



Retouradres Postbus 2232 3500 GE Utrecht

**RWS INFORMATIE -**  
Winthagen Mensink advocaten  
mr [REDACTED]  
Weesperstraat 61  
1018 VN Amsterdam

**Rijkswaterstaat**  
**West-Nederland Noord**

Toekanweg 7  
2035 LC Haarlem  
Postbus 2232  
3500 GE Utrecht  
T 023 530 13 01  
www.rijkswaterstaat.nl

**Contactpersoon**

mr [REDACTED]  
senior adviseur  
T 00316 [REDACTED]  
[REDACTED]@rws.nl

Datum 27 juni 2017  
Onderwerp beslissing op het bezwaarschrift van 29 december 2014  
tegen wijziging van de Wbr-vergunning van P. Kok & Zn  
C.V.

**Ons kenmerk**  
RWS-2017/26459

**Uw kenmerk**  
LM/0107455-0000001  
AMCP:723134.1

Geachte heer [REDACTED],

Hierbij ontvangt u de beslissing op het bezwaarschrift van Beheersmaatschappij Breesaap B.V. en Fastned B.V. (hierna gezamenlijk: 'Fastned' of bezwaarden) van 29 december 2014 met hier naast genoemd kenmerk.

## I PROCEDURE

Bij brief van 31 juli 2013 heeft BP Europa SE-BP Nederland namens P. Kok en Zn. CV een vergunning aangevraagd op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: Wbr) voor het aanpassen van het tankstation en bijbehorend terrein, waaronder het plaatsen van een energielaadpunt op verzorgingsplaats Den Ruygen Hoek west aan rijksweg A4.

Bij besluit van 7 januari 2014 met nummer RWS-2014/547 WTW13898 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu de gevraagde vergunning aan P. Kok en Zn C.V. verleend. Dit besluit is bij brief van 7 januari 2014, RWS-2014/547, aan P. Kok en Zn CV bekend gemaakt.

U heeft namens Beheersmaatschappij Breesaap B.V. en Fastned B.V. op 29 december 2014 een bezwaarschrift ingediend tegen voornoemd besluit van 7 januari 2014. Dit bezwaarschrift heeft Rijkswaterstaat ontvangen en geregistreerd op 30 december 2014.

Bij brief van 8 september 2016 heeft u namens Fastned laten weten dat zij geen gebruik wenst te maken van de mogelijkheid te worden gehoord.

## II JURIDISCH KADER

Ingevolge artikel 2, eerste lid, Wbr is het verboden om zonder vergunning van de Minister van Verkeer en Waterstaat (thans: de Minister van Infrastructuur en Milieu) gebruik te maken van een waterstaatswerk door anders dan waartoe het is bestemd:

- a. daarin, daarop, daaronder of daarover werken te maken of te behouden;
- b. daarin, daaronder of daarop vaste stoffen of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, Wbr kan een vergunning slechts geweigerd worden ter bescherming van waterstaatswerken en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken, met inbegrip van het belang van verruiming of wijziging anderszins van die werken.

Ingevolge het tweede lid van artikel 3 Wbr kan een besluit tot weigering van de vergunning mede strekken ter bescherming van aan de waterstaatswerken verbonden belangen van andere dan waterstaatkundige aard, doch enkel voor zover daarin niet is voorzien door bij of krachtens een andere wet gestelde bepalingen.

Met betrekking tot de Wbr is door de Minister van Verkeer en Waterstaat (thans: de Minister van Infrastructuur en Milieu) de beleidsregel *Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen* gepubliceerd in Staatscourant nr. 56 van 22 maart 2004, gewijzigd in Staatscourant nr. 23149 van 20 december 2011, Staatscourant nr. 32624 van 20 november 2013 en Staatscourant nr. 11880 van 13 maart 2017 (hierna: de beleidsregel).

De wijziging van de beleidsregel van 20 december 2011 introduceerde naast de al bestaande typen basisvoorziening (benzinstation, wegrestaurant, servicestation) het energielaadpunt als basisvoorziening. Geïnteresseerde partijen in een Wbr-vergunning voor een energielaadpunt als basisvoorziening werden opgeroepen uiterlijk 16 januari 2012 een verzoek daarvoor in te dienen. Voor verzorgingsplaats Den Ruygen Hoek west zijn verzoeken ingediend door vijf partijen waaronder Fastned. In de daarop volgende loting werd Fastned nummer één. Fastned komt derhalve als eerste in aanmerking en zij heeft sinds 29 september 2015 een vergunning voor een energielaadpunt als basisvoorziening op verzorgingsplaats Den Ruygen Hoek west.

Een vergunninghouder van een basisvoorziening (niet zijnde een energielaadpunt) mag volgens de beleidsregel aanvullende voorzieningen aanbieden. Aanvullende voorzieningen zijn toegestaan voor zover daarvoor op de verzorgingsplaats voldoende ruimte beschikbaar is en de aanvullende voorzieningen een functionele relatie met het weggebruik hebben. Daarnaast mogen aanvullende voorzieningen geen afbreuk doen aan de verkeersveiligheid en de sociale veiligheid en geen verkeersaantrekkende werking hebben. In voorkomende gevallen is voor aanvullende voorzieningen (extra) parkeerruimte nodig.

P. Kok en Zn CV is de exploitant van het tankstation op Den Ruygen Hoek west (basisvoorziening) en wenst het vergunde energielaadpunt als aanvullende voorziening aan te bieden.

### III BEZWAARGRONDEN

De aangevoerde bezwaargronden laten zich als volgt samenvatten:

*Termijnoverschrijding*

Het bezwaarschrift is ingediend buiten de wettelijke termijn van zes weken. Deze termijnoverschrijding is volgens Fastned verschoonbaar. Fastned is pas bij e-mail van 23 december 2014 op de hoogte gesteld van de verleende vergunning. Het bestreden besluit is hen op 23 december 2014 toegestuurd. Fastned had niet eerder met het bestreden besluit bekend kunnen zijn. Zij is niet als belanghebbende gehoord en de aanvraag noch de vergunning zijn gepubliceerd. Daarbij heeft Rijkswaterstaat hen – ondanks hun uitdrukkelijke verzoek daartoe – niet dan wel verkeerd geïnformeerd. Dit terwijl er regelmatig contact was en vergunninghouders op de verzorgingsplaatsen wel op de hoogte werden gehouden van het toestaan van laadpunten als basisvoorziening.

Het bezwaarschrift is ingediend binnen veertien dagen nadat Fastned door toezending van het bestreden besluit op de hoogte is geraakt.

*Doelmatigheid en verkeersveiligheid*

Het toestaan van twee of meer aanbieders van energielaadpunten op een verzorgingsplaats leidt tot onwenselijke verkeersbewegingen tussen de diverse locaties, tegen het éénrichtingsverkeer in. Daarnaast is een terugslag op de afrit van de snelweg mogelijk. Een en ander kan leiden tot verkeersonveilige situaties. Het is wenselijk dat auto's die vanaf de snelweg komen op een eenduidige manier worden geleid naar de functie waarvoor zij komen. Na de afrit zouden er dus niet zowel linksaf als rechtsaf laadfaciliteiten mogen worden aangeboden.

Rijkswaterstaat heeft bovendien in een brief van 3 april 2014 en een e-mail van 8 april 2013 laten weten dat een doelmatige inrichting van de beperkte ruimte op een verzorgingsplaats zich veelal niet verdraagt met het op meer dan één plaats aanwezig zijn van een aanvullende voorziening. Dit geldt te meer voor een basisvoorziening. Nu in een energielaadpunt als basisvoorziening zal worden voorzien door Fastned is er voor een energielaadpunt als aanvullende voorziening van P. Kok en Zn CV geen plaats. Het toestaan van twee aanbieders van energielaadpunten op een verzorgingsplaats is in strijd met het vereiste om deze doelmatig en verkeersveilig in te richten.

*Beleid*

Het aanbieden van energielaadpunten op dezelfde verzorgingsplaats als basisvoorziening en als aanvullende voorziening is in strijd met de beleidsregel. Energieladpunten kunnen alleen als aanvullende voorziening kwalificeren op een verzorgingsplaats waar niet reeds energieladpunten als basisvoorziening vergund zijn, hetgeen voor Den Ruygen Hoek west niet opgaat. Het onderscheid tussen beide wordt anders zinloos.

Het kan ook niet zo zijn dat een partij die niet heeft deelgenomen aan de lotingsprocedure daarna alsnog het recht verkrijgt een energielaadpunt te exploiteren.

Verder bemoeilijkt het toestaan van aanvullende voorzieningen de mogelijkheid voor Fastned om rendabel een landelijk dekkend netwerk van

energielaadpunten aan te bieden. Daarmee wordt het doel van de overheid om in 2020 200.000 elektrische auto's te faciliteren in gevaar gebracht.

Datum  
27 juni 2017

#### *Gelijkheidsbeginsel*

Sinds de wijziging van 20 november 2013 worden volgens de beleidsregel bij een energielaadpunt als basisvoorziening geen aanvullende voorzieningen toegestaan. Het is dan in strijd met het gelijkheidsbeginsel om de vergunninghouder van een benzinstation toe te staan om alle aanvullende voorzieningen aan te bieden, inclusief energielaadpunten.

#### **IV BEOORDELING BEZWAARGRONDEN**

Het bezwaar van bezwaarden is niet-ontvankelijk, om twee redenen:

1. het bezwaarschrift is buiten de bezwaartermijn ingediend en de termijnoverschrijding is niet verschoonbaar;
2. bezwaarden zijn geen belanghebbenden bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Ter toelichting wijs ik op het volgende.

##### *1. Termijnoverschrijding niet verschoonbaar*

Het bestreden besluit is op 7 januari 2014 op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt, door toezending aan de vergunningaanvrager. De termijn voor het maken van bezwaar is derhalve aangevangen op 8 januari 2014 en geëindigd op 18 februari 2014. Nu Fastned haar bezwaarschrift op 29 december 2014 heeft ingediend, heeft zij niet tijdig bezwaar gemaakt.

Ingevolge artikel 6:11 Awb blijft ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaarschrift niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

Naar mijn oordeel is de termijnoverschrijding niet verschoonbaar. Daartoe is het volgende van belang.

Het besluit is op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt, door toezending aan de aanvrager (artikel 3:41, eerste lid, Awb). Er bestond geen verplichting om Fastned persoonlijk op de hoogte te stellen van het besluit (vgl. AbRvS 6 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AN7477, r.o. 2.1.2).

Voor het publiceren noch voor het toezenden van het besluit aan Fastned bestond een verplichting. Fastned beroept zich op toezeggingen van Rijkswaterstaat dat zij op de hoogte zou worden gehouden van Wbr-vergunningaanvragen voor energielaadpunten. In veel gevallen wordt Fastned als dienstverlening door Rijkswaterstaat op de hoogte gehouden van vergunningaanvragen. Fastned kan zich evenwel niet beroepen op een garantie dat altijd alle vergunningaanvragen aan haar verstuurd worden. Die garantie is niet gegeven. In de uitspraak van 9 november 2016 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

(ECLI:NL:RVS:2016:2949) is bevestigd dat de Minister (slechts) een algemene inspanningsverplichting op zich heeft genomen waarvan de inhoud en omvang niet duidelijk is bepaald:

Datum  
27 juni 2017

'Gelet op het stelsel van de Awb en uit een oogpunt van de bescherming van belangen van derden, kan deze inspanningsverplichting, gelet op de onvoldoende specifieke strekking ervan, niet worden aangemerkt als een namens de Minister gedane toezegging op grond waarvan Fastned er op mocht vertrouwen dat zij persoonlijk op de hoogte zou worden gesteld van het ontwerpbesluit.'

Dat bezwaarden geregeld contact hadden met Rijkswaterstaat over de verlening van Wbr-vergunningen maakt dat niet anders (vgl. AbRvS 4 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1008, r.o. 3.3). Ten aanzien van de e-mail van de heer Ten Wolde van 26 maart 2014 geldt dat deze van later datum is dan het bestreden besluit en de daarbij behorende bezwaartermijn. Voor zover er dus al sprake zou zijn van een toezegging, geldt dat deze de termijnoverschrijding (die op dat moment al een feit was) niet kan verschonen. Evenmin is aangegeven dat voor vergunningen als hier aan de orde de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zou worden gevolgd.

De termijnoverschrijding is dus niet verschoonbaar. Reeds om die reden is het bezwaar niet-ontvankelijk. Bovendien geldt dat Fastned geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, eerste lid, Awb. Ter toelichting wordt gewezen op het volgende.

## *2. Fastned is geen belanghebbende bij het bestreden besluit*

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, Awb wordt onder een belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Een concurrent kan onder omstandigheden als belanghebbende worden aangemerkt, wanneer activiteiten worden ontplooid in hetzelfde marktsegment en in hetzelfde verzorgingsgebied (zie bijv. AbRvS 24 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3502).

Slechts het voornemen om in de toekomst in hetzelfde marktsegment en in hetzelfde verzorgingsgebied een project uit te voeren is onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van een voldoende objectief bepaalbaar en actueel belang dat rechtstreeks bij het besluit is betrokken (zie bijv. AbRvS 26 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2823 en AbRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0794).

Fastned beschikte ten tijde van het bestreden besluit en de daarop volgende bezwaartermijn niet over een Wbr-vergunning voor een energielaadpunt op verzorgingsplaats Den Ruygen Hoek west. Die vergunning is haar pas op 29 september 2015 verleend. Zij ontplooid ten tijde van het bestreden besluit en de daarop volgende bezwaartermijn dus nog geen activiteiten in hetzelfde marktsegment in hetzelfde verzorgingsgebied, maar had daar – gelet op haar vergunningaanvraag – slechts een voornemen toe. Dit is als gezegd onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van een voldoende objectief bepaalbaar en actueel belang dat rechtstreeks bij het besluit is betrokken.



Daaraan kan niet worden voorbij gegaan door nu – nu Fastned wél over een Wbr-vergunning beschikt – alsnog bezwaar te maken.

Datum  
27 juni 2017

De conclusie is dat Fastned geen belanghebbende is bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, Awb en dat zij daartegen ingevolge artikel 7:1, eerste lid, Awb, geen bezwaar kan maken. Het bezwaar van Fastned is ook om deze reden niet-ontvankelijk.

Aangezien het bezwaar niet-ontvankelijk is, behoeft hetgeen Fastned overigens (inhoudelijk) heeft aangevoerd, geen bespreking.

### **Conclusie**

Samenvattend meen ik dat de overschrijding van de bezwaartermijn niet verschoonbaar is en dat Fastned in deze geen belanghebbende is.

## **V KOSTEN BEZWAARFASE**

In het bezwaarschrift is verzocht om vergoeding van kosten als bedoeld in artikel 7:15 van de Awb. Een dergelijke vergoeding kan alleen worden toegekend voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Nu de beslissing niet wordt herroepen, bestaat voor een kostenvergoeding geen aanleiding

## **VI BESLUIT**

Gelet op het voorgaande verklaar ik het bezwaarschrift van Breesaap B.V. en Fastned B.V. niet-ontvankelijk en wijs ik het verzoek om een kostenvergoeding af.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,  
namens deze,  
hoofd afdeling Werkenpakket Rijkswaterstaat West-Nederland Noord



## MEDEDELINGEN

### *Informatie*

Voor nadere informatie over dit besluit kunt u terecht bij de hiervoor vermelde contactpersoon.

### *Beroep*

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunt u tegen dit besluit schriftelijk in beroep gaan binnen zes weken na de dag waarop het is bekendgemaakt. Het beroepschrift moet worden gezonden aan de rechtbank (Sector Bestuursrecht) in uw regio. Zie hiervoor de site <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/>.

Het beroepschrift moet zijn ondertekend en ten minste bevatten:

- a. uw naam en adres;
- b. de dagtekening;
- c. de vermelding van dit besluit (kopie bijvoegen);
- d. de gronden van het beroep (motivering).

### *Voorlopige voorziening*

Gelijktijdig met of na de indiening van het beroepschrift kunt u –bij een spoedeisend belang- een verzoek doen tot het treffen van een voorlopige voorziening. Dit verzoek moet worden gericht tot de Voorzieningenrechter van de rechtbank (Sector Bestuursrecht) in uw regio.

Het verzoek moet zijn ondertekend en ten minste bevatten:

- a. uw naam en adres;
  - b. de dagtekening;
  - c. de vermelding van dit besluit (kopie bijvoegen);
  - d. de gronden van het verzoek (motivering).
- Stuur bovendien een kopie van het beroepschrift mee.

### *Langs elektronische weg*

Indiening kan ook via de site <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de site voor de precieze voorwaarden.

### *Kosten*

Zowel voor de behandeling van het beroep, als voor de behandeling van het verzoek om een voorlopige voorziening, wordt een bedrag aan griffierecht geheven. De Griffier van de rechtbank zal u daar na de indiening op wijzen en u berichten binnen welke termijn en op welke wijze het bedrag moet worden voldaan.