

10.2.e

T: 020 – 261 89 22

F: 020 – 261 89 23

██████████@winthagemensink.nl

[www.winthagemensink.nl](http://www.winthagemensink.nl)

Per e-mail: ██████████@rws.nl

Minister van Infrastructuur en Waterstaat  
p/a hoofdingenieur-directeur van  
Rijkswaterstaat West-Nederland Zuid  
t.a.v. afdeling Werkenpakket

**Adres**

Sarphatistraat 370  
1018 GW Amsterdam

Amsterdam 16 oktober 2018  
Uw kenmerk RWS-2018/15558  
Ons kenmerk 20170029Ruy  
Onderwerp Nader stuk MisterGreen naar aanleiding van de uitspraken van de  
Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State  
Van ██████████, advocaat

Excellentie,

1. Namens MisterGreen heb ik een bezwaarschrift ingediend tegen de door de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: **Minister**) op 24 april 2018 aan NRCValue Tankstations Nederland B.V. verleende Wbr-vergunning voor het plaatsen en exploiteren van één elektrisch laadpunt voor twee auto's op de verzorgingsplaats Ruyven (hierna ook: **Bestreden Besluit**).
2. Naar aanleiding van de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: **Afdeling**) van 19 september 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2996 en ECLI:NL:RVS:2018:3042) heeft u verzocht of MisterGreen haar bezwaar wil voortzetten. De bezwaargrond dat de met het Bestreden Besluit verleende vergunning in strijd is met de verdelingsprocedure uit de Kennisgeving (hoofdstuk C bezwaarschrift) trekt MisterGreen in, aangezien de Afdeling dat standpunt heeft verworpen. De overige bezwaargronden handhaaft MisterGreen. In deze nadere toelichting zal MisterGreen toelichten dat de gehanteerde categorisering van Wbr-vergunningen voor energielaadpunten in strijd is met de Dienstenrichtlijn.

3. De Minister legt de Kennisgeving na de wijziging van 20 december 2011 zo uit dat daaruit volgt dat op dezelfde verzorgingsplaats een Wbr-vergunning voor snellaadvoorzieningen als zelfstandige basisvoorziening kan worden verleend en een Wbr-vergunning voor snellaadvoorzieningen als aanvullende voorziening bij een andere basisvoorziening (benzinestation of wegrestaurant). Voor die laatste categorie vergunningen voor snellaadvoorzieningen komt volgens de Minister alleen de houder van de Wbr-vergunning voor de desbetreffende basisvoorziening in aanmerking. De Afdeling heeft overwogen dat deze uitleg van de Minister niet onjuist is.<sup>1</sup> De vraag of die uitleg in strijd is met de Dienstenrichtlijn en met de vereisten voor het verdelen van schaarse vergunningen is door de Afdeling echter niet beantwoord.
4. Het aantal vergunningen voor snellaadvoorzieningen wordt per verzorgingsplaats dus als volgt beperkt: één vergunning voor zelfstandige snellaadvoorzieningen en één vergunning per aanwezig benzinestation of wegrestaurant.
5. De redenen voor de Minister om het aantal zelfstandige snellaadvoorzieningen per verzorgingsplaats tot één te beperken zijn:<sup>2</sup>
  - (i) dat een verkeersveilige inrichting van de verzorgingsplaats die recht doet aan de doorstroming van het verkeer niet gediend is met meerdere snellaadvoorzieningen op dezelfde verzorgingsplaats;
  - (ii) daarbij speelt een rol dat snellaadvoorzieningen veelal worden vormgegeven met bijbehorende aan- en afvoerwegen;
  - (iii) de doelmatige inrichting van de schaarse grond van een verzorgingsplaats zich niet verdraagt met meerdere snellaadvoorzieningen op dezelfde verzorgingsplaats; en
  - (iv) de weggebruiker door meerdere snellaadvoorzieningen op dezelfde verzorgingsplaats ook niet extra wordt gefaciliteerd.
6. Twee zelfstandige snellaadvoorzieningen op dezelfde verzorgingsplaats is volgens de Minister om deze redenen in strijd met de wettelijke weigeringsgrond ter verzekering van veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats. Dat geldt ook voor benzinestations; op verzorgingsplaatsen langs de Nederlandse snelweg is één benzinestation aanwezig en geen tweede verkooppunt van benzine en diesel op dezelfde verzorgingsplaats. Zo is in het 'Uitvoeringskader verzorgingsplaatsen rijkswegen' van Rijkswaterstaat het uitgangspunt geformuleerd dat verzorgingsplaatsen worden aangelegd "*ten behoeve van de algemene parkeervoorziening en één servicestation*". In de brief van 21 maart 2017 bevestigt de Minister expliciet dat op verzorgingsplaatsen maar één snellaadstation kan komen:

---

<sup>1</sup> ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2996.

<sup>2</sup> Staatscourant 13 maart 2017, nr. 11880.

Zowel Fastned B.V. als MisterGreen Infrastructure B.V. hebben voor 16 januari 2012 een aanvraag ingevolge de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) ingediend voor het realiseren van een laadstation op de volgende verzorgingsplaatsen:

- Nijpoort
- Neerduist
- Ruwiel
- Voordaan
- De Slaag
- De Hackelaar

Op genoemde verzorgingsplaatsen kan slechts 1 laadstation gerealiseerd worden. Conform de Kennisgeving Wijziging verzorgingsplaatsen langs rijkswegen (energielaadpunten) zou dientengevolge een loting moeten plaatsvinden.

7. Volgens de Minister geldt die beperking tot één aanbieder van snellaadvoorzieningen per verzorgingsplaats niet als een benzinestation of wegrestaurant snellaadvoorzieningen willen realiseren. De Minister bakent speciaal voor deze partijen een aparte categorie Wbr-vergunningen voor snellaadvoorzieningen af waarvoor alleen zij in aanmerking komen. De reden die de Minister hiervoor aanvoert is dat plaatsing van snellaadvoorzieningen als aanvullende voorziening "*in het algemeen geen bijzondere verkeerskundige maatregelen [vorderen] ten behoeve van de verkeersveilige voorstroming op de verzorgingsplaats*".<sup>3</sup>
8. De hiervoor (nummer 5) genoemde redenen om het aantal snellaadvoorzieningen per verzorgingsplaats te beperken, gelden in gelijke mate voor zelfstandige snellaadvoorzieningen als voor snellaadvoorzieningen bij een benzinestation. Een aparte categorie vergunningen voor snellaadvoorzieningen gereserveerd voor exploitanten van benzinestations en wegrestaurants is niet gerechtvaardigd vanwege het veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats en evenmin noodzakelijk voor en evenredig aan een (andere) dwingende reden van algemeen belang. De door de Minister gehanteerde categorisering van Wbr-vergunningen gebaseerd op een onderscheid tussen zelfstandig geëxploiteerde snellaadvoorzieningen en snellaadvoorzieningen geëxploiteerd door een benzinestation of wegrestaurant is op grond daarvan ontoelaatbaar vanwege strijd met de Dienstenrichtlijn,<sup>4</sup> de Wbr en de nationale rechtsbeginselen waaronder het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.
9. De ongelijke behandeling tussen enerzijds benzinestations en wegrestaurants en anderzijds alle andere partijen die snellaadvoorzieningen willen aanbieden is niet gerechtvaardigd en dus ontoelaatbaar.

<sup>3</sup> Staatscourant 13 maart 2017, nr. 11880.

<sup>4</sup> Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

*Eisen aan vergunningstelsels voor dienstenvergunningen*

10. Het exploiteren van snellaadvoorzieningen langs de snelweg kwalificeert als een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. Net als een benzinstation<sup>5</sup> of een detailhandelsvestiging<sup>6</sup>. Een Wbr-vergunning voor een energielaadpunt (de in het beleid gebezigde term waaronder ook een snellaadvoorziening wordt begrepen) is dan ook een toestemming om een dienst te mogen aanbieden. Voor die toestemming zijn per verzorgingsplaats meer (potentiële) gegadigden dan er door de Minister vergunningen voor worden verleend.
11. Ter voorkoming van favoritisme en ter waarborging van eerlijke en objectieve toedeling geeft de Dienstenrichtlijn in hoofdstuk III een kader voor overheidstoestemmingen voor het aanbieden van diensten. Dat toetsingskader geldt ook in zuiver nationale gevallen.<sup>7</sup> Vergunningstelsels moeten als zodanig gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang.<sup>8</sup> Ook het aantal te verlenen vergunningen/toestemmingen mag slechts worden beperkt vanwege een dwingende reden van algemeen belang,<sup>9</sup> zoals de verkeersveiligheid.<sup>10</sup> Een vergunningstelsel voor schaarse vergunningen moet op coherente en systematische wijze de verwezenlijking van de dwingende reden van algemeen belang nastreven op grond waarvan het aantal vergunningen is beperkt.<sup>11</sup> Bovendien moet dat stelsel waarborgen dat (potentiële) gegadigden voor de schaarse vergunning onder gelijke en objectieve voorwaarden kunnen meedingen naar het verwerven ervan. Het voorbehouden van vergunningen voor bepaalde activiteiten aan bepaalde dienstverleners mag slechts als dat noodzakelijk is vanwege een dwingende reden van algemeen belang.
12. Uit dit toetsingskader volgt dat een indeling met een aparte categorie vergunningen voor snellaadvoorzieningen bij benzinstations of wegrestaurants slechts toelaatbaar zou zijn als de effecten op de veilige en vlotte verkeersdoorstroming in algemene zin een onderscheid zouden rechtvaardigen tussen enerzijds zelfstandig gevestigde snellaadvoorzieningen (de categorie basisvoorzieningen) en anderzijds snellaadvoorzieningen bij benzinstations of wegrestaurants (de categorie aanvullende voorzieningen). Daarvan is echter geen sprake, zodat het niet gerechtvaardigd is om de benzinstations en wegrestaurants uit te zonderen van de beperking aan het aantal per verzorgingsplaats te verlenen vergunningen voor snellaadvoorzieningen.

<sup>5</sup> HvJ EU 11 maart 2010, C-384/08, ECLI:EU:C:2010:133 (*Attanasio Group*).

<sup>6</sup> HvJ EU 30 januari 2018, C-360/15 en C-31/16, ECLI:EU:C:2018:44 (*X BV en Visser Vastgoed*).

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Artikel 9 Dienstenrichtlijn.

<sup>9</sup> Artikel 10 lid 2 Dienstenrichtlijn bepaalt onder andere dat vergunningsvoorwaarden objectief moeten zijn, gerechtvaardigd moeten zijn om een dwingende reden van algemeen belang en evenredig met die reden van algemeen belang moeten zijn. Artikelen 11 lid 1 onder b en 15 lid 2 onder a juncto lid 3 onder b Dienstenrichtlijn schrijft voor dat kwantitatieve beperkingen gerechtvaardigd moeten zijn om een dwingende reden van algemeen belang. Het voorbehouden van een dienstenactiviteit aan bepaalde dienstverrichters is ook slechts toegestaan als dat noodzakelijk is om een dwingende reden van algemeen belang. Steeds gelden ook de eisen van non-discriminatie en evenredigheid, HvJ EU 23 december 2015, C-293-14, ECLI:EU:C:2015:843, overweging 53.

<sup>10</sup> HvJ EU 11 maart 2010, C-384/08, ECLI:EU:C:2010:133 (*Attanasio Group*).

<sup>11</sup> ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1520.

*Categorie-indeling snellaadvoorzieningen als basisvoorziening resp. als aanvullende voorziening voldoet niet aan eisen*

13. Het huidige beleid van de Minister waarin aan partijen als MisterGreen geen vergunningen worden verleend voor snellaadvoorzieningen in het geval dat er op de desbetreffende verzorgingsplaats al snellaadvoorzieningen zijn, maar wel aan een benzinestation en/of wegrestaurant, voldoet niet aan de eisen die voortvloeien uit het relevante toetsingskader.
14. De Minister slaagt er niet in te onderbouwen dat van snellaadvoorzieningen bij een benzinestation of wegrestaurant wezenlijk andere effecten zouden uitgaan op de verkeersveiligheid dan van snellaadvoorzieningen elders op dezelfde verzorgingsplaats. Er is dus geen rechtvaardiging voor de door de Minister gehanteerde categorisering van vergunningen voor dezelfde snellaadvoorzieningen in twee verschillende categorieën. Althans de Minister mag deze twee categorieën voor dezelfde snellaadvoorzieningen niet verschillend behandelen bij de toetsing aan het in de Kennisgeving neergelegde maximum aan per verzorgingsplaats te verlenen vergunningen.
15. De Minister baseert het door hem gemaakte onderscheid er, als gezegd, op dat snellaadvoorzieningen als aanvullende voorziening bij een benzinestation of wegrestaurant in het algemeen geen bijzondere verkeerskundige maatregelen zouden vorderen en snellaadvoorzieningen als basisvoorziening wel. Zelfstandige snellaadvoorzieningen en snellaadvoorzieningen bij benzinestations of wegrestaurants richten zich op dezelfde doelgroep in hetzelfde verzorgingsgebied en zij worden vaak ook op dezelfde wijze vormgegeven. De snellaadvoorzieningen van MisterGreen bestaan uit snelladers geplaatst bij bestaande parkeervakken op een verzorgingsplaats. Die wijze van vormgeving en de effecten ervan op de verzorgingsplaats zijn vergelijkbaar met snellaadvoorzieningen bij een benzinestation of wegrestaurant. Dat blijkt bijvoorbeeld uit vergelijking van de snellaadvoorzieningen van MisterGreen op verzorgingsplaatsen Ruyven en Twaalfmaat met die van Shell op verzorgingsplaats De Andel:





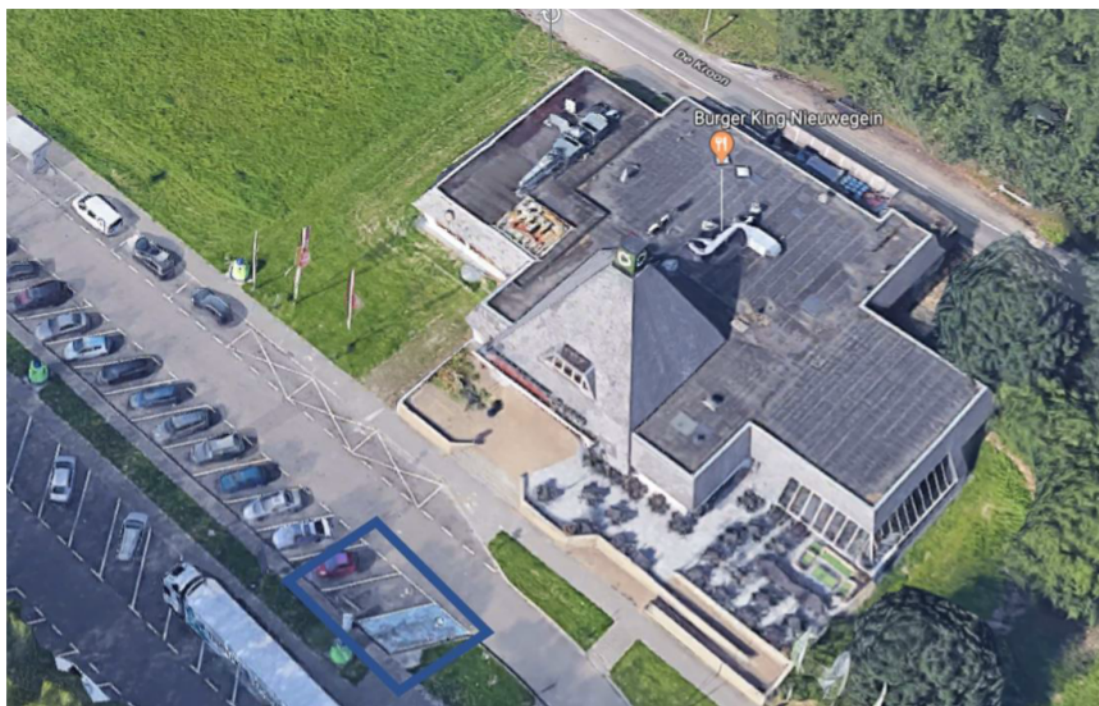
Snellaadvoorzieningen van MisterGreen op resp. verzorgingsplaats Ruyven en Twaalfmaat.



Snellaadvoorzieningen van Shell op verzorgingsplaats De Andel.

16. Of een energielaadpunt door de Minister wordt aangemerkt als basisvoorziening dan wel als aanvullende voorziening is dus volledig en enkel afhankelijk van welke partij de aanvraag doet. Als die partij ook een benzinestation of wegrestaurant exploiteert, zijn de laders aanvullende voorzieningen zonet dan is sprake van een basisvoorziening. Onderstaande luchtfoto van de (blauw omlinjnde) laadvoorzieningen op verzorgingsplaats De Kroon laat goed zien dat het voor de inpassing en ruimtebeslag op de verzorgingsplaats niks uitmaakt of de Minister deze aanmerkt als aanvullende voorziening, omdat het tegenoverliggende wegrestaurant de aanvraag heeft ingediend, of als basisvoorziening, omdat een andere partij de aanvraag heeft ingediend. Het zou ook geen verschil maken voor ruimtebeslag en inpassing als deze voorziening bij twee

andere parkeerplaatsen zou worden geplaatst (terwijl de Minister daarop zijn onderscheid tussen snellaadvoorzieningen als basisvoorziening resp. als aanvullende voorziening baseert).



Verzorgingsplaats De Kroon

17. Het is dus niet zo dat snellaadvoorzieningen als basisvoorziening per definitie anders worden vormgegeven en zij vereisen dus ook niet in algemene zin verkeerskundige maatregelen die bij snellaadvoorzieningen als aanvullende voorziening niet nodig zouden zijn. Evenmin is anderszins in algemene zin sprake van dusdanig andere gevolgen voor de verkeersveiligheid dat op basis daarvan een onderverdeling in twee verschillende categorieën vergunningen voor snellaadvoorzieningen gerechtvaardigd zou zijn.
18. De willekeur van de benadering van de Minister blijkt goed op verzorgingsplaats Ruyven (zie de foto op de volgende pagina). Als de snellaadvoorzieningen niet waren gerealiseerd bij bestaande parkeerplaatsen aan de buitenste grasstrook, maar bij bestaande parkeerplaatsen aan de in het midden gelegen grasstrook – bijvoorbeeld ter hoogte van de banieren van de Burger King – dan was er geen sprake van een basisvoorziening, maar van aanvullende voorzieningen bij het wegrestaurant. Van een verschil voor de inpassing en verkeerskundige gevolgen is uiteraard geen enkele sprake.



19. Ook is het niet zo dat het algemeen gehanteerde onderscheid is gerechtvaardigd, omdat de beschikbare ruimte op de Nederlandse verzorgingsplaatsen er steeds aan in de weg zou staan dat zich een tweede aanbieder van snellaadvoorzieningen op een verzorgingsplaats vestigt, maar tegelijkertijd geen heikel punt zou zijn voor snellaadvoorzieningen als aanvullende voorzieningen bij een benzinestation of wegrestaurant, omdat daarbij geen sprake zou zijn van ruimtebeslag. In de eerste plaats staat in de Kennisgeving van 13 maart 2017 juist dat voortschrijdend inzicht de Minister ertoe heeft gebracht ook bij voldoende ruimte op de verzorgingsplaats geen tweede aanbieder van snellaadvoorzieningen als basisvoorziening toe te staan.<sup>12</sup> De beperking tot één aanbieder van snellaadvoorzieningen is er dus niet op gebaseerd dat fysieke ruimte zou ontbreken voor meerdere snellaadvoorzieningen. Ook is uiteraard simpelweg onjuist dat snellaadvoorzieningen als aanvullende voorzieningen geen ruimte in beslag zouden nemen en snellaadvoorzieningen als basisvoorzieningen wel. Snellaadvoorzieningen nemen evenveel ruimte ongeacht of zij worden aangevraagd door een wegrestaurant of door een andere partij. Bovendien merkt de Minister ook zeer grote snellaadstations aan als aanvullende voorzieningen, zo bestaat het laadstation op de parkeerplaats tegenover de vestiging van de FEBO op verzorgingsplaats Den Ruygen Hoek oost uit 6 snelladers bij 12 parkeervakken.

#### *Conclusie*

20. Kortom, de categorisering en andere behandeling van snellaadvoorzieningen in de ene keer basis- en de andere keer aanvullende voorziening is niet gerechtvaardigd en niet evenredig in het licht van de doelstelling van het vergunningstelsel en derhalve niet

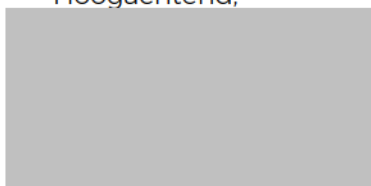
<sup>12</sup> "Het huidige beleid sluit niet uit dat bij voldoende ruimte op een verzorgingsplaats meerdere exploitanten van elektrische laadpunten als basisvoorziening kunnen worden toegelaten. Voortschrijdend inzicht leidt tot de vaststelling dat een doelmatige inrichting van de schaarse grond op een verzorgingsplaats zich niet verdraagt met de aanwezigheid van een tweede exploitant", Staatscourant 13 maart 2017, nr. 11880.



toegestaan.<sup>13</sup> In de zaak over de Amsterdamse rondvaartboten stelt de Afdeling vast dat lengte niet het doorslaggevende criterium is en overweegt op basis daarvan dat de door de gemeente Amsterdam gehanteerde segmentering van rondvaartboten naar lengte niet geschikt is voor het nagestreefde doel van de vlotte en veilige doorstroming op het water. Het gevolg is dat verschil in behandeling tussen boten op grond van hun lengte niet toegestaan is. Op basis van dezelfde redenering kan de uitleg en toepassing die de Minister aan de Kennisgeving geeft geen standhouden. Ook uit de uitspraak van de Afdeling van 2 mei 2018 volgt dat verschil in behandeling slechts is toegestaan als uit oogpunt van de aan het beleid ten grondslag liggende doelstelling sprake is van relevante verschillen.<sup>14</sup> MisterGreen heeft gemotiveerd toegelicht dat daarvan geen sprake is bij het onderscheid tussen snellaadvoorzieningen als aanvullende voorziening respectievelijk als basisvoorziening. Het is niet noodzakelijk en in overeenstemming met het vereiste van horizontale consistentie dat voor snellaadvoorzieningen als basisvoorziening per verzorgingsplaats een éénvergunningstelsel geldt, terwijl voor snellaadvoorzieningen als aanvullende voorziening bij elk wegrestaurant of benzinestation wel steeds vergunning wordt verleend.

21. Dat de Minister benzinestations uitzondert van het vergunningenplafond uit de Kennisgeving is dan ook in strijd met de Dienstenrichtlijn. Het Bestreden Besluit is op deze uitzondering gebaseerd en kan niet in stand blijven.

Hoogachtend,



---

<sup>13</sup> ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1520.

<sup>14</sup> ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1466, r.o. 10.6.3-10.6.3.2.