zodat er per verzorgingsplaats één voorziening is voor snelladen. Dan kan de verzorgingsplaats efficiënt en veilig ingericht worden om zowel voldoende capaciteit en ruimte te bieden voor snelladen als voor brandstoffen en eventuele toekomstige innovaties zoals waterstof.
- Bij nieuw concessiebeleid voor snelladen moet concurrentie plaatsvinden tussen verzorgingsplaatsen in plaats van op verzorgingsplaatsen zoals dit ook bij benzinestations het geval is. Tegen het einde van dit decennium zal de voorziening snelladen opnieuw voor 15 jaar worden verdeeld. Hierbij kan een gezonde spreiding van verschillende aanbieders opnieuw geborgd worden in het concessiesysteem. Dit zodat de consument de keuze heeft en eventueel kan doorrijden naar een volgende verzorgingsplaats (zie bijvoorbeeld de tender die het Zwitserse FEDRO heeft georganiseerd).



- Wees duidelijk over wat er wordt toegekend en wat de concurrentieverhoudingen zijn die partijen mogen verwachten zodat gedurende de vergunningsperiode van 15 jaar voldoende duidelijkheid bestaat om risicovolle investeringen in de energietransitie te doen. Wees daarnaast ook duidelijk over wat er na afloop van de vergunningsperiode gebeurt. Bijvoorbeeld of er een veiling plaatsvindt waarmee de vergunningen opnieuw voor 15 jaar worden verdeeld en of de eerste investeerder als risicodrager ook meedeelt in de gecreëerde waarde bij de 1e veilingopbrengst, dit zoals nu ook bij benzinstations het geval is.

Wanneer de relatieve positie van Fastned op de markt voor snelladen langs de snelweg een probleem zou opleveren om de andere stappen te verwezenlijken gaan wij hier graag het gesprek over aan. Deze positie is het gevolg van een publieke transparante procedure voor tijdelijke vergunningen. Wat Fastned heeft verworven is het gevolg van haar missie, de staat van de markt voor snelladen in 2012 alsmede haar welwillendheid om te investeren in plaats van af te wachten. Desondanks vernemen wij hier en daar geluiden dat de huidige beleidslijn er zou zijn vanwege de beleving dat de uitkomst van de verdelingsprocedure van 2012 onwenselijk zou zijn in de zin dat Fastned wel heel veel rechten heeft verworven. Daarom vinden wij het belangrijk om te benoemen dat voor ons het doel van de transitie naar elektrisch rijden (en daarmee een landelijk dekkende laadinfrastructuur), en een gelijk speelveld voorop staat. Dat vraagt om het creëren van voldoende duidelijkheid en het wegnemen van investeringsonzekerheid.

Toekomst

De marktverorderingsdiscussie ten aanzien van vergunningverlening voor snelladen langs snelwegen is ook in andere Europese landen een zeer actueel onderwerp. Nederland is koploper geweest in het openbreken van deze nieuwe markt. De verdere ontwikkeling daarvan, waaronder de uitspraak van de Raad van State van 4 november 2020 en de implementatie daarvan in nieuw beleid, wordt daar op de voet gevolgd. Nederland moet zich er daarom, als koploper, van bewust zijn dat de keuzes op dit gebied - zoals bijvoorbeeld de uitzonderingspositie voor benzinstations en wegrestaurants - óók invloed kunnen hebben op de ontwikkelingen en daarmee de energietransitie in het buitenland. **Fastned streeft een toekomst na waarbij de snellaadmarkt wordt gezien als een nieuwe markt die open en transparant is, en waar het gelijk speelveld gewaarborgd is zodat nieuwe en zittende partijen via gezonde marktwerking toetreden en met elkaar kunnen concurreren.**

Een open en transparante snellaadmarkt is cruciaal om voldoende investeringsprikkel te genereren om de transitie naar elektrisch rijden te versnellen en ervoor te zorgen dat de klimaatdoelstellingen op tijd gerealiseerd kunnen worden.