



## AANTEKENEN

Retouradres: Rijkswaterstaat | Postbus 2232 | 3500 GE Utrecht

### RWS INFORMATIE

Winthagen Mensink advocaten  
Mr. [REDACTED]  
Sarphatistraat 370  
1018 GW Amsterdam

### Rijkswaterstaat West-Nederland Noord

Toekanweg 7  
2035 LC Haarlem  
Postbus 2232  
3500 GE Utrecht  
T 088 - 79 74 500  
F 088 - 79 74 501  
www.rijkswaterstaat.nl

### Contactpersoon

Mr. [REDACTED]

Senior jurist

T 06 [REDACTED]  
[REDACTED]@rws.nl

**Ons kenmerk**  
RWS-2019/30608

**Uw kenmerk**  
2017000Mi

**Bijlage(n)**  
1

**VERZONDEN 11 SEP. 2019**

Datum 10 september 2019  
Onderwerp A7/Verzorgingsplaats Middelsloot  
Besluit op bezwaar

Geachte heer [REDACTED],

Naar aanleiding van het bezwaarschrift van 24 oktober 2018 bericht ik u als volgt.

### Verloop van de procedure

Bij besluit van 19 juli 2018, nummer RWS-2018/28858 (hierna "het bestreden besluit"), heb ik de aan NRG Value Tankstation Nederland B.V. verleende vergunning voor het exploiteren van een benzinestation op de verzorgingsplaats Middelsloot van 29 augustus 1980 met kenmerk RVT 49235 gewijzigd, een en ander ten behoeve van het realiseren, hebben en behouden van een energielaadpunt voor motorvoertuigen op voornoemde verzorgingsplaats.

Tegen het bestreden besluit hebt u namens Fastned B.V. bezwaar gemaakt bij bezwaarschrift van 24 oktober 2018. Bij brief 5 november 2018 heb ik de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd en is uw cliënt in de gelegenheid gesteld ten aanzien van het bezwaarschrift te worden gehoord.

Bij besluit van 10 december 2018, nummer RWS-2018/48879, is de tenaamstelling van de aan NRG Value Tankstation Nederland B.V. verleende vergunning van 29 augustus 1980 (zoals nadien gewijzigd), voor het hebben en behouden van een benzinestation aan de oostzijde van rijksweg 7 (A7) op de verzorgingsplaats Middelsloot, gewijzigd in BP Europa SE/BP te Rotterdam.

Bij emailbericht van 12 april 2019 hebt u aangegeven dat uw cliënt geen gebruik wenst te maken van zijn recht te worden gehoord, omdat de standpunten over en weer voldoende bekend zijn.

### Toetsingskader Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr)

Artikel 1 van de Wbr luidt:

"In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder waterstaatswerken: bij het Rijk in beheer zijnde wegen alsmede, voor zover in beheer bij het Rijk, de daarin gelegen kunstwerken en hetgeen verder naar zijn aard daartoe behoort."



Artikel 2 van de Wbr luidt:

1. "Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat 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.

2. Een vergunning kan onder beperkingen worden verleend. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden.  
[...]"

Artikel 3 van de Wbr luidt:

- "1. Weigering, wijziging of intrekking van een vergunning, alsmede toepassing van de artikelen 2, tweede lid, en 6 kan slechts geschieden 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.
2. De in het eerste lid bedoelde besluiten kunnen 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."

Het toetsingskader voor aanvragen om een vergunning voor het aanbieden van voorzieningen op een verzorgingsplaats langs rijkswegen, als bedoeld in artikel 3 van de Wbr, is het beleid, zoals neergelegd in de op 22 maart 2004 vastgestelde 'Kennisgeving Voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen' (hierna: de Kennisgeving). De Kennisgeving is in 2011 (Stcrt. 2011, nr. 23149), 2013 (Stcrt. 2013, nr. 32624) en 2017 (Stcrt. 2017, nr. 11880) gewijzigd.

In het beleid wordt onderscheid gemaakt tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen. In de Kennisgeving, zoals deze luidde tot 10 januari 2012, werden de volgende drie basisvoorzieningen onderscheiden: een benzinestation, een wegrestaurant en een servicestation. De houder van een vergunning voor een basisvoorziening mag aanvullende voorzieningen aanbieden. Voor het vestigen en wijzigen van een basisvoorziening en het aanbieden van aanvullende voorzieningen is een vergunning op grond van de Wbr vereist. Aanvragen zullen worden getoetst op onder andere de gevolgen voor de verkeersveiligheid, de beschikbare ruimte op de verzorgingsplaats, de doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats, het functionele belang voor de weggebruiker en de gevolgen voor de sociale veiligheid.

Met de in 2011 gewijzigde Kennisgeving, in werking getreden op 10 januari 2012, wordt naast het benzinestation, het wegrestaurant en het servicestation ook het e-laadpunt als basisvoorziening aangemerkt. In de gewijzigde Kennisgeving is de procedure opgenomen voor aanvragen om een vergunning voor energielaadpunten. Verzoeken om vergunning die uiterlijk 16 januari 2012 zijn ingediend, kunnen bij voldoende ruimte op de verzorgingsplaats in behandeling worden genomen.



Indien er vergunningen worden aangevraagd voor meer energielaadpunten dan er ruimte is op een verzorgingsplaats worden de aangevraagde energielaadpunten naar evenredigheid verdeeld onder de aanvragers, maar zodanig dat iedere aanvrager minimaal één energielaadpunt wordt vergund. Indien ook dan nog onvoldoende plaats is, wordt er onder de aanvragers geloot.

Met de in 2013 gewijzigde Kennisgeving is onder meer aan de Kennisgeving toegevoegd dat het vergunninghouders van energielaadpunten als basisvoorziening niet is toegestaan aanvullende voorzieningen (zoals een gemakswinkel, autowasstraat, snoepautomaat, etc.) aan te bieden.

Met de wijziging in 2017 is onder meer aan de Kennisgeving toegevoegd dat per verzorgingsplaats slechts één basisvoorziening van een energielaadpunt zal worden toegestaan. Indien er meer dan één aanvrager is, wordt onder de aanvragers geloot. Indien binnen de termijn van zes weken geen aanvraag is ingediend, worden aanvragen van na die termijn behandeld op volgorde van binnenkomst.

### **Ontvankelijkheid**

Vaststaat dat het bezwaarschrift buiten de wettelijke termijn van zes weken is ingediend en dat daarmee de bezwaartermijn is overschreden. Ingevolge het bepaalde in 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.

Derhalve dient gezien te worden of er een grond is op basis waarvan redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat bezwaarde in verzuim is geweest. Hiertoe dient bezwaarde aannemelijk te maken dat hij het bezwaarschrift heeft ingediend zo spoedig als dit redelijkerwijs kon worden verlangd.

Gesteld wordt dat bezwaarde eerst op 16 oktober 2018 met de Wbr-vergunning bekend is geworden. Gezien het feit dat bezwaarde binnen twee weken na 16 oktober 2018 haar bezwaren kenbaar heeft gemaakt, is de termijnoverschrijding verschoonbaar, zodat het bezwaar ontvankelijk is.

### **Beoordeling van het bezwaar**

1. Volgens artikel 7:11 Awb dient het bestreden besluit naar aanleiding van het bezwaar volledig te worden heroverwogen op grond van de feiten en omstandigheden zoals deze thans bekend zijn.
2. Het bestreden besluit strekt tot wijziging van de vergunning van 29 augustus 1980, kenmerk RVT 49235, ten behoeve van het realiseren, hebben en behouden van een energielaadpunt voor motorvoertuigen op de verzorgingsplaats Middelsloot langs rijksweg 7 (A7), ter hoogte van km. 18,1 in de gemeente Middenbeemster.
3. In het bezwaarschrift worden – kort samengevat – de volgende gronden aangevoerd.



- a. De gehanteerde categorisering van vergunningverlening tussen een energielaadpunt als basisvoorziening en een energielaadpunt als aanvullende voorziening is in strijd met de Dienstenrichtlijn, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het gelijkheidsbeginsel.
- b. Het bestreden besluit is in strijd met het veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats.

4. Ten aanzien van deze bezwaargronden wordt als volgt geoordeeld.

#### 4.1. Bezwaargrond ad a.

In bezwaar wordt gesteld dat de categorisering van vergunningen voor energielaadpunten langs snelwegen tussen energielaadpunten als aanvullende voorziening en energielaadpunten als basisvoorziening in strijd is met de Dienstenrichtlijn, omdat op grond van die richtlijn een vergunningstelsel voor schaarse vergunningen gerechtvaardigd moet zijn om dwingende reden van algemeen belang, waarvoor echter volgens bezwaarde geen dwingende redenen van algemeen belang zijn aan te wijzen. Dienaangaande wordt het volgende opgemerkt.

Voorop dient te staan dat in deze procedure aan de orde is of de vergunning voor een energielaadpunt als aanvullende voorziening bij het benzinstation op de verzorgingsplaats Middelsloot al dan niet terecht is verleend. Het beleid over energielaadpunten als basisvoorziening is in deze procedure niet aan de orde, aangezien het bestreden besluit een vergunning voor een energielaadpunt als aanvullende voorziening betreft.

Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 31 juli 2019 heeft overwogen, gaat het bij een vergunning voor een energielaadpunt als aanvullende voorziening bij een benzinstation niet om een schaarse vergunning, waarbij het aantal gegadigden voor een dergelijke vergunning groter is dan het aantal vergunningen dat maximaal kan worden afgegeven.<sup>1</sup>

In r.o. 11.1 van genoemde uitspraak van de Afdeling van 31 juli 2019 is het volgende bepaald: "De op 7 januari 2014 aan [vergunninghoudster] verleende vergunning ziet op het aanpassen van het bestaande benzinstation, waarbij is vergund dat bij een parkeerplaats naast de shop een laadpaal voor het opladen van een elektrische auto wordt geplaatst. De verlening van deze vergunning heeft geen gevolgen voor de mogelijkheid voor andere exploitanten van een bestaande basisvoorziening om daarbij een laadpaal te plaatsen of voor de mogelijkheid van Fastned om meer laadpalen te plaatsen bij haar snellaadstation op de verzorgingsplaats. Aangezien het aantal vergunningen dat de minister wil afgeven voor een energielaadpunt als aanvullende voorziening dus niet beperkt is, is een dergelijke vergunning geen schaarse vergunning." Het standpunt van de Afdeling op dit punt is eveneens van toepassing op de onderhavige casus.

---

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2019:2645.



De belemmeringen die volgens bezwaarde niet gerechtvaardigd zijn, te weten de beperking van één energielaadpunt als basisvoorziening per verzorgingsplaats en de verdelingsprocedure, zijn opgenomen in het in de Kennisgeving neergelegde beleid over energielaadpunten als basisvoorziening, dat niet van toepassing is op de door NRG Value Tankstation Nederland B.V. aangevraagde aanvullende voorziening en kunnen in deze procedure dan ook niet aan de orde komen. Zo bezien kan deze bezwaargrond niet leiden tot het oordeel dat het bestreden besluit om die reden in strijd zou zijn met de Dienstenrichtlijn.

Voor zover in bezwaar wordt aangevoerd dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 106 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), wordt het volgende opgemerkt. De stelling van Fastned is gebaseerd op een onjuiste lezing van deze bepaling. Volgens Fastned verbiedt artikel 106 VWEU lidstaten om ondernemingen waaraan bijzondere of uitsluitende rechten zijn verleend op die grond ook andere voordelen toe te kennen. Artikel 106 VWEU bepaalt echter alleen dat lidstaten geen maatregel mogen nemen met betrekking tot ondernemingen waaraan bijzondere rechten zijn verleend, die in strijd is met de regels van het VWEU. Daarmee wordt in het bijzonder bedoeld op de mededingingsregels zoals uiteengezet in artikel 101 en verder en de regels op het gebied van het staatssteunrecht zoals opgenomen in 107 en 108 VWEU. Van strijd met de regels op het gebied van mededinging en staatssteun is geen sprake. Dit is ook niet betoogd door Fastned.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat in casu geen strijd met deze bepalingen kán zijn. Het mededingingsrecht (101 VWEU e.v.) bevat regels voor ondernemingen en heeft betrekking op afspraken tussen ondernemingen. De overheid handelt bij het verlenen van vergunningen niet als onderneming. Ook het staatssteunrecht is niet van toepassing op het handelen van de overheid wanneer het gaat om de uitoefening van overheidsgezag of wanneer organen die onder de staat vallen, handelen in hun hoedanigheid van overheid.

In bezwaar is verder aangevoerd dat de aparte categorie Wbr-vergunningen voor een energielaadpunt als aanvullende voorziening in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, omdat geen mededingingsruimte wordt geboden en omdat de ene categorie Wbr-vergunningen voor laadvoorzieningen aanmerkelijk gunstiger voorwaarden heeft dan de andere categorie vergunningen voor dezelfde dienstverlening. Bezwaarde gaat hierbij echter voorbij aan het feit dat het bij de vergunningverlening aan gevestigde partijen gaat om een ander recht dan een energielaadpunt als basisvoorziening, namelijk om een energielaadpunt als aanvullende voorziening. Dit leidt tot het oordeel dat bezwaarde twee niet gelijke gevallen vergelijkt. Van een schending van het gelijkheidsbeginsel is dan ook geen sprake.

De bezwaargrond is ongegrond.

#### 4.2. Bezwaargrond ad b.

Ten aanzien van de vermeende strijd met de doelmatigheid wordt als volgt geoordeeld.



Deze bezwaargrond wordt onderbouwd met een verwijzing naar de kennisgeving van 13 maart 2017, nr. 11880, waarin is bepaald dat per verzorgingsplaats slechts één basisvoorziening van een energielaadpunt zal worden toegestaan. In de toelichting bij deze kennisgeving is bepaald dat een verkeersveilige inrichting van de verzorgingsplaats die recht doet aan de doorstroming van het verkeer niet is gediend met meer dan één basisvoorziening van een elektrisch laadpunt.

Verder is in de toelichting nadrukkelijk bepaald dat dit beleid de huidige mogelijkheid tot het plaatsen van een energielaadpunt als aanvullende voorziening bij een benzinestation of een wegrestaurant, onverlet laat. In beginsel is het dus niet in strijd met een doelmatige inrichting van een verzorgingsplaats om een vergunning te verlenen voor een energielaadpunt als basisvoorziening en een vergunning voor een energielaadpunt als aanvullende voorziening op dezelfde verzorgingsplaats, mits de vereiste vergunningen niet in strijd zijn met de toetsingscriteria van de Wbr.

De aanvraag, welke heeft geleid tot het bestreden besluit, is getoetst aan de criteria van artikel 3 van de Wbr en het beleid in de kennisgevingen. Van een strijdig gebruik met de eisen van een doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats is daarbij niet gebleken. Een energielaadpunt als aanvullende voorziening heeft aanzienlijk minder effect op de veiligheid en doelmatigheid van de verzorgingsplaats dan een energielaadpunt als basisvoorziening. Dat is de reden waarom in de Kennisgeving is vastgelegd dat een tweede energielaadpunt als basisvoorziening niet mogelijk is, maar als aanvullende voorziening wel. Een nieuwe basisvoorziening krijgt een eigen plek op de verzorgingsplaats, los van de overige basisvoorzieningen. Dit leidt tot wezenlijke andere verkeersbewegingen en extra ruimtebeslag op de schaarse grond van de verzorgingsplaats. Een energielaadpunt als aanvullende voorziening wordt bij de basisvoorziening zelf geplaatst en wel op de daarbij behorende grond. De verkeersbewegingen worden daardoor niet wezenlijk anders en van extra ruimtebeslag is in dit geval geen sprake.

De bezwaargrond is ongegrond.

Ten aanzien van de vermeende strijd met de verkeersveiligheid wordt als volgt geoordeeld.

Bezwaarde stelt, onder verwijzing naar de notities van Royal Haskoning DHV d.d. 2 december 2014 en verkeerspsycholoog GTi d.d. 18 september 2016, dat het toestaan van energielaadpunten als aanvullende voorziening bij het benzinestation op de verzorgingsplaats Middelsloot leidt tot een verkeersonveilige situatie, om redenen dat een tweede laadstation keuzestress veroorzaakt bij de automobilist op de splitsing vlak na de toerit naar de verzorgingsplaats en er (zoek)verkeer zal optreden dat op de verzorgingsplaats tegen de rijrichting inrijdt. In deze argumentatie kan ik mij niet vinden. De verkeerskundige van Rijkswaterstaat heeft specifiek gekeken naar de situatie op verzorgingsplaats Middelsloot en heeft zijn bevindingen genoteerd in het memo van 20 mei 2019. De conclusie luidt als volgt: "Mijn conclusie is dat het toestaan van laadpalen als aanvullende voorziening bij het benzinestation op de verzorgingsplaats Middelsloot naast het al bestaande energielaadpunt geen reëel verkeersveiligheidsrisico met zich meebrengt.



**Rijkswaterstaat West-  
Nederland Noord**

**Datum**  
10 september 2019

**Ons kenmerk**  
RWS-2019/30608

Er is dan ook geen reden op deze vergunning op basis van verkeersveiligheidsargumenten te weigeren." Het memo is als bijlage bij dit besluit gevoegd.

Ten aanzien hiervan wordt nog het volgende opgemerkt.

Vooropgesteld dient te worden dat het toestaan van een energielaadpunt als aanvullende voorziening bij een benzinstation niet a priori leidt tot een verkeersonveilige situatie en/of keuzestress bij e-rijders. Uit het door Rijkswaterstaat opgestelde verkeerskundig onderzoek blijkt dat een bestuurder van een elektrische auto niet onvoorbereid op reis gaat. Zij weten immers dat zij niet overal hun voertuig kunnen opladen, dus zij zullen zich vooraf moeten oriënteren of de eindbestemming haalbaar is zonder laden en zo niet, waar zij dan terecht kunnen om onderweg hun voertuig op te laden. Er zijn verschillende apps en websites waarop precies te zien is waar de e-laadpunten zich bevinden. De e-rijder zal dus vaak vooraf al weten dat er twee laadpunten zijn op de verzorgingsplaats als hij die locatie uitkiest om te laden. Veel e-rijders hebben bovendien een vaste aanbieder of abonnement of zijn al bekend met de verzorgingsplaats omdat ze daar al eerder geladen hebben. Zij weten dus vooraf bij welke aanbieder zij bij voorkeur laden. Ook geldt dat de tarieven vooraf inzichtelijk zijn en voor langere tijd worden vastgesteld. Het zal om die reden zelden voorkomen dat de e-rijder op de toerit naar de verzorgingsplaats nog moet nadenken over zijn keuze. Mocht hij onverhoopt toch onvoorbereid op de verzorgingsplaats komen aanrijden, dan zal eventuele keuzestress weggenomen worden door de bebording, die in dit soort situaties wordt aangebracht bij de splitsing. Deze bebording maakt in één oogopslag duidelijk waar de automobilist heen moet voor welk e-laadpunt.

De situatie dat de automobilist om technische redenen moet wisselen van e-laadpunt - bij het e-laadpunt wordt niet het juiste laadvermogen aangeboden of is niet operabel met hun laadpas - zal zich niet voordoen, omdat alle aanbieders verplicht zijn om de e-laadpalen interoperabel aan te bieden: de e-laadpalen zijn bruikbaar met alle gangbare laadpassen. Er mogen ook geen bijzondere voorwaarden worden gesteld aan het gebruik van de aansluiting. Weggebruikers met een elektrisch voertuig moeten zonder enige technische belemmering gebruik kunnen maken van het energielaadpunt. Hiertoe is voorschrift 4 aan de vergunning verbonden. Verder is het niet aannemelijk dat een automobilist tegen het verkeer in gaat rijden om te zien of het andere e-laadpunt goedkoper of sneller is. E-rijders kunnen voordat zij op weg gaan al zien met welke snelheid en voor welke tarieven zij bij de diverse energielaadpunten kunnen opladen. De tarieven zijn vooraf inzichtelijk en worden voor langere tijd vastgesteld. Als de automobilist de prijzen en laadsnelheid nog niet weet als hij de verzorgingsplaats oprijdt, dan is het zeer onaannemelijk dat hij tegen de richting in gaat rijden om de prijzen en de snelheid tussen de laadpunten te gaan vergelijken.

Ook situaties waarin een automobilist tegen de richting in naar het andere e-laadpunt zal rijden omdat het e-laadpunt waar hij eerst naartoe is gereden bezet is, zullen zich niet vaak voordoen. De te volgen rijrichting blijkt duidelijk uit de inrichting van de wegen op de verzorgingsplaats. Als de automobilist besluit om tegen die rijrichting in te rijden, dan kiest hij er bewust voor om de verkeersregels te overtreden.



Als een automobilist incidenteel tóch besluit tegen de rijrichting naar het andere laadpunt te rijden, dan is het verkeersveiligheidsrisico nog niet dusdanig dat dit risico onaanvaardbaar is en zou moeten leiden tot een weigering van een Wbr-vergunning voor het e-laadpunt als aanvullende voorziening. De kans dat een automobilist (om welke reden dan ook) tegen de richting in gaat rijden, is als hiervoor gesteld klein. En als dan toch tegen de rijrichting in wordt gereden, dan zal geschieden met verhoogde alertheid, waardoor de kans op een ongeval klein is.

De gevolgen van een ongeval op de verzorgingsplaats zijn naar verwachting ook niet groot. Gelet op de inrichting van de verzorgingsplaats rijdt het verkeer langzaam; een bewust tegen het verkeer inrijdende automobilist zeker. Bovendien verwachten weggebruikers (waaronder voetgangers) op die locatie ook kruisend verkeer. De kans en de gevolgen zijn dus zeer klein, waardoor het resulterende verkeersveiligheidsrisico als gevolg van tegen de richting in rijdend verkeer ook zeer klein is. Van een reëel risico dat zou moeten leiden tot weigering van de Wbr-vergunning is geen sprake.

Gelet op het vorenstaande is er geen reden om aan te nemen dat het toestaan van een energielaadpunt bij het benzinstation op de verzorgingsplaats Middelsloot leidt tot verkeersonveilige situaties die moeten leiden tot een weigering van de Wbr-vergunning.

De bezwaargrond is ongegrond.

Gezien het voorgaande berust het bestreden besluit op juiste gronden. Nu hetgeen in bezwaar is aangevoerd evenmin kan leiden tot het oordeel dat het bestreden besluit is voorbereid of genomen in strijd met de wet, enig rechtsbeginsel of enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, noch ambtshalve hiervan is gebleken, dient het bezwaar ongegrond te worden verklaard.

Gelet op het gestelde in artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht;

## **BESLUIT**

- I. Het bezwaar ongegrond te verklaren;
- II. Het bestreden besluit in stand te houden;
- III. Het verzoek om vergoeding van de in bezwaar gemaakte kosten af te wijzen.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT  
namens deze,  
directeur Bedrijfsvoering Rijkswaterstaat West-Nederland Noord

drs.





**Rijkswaterstaat West-  
Nederland Noord**

**Datum**  
10 september 2019

**Ons kenmerk**  
RWS-2019/30608

#### **MEDEDELINGEN**

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht kan tegen dit besluit beroep worden ingesteld bij de Rechtbank Amsterdam, sector Bestuursrecht, Postbus 84500, 1080 BN Amsterdam. Het beroepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag, waarop dit besluit is bekendgemaakt (verzonden of uitgereikt). Het beroepschrift moet worden ondertekend en dient ten minste te bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht;
- de gronden van het beroep.

Bij het beroepschrift moet, indien mogelijk, een afschrift van dit besluit worden overgelegd. Indien een beroepschrift is ingediend, is het mogelijk om daarnaast een verzoekschrift tot het treffen van een voorlopige voorziening in te dienen bij de voorzieningenrechter van bovengenoemde rechtbank. De indiener van het verzoekschrift dient zich te kunnen beroepen op een spoedeisend belang. Van de indiener van een beroepschrift of een verzoekschrift tot het treffen van een voorlopige voorziening wordt griffierecht geheven. Omtrent de hoogte van het verschuldigde bedrag, de wijze waarop en de termijn waarbinnen dat dient te worden betaald, kan contact worden opgenomen met de griffier van bovengenoemde rechtbank.



RWS INFORMATIE

Rijkswaterstaat West-  
Nederland Noord

Toekanweg 7  
2035 LC Haarlem  
Postbus 2232  
3500 GE Utrecht  
T 088 - 79 74 500  
F 088 - 79 74 501  
[redacted]@rws.nl  
www.rijkswaterstaat.nl

Contactpersoon

[redacted]  
adviseur verkeersveiligheid

T 06 [redacted]  
[redacted]@rws.nl

Datum  
20 mei 2019

# memo

Verkeerskundige beoordeling situatie laadvoorzieningen  
bij verzorgingsplaats Middelsloot A7

Beste [redacted],

Rijkswaterstaat heeft een bezwaarschrift ontvangen op de verleende Wbr-vergunning voor de beoogde snellaadvoorziening bij het benzinestation op de verzorgingsplaats Middelsloot. In dit bezwaarschrift worden de negatieve effecten op de verkeersveiligheid van een extra snellaadvoorziening op de verzorgingsplaats aangehaald. Deze memo geeft een reactie op het gebied van verkeersveiligheid op het bezwaarschrift van de 24 oktober 2018 van Fastned.

## Kern bezwaarschrift Fastned – Verkeersveiligheid

In het bezwaarschrift wordt betoogd dat het aanbieden van laadvoorzieningen voor elektrische auto's op twee locaties op de verzorgingsplaats zorgt voor onveilige verkeerssituaties. Daarbij wordt onder meer verwezen naar het rapport van 2 december 2014, waarin de verkeerskundige van Royal Haskoning DHV tot de conclusie komt dat "de realisatie van twee laadstations op één verzorgingsplaats voldoet niet aan de drie principes van Duurzaam Veilig."

Fastned stelt om twee redenen dat een extra oplaadvoorziening leidt tot onveilige situaties; het genereert verkeer over de verzorgingsplaats tegen de ingestelde rijrichting en het leidt tot onzekerheid en twijfel bij de automobilist en dat zorgt voor plotseling, voor medeweggebruikers onvoorspelbaar gedrag wat de kans op ongelukken vergroot. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de weggebruiker niet alle informatie tot zijn beschikking heeft bij het maken van zijn keuze, bijvoorbeeld bezettingsgraad parkeerplaats.

Fastned stelt daarnaast dat twee oplaadvoorzieningen op de vvp Middelsloot in strijd zijn met de "10 gouden regels" van RWS. Dit heeft Fastned onderbouwd met een rapport van verkeerspsycholoog [redacted].

Fastned kan zich ook niet vinden in de stelling van de Minister dat weggebruikers met elektrische auto's zodanig voorbereid de weg op gaan dat zij voor hun rit hebben gekozen waar zij onderweg zullen laden of niet. Laadsnelheid, laadprijs en bezettingsgraad van het laadpunt leiden tot een definitieve keuze en daarmee twijfel in gedrag op de weg en/ of het rijden tegen de richting in.

## Verkeerskundige analyse

Binnen Rijkswaterstaat zijn diverse kaders en richtlijnen die van toepassing zijn op de verzorgingsplaats bij Middelsloot langs de A7.

### Kader inrichting verzorgingsplaatsen 2019

Verzorgingsplaatsen worden ingericht overeenkomstig het kader inrichting verzorgingsplaatsen 2019 van Rijkswaterstaat. De verzorgingsplaatsen zijn daardoor in het algemeen vrij sober van opzet. De indeling dient bovenal functioneel te zijn en gericht op het hoofddoel waarvoor de verzorgingsplaats gebruikt dient te worden; de verzorging van mens en/of voertuig. Daarnaast dient de verzorgingsplaats veilig, schoon en heel te zijn zodat de weggebruiker zich veilig en te gast voelt op de verzorgingsplaats. Landschappelijke inpassing en ecologie spelen hierbij ook een rol.

### Duurzaam Veilig

Bij het verkeerskundig ontwerp van een verzorgingsplaats wordt uitgegaan van de principes van een duurzaam veilige verkeersstructuur. Dit principe houdt in dat de maximale verkeersveiligheid en verkeersdoorstroming wordt bereikt als weggebruikers hun verkeersdeelname waar mogelijk kunnen baseren op de uniformiteit, continuïteit en voorspelbaarheid van de weg en verkeerselementen. Daardoor ontstaan voor weggebruikers logische en herkenbare verkeerssituaties, die leiden tot voorspelbaar verkeersgedrag en daarmee tot een verbetering van de verkeersveiligheid.

### Risicomatrix

Om het risico op verkeersonveiligheid te beoordelen wordt binnen Rijkswaterstaat als hulpmiddel gewerkt een risicomatrix. De matrix is opgenomen in het Kader Verkeersveiligheid en terug te vinden in het Voorschrift voor de Verkeersveiligheidsauditor Rijkswegennet. De risicomatrix is bedoeld als hulpmiddel voor het inschatten en waarderen van en communiceren over de zwaarte van geconstateerde potentiële risico's. De risicomatrix wordt toegepast bij de beoordelingsmomenten ten aanzien van de verkeersveiligheid. Elk gesignaleerd (potentieel) risico wordt beoordeeld op ernst en omvang en ingeschaald. De risico schaling gebeurt op basis van expert judgement. De reden hiervoor is dat een risico altijd afhankelijk is van de omstandigheden ter plaatse en onvoldoende cijfermatige kennis beschikbaar is om alle risico's op kwantitatieve manier te onderbouwen.

Gevolgen		Potentiële Kans (op Wegvak/Kruispunt)		
Categorie	Afloop	a. Niet vaak	b. Regelmatig	c. Vaak
		Zal minder dan 1 keer per jaar voorkomen	Zal minimaal 1 keer per jaar voorkomen	Zal meerdere keren per jaar voorkomen
1. Matig	Letsel Zwaar UMS			
2. Ernstig	Ernstig Letsel Grootschalige schade			
3. Zeer ernstig	Zeer ernstig letsel Verkeersdode(n)			
Toelichting risico's				
Gemiddeld risico		Situatie met kans op materiële schade en letsel		
Groot risico		Situatie met kans op ernstige verkeersslachtoffers		
Zeer groot risico		Situatie met kans op verkeersdode(n)		

Het risico met name de zwaarte van dit risico is opgebouwd door het bepalen van de invloed:

- van de mate van het afwijken van de standaarden (kaders, handreikingen, informatie);
- van de locatiespecifieke vormgeving en inrichting van de weg (omgeving);
- op het gedrag van weggebruikers (Human Factors) door het toepassen van de vijf human factors principes: (1) verwachtingspatroon, (2) waarnemen, (3) begrijpen, (4) kunnen en (5) willen.
- op de interactie van voertuigen op de vormgeving/toestand van de weg;
- van de vergevingsgezindheid van de weg;
- van dynamische aspecten zoals I/C verhoudingen, modaliteiten, percentage vrachtverkeer.

Rijkswaterstaat West-Nederland Noord

Datum  
20 mei 2019

Het bepalen van de risico's vindt bij voorkeur plaats vanuit een groepsproces waarbij geborgd is dat bij de deelnemers voldoende expertise aanwezig is om verkeersveiligheidsproblemen integraal te kunnen beoordelen. Kennis en ervaring (minstens 3 jaar) is aanwezig op het gebied van:

- verkeersveiligheid;
- gedrag van weggebruikers;
- bereikbaarheid en functie van de weg;
- wegontwerp en -inrichting;
- verkeersmanagement en incidentenmanagement;
- assetmanagement (toestand van het areaal).

Basisgedachte van de risicomatrix is dat de kans op een incident en het gevolg van een eventueel incident gezamenlijk bepalend zijn voor het risico (risico = kans x gevolg). De werkwijze voor de risico-inschatting bestaat dan ook uit het bepalen en beredeneren van de kans op en het gevolg van een eventueel ongeval. Dit gebeurt met de stappen zoals hieronder beschreven:

#### 1. Selectie van een risicopunt

Wanneer een risicopunt een directe relatie heeft met (nabijgelegen) andere risicopunten, worden deze in samenhang bekeken, beoordeeld en ingeschaald. De inschaling is minimaal gelijk aan het hoogst geconstateerd risico.

#### 2. Inschatten van de kans

Maak een overweging voor het betreffende risicopunt hoe groot de kans is op een ongeval. Schaal dit in op de drie schalen van de x-as van de risicomatrix. Houdt bij het bepalen van de kans op een incident op het betreffende risicopunt rekening met:

- Het verkeer (I\C - verhouding).
- Het aandeel van specifieke risicovolle vervoerswijzen die de kans op een incident vergroten/verkleinen (bekend/onbekend, woon-werk/zakelijk/vrije tijd/evenementen, lokaal/doorgaand/internationaal, ouderen/jongeren)
- De veelvuldige aanwezigheid van externe omstandigheden die de kans op een incident vergroten/verkleinen (zoals neerslag, sneeuw, vriezen, gladheid, wind, laagstaande zon, geluidsscherm).
- De aanwezigheid van (afleidende) omgevingsfactoren (zoals gebouwen, reclameuitingen, aandachtstrekkers in het landschap, windmolens, verkeer op een andere weg of een andere rijbaan, parallel spoorlijn).
- Ongevallen uit het verleden bij analyse van een bestaande route betrokken voertuigen/objecten, aard en ernst van het ongeval, tijdstip van de dag, etc.

#### 3. Inschatten van het gevolg

Maak een overweging voor het betreffende risicopunt hoe ernstig een ongeval zou

aflopen, mocht onverhoopt een incident plaatsvinden. Schaal dit in op de drie schalen van de y-as van de risicomatrix. Houdt bij het bepalen van het gevolg een eventueel incident op het betreffende risicopunt rekening met (niet uitputtend):

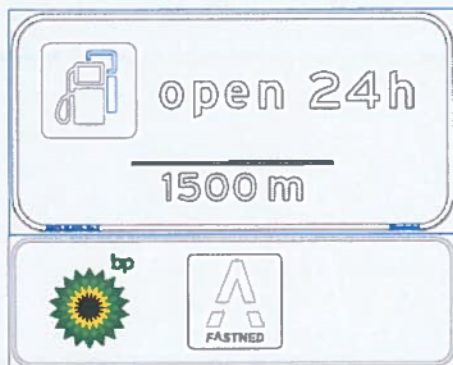
- De aanwezig van uitwijkmogelijkheden op de verharde rijbaan, zonder in aanraking te komen met objecten of het overig verkeer.
- De aanwezigheid van mogelijkheden om het voertuig tot stilstand te brengen buiten de verharde rijbaan, zonder in aanraking te komen objecten of overig verkeer.
- De aanwezigheid van botsvriendelijke objecten, zoals afbreekconstructies.
- De mogelijkheden van objecten in de omgeving om de vrijkomende energie bij een impact met een voertuig op te nemen.
- De kans op meerdere impacten, bijvoorbeeld met zowel objecten als voertuigen als gevolg van terugkaatsen de rijbaan op.
- Gereden snelheid versus de ontwerpsnelheid.

De risicomatrix wordt niet enkel toegepast ten tijden van het wegontwerp van een Rijksweg (inclusief verzorgingsplaats), maar ook bij eerste openstelling en vervolgens worden periodiek verkeersveiligheidsaudits uitgevoerd. Daarin worden potentiële risico's telkens aan de hand van de risicomatrix beoordeeld en ingeschaald.

Naar aanleiding van het bezwaar van Fastned dat de vergunning voor een aanvullende voorziening (laadpalen bij het benzinestation) leidt tot onveilige verkeerssituaties omdat (1) verkeer daardoor tegen de richting inrijdt en (2) het onzekerheid en twijfel veroorzaakt bij de automobilist, is voor de situatie op de verzorgingsplaats Middelsloot een ritanalyse opgesteld. Daarbij is rekening gehouden met de twee locaties op de verzorgingsplaats waar elektrische laadpalen worden geëxploiteerd.

#### **Ritanalyse verzorgingsplaats Middelsloot:**

Bij de recente vestiging van het BP station Middelsloot is de bewegwijzering op de A7 naar de verzorgingsplaats veranderd. De eerste bewegwijzering op de snelweg begint 1500 meter, op 900 meter en op 300 meter voor de afrit. Bij het vestigen van de BP is niets gebeurd aan de lay out van de verzorgingsplaats. De onderstaande ritanalyse op de verzorgingsplaats is daarom gebaseerd op oudere foto's vanuit streetsmart en foto's die ter plaatse zijn gemaakt.



#### **Situatie t.h.v. hmp 16,9**

De eerste bewegwijzering voor verzorgingsplaats Middelsloot wordt t.h.v. hmp 17,5 getoond aan de weggebruikers. De informatie op de bewegwijzering betreft de aanduiding van de voorziening van een benzinestation en elektrisch

laadvoorziening. Indien de weggebruiker gebruik wil maken van de verzorgingsplaats dient deze na 1500 meter uit te voegen.

**Rijkswaterstaat West-Nederland Noord**

**Datum**  
20 mei 2019



*Situatie t.h.v. hmp 18,2*

De verzorgingsplaats Middelstoot is te bereiken via de A7 rechts van Amsterdam richting Hoorn. Ter hoogte van hmp 18,2 wordt op de rechterrijstrook met een bewegwijzeringsbord aangegeven dat de afrit naar verzorgingsplaats Middelstoot begint.



*Situatie t.h.v. hmp 18,3*

Weggebruikers met bestemming de verzorgingsplaats Middelstoot volgen de instructies van het bord en nemen vanaf dit punt de afrit om na 250 meter daadwerkelijk uit te voegen.



#### *Situatie t.h.v. hmp 18,5*

Het puntstuk bevindt zich op 250 meter na de bewegwijzering. Weggebruikers hebben 250 meter om uit te kunnen voegen naar de verzorgingsplaats Middelsloot. De snelheid wordt afgebouwd met van 130 km/uur, 70 km/uur naar 50 km/uur.

**Rijkswaterstaat West-Nederland Noord**

**Datum**  
20 mei 2019



#### *Situatie t.h.v. hmp 18,65 puntstuk; keuzemoment*

Op deze locatie rijdt de weggebruiker het verzorgingsgebied in met een snelheidsregime van 50 km/uur. Op het tankstation rijdt de weggebruiker een verblijfsgebied met een een snelheid van 30 km/uur. Vanaf de afrit tot aan het keuzemoment is ca. 430 meter weg aanwezig.

Volgens onze richtlijn mogen we ervanuit gaan dat de snelheid van een voertuig met 1.5 m/s<sup>2</sup> afneemt wanneer de weggebruiker alleen het gas loslaat. Om van 130 km/uur naar 50 km/uur te komen door de auto alleen uit te laten rollen is 165 meter weg nodig. Weggebruikers op deze afrit kunnen dus zonder enige remactie hun auto op een snelheid van 50 km/uur krijgen.

Indien de snelheid naar 30 km/uur zonder enige remactie afgebouwd dient te worden is een afstand van 260 meter nodig. Deze ruimte is aanwezig. Dit houdt in dat de kans op onverwachte rembewegingen op deze afrit vrij klein is. Mocht dit onverhoopt een keer voorkomen dan heeft het eventueel achteropkomend verkeer goed zicht en ruim de tijd om hierop te anticiperen.

#### *Situatie t.h.v. keuzemoment*

Zowel links als rechts zijn in de toekomst elektrische laadpunten. Links kan dan geladen worden bij de BP en rechts bij Fastned. Op dit moment is bewegwijzering naar het Fastned laadstation aanwezig. Deze is al zichtbaar vanaf het keuzemoment. Doorgaans weten EV-rijders waar ze willen laden, ze hebben het of van te voren uitgezocht of zij kennen de verzorgingsplaats al. Het bord is voor hen een bevestiging van de al op strategisch niveau gemaakte keuze. Mocht een enkeling niks uitgezocht hebben en ook niet bekend zijn met de verzorgingsplaats, dan biedt het bord uitkomst. Gezien de lengte en inrichting van de afrit, de goede zichtbaarheid op de verzorgingsplaats en de automobilist voldoende ruimte heeft om af te remmen, is keuzestress onwaarschijnlijk. De inrichting en lengte van de afrit is er immers op gericht om op dit punt een keuze te kunnen maken.



*Situatie t.h.v. inrit laadstation Fastned*

Om het terrein van het laadstation van Fastned te kunnen bereiken, moet men rechts de oprit van het laadstation oprijden. Dit kan alleen gedaan worden met een lage snelheid omdat de volgende elementen het attentieniveau van de weggebruiker verhogen:

- het wegprofiel aldaar is smal;
- de oprit van het fastned station is smal vormgegeven en deze wordt tevens optisch versmald door de aanwezigheid van de poort waarin de hoogtebeperking kenbaar wordt gemaakt;
- de goede zichtlijnen op het laadstation;
- de langspaarkeerhavens die aanwezig zijn.



*Situatie t.h.v. uitrit laadstation Fastned*

Bij de uitrit van het Fastned station moet rekening gehouden worden met invoegend verkeer. Tevens wordt er parallel aan de rijbaan langsgeparkeerd en kunnen voetgangers de oversteek maken naar de shop bij het benzine station. Er is geen gecentreerde oversteekvoorziening voor de voetgangers en door het parkeren langs de rijbaan is het zicht op de voetganger niet optimaal. De oversteek kan op diverse plaatsen plaatsvinden.



De kenmerken/omstandigheden zorgen ervoor dat de weggebruikers (kruisend) verkeer en voetgangers kunnen verwachten. Het is zeer aannemelijk dat weggebruikers hun snelheid en attentieniveau hierop aanpassen. Het risico op een ernstige tot zeer ernstige frontale botsing is daarop zeer klein. De snelheid is hier laag en er is genoeg tijd om te corrigeren of te anticiperen op eventueel ongewenste situaties.

Rijkswaterstaat West-Nederland Noord

Datum  
20 mei 2019



*Situatie voorbij de uitrit van laadstation Fastned*

Voorbij de uitrit van het laadstation is de weg zo ingericht dat er geen verwarring kan ontstaan over de rijrichting. Het tegen het verkeer inrijden is een bekend en bestaand risico op verzorgingsplaatsen. Dit risico wordt door Rijkswaterstaat als laag beoordeeld. De kans dat het gebeurt is aanwezig, maar klein. De kans dat als gevolg daarvan een ongeval wordt veroorzaakt is nog kleiner. Het gevolg van een dergelijk ongeval is naar verwachting ook klein. Als een automobilist besluit tegen de rijrichting in te rijden dan is dat een bewuste actie en zal hij daardoor met een verhoogde alertheid handelen. Gelet op de hierboven beschreven verkeerssituatie is de rijnsnelheid laag, waardoor een ongeval naar verwachting geen grote gevolgen zal hebben. Er zijn ons geen ongevallen bekend op deze locatie; ook niet op andere vergelijkbare locaties bij energieoplaadpunten.



Rijkswaterstaat West-  
Nederland Noord

Datum  
20 mei 2019

*Situatie vanaf het kruispunt, vanuit de achteruitkijkspiegel*

De bebording heeft de verplichte rijrichting aan en in het wegontwerp (90 graden hoek) maakt het voor een ieder duidelijk dat hier sprake is van eenrichtingsweg.

### **Conclusie**

De situatie bij Middelsloot is beoordeeld aan de hand van de risicomatrix. Er wordt ingeschat dat de kans op een ongeval klein is. Als gekeken wordt naar de afloop van een eventueel ongeval dan valt de categorie/ernst buiten de risicomatrix (de categorie 'matig' wordt niet gehaald). Het risico scoort dus lager dan de gele kleur, dit betekent geen reëel risico.

Mijn conclusie is dat het toestaan van laadpalen als aanvullende voorziening bij het benzinestation op de verzorgingsplaats Middelsloot naast het al bestaande energielaadpunt geen reëel verkeersveiligheidsrisico met zich meebrengt. Er is dan ook geen reden op deze vergunning op basis van verkeersveiligheidsargumenten te weigeren.

### **Aanbeveling**

Bij de verkeersveiligheidsanalyse bij Middelsloot zijn een aantal aandachtspunten naar voren gekomen die de aanbeveling verdienen om opgepakt te worden. Bij benadering van de verzorgingsplaats wordt nu nog gewerkt met een de afbouw van de snelheid van 70 km/uur naar 50 k/uur. In het kader inrichting verzorgingsplaatsen 2019 is de aanbeveling om de het snelheidsregime op verzorgingsplaatsen terug te brengen naar 30 km/uur. De aanbeveling voor verzorgingsplaats Middelsloot is om dit kenbaar te maken met 30 km/uur zone poorten.

Naast de bovenstaande aanbeveling beveel ik aan om overeenkomstige bewegwijzering als op de volgende pagina toe te passen op het keuzemoment op de verzorgingsplaats. Deze bewegwijzering is ook toegepast op de verzorgingsplaats de Ruygenhoek. De bewegwijzering verschaft heldere informatie op het keuzemoment.

