

10.2.e

Per aangetekende post

Minister van Infrastructuur en Milieu
p/a de hoofdingenieur-directeur van
Rijkswaterstaat West-Nederland Zuid
t.a.v. de afdeling Werkenpakket,
Postbus 2232
3500 GE Utrecht

Adres

Sarphatistraat 370
1018 GW Amsterdam

per e-mail: ██████████@rws.nl

Amsterdam	14 januari 2020
Uw kenmerk	RWS-2019/43974
Ons kenmerk	20170004Bos
Onderwerp	bezwaarschrift van Fastned inclusief verzoek om direct beroep gericht tegen de aan Shell verleende Wbr-vergunning voor een laadstation bij het benzinstation op verzorgingsplaats Bospoort
Van	██████████, advocaat

Excellentie,

1. Namens Fastned B.V., statutair gevestigd te Amsterdam en kantoorhoudende te (1097DL) Amsterdam aan de James Wattstraat 77 (hierna: **Fastned**), dien ik hierbij een bezwaarschrift in. Fastned kiest voor deze zaak woonplaats ten kantore van WinthagenMensink advocaten te (1018GW) Amsterdam aan de Sarphatistraat 370, ██████████ wordt als gemachtigde gesteld.
2. Dit bezwaarschrift is gericht tegen de door de minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: **Minister**) aan Shell Nederland Verkoopmaatschappij B.V. (hierna: **Shell**) verleende Wbr-vergunning (met zaaknummer RWSZ2019-00004493) gedateerd 5 december 2019 voor een viertal oplaadstations voor elektrische voertuigen als aanvullende voorziening op verzorgingsplaats Bospoort langs de A4 in de gemeente Leiderdorp (hierna ook: **Bestreden Besluit**; aangehecht als **Bijlage 1**).

3. De aan Shell verleende Wbr-vergunning ziet op het plaatsen, behouden en onderhouden van een viertal oplaadstations bij het benzinestation van Shell op verzorgingsplaats Bospoort. Twee van die oplaadstations komen onder de overkapping op het voorterrein van het benzinestation op de plek waar nu een afleverzuil staat voor benzine en diesel, de andere twee komen tegenover de Starbucksvestiging die behoort tot het benzinestation.
4. Fastned kan zich met het Bestreden Besluit niet verenigen. In dit bezwaarschrift zal Fastned de verleende vergunning kort toelichten en vervolgens het juridisch kader schetsen zoals dat blijkt uit de wet, beleid en de rechtspraak over Wbr-vergunningen voor laadvoorzieningen op verzorgingsplaatsen. Aan de hand daarvan zal zij vervolgens toelichten dat het Bestreden Besluit om drie redenen niet in stand kan blijven. Ten eerste zou de situatie met twee aanbieders van snellaadvoorzieningen op dezelfde verzorgingsplaats ter verzekering van veilig en doelmatig gebruik moeten worden voorkomen. Ten tweede is het ontoelaatbaar om speciaal voor benzinestations Wbr-vergunningen voor laadstations als aanvullende voorzieningen te reserveren, zonder dat andere potentiële gegadigden in aanmerking kunnen komen voor de verkrijging van die vergunningen. Ten slotte is het aan Shell op verzorgingsplaats Bospoort vergunde snellaadstation vanwege de omvang en de situering niet aan te merken als een aanvullende voorziening.
5. Fastned verzoekt de Minister om op grond van artikel 7:1a Awb in te stemmen met direct beroep en dit bezwaarschrift als beroepschrift door te sturen aan de bevoegde rechtbank te Amsterdam. Fastned heeft op 26 juni 2019 haar zienswijze naar voren gebracht met betrekking tot het voornemen om onderhavige vergunning te verlenen. Ook in procedures met betrekking tot andere verzorgingsplaatsen heeft Fastned al herhaaldelijk haar bezwaren aan de Minister kenbaar gemaakt. Op alle drie voornoemde punten heeft de Minister ten aanzien van verzorgingsplaats Bospoort al afwijzend beslist en ook al herhaaldelijk in andere procedures. De standpunten zijn daarom over en weer genoegzaam bekend en de Minister volgt stevast zijn eigen lijn. De uitkomst van het doorlopen van een bezwaarprocedure staat volgens Fastned in dit geval dan ook alvast. Dat heeft daarom naar de mening van Fastned geen toegevoegde waarde, zodat deze zaak volgens haar geschikt is voor direct beroep.

Juridisch kader

6. Verzorgingsplaatsen vormen een onderdeel van het snelwegstelsel en zijn daarmee een rijkswaterstaatswerk in de zin van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: **Wbr**). Wbr-vergunningen kunnen worden geweigerd ter verzekering van het veilig en doelmatig gebruik van waterstaatswerken. Voor het realiseren en exploiteren van voorzieningen op verzorgingsplaatsen is een Wbr-vergunning nodig. In de kennisgeving 'Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen' (hierna: **Kennisgeving**) van 22 maart 2004, zoals laatstelijk gewijzigd per 13 maart 2017, is het beleid neergelegd dat de Minister daarbij hanteert. De Kennisgeving maakt onderscheid tussen zogenoemde basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen. De limitatief opgesomde basisvoorzieningen mogen van de beleidsregels zelfstandig op een verzorgingsplaats worden gevestigd, het gaat om: (i) benzinestation, (ii) wegrerestaurant en (iii) energielaadpunt. De eerste twee genoemde

basisvoorzieningen staan van begin af aan in de Kennisgeving. Als gevolg van een wijziging eind 2011 is het sinds 10 januari 2012 mogelijk geworden om een vergunning te verkrijgen voor een laadstation (een energielaadpunt in de zin van de Kennisgeving) als basisvoorziening. Alle andere voorzieningen dan basisvoorzieningen zijn volgens de Kennisgeving aanvullende voorzieningen. Op grond van de Kennisgeving mogen uitsluitend vergunninghouders van een basisvoorziening aanvullende voorzieningen aanbieden. Die zijn toegestaan als daarvoor op de verzorgingsplaats voldoende ruimte beschikbaar is en de aanvullende voorzieningen een functionele relatie hebben met het weggebruik.

7. Het realiseren en exploiteren van oplaadpunten voor elektrische auto's schaarde de Minister zowel onder de basisvoorziening energielaadpunt als onder de aanvullende voorzieningen. Het verschil tussen een laadstation als basisvoorziening en een laadstation als aanvullende voorzieningen is dat voor de basisvoorziening een groter aantal laadpunten wordt toegestaan dan voor een laadstation als aanvullende voorziening (zo blijkt uit de volgende overweging van Gerechtshof Den Haag):¹

6. Meer in het algemeen is niet juist dat een bepaalde voorziening niet zowel in de categorie "basis" als in de categorie "aanvullend" kan vallen. Ook het aanbieden van eten en drinken kan bijvoorbeeld in beide categorieën vallen. Daarbij geldt wel dat de dienst in omvang kan verschillen al naar gelang het gaat om een basisvoorziening of een aanvullende voorziening, dit omdat een aanvullende voorziening ondergeschikt moet zijn aan de basisvoorziening. Ter zitting heeft de Staat verklaard dat dit ook geldt voor het aantal laadpalen; hoewel daarvoor op dit moment nog geen vaste richtlijnen gelden en het afhankelijk is van de situatie ter plaatse, kan op een bepaalde verzorgingsplaats voor een laadstation als basisvoorziening een groter aantal laadpalen worden toegestaan dan voor een laadstation als aanvullende voorziening (zie ook hierna, onder 15).

8. Een laadstation als aanvullende voorziening is dus kleiner van omvang dan een laadstation als basisvoorziening. Daarnaast wordt een laadstation als aanvullende voorziening volgens de Minister gerealiseerd bij bestaande parkeerplaatsen, terwijl een laadstation als basisvoorziening ook kan worden voorzien van een eigen in- en uitrit. In het beleid van de Minister bestaan dus vergunningen voor:
 - i. een laadstation als basisvoorziening (hierna ook: **groot laadstation**): groter aantal laadpunten en mag worden vormgegeven met in- en uitrit; en
 - ii. een laadstation als aanvullende voorziening (hierna ook: **klein laadstation**): kleiner aantal laadpunten en moet bij bestaande parkeerplaatsen komen.
9. Voor de aanspraken op vergunningen voor een groot laadstation is in 2012 per verzorgingsplaats de rangorde vastgesteld in een openbare en transparante verdelingsprocedure waaraan alle geïnteresseerde partijen konden deelnemen. Latere aanvragen worden op volgorde van binnenkomst behandeld. Per verzorgingsplaats verleent de Minister één vergunning voor de basisvoorziening groot laadstation. Na

¹ Gerechtshof Den Haag 24 juli 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2469.

vaststelling van de rangorde is door de in aanmerking komende partij(en) in overleg met Rijkswaterstaat per verzorgingsplaats bepaald wat een geschikte situering is voor het laadstation.

10. De Kennisgeving bevat geen nadere regels om vergunningaanvragen voor voorzieningen op verzorgingsplaatsen aan te toetsen. Die zijn neergelegd in het Kader inrichting verzorgingsplaatsen van 20 februari 2019.² Dat beleidskader vervangt onder andere de eerdere handleiding 'E-laadpunten op verzorgingsplaatsen'. Een van de belangrijkste wijzigingen is dat het maximum van 4 laadpalen per basisvoorziening energielaadpunt, is komen te vervallen.³ In de handleiding 'E-laadpunten op verzorgingsplaatsen' stond: *"Een e-laadstation als basisvoorziening kan maximaal bestaan uit 4 opstelplaatsen per verzorgingsplaats. Dit zijn bijvoorbeeld 2 laadpalen met e-laadpunten die elk 2 auto's kunnen bedienen, of één e-laadpunt per opstelplaats. Ook zijn er situaties van meerdere aanbieders waarbij de 4 opstelplaatsen verdeeld zijn (2 opstelplaatsen per aanbieder)."* Het Kader inrichting verzorgingsplaatsen bepaalt in de plaats daarvan het volgende over de mogelijkheid van vergunninghouders van een laadstation als basisvoorziening om het aantal laders van hun laadstation uit te breiden:⁴

Voor wat betreft Energie-laadpunten geldt dat de verwachting is dat de vraag naar deze voorziening langs snelwegen groeit. Dit kan per verzorgingsplaats verschillen. Bij uitbreiding dient rekening gehouden te worden met de doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats. De vergunninghouder van Energie-laadpunten als basisvoorziening moet bij de noodzaak van de uitbreiding (binnen eigen kavel / binnen het toegewezen vergunninggebied) via onafhankelijk onderzoek (laten) aantonen dat de bestaande capaciteit gedurende de dag niet voldoende is. RWS beoordeelt de onderbouwing en bepaalt of uitbreiding, aansluitend aan de huidige locatie op de verzorgingsplaats, is in te passen. Bij een positief advies, kan de gewone Wbr-procedure worden doorlopen.

11. In lijn met dit beleid is aan Fastned een Wbr-vergunning verleend voor een laadstation als basisvoorziening op verzorgingsplaats Bospoort waar in eerste instantie twee snelladers waren en inmiddels is uitgebreid tot vier. Een vergunning voor de uitbreiding van het aantal laders van dit laadstation als basisvoorziening kan dus alleen worden verkregen als Fastned de noodzaak daartoe kan aantonen via onafhankelijk onderzoek waaruit blijkt dat de bestaande capaciteit onvoldoende is.
12. De aan Shell verleende vergunning ziet op een klein laadstation. De vergunningen voor die aanvullende voorzieningen vallen niet onder de verdelingsprocedure uit 2012, aldus de Afdeling.⁵ De Afdeling heeft ook overwogen dat op grond van het in de Kennisgeving neergelegde beleid zowel voor een energielaadpunt als aanvullende voorziening als voor een energielaadpunt als basisvoorziening op dezelfde verzorgingsplaats een vergunning

² Te raadplegen via: <http://publicaties.minienm.nl/documenten/kader-inrichting-verzorgingsplaatsen>

³ Aldus de opsomming in het voorwoord van het Kader inrichting verzorgingsplaatsen van 20 februari 2019.

⁴ Kader inrichting verzorgingsplaatsen van 20 februari 2019, p. 40.

⁵ ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2996.

op grond van de Wbr kan worden verleend.⁶ Het Gerechtshof Den Haag heeft overwogen dat het in beginsel juist is dat op grond van artikel 10 Dienstenrichtlijn “*na een verdeelprocedure niet nog eens dezelfde soort concurrerende rechten mogen worden toegedeeld aan gevestigde partijen in een andere procedure die niet voldoet aan de eisen van transparantie en gelijkheid*”.⁷ Echter, omdat een laadstation als aanvullende voorziening kleiner van omvang zou zijn dan een laadstation als basisvoorziening was naar het oordeel van het Gerechtshof in die zaak sprake van een ander recht en niet van “*dezelfde soort concurrerende rechten*”.

13. In de uitspraak van 31 juli 2019 heeft de Afdeling de stelling van Fastned verworpen dat sprake is van strijd met de Dienstenrichtlijn⁸ vanwege (i) de beperking tot één laadstation als basisvoorziening per verzorgingsplaats of omdat (ii) vergunningen voor laadstations als aanvullende voorziening geen onderdeel waren van de verdelingsprocedure uit 2012.⁹ Het betoog dat deze twee belemmeringen voor de vestiging van dienstaanbieders niet gerechtvaardigd zijn, leidt dus niet tot het oordeel dat een voor een klein laadstation verleende vergunning op zichzelf onrechtmatig is vanwege strijd met de Dienstenrichtlijn. Op dezelfde verzorgingsplaats kan door de Minister dus én een groot laadstation én een klein laadstation worden vergund.
14. In de tussenuitspraak van 13 december 2018 en einduitspraak van 17 september 2019 van de meervoudige kamer van de Rechtbank Noord-Holland kwam de vraag aan de orde of het geoorloofd is dat de Minister de vergunningen voor kleine laadstations exclusief voorbehoudt aan zittende vergunninghouders voor een benzinstation of wegrestaurant.¹⁰ De rechtbank zag zich, kort gezegd, voor de vraag gesteld of het rechtmatig is dat uitsluitend al op de verzorgingsplaats gevestigde partijen (benzinstations of wegrestaurants) in aanmerking kunnen komen voor de vergunning voor een laadstation als aanvullende voorziening, zodat alle andere gegadigden op voorhand zijn uitgesloten van de mogelijkheid die vergunning te verkrijgen.
15. 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.
16. In dit geval is sprake van een vergunningstelsel als bedoeld in artikel 4 lid 6 Dienstenrichtlijn (anders dan bijvoorbeeld het geval is bij bestemmingsplannen). Dat artikel verstaat daaronder namelijk: “*elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit*”. Dat betekent dat artikel 10 Dienstenrichtlijn van

⁶ Idem.

⁷ Gerechtshof Den Haag 24 juli 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2469.

⁸ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PB 2006, L 376).

⁹ ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2645, r.o. 11.

¹⁰ Rechtbank Noord-Holland 14 december 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:11252, respectievelijk Rechtbank Noord-Holland 17 september 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:7999.

toepassing is op het in de Wbr en de Kennisgeving neergelegde vergunningenstelsel. In dat artikel wordt bepaald dat vergunningstelsels moeten zijn gebaseerd op criteria die onder andere niet-discriminatoire zijn, gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang, evenredig met die reden van algemeen belang, objectief en vooraf openbaar bekendgemaakt. Deze voorwaarden gelden ook voor vergunningstelsels voor andere vergunningen dan schaarse vergunningen als bedoeld in artikel 12 Dienstenrichtlijn. Zoals ook de voorwaarden van artikel 15 Dienstenrichtlijn gelden in gevallen waarin geen sprake is van schaarse vergunningen. De voorwaarden die artikel 10 lid 2 Dienstenrichtlijn stelt aan vergunningstelsels bevatten (onder meer) de voorwaarden die artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn stelt voor eisen in de zin van artikel 4 lid 7 Dienstenrichtlijn. Het voorbehouden van een bepaalde dienst (i.c. het exploiteren van een klein laadstation) kwalificeert eveneens als een eis als bedoeld in artikel 4 lid 7 Dienstenrichtlijn, waaraan artikel 15 van die richtlijn voornoemde eisen stelt.¹¹ Artikel 10 Dienstenrichtlijn is net als artikel 15 Dienstenrichtlijn onvoorwaardelijk geformuleerd, zodat Fastned zich rechtstreeks op deze beide bepalingen kan beroepen.

17. Onder het voorliggende vergunningstelsel zijn de vergunningen voor een klein laadstation voorbehouden aan benzinstations. Dat vormt een beperking voor Fastned om zich te vestigen als de aanbieder van het kleine laadstation en een beperking van de uitbreidingsmogelijkheden van haar bestaande laadstation. Die tweeledige beperking moet voldoen aan de eisen van de Dienstenrichtlijn (op basis van artikel 10 dan wel artikel 15 Dienstenrichtlijn). Bescherming van gevestigde partijen op de verzorgingsplaats kan nimmer een reden vormen om een dergelijke beperking te rechtvaardigen. De verkeersveiligheid kan wel een reden van algemeen belang opleveren.¹² Afwijking van het uitgangspunt dat (potentiële) dienstverrichters onder gelijke en objectieve voorwaarden kunnen medingen naar het verwerven van de vergunning, zou dus slechts zijn toegestaan als dat noodzakelijk is voor en evenredig aan het belang van verkeersveiligheid. Evenredig in deze zin betekent dat het onderscheid geschikt moet zijn, dat de doelstellingen op coherente en systematische wijze worden nagestreefd en dat het onderscheid niet verder gaat dan nodig om het doel te bereiken.
18. In de tussenuitspraak van 14 december 2018 heeft de Rechtbank Noord-Holland overwogen dat Fastned zich niet op de Dienstenrichtlijn kan beroepen als zij wil bewerkstelligen dat er überhaupt geen laadstation als aanvullende voorziening wordt gevestigd op (in dat geval) verzorgingsplaats Den Ruygen Hoek oost. Fastned kan zich daar wel op beroepen als zij aan de orde wenst te stellen dat het door de Minister gehanteerde vergunningstelsel het vrij vestigen van dienstverleners beperkt, aldus de Rechtbank.¹³ Vervolgens overweegt de rechtbank dat op grond van het bepaalde in artikel 10 lid 2 aanhef en onder b Dienstenrichtlijn een vergunningstelsel waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen dienstverrichters alleen mogelijk is als het gemaakte onderscheid gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang en evenredig aan die dwingende reden van algemeen belang.

¹¹ HvJEU 7 november 2018, zaak C-171/17, ECLI:EU:C:2018:881, r.o. 76 e.v.

¹² HvJ EU 11 maart 2010, C-384/08, ECLI:EU:C:2010:133 (*Attanasio Group*).

¹³ Rechtbank Noord-Holland 14 december 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:11252, r.o. 6 en 7.

19. Volgens de Minister zijn er twee dwingende redenen van algemeen belang die het uitsluiten van andere gegadigden dan benzinestations voor kleine laadstations rechtvaardigen. Ten eerste de verkeersveiligheid en ten tweede dat de gronden van de verzorgingsplaatsen steeds ten dele verhuurd zijn aan de houders van de gevestigde basisvoorzieningen. Verkeersveiligheid zou een dwingende reden van algemeen belang kunnen opleveren, maar de beschikkingsmacht over de grond niet, zo overweegt de Rechtbank Noord-Holland. Als een stuk grond dat een gegadigde wil gebruiken al is verhuurd aan een ander, zou dat eventueel in een concreet geval een privaatrechtelijke belemmering kunnen opleveren; dat hoeft uiteraard niet omdat deze ook een deel kan onderverhuren of het kleine laadstation wordt aangevraagd op nog niet verhuurde gronden. De beschikkingsmacht over de grond kan echter geen rechtvaardiging vormen voor de door de Minister gehanteerde algemene voorwaarde dat alleen zittende benzinestations of wegrestaurants in aanmerking kunnen komen voor een vergunning voor een klein laadstation.
20. De Rechtbank Noord-Holland heeft in de einduitspraak van 17 september 2019 overwogen dat het criterium dat alleen houders van een basisvoorziening een laadstation als aanvullende voorziening kunnen aanvragen in strijd is met de Dienstenrichtlijn. De Rechtbank overweegt achtereenvolgens dat:
- i. bij een laadstation als aanvullende voorziening sprake is van dezelfde economische activiteit als bij een laadstation als basisvoorziening, zij het minder omvangrijk;
 - ii. de Minister met het toevoegen van laadstations als basisvoorziening aan de Kennisgeving het standpunt heeft verlaten dat alleen zittende benzinestations en wegrestaurants veilig een laadstation op een verzorgingsplaats nabij hun basisvoorziening zouden kunnen exploiteren;
 - iii. aangezien de parkeerplaatsen op een verzorgingsplaats doorgaans nog niet zijn verhuurd er voldoende gronden beschikbaar zijn voor een ander dan de zittende benzinestation- of wegrestauranthouder om nabij die basisvoorziening een laadstation als aanvullende voorziening te exploiteren;
 - iv. het niet noodzakelijk is dat de vergunninghouder van de basisvoorziening een en dezelfde is als de exploitant van de aanvullende voorziening;
 - v. niet valt in te zien waarom het voor de verkeersveiligheid van belang zou zijn wie de exploitant is van het kleine laadstation; zodat
 - vi. de verkeersveiligheid en de doelmatige indeling van de verzorgingsplaats voldoende kunnen worden gewaarborgd door aan de vergunning zonodig nadere voorwaarden te verbinden.
21. Daaraan verbindt de Rechtbank Noord-Holland de volgende conclusie:

8.1 De rechtbank overweegt dat het in het vergunningstelsel gemaakte onderscheid tussen houders van vergunningen van basisvoorzieningen (niet zijnde een e-laadpunt) en degenen die geen houder zijn van dergelijke vergunningen kennelijk is ingegeven door de verkeersveiligheid. Zoals hiervoor is overwogen, is de rechtbank gebleken dat die verkeersveiligheid ook kan worden bereikt met maatregelen die minder ingrijpen op de mededingingsmogelijkheden van gegadigden die geen

houder zijn van een vergunning voor een basisvoorziening. Voornoemd onderscheid is derhalve in strijd met artikel 10, tweede lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn.

8.2 Het voorgaande brengt met zich dat verweerder bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag van [derde partij] de Kennisgeving voor dat deel waarin voornoemd onderscheid wordt gemaakt buiten toepassing had moeten laten. Hij had dus ook andere partijen moeten laten meedingen op de in de Wbr en de Kennisgeving gecreëerde mogelijkheid tot verkrijgen van een vergunning voor het aanbieden van een e-laadpunt als aanvullende voorziening bij het wegrestaurant. De beroepsgrond slaagt. De afweging die heeft geleid tot het bestreden besluit is wegens voornoemd gebrek in het beleid in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

22. Het criterium dat alleen houders van een vergunning voor een benzinestation of wegrestaurant een vergunning voor een klein laadstation kunnen aanvragen, is dus door de Rechtbank Noord-Holland niet evenredig bevonden met het belang van verkeersveiligheid, omdat daarvoor alternatieven bestaan die hetzelfde doel dienen zonder op voorhand bepaalde dienstverrichters uit te sluiten van de mogelijkheid om de vergunning te proberen te bemachtigen. De verkeersveiligheid kan namelijk ook worden gewaarborgd als een ander dan de houder van de vergunning voor het benzinestation of wegrestaurant het kleine laadstation realiseert en exploiteert. De Minister had dat onderdeel van de Kennisgeving dan ook buiten toepassing moeten laten en ook andere partijen in aanmerking moeten laten komen voor de mogelijkheid om de vergunning voor het kleine laadstation te bemachtigen.
23. Aangezien Fastned niet alleen had gesteld dat helemaal geen vergunning voor een klein laadstation mocht worden verleend door de Minister, maar ook kenbaar had gemaakt zelf interesse te hebben in die vergunning als die toch zou mogen worden verleend, oweeegt de Rechtbank dat sprake is van een andere situatie dan die waarop de uitspraak van uw Afdeling van 31 juli 2019 ziet. In de woorden van de Rechtbank Noord-Holland:

Anders dan in de vergelijkbare zaak waarin de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 31 juli 2019 uitspraak heeft gedaan (ECLI:NL:RVS:2019:2645), heeft Fastned zich in onderhavige zaak op het standpunt gesteld dat zij had willen meedingen op de vergunning voor het e-laadpunt als aanvullende voorziening die aan [derde partij] is verleend. Fastned stelt zich op het standpunt dat de beperking van gegadigden voor die (aanvullende) vergunning tot houders van de basisvoorzieningen in strijd is met de Dienstenrichtlijn. Anders dan in voornoemde zaak betreft het te beoordelen vergunningstelsel dus niet het vergunningstelsel in de in 2011 gewijzigde Kennisgeving, dat alleen op energielaadpunten als basisvoorziening ziet, maar het vergunningstelsel voor de e-laadpunten als aanvullende voorziening, zoals dat heeft bestaan vanaf vaststelling van de Kennisgeving in 2004.

24. Ook op verzorgingsplaats Bospoort zou Fastned graag in aanmerking willen komen voor de vergunning voor het kleine laadstation. Daar komt nog bij dat de uitbreidingsmogelijkheid van het aan Fastned vergunde laadstation als basisvoorziening op deze verzorgingsplaats afhangt van het aan Shell vergunde laadstation. Immers, als er

een viertal snelladers wordt geplaatst in de directe nabijheid van het vergunde snellaadstation van Fastned dan zal niet via onafhankelijk onderzoek kunnen worden aangetoond dat de capaciteit van het laatstgenoemde station onvoldoende is. Het aan Shell vergunde laadstation richt zich immers op dezelfde doelgroep op dezelfde verzorgingsplaats – er is in de woorden van Rechtbank Noord-Holland sprake van dezelfde economische activiteit – zodat in de vraag die daar bestaat naar laadvoorzieningen op deze verzorgingsplaats in substantiele mate door het aan Shell vergunde laadstation zal worden voldaan. Het resultaat daarvan is dat Fastned de komende jaren niet in aanmerking zal komen voor uitbreiding van de capaciteit van het aan haar vergunde laadstation op deze verzorgingsplaats. Kortom, de aan Shell verleende vergunning raakt direct zowel de vrijheid van vestiging als de vrijheid van dienstverlening van Fastned.

Veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats

25. Als gezegd, kan een Wbr-vergunning worden geweigerd ter verzekering van het veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats. Indien op twee verschillende locaties op dezelfde verzorgingsplaats snellaadvoorzieningen worden aangeboden, leidt dat tot onveilige situaties. Het gevolg daarvan is namelijk dat weggebruikers tegen het verkeer in van de ene naar de andere aanbieder gaan rijden en dat zij op de eerste splitsing na het verlaten van de snelweg een keuze moeten maken tussen de beide aanbieders. Dat kan leiden tot onzeker en impulsief rijgedrag waarmee de verkeersveiligheid in gevaar wordt gebracht. Het is niet voor niets dat er op de verzorgingsplaatsen langs de Nederlandse snelweg steeds maar één benzinstation aanwezig is en de Kennisgeving ook maar één snellaadstation als basisvoorziening toestaat. Deze gevaarlijke situaties zullen zich steeds vaker voordoen door de groei van het aantal elektrische auto's op de Nederlandse snelweg.
26. Fastned heeft dit gemotiveerd toegelicht aan de hand van onder andere:
 - (a) het 'Kader Verkeersveiligheid' van 19 april 2017 van Rijkswaterstaat waarin staat dat twijfel of onduidelijkheid bij weggebruikers kan leiden tot onaangepast rijgedrag, onverwachte manoeuvres, plotseling remmen, stressvolle situaties en impulshandelingen waardoor het risico op verkeersongevallen toeneemt;
 - (b) de bevindingen van Royal HaskoningDHV (o.a. de rapporten 'Verzorgingsplaats Den Ruygen Hoek-West, A4 Rijsenhout', 'Verzorgingsplaats De Hackelaar, A1 Muiden' van 30 oktober 2018 en 'De Watering, A8 Zaandam' van 16 november 2018);
 - (c) de bevindingen van de Verkeerspsycholoog GTi ('Verkeerspsychologisch advies laadstations op verzorgingsplaatsen', 18 september 2016);
 - (d) de beslissing op bezwaar over verzorgingsplaats De Hackelaar waarin de Minister expliciet onderkent dat routes en plannen onderweg kunnen wijzigen en dat de mogelijkheden voor snelladen en tanken langs de snelweg, zeker in de randstad, nu al bijna gelijk zijn;
 - (e) onderzoek onder klanten van Fastned waaruit volgt dat de meeste elektrische rijders niet al voor hun rit kiezen op welke verzorgingsplaats en bij welke aanbieder zij onderweg zullen gaan snelladen. Die conclusie trekt ook Royal HaskoningDHV en wordt door u onderschreven: *"Ook deel ik de opvatting van RHDHV dat bestuurders*

- die "een tijdje elektrisch hebben gereden weten dat er op bijna alle routes meerdere laadmogelijkheden zijn en kiezen pas onderweg welke daarvan zal worden gebruikt";
- (f) het besluit van de Minister van 30 november 2018 waarin een vergunning voor een prijspaal van Fastned op verzorgingsplaats Den Andel is geweigerd, omdat bij het oprijden van de verzorgingsplaats sprake is van een verhoogde rijtaakbelasting en er grote kans is dat informatie door bebording op die plek niet tijdig kan worden geïnterpreteerd, wat tot onvoorspelbaar rijgedrag en dus onveilige situaties leidt;
- (g) de bebording elektrische rijders niet in één oogopslag duidelijk maakt waar zij heen moeten, omdat deze geen inzicht verschaft in de parameters op basis waarvan de keuze tussen de twee (of meer) aanwezige aanbieders wordt gemaakt (beschikbaarheid laders, laadsnelheid, aanvullende voorzieningen, tariefstructuur);
- (h) dat het voorkomen van twijfel en onzekerheid bij automobilisten een van de grondbeginselen van de 'Duurzaam Veilig'-principes is;
- (i) de 'DV3 – Visie Duurzaam Veilig Wegverkeer 2018-203. Principes voor ontwerp en organisatie van een slachtoffervrij verkeerssysteem' waaruit volgt dat men tot het inzicht is gekomen dat de effecten van het informeren van en regels stellen voor weggebruikers beperkt zijn, maar juist het ontwerp van het wegsysteem fouten en gevaarlijk gedrag kan voorkomen. Volgens de visie moet het systeem worden aangepast aan wat mensen kunnen en willen ('*safety by design*');
- (j) de bevindingen van Roelofs, in het rapport van 22 januari 2019 dat is opgesteld in een procedure tegen een Wbr-vergunning van Fastned: "De kans op verkeersonveiligheid door het aanbieden van twee laadstations neemt inderdaad toe. De rapporten zijn logisch opgebouwd volgens verkeerskundige principes. We onderschrijven dan ook de uitkomsten van de andere adviesbureaus" en: "Verder kunnen wij het memo van RWS niet onderschrijven, omdat wij te theoretisch van aard vinden";
- (k) het gegeven dat de gevolgen van verkeersongevallen niet per se beperkt zullen blijven tot uitsluitend lichte materiële schade. Zo blijkt uit een analyse van SWOV dat bij een frontale botsing binnen de bebouwde kom ('bibeko') – dus bij snelheden van 50 of 30 km/u – ruim 29% van de bestuurders naar het ziekenhuis moest of spoedeisende hulp (SEH) nodig had. Bij een kop-staartbotsing was dat bijna 10%.¹⁴

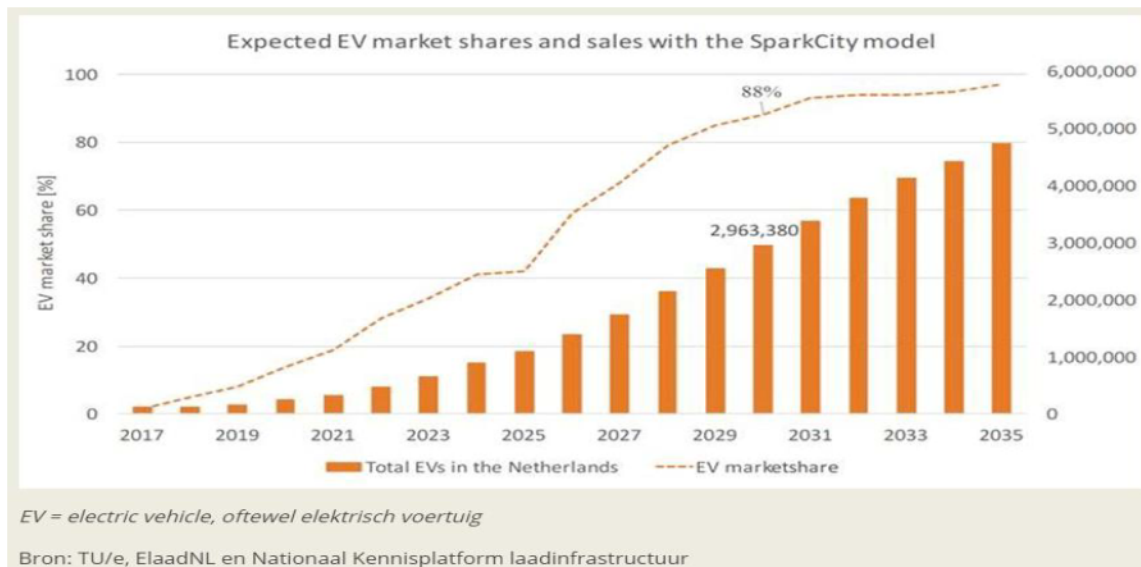
Tabel 6.1 toont de letselernst van de bestuurders van voertuigen met frontschade in de drie verschillende typen botsingen.

Letselernst	Aandeel bestuurders van voertuigen met frontschade (%)					
	Frontale botsingen		Flankbotsingen		Achteraanrijdingen	
	Bibeko	Bubeko	Bibeko	Bubeko	Bibeko	Bubeko
Dood	0,5	3,4	-	0,1	-	-
Ziekenhuis	10,1	26	4,7	11	2,4	5,7
SEH	19	14,2	14	12,3	7,3	10,5
Overig	21,9	23,6	15,1	21,2	9,2	12,1
Niet gewond	48,6	32,9	66,3	55,2	81,1	71,6
Totaal	N=1500	N=1446	N=2236	N=1436	N=2157	N=1749

¹⁴ Zie het rapport 'De invloed van voertuigmassa, voertuigtype en type botsing op de ernst van letsel' van Ir. L.T.B. van Kampen dat is te vinden op de website van SWOV.

- (l) het gegeven dat automobilisten ondanks het verbod daarop om egoïstische redenen toch tegen het verkeer in gaan rijden. Dat bleek bijvoorbeeld toen de Leidsche Rijntunnel in Utrecht door een ongeluk tijdelijk dicht was en 50 automobilisten hun auto keerden en tegen de rijrichting in over de vluchtstrook terug naar de oprit van de snelweg reden.
27. Ook op verzorgingsplaats Bospoort geldt dat om bovengenoemde redenen een tweede aanbieder van snellaadvoorzieningen in strijd is met de verkeersveiligheid. Er zal op deze verzorgingsplaats nog eerder sprake zijn van onzeker rijgedrag omdat de keuze tussen laden bij Fastned of bij Shell op deze verzorgingsplaats direct na een tunneltje moet worden gemaakt. De Minister stelt in reactie daarop dat het splitsingspunt al voor de tunnel zichtbaar is, maar dat neemt niet weg dat op dat moment nog niet bekend is voor de weggebruiker welke keuzes op dat splitsingspunt bestaan. De stelling van de Minister dat elektrische rijders doorgaans al voor hun rit weten waar zij zullen gaan laden is onjuist en in tegenspraak met eerdere uitspraken van de minister (zie hierboven onder (e)). Ook kan vanwege het verschil in prijsstelling en bezetting van de laders per laadbeurt verschillen wat voor de desbetreffende elektrische rijder de beste optie is op dat moment. Dat leidt tot onzeker rijgedrag. De verzorgingsplaats Bospoort wordt bovendien volop gebruikt door zwaar vrachterkeer dat niet snel kan reageren op onverwachte tegenliggers of manoeuvres.
28. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de **Afdeling**) onderkent in de uitspraak van 31 juli jl. dat weggebruikers tegen het verkeer in van de ene naar de andere aanbieder gaan rijden en dat zij op de eerste splitsing na het verlaten van de snelweg een keuze moeten maken tussen de beide aanbieders.¹⁵ De Afdeling overweegt echter ten aanzien van verzorgingsplaats Den Ruygen Hoek-West dat Fastned niet aannemelijk heeft gemaakt dat weggebruikers veelvuldig tegen het verkeer in zullen rijden en overweegt dat als het toch gebeurt de weggebruikers dat zorgvuldig zullen doen. Naar de mening van Fastned kan dat geen rechtvaardiging vormen om aan Shell een Wbr-vergunning te verlenen voor een snellaadstation van Shell op verzorgingsplaats Bospoort. Dat gevaarlijke situaties zich in de toekomst veelvuldig zullen gaan voordoen, blijkt namelijk uit de redelijkerwijs te verwachten toename van het aantal elektrische auto's. Alle nieuwe auto's moeten in 2030 elektrisch zijn, het overheidsbeleid stuurt op 1 miljoen elektrische auto's in 2025. Dat is een veelvoud van het huidige aantal. Volgens de raming van TU Delft zullen in 2026 voor het eerst meer dan 1 miljoen elektrische auto's in Nederland rondrijden:

¹⁵ ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2645.



29. Net als bij onderzoek naar de verkeersgevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen, zou ook in dit geval de verkeerssituatie ter plekke in een toekomstig prognosejaar moeten worden betrokken.¹⁶ Gelet op de standaard vergunningsduur van 15 jaar voor laadstations als basisvoorziening is het volgens Fastned aangewezen om betrouwbare prognoses van de situatie over 10 en/of over 15 jaar in ogenschouw te nemen. In die situatie zijn er veel meer elektrische auto's op de weg dan in de situatie van vandaag de dag waarin al met enige regelmaat sprake is van verkeer tegen de rijrichting in tussen benzinstations met laadvoorzieningen en snellaadstations van Fastned.
30. Dat weggebruikers voorzichtig tegen het verkeer in zullen rijden, kan volgens Fastned evenmin een rechtvaardiging vormen voor de aan Shell verleende vergunning. Tegen het verkeer in rijden, is per definitie onvoorzichtig. Bovendien zijn andere verkeersdeelnemers, waaronder zwaar vrachtverkeer, er niet op voorbereid. Het Bestreden Besluit draagt aldus bij aan de trend van toenemende verkeersonveiligheid op de Nederlandse snelwegen;¹⁷ in plaats daarvan zou de Minister gebruik moeten maken van zijn mogelijkheid de verkeersveiligheid te bevorderen door het ontstaan van verkeersonveilige situaties zoveel mogelijk te voorkomen.
31. De verleende vergunning is ook in strijd met het veilig gebruik van de verzorgingsplaats doordat de snelladers voor elektrische auto's onder de overkapping naast de afleverzuilen voor benzine en diesel worden geplaatst. Zoals in de zienswijze van Fastned toegelicht, is daar in de vergunning ten onrechte geen aandacht aan besteed. In het buitenland is door deskundige onderbouwde twijfel geuit over de verenigbaarheid van elektrisch laden met het tanken van benzines of diesel bij direct naastgelegen afleverzuilen. Als gevolg van benzine en diesel kunnen ontvlambare dampen ontstaan en bij elektrische apparatuur kunnen zich vonkjes voordoen. Ook zijn er gevallen bekend van elektrische auto's die in

¹⁶ Zie bijv. ABRvS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:42, r.o. 4.1 en ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3227, r.o. 19.

¹⁷ <https://www.nu.nl/binnenland/6003837/aantal-ongevallen-op-de-snelweg-in-vijf-jaar-verdubbeld.html>

brand vlogen tijdens het opladen. De blusstrategie voor een benzinebrand is totaal anders dan voor een brandende elektrische auto. Uit niets blijkt dat deze veiligheidsaspecten zijn onderzocht en betrokken in onderhavige besluitvorming. De Minister bevestigt dat met zijn opmerking dat de aangehaalde veiligheidsaspecten niet relevant zijn onder de Wbr. Die veronderstelling is onjuist, gelet op het wettelijk criterium dat vergunningen ter verzekering van het veilig gebruik van de verzorgingsplaats kunnen worden geweigerd. Kortom, in de vergunning is onvoldoende onderbouwd waarom het toestaan van snelladers onder de overkapping van het benzinestation van Shell niet ter verzekering de veiligheid van mensen en zaken op de verzorgingsplaats toelaatbaar is geweigerd.

Voorbehouden Wbr-vergunning exclusief voor Shell ontoelaatbaar

32. Daarnaast is het in strijd met zowel de Dienstenrichtlijn als de Unierechtelijke en nationale rechtsbeginselen om bepaalde Wbr-vergunningen voor laadvoorzieningen te reserveren voor benzinestations, zonder dat andere gegadigden daarvoor in aanmerking kunnen komen. Er bestaat geen dwingende reden van algemeen belang voor deze ongelijke behandeling tussen (potentiële) aanbieders van laaddiensten langs de snelweg.
33. Oftewel: als er al een tweede vergunning zou kunnen worden verleend, dan is het niet toegestaan om die uitsluitend aan benzinestationhouders te verlenen. In plaats daarvan moet een transparante, eerlijke en objectieve verdelingsprocedure worden gehouden waaraan ook Fastned deel kan nemen. Er bestaat geen objectieve rechtvaardiging op grond van een dwingende reden van algemeen belang die het achterwege laten van zo'n procedure rechtvaardigt. Dat heeft Rechtbank Noord-Holland ook overwogen in de zaak over de verleende Wbr-vergunning voor een laadstation als aanvullende voorziening aan de vergunninghouder voor het wegrestaurant op verzorgingsplaats Den Ruygen Hoek oost.
34. Gelet op de omvang van het aan Shell vergunde laadstation is bovendien geen sprake van een recht om een kleiner aantal laadpalen te mogen plaatsen, maar van "*dezelfde concurrerende rechten*" als die eerder op basis van de openbare en transparante verdelingsprocedure al zijn toegekend voor het laadstation als basisvoorziening. Het Gerechtshof Den Haag heeft overwogen dat het op grond van artikel 10 Dienstenrichtlijn niet is toegestaan om aan gevestigde partijen na een verdeelprocedure nog eens dezelfde soort concurrerende rechten toe te delen in een andere procedure die niet voldoet aan de eisen van transparantie en gelijkheid. Nu sprake is van dezelfde soort concurrerende rechten, mocht onderhavige vergunning in ieder geval niet door de Minister speciaal worden gereserveerd voor Shell.
35. De conclusie dat de Minister ook andere (potentiële) gegadigden de mogelijkheid moet bieden om mee te dingen naar het verkrijgen van de vergunning voor een klein laadstation op een verzorgingsplaats langs de snelweg is in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel. Dat beginsel strekt in deze context tot het bieden van gelijke kansen aan potentiële aanvragers (en niet tot het bieden van gelijke uitkomsten, want dan zou iedere gegadigde een vergunning moeten krijgen). Om gelijke kansen te realiseren moet het bestuursorgaan zorgen voor een passende mate van openbaarheid over de

beschikbaarheid van de vergunning, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdstip en de toe te passen criteria.

36. Het sluit ook aan bij de Richtlijn betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen.¹⁸ In overweging 30 bij die richtlijn staat: *“De installatie en het beheer van oplaadpunten voor elektrische voertuigen moeten op basis van een concurrerende marktwerking worden ontwikkeld, waarbij die markt vrij toegankelijk moet zijn voor alle partijen die geïnteresseerd zijn in het aanleggen of beheren van oplaadinfrastructuur.”* Dat geldt uiteraard ook voor het toekennen van vergunningen voor het realiseren en exploiteren van laadstations op verzorgingsplaatsen langs de snelweg.
37. De Minister had dus de vergunning niet zonder meer aan Shell mogen verlenen, maar had ook andere partijen in de gelegenheid moeten stellen om in aanmerking te komen voor het verkrijgen van de vergunning voor een klein laadstation op verzorgingsplaats Bospoort.

Vergunning ziet niet op een laadstation als aanvullende voorziening

38. De aanvraag van Shell kan niet worden gekwalificeerd als een aanvullende voorziening in de zin van de Kennisgeving. Het betreft vier snelladers en is daarmee even groot of zelfs groter dan menig laadstation als basisvoorziening op verzorgingsplaatsen langs de Nederlandse snelweg. In het aan Shell vergunde laadstation komen ook evenveel laders als in het laadstation als basisvoorziening van Fastned.
39. De verleende Wbr-vergunning voor energielaadpunten als aanvullende voorziening voor zoveel snelladers is daarmee in strijd met het geformuleerde criterium dat voor een laadstation als basisvoorziening een groter aantal laadpunten wordt toegestaan dan voor een laadstation als aanvullende voorziening. De pomenking van de Minister in reactie op de zienswijze van Fastned dat tanken nog steeds de hoofdactiviteit is van Shell op verzorgingsplaats Bospoort is voor de toetsing aan dat criterium niet relevant. Ook is er sprake van een tweetal laders die niet bij bestaande parkeerplaatsen komt, maar ter vervanging van afleverzuilen. De aan Shell verleende vergunning voor het realiseren en exploiteren van een snellaadstation op verzorgingsplaats Bospoort voldoet niet aan de geformuleerde criteria voor een klein laadstation. De verleende vergunning kan dan ook niet in stand blijven.

Conclusie

40. Op grond van het voorgaande kan de aan Shell verleende Wbr-vergunning niet in stand blijven. In geval van behandeling als beroepschrift verzoekt Fastned de rechtbank om het beroep gegrond te verklaren, het Bestreden Besluit te vernietigen en om Fastned een vergoeding toe te kennen van de proceskosten. In geval van behandeling als bezwaarschrift verzoekt Fastned de Minister het bezwaar gegrond te verklaren, het

¹⁸ Richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 oktober 2014 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (PB 2014, L 307/1).

Bestreden Besluit te herroepen en om Fastned een vergoeding toe te kennen van de kosten die zij heeft gemaakt ten behoeve van de bezwaarprocedure.

Hoogachtend,

