

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:198
Datum uitspraak	23 januari 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 juli 2015 heeft de minister geweigerd aan Fastned een vergunning als bedoeld in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: Wbr) te verlenen voor het realiseren van aanvullende voorzieningen bij een energielaadpunt voor motorvoertuigen op de verzorgingsplaats Velder aan de rijksweg A2 te Liempde, gemeente Boxtel.

Volledige tekst

201706610/1/A1.

Datum uitspraak: 23 januari 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de minister van Infrastructuur en Milieu,
2. Vereniging Particuliere Rijkswegvergunningen van Tankstations, gevestigd te Rijswijk,
Oliehandel Nederland B.V., gevestigd te Harderwijk,
EFR Services Netherlands B.V., gevestigd te Breda,
Velder B.V., gevestigd te Boxtel,
TinQ B.V., gevestigd te Harderwijk en
Vereniging Nederlandse Petroleumindustrie, gevestigd te Den Haag,
(hierna tezamen en in enkelvoud: VPR)
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 4 juli 2017 in zaken nrs. 16/3357 en 16/5854 in het geding tussen:

Fastned B.V., gevestigd te Amsterdam,

en

de minister van Infrastructuur en Milieu.

Procesverloop

Bij besluit van 28 juli 2015 heeft de minister geweigerd aan Fastned een vergunning als bedoeld in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: Wbr) te verlenen voor het realiseren van aanvullende voorzieningen bij een energielaadpunt voor motorvoertuigen op de verzorgingsplaats Velder aan de rijksweg A2 te Liempde, gemeente Boxtel.

Bij besluit van 12 april 2016 heeft de minister geweigerd aan Fastned een vergunning als bedoeld in de Wbr te verlenen voor het realiseren van aanvullende voorzieningen bij een energielaadpunt voor motorvoertuigen op de verzorgingsplaats De Horn aan de rijksweg A7 te Medemblik.

Bij besluit van 5 april 2016 heeft de minister het door Fastned tegen het besluit van 28 juli 2015 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 29 augustus 2016 heeft de minister het door Fastned tegen het besluit van 12 april 2016 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 juli 2017 heeft de rechtbank de door Fastned tegen de besluiten van 5 april 2016 en 29 augustus 2016 ingestelde beroepen gegrond verklaard, die besluiten vernietigd en de minister opgedragen binnen zes weken opnieuw op de bezwaren te beslissen.

Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de minister en VPR hoger beroep ingesteld.

Fastned heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 22 augustus 2017 heeft de minister het bezwaar tegen het besluit van 12 april 2016 tot weigering van de vergunning voor de locatie De Horn gegrond verklaard en de vergunning alsnog verleend.

Bij besluit van 29 augustus 2017 heeft de minister het bezwaar tegen het besluit van 28 juli 2015 tot weigering van de vergunning voor de locatie Velder gedeeltelijk gegrond en gedeeltelijk ongegrond verklaard en de weigering van de vergunning in stand gelaten.

VPR heeft tegen beide besluiten bezwaren ingebracht.

Fastned heeft tegen het besluit van 29 augustus 2017 bezwaren ingebracht.

De minister, Fastned en VPR hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 september 2018, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. A.J. van der Ven, advocaat te Den Haag, S.J. Stegeman, R. van Vliet en ing. W.K. Tse, VPR, vertegenwoordigd door mr. V.J. Leih en mr. J.P. van Lochem, beiden advocaat te Amsterdam, [gemachtigden], en Fastned, vertegenwoordigd door mr. L.P.W. Mensink, advocaat te Amsterdam, en [gemachtigde], zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Fastned ontwikkelt en exploiteert energielaadpunten voor elektrische motorvoertuigen (ook wel snellaadstations of oplaadstations genoemd) langs snelwegen, onder meer op de verzorgingsplaats Velder aan de rijksweg A2 te Liempde, en de verzorgingsplaats De Horn aan de rijksweg A7 te Medemblik. Voor die energielaadpunten zijn in 2013 en 2014 aan Fastned vergunningen krachtens de Wbr verleend. Op de verzorgingsplaats Velder is een bemand benzinestation met een shop aanwezig, dat door EFR Services wordt geëxploiteerd. Op de verzorgingsplaats De Horn is een onbemand benzinestation met een toiletgebouw aanwezig, dat door TinQ wordt geëxploiteerd. Velder B.V. en Oliehandel Nederland zijn vergunninghouders van de benzinestations op respectievelijk de locaties Velder en De Horn.

De door Fastned gevraagde vergunningen zien op uitbreiding van de energielaadpunten met een aantal aanvullende voorzieningen, te weten een gebouw met toiletten, een zithoek of lounge voor klanten en een ruimte waar klanten koffie en een broodje kunnen kopen, en buiten het gebouw een bandenpomp en een waterkraan. De voorzieningen worden gerealiseerd op grond die in eigendom is van de Staat. De minister heeft de gevraagde vergunningen geweigerd omdat het beleid geen aanvullende voorzieningen toestaat en wegens evidente privaatrechtelijke belemmering. De Staat geeft geen privaatrechtelijke toestemming voor het realiseren van de voorzieningen, aldus de minister.

De rechtbank is van oordeel dat de vergunningen niet kunnen worden geweigerd op grond van een evidente privaatrechtelijke belemmering. Verder is de rechtbank van oordeel dat de minister de bestreden besluiten onvoldoende zorgvuldig heeft voorbereid en onvoldoende draagkrachtig heeft gemotiveerd. Aan het beleid ligt geen onderzoek naar de verkeersveiligheid ten grondslag. Een enkele verwijzing naar het beleid is niet toereikend, aldus de rechtbank.

VPR vreest (concurrentie)schade indien de gevraagde aanvullende voorzieningen bij de energielaadpunten worden aangeboden.

De hoger beroepen van de minister en VPR

Belanghebbendheid Fastned

2. De minister en VPR betogen dat Fastned geen belanghebbende is bij haar verzoeken om vergunning. De gevraagde voorzieningen kunnen volgens hen niet worden gerealiseerd omdat de Staat als eigenaar van de gronden waarop de bouwwerken worden geplaatst daarvoor geen toestemming verleent. De minister en VPR verwijzen in dit verband naar de uitspraken van de Afdeling van 26 juli 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2002](#), en 15 augustus 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2717](#). Omdat Fastned geen belanghebbende is bij haar verzoeken om vergunning, gaat het niet om aanvragen als bedoeld van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en hadden deze buiten behandeling moeten worden gelaten, aldus de minister en VPR.

2.1. Artikel 1:3, derde lid, van de Awb luidt:

"Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen."

Artikel 1:2, eerste lid, luidt:

"Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

2.2. Als hoofdregel geldt dat een aanvrager om een vergunning in beginsel wordt verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op zijn verzoek. In de jurisprudentie van de Afdeling is op deze regel een uitzondering gemaakt voor verzoeken om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk en het vellen van een houtopstand. Indien aannemelijk is dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt of dat de houtopstand niet kan worden geveld, is de aanvrager geen belanghebbende en is zijn verzoek om vergunning geen aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb (uitspraken van 15 augustus 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2717](#), ten aanzien het bouwen van een bouwwerk en 19 september 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3048](#), ten aanzien van het vellen van een houtopstand).

De gevraagde vergunningen strekken tot het plaatsen van aanvullende voorzieningen op gronden die in eigendom zijn van de Staat. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft onder meer in zijn brief van 24 november 2015 laten weten dat het realiseren van de voorzieningen in strijd is met gemaakte afspraken in het kader van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen (hierna: Veilingwet). De Staat zal voor het realiseren van de voorzieningen geen privaatrechtelijke toestemming verlenen. Fastned heeft echter gemotiveerd en onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 5 juni 2009, [ECLI:NL:HR:2009:BH7845](#), gesteld dat - kort gezegd - de Staat privaatrechtelijke toestemming niet zonder meer kan weigeren. Zij heeft een civiele procedure gestart teneinde toestemming te krijgen om aanvullende voorzieningen bij haar energielaadpunten aan te bieden. Gelet op hetgeen Fastned heeft aangevoerd is de uitkomst van deze procedure ongewis. Onder deze omstandigheden kan niet op voorhand worden gezegd dat de gevraagde voorzieningen niet kunnen worden gerealiseerd. Er bestaat daarom geen grond voor het oordeel dat Fastned geen belanghebbende is. De verzoeken om vergunning zijn dan ook terecht in behandeling genomen.

Het betoog faalt.

Wettelijk kader

3. 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.

3. [...]"

Artikel 3 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."

Privaatrechtelijke belemmering en Veilingwet

4. De minister heeft de gevraagde vergunningen mede geweigerd omdat een privaatrechtelijke belemmering aan de uitvoering van de gevraagde voorzieningen in de weg staat. De voorzieningen worden geplaatst op grond van de Staat. Het Rijksvastgoedbedrijf is niet bereid privaatrechtelijke toestemming te verlenen voor het realiseren van de voorzieningen, aldus de minister.

4.1. De rechtbank overweegt dat de vergunning, gelet op het beperkte toetsingskader van artikel 3 van de Wbr, alleen kan worden geweigerd op de in artikel 3, eerste lid, genoemde gronden. Het tweede lid is volgens de rechtbank hier niet van toepassing. Slechts indien op voorhand in redelijkheid duidelijk is dat de Veilingwet aan de uitvoerbaarheid van de vergunning in de weg staat, moet de minister, ondanks het beperkte toetsingskader, de vergunning weigeren (uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BN4285](#)). Die situatie doet zich hier niet voor, aldus de rechtbank.

4.2. De minister en VPR betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de vergunningen kunnen worden geweigerd vanwege een evidente privaatrechtelijke belemmering. Uit de uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2010 blijkt volgens hen dat artikel 3 van de Wbr ruimte biedt om een vergunningaanvraag te toetsen op de uitvoerbaarheid van de vergunning. Niet valt in te zien waarom in de situatie dat strijd bestaat met de Veilingwet de vergunning wél moet worden geweigerd terwijl in andere situaties, waarin eveneens op voorhand duidelijk is dat de vergunning niet uitvoerbaar is, niet. Verder wijzen de minister en VPR er op dat de Wbr, gelet op artikel 3, tweede lid, geen limitatieve weigeringsgronden kent. Daarnaast betoogt VPR dat de verlening van de vergunning in strijd is met de ratio van de Veilingwet.

4.3. Ingevolge artikel 3:1, eerste lid, van de Wbr kan een vergunning slechts worden geweigerd ter bescherming van waterstaatswerken en ter verzekering van een doelmatig en veilig gebruik van die werken. De feitelijke uitvoerbaarheid van de vergunning valt hier niet onder. Ingevolge het tweede lid kan de vergunning ook worden geweigerd ter bescherming van aan de waterstaatswerken verbonden belangen van andere dan waterstaatkundige aard. In de memorie van toelichting wordt gesproken van een verbreding van het belangenkader, waarbij vooral werd gedacht aan de belangen van landschap, natuur en cultuurhistorie (TK 1995-96, 24 573, nr. 3, p. 9). De feitelijke uitvoerbaarheid van de vergunning raakt evenmin een belang als bedoeld in het tweede lid. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat

artikel 3 geen grond biedt voor weigering van een vergunning wegens een evidente privaatrechtelijke belemmering. In de uitspraak van 18 augustus 2010 is overwogen dat indien op voorhand in redelijkheid duidelijk is dat de Veilingwet aan de uitvoerbaarheid van de vergunning in de weg staat, de minister, ondanks het beperkte toetsingskader, de vergunning moet weigeren. De Veilingwet is hier echter niet van toepassing, zodat die uitspraak voor dit geval niet relevant is. Een beweerdelijke strijd met de ratio van de Veilingwet kan, gelet op het beperkte toetsingskader van de Wbr, evenmin grond zijn voor weigering van de vergunning. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de vergunningen niet kunnen worden geweigerd wegens een evidente privaatrechtelijke belemmering en evenmin wegens strijd met de ratio van de Veilingwet.

Het betoog faalt. De vraag of daadwerkelijk sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering behoeft geen bespreking.

Staatssteun

5. VPR betoogt dat de rechtbank zijn beroepsgrond over staatssteun ten onrechte buiten beschouwing heeft gelaten. Volgens VPR moeten de gevraagde vergunningen (ook) worden geweigerd wegens ongeoorloofde staatssteun en had de rechtbank dit ambtshalve moeten oordelen.

5.1. Dit betoog faalt. Ongeoorloofde staatssteun was bij de rechtbank geen punt van geschil tussen de minister en Fastned. Of de minister de vergunningen (ook) vanwege ongeoorloofde staatssteun had moeten weigeren, is geen ambtshalve te beantwoorden vraag. Zie het arrest van het Hof van Justitie 7 januari 2007, Van der Weerd e.a., ECLI:EU:C:2007:318, punt 41 en 42 en de uitspraak van de Afdeling van 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:86, r.o. 8.1.

In stand laten rechtsgevolgen

6. De minister en VPR betogen dat de rechtbank had moeten onderzoeken of de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten in stand hadden kunnen blijven. De rechtbank oordeelt dat de bestreden besluiten onvoldoende draagkrachtig zijn gemotiveerd omdat geen onderzoek is gedaan naar de verkeersveiligheid en het doelmatig gebruik van de verzorgingsplaatsen. De minister en VPR wijzen erop dat die onderzoeken inmiddels waren verricht, zodat het gebrek was hersteld.

6.1. Het betoog faalt. De rechtbank kon de rechtsgevolgen niet in stand laten omdat niet vaststaat dat de vergunning op andere gronden kan of moet worden geweigerd. Daar komt bij dat niet alle beroepsgronden door de rechtbank zijn behandeld.

Het beleid van de minister

7. VPR betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister bij de weigering van de vergunningen niet heeft kunnen volstaan met een verwijzing naar zijn beleid. In het beleid is ervan uitgegaan dat het realiseren van aanvullende voorzieningen bij energielaadpunten tot versnippering leidt en daarom in strijd is met een doelmatige inrichting van een verzorgingsplaats. Het beleid bevordert de doelmatigheid omdat alleen energielaadpunten worden toegestaan indien er voldoende ruimte is. Indien moet worden

onderzocht of aanvullende voorzieningen mogelijk zijn wordt het beleid, en daarmee de doelmatigheid, sowieso ondermijnd, aldus VPR.

7.1. Het beleid voor aanvragen om een vergunning voor het aanbieden van voorzieningen op een verzorgingsplaats langs rijkswegen, als bedoeld in artikel 3 van de Wbr, is neergelegd in de op 22 maart 2004 vastgestelde 'Kennisgeving Voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen' (Stcrt. 2004, nr. 156; hierna: Kennisgeving). De Kennisgeving is, voor zover hier van belang, in 2011 (Stcrt. 2011, nr. 23149) en 2013 (Stcrt. 2013, nr. 32624) gewijzigd.

In het beleid wordt onderscheid gemaakt tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen. In de Kennisgeving, zoals deze destijds luidde, 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 wordt naast het benzinestation, het wegrestaurant en het servicestation ook het energielaadpunt als basisvoorziening aangemerkt.

Bij de wijziging van de Kennisgeving in 2013 is het volgende bepaald: "Het is vergunninghouders van energielaadpunten als basisvoorziening niet toegestaan aanvullende voorzieningen (zoals een gemakswinkel, autowasstraat, snoepautomaat, etc. aan te bieden)."

In de toelichting daarop is het volgende vermeld:

"In hoofdstuk 3 van de Kennisgeving is aangegeven, dat een vergunninghouder van een basisvoorziening aanvullende voorzieningen mag aanbieden. De doelmatige inrichting van een verzorgingsplaats met inachtneming van een zo (verkeers)veilig mogelijke indeling zijn gediend met zo min mogelijk versnippering van aanvullende voorzieningen. Daartoe worden bij energielaadpunten als basisvoorziening geen aanvullende voorzieningen (bijvoorbeeld een gemakswinkel, autowasstraat, snoepautomaat, etc.) toegestaan."

7.2. Het beleid ziet op aanvragen voor een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Wbr en beoogt kennelijk de in dat artikel opgenomen criteria 'doelmatig en veilig gebruik' van verzorgingsplaatsen langs Rijkswegen nader in te vullen. Het beleid, zoals in 2013 gewijzigd, komt hierop neer dat aanvullende voorzieningen bij energielaadpunten niet worden toegestaan. Het betreft derhalve een categorische uitsluiting van aanvullende voorzieningen bij energielaadpunten. Deze uitsluiting is beweerdelijk in het belang van een doelmatige inrichting van een verzorgingsplaats en van de verkeersveiligheid, maar dat is in de toelichting niet onderbouwd. Dat, zoals de minister ter zitting heeft gesteld, rekening moet worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen die mogelijk beslag gaan leggen op de schaarse ruimte op voorzieningenplaatsen, is geen grond voor een categorische uitsluiting. Op grond van artikel 3 van de Wbr zal per geval moeten worden beoordeeld of het aanbieden van aanvullende voorzieningen ten tijde van het nemen van het besluit op de aanvraag het doelmatig en veilig gebruik van de verzorgingsplaats aantast. Dat volgt overigens ook uit de

Kennisgeving van 2004, waarin staat dat aanvragen voor het aanbieden van aanvullende voorzieningen worden getoetst op onder meer de verkeersveiligheid en de doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats. Gelet op het voorgaande is het toepassen van het beleid, zoals neergelegd in wijziging van de Kennisgeving van 2013, in strijd met artikel 3, eerste lid, van de Wbr. De rechtbank heeft derhalve terecht geoordeeld dat het college niet met een verwijzing naar de Kennisgeving kon volstaan en dat de weigering van de vergunningen onvoldoende zijn gemotiveerd en niet zorgvuldig zijn voorbereid.

Het betoog faalt.

Conclusie

8. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aanvallen uitspraak moet worden bevestigd.

Het besluit van de minister van 29 augustus 2017 ten aanzien van de locatie Velder.

Inleiding

9. Bij besluit van 29 augustus 2017 heeft de minister een nieuw besluit op bezwaar genomen dat strekt tot het in stand laten van het besluit van 28 juli 2015 tot weigering van de vergunning voor het realiseren van aanvullende voorzieningen bij het energielaadpunt op de verzorgingsplaats Velder. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

De processuele positie van VPR

10. Artikel 6:19 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:24 van die wet, bepaalt dat het hoger beroep van rechtswege mede betrekking heeft op het vervangende besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

Nu het besluit van 29 augustus 2017 strekt tot weigering van de vergunning, kan VPR niet worden geacht belang te hebben bij een van rechtswege beroep tegen dat besluit. Er is dus geen beroep van rechtswege ontstaan waarop nog dient te worden beslist. Dit neemt niet weg dat VPR als belanghebbende derde partij, als bedoeld in artikel 8:26 van de Awb, kan worden aangemerkt bij het beroep van Fastned tegen dit besluit.

Het beroep van Fastned

11. Voor zover VPR heeft gesteld dat Fastned geen belanghebbende is bij haar vergunningaanvraag en dat sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering op grond waarvan de vergunning zou moeten worden geweigerd, volgt de Afdeling dit standpunt niet. Daartoe verwijst de Afdeling naar hetgeen onder 2.2. en 4.3 is overwogen.

12. Fastned betoogt dat de minister wederom een onjuist toetsingskader heeft gehanteerd. De minister toetst de vergunningaanvraag aan het in 2013 gewijzigde beleid dat het niet doelmatig is om aanvullende voorzieningen toe te staan bij een energielaadpunt. Daarnaast rekt de minister het toetsingskader op door centraal te stellen wat hij gewenst vindt: alleen als de voorziening nuttig en noodzakelijk is, kan vergunning worden verleend. De minister

dient daarentegen te beoordelen of de weigering van de vergunning noodzakelijk is ter verzekering van een veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats. De minister stelt ten onrechte voorop dat versnippering van voorzieningen hoe dan ook ongewenst is. De minister had moeten toetsen aan het beleid dat geldt voor het realiseren van aanvullende voorzieningen bij basisvoorzieningen. Het gaat dan om de volgende criteria: voldoende ruimte, functionele relatie met weggebruik, verkeersveiligheid, sociale veiligheid en (geen) verkeersaantrekkende werking (Kennisgeving van 2004), aldus Fastned. Verder wijst Fastned op de wetsgeschiedenis waaruit blijkt dat bij de toepassing van artikel 3 van de Wbr de goede staat van waterstaatswerken en de publieke functie daarvan als onderdeel van de infrastructuur centraal staan. Fastned stelt dat er voldoende ruimte is, de parkeercapaciteit voldoende is, direct verband bestaat met de functie van de verzorgingsplaats en geen extra verkeer wordt aangetrokken. De aanvraag om vergunning voldoet volgens haar aan de vereisten van artikel 3 van de Wbr en de uitwerking daarvan in de Kennisgeving van 2004. Fastned wijst er ten slotte te op dat vergunningen worden verleend voor het realiseren van voorzieningen op andere verzorgingsplaatsen.

12.1. De minister heeft de weigering van de vergunning in stand gelaten om redenen van doelmatigheid. De minister baseert zich daarbij op de memo van Rijkswaterstaat van 26 april 2017 "Veiligheid aanvullende voorzieningen energielaadpunten verzorgingsplaatsen".

De minister stelt onder verwijzing naar de memo dat versnippering van verschillende functies over meerdere locaties op de verzorgingsplaats moet worden voorkomen om doelmatig de beschikbare ruimte te kunnen gebruiken. De beschikbare ruimte op een verzorgingsplaats is schaars. Een aanvullende voorziening is alleen gewenst als deze nuttig en noodzakelijk is. Verder dient rekening te worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen die mogelijk beslag gaan leggen op de beschikbare ruimte op verzorgingsplaatsen. Omdat op de verzorgingsplaats Velder reeds een aanvullende voorziening (gemakswinkel) bij het benzinestation aanwezig is, is er geen toegevoegde waarde voor de weggebruiker met een service-unit bij het energielaadstation, aldus de minister.

Verder onderschrijft de minister de conclusie in het rapport "Aanvullende voorzieningen laadstations verzorgingsplaatsen, beoordeling verkeersveiligheid en doelmatig gebruik" van Arcadis van 15 augustus 2017 (hierna: rapport van Arcadis) dat het realiseren van aanvullende voorzieningen (eventueel, indien nodig met realisatie van een oversteek van de rijbaan) niet zal leiden tot een onacceptabele verkeersonveilige situatie.

12.2. De Afdeling constateert dat de minister het beleid van 2013 (de wijziging van de Kennisgeving) niet expliciet toepast. De minister toetst in het besluit de doelmatigheid ter plaatse van de locatie Velder. In feite komt de toetsing van de minister echter hierop neer, dat aanvullende voorzieningen bij energielaadpunten alleen worden toegestaan indien deze nuttig en noodzakelijk zijn. Indien de voorzieningen al bij tankstations/shops worden aangeboden, is het aanbieden daarvan bij energielaadpunten volgens de minister niet nuttig en noodzakelijk en wordt dat dus niet toegestaan. Deze toetsing komt in feite wederom neer op een categorische uitsluiting van aanvullende voorzieningen bij energielaadpunten.

Uit het rapport van Arcadis blijkt verder niet dat het aanbieden van aanvullende voorzieningen op de locatie Velder negatieve gevolgen heeft voor de doelmatigheid van het gebruik van de verzorgingsplaats. Uit het rapport van Arcadis kan daarentegen worden

afgeleid dat de doelmatigheidsaspecten zich niet tegen vergunningverlening verzetten. Voor zover de minister heeft gesteld dat voorzieningenplaatsen voldoende ruimte moeten behouden voor toekomstige ontwikkelingen, kan hiermee, gelet op het toetsingskader van artikel 3 van de Wbr, bij de beoordeling van de aanvraag in beginsel geen rekening worden gehouden. Dit zou anders zijn indien sprake is van concrete ontwikkelingen die van invloed zijn op het gebruik van de voorzieningenplaats. Hiervan is bij de locatie Velder niet gebleken. Niet in geschil is dat de locatie voldoende ruimte biedt om de gevraagde aanvullende voorzieningen te realiseren. Ten slotte is onduidelijk waarom bepaalde voorzieningen op andere verzorgingsplaatsen wél worden toegestaan terwijl deze eveneens beslag leggen op of van invloed zijn op het gebruik van de (schaarse) ruimte.

Gelet op het voorgaande heeft de minister onvoldoende gemotiveerd waarom de vergunning uit een oogpunt van een doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats Velder niet kan worden verleend.

De beroepsgrond slaagt.

13. Fastned betoogt dat de weigering van vergunningen voor aanvullende voorzieningen bij energielaadpunten het voortbestaan van zelfstandige laadstations in gevaar brengt. Het beleid tot het stimuleren van elektrisch rijden alsmede de doelstellingen van het Europese en Nederlandse klimaat- en milieubeleid, worden hiermee ondermijnd.

13.1. Nationale en Europese klimaat- en milieubeleidsdoelstellingen zijn geen aspecten waaraan de vergunningaanvraag op grond van artikel 3 van de Wbr kan worden getoetst. Indien de bescherming van het waterstaatswerk of het doelmatig en veilig gebruik van die werken zich tegen vergunningverlening verzet, moet de vergunning worden geweigerd. Dat het elektrisch rijden met het oog op klimaat- en milieudoelstellingen wordt of dient te worden bevorderd, maakt dat niet anders. Hetgeen Fastned hierover heeft aangevoerd slaagt niet.

14. Fastned betoogt dat het beleid van de minister neergelegd in de in 2013 gewijzigde Kennisgeving niet voldoet aan de artikelen 10, 14 en 15 van de richtlijn 2006/123/EG (PB 2006, L 376/36; hierna: Dienstenrichtlijn) en artikel 33 van de Dienstenwet. Het doel van het algemeen verbod op aanvullende voorzieningen bij energielaadpunten is het voorkomen van versnippering, hetgeen geen dwingende reden van algemeen belang is. Daarnaast is een algeheel verbod in strijd met het vereiste van evenredigheid, aldus Fastned.

Verder betoogt Fastned dat aan de weigering van de gevraagde vergunning geen dwingende reden van algemeen belang ten grondslag ligt nu voldoende ruimte beschikbaar is voor de aanvullende voorzieningen en de verkeersveiligheid niet in geding is.

14.1. De minister heeft het besluit van 29 augustus 2017 tot weigering van de vergunning niet gebaseerd op het beleid van 2013, dat aanvullende voorzieningen bij energielaadpunten categorisch uitsluit, maar op een zelfstandige beoordeling van de doelmatigheid op de locatie Velder. Onder 7.2 is geoordeeld dat het beleid in strijd is met artikel 3 van de Wbr. De vraag of het beleid zich verdraagt met de Dienstenrichtlijn behoeft dan ook geen beantwoording.

14.2. Het betoog van Fastned dat aan de weigering van de gevraagde vergunning geen dwingende reden van algemeen belang ten grondslag ligt omdat voldoende ruimte beschikbaar is voor de aanvullende voorzieningen en de verkeersveiligheid niet in geding is,

komt hierop neer, dat de weigering niet strekt tot verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van het waterstaatswerk en derhalve in strijd is met artikel 3 van de Wbr. Onder 11.2. is geconcludeerd dat het besluit op dit punt onvoldoende is gemotiveerd; daarom moet het worden vernietigd. Het betoog behoeft dan ook geen bespreking meer.

Conclusie

15. Uit rechtsoverweging 12.2 volgt dat het beroep gegrond is. Het besluit van 29 augustus 2017 moet worden vernietigd.

Het besluit van 22 augustus 2017 tot verlening van de vergunning voor de locatie De Horn.

Inleiding

16. Bij besluit van 22 augustus 2017 heeft de minister een nieuw besluit op bezwaar genomen, waarbij het bezwaar gegrond is verklaard, het besluit van 16 februari 2016 is herroepen en aan Fastned alsnog vergunning is verleend voor het realiseren van aanvullende voorzieningen bij het energielaadpunt op de verzorgingsplaats De Horn. VPR heeft tegen dit besluit beroep ingesteld. Gelet op artikel 6:24 van de Awb gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, wordt het besluit van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

Relativiteit

17. De mister betoogt dat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste zich tegen vernietiging van de vergunning verzet, omdat VPR alleen opkomt voor haar concurrentiebelangen.

17.1. Artikel 8:69a van de Awb luidt:

"De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II 2009-2010, 32450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

17.2. De verkeerveiligheid op de verzorgingsplaats is één van de belangen die artikel 3 van de Wbr beoogt te beschermen. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 19 september 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2996](#), heeft overwogen, behoren bij de belangenafweging die in het kader van de toetsing aan artikel 3 van de Wbr dient te worden gemaakt, in ieder geval te worden betrokken de belangen van degenen die op de verzorgingsplaats een voorziening aanbieden. De exploitant van die voorziening heeft er belang bij dat gebruikers van de diensten die de exploitant aanbiedt, de voorziening op een veilige wijze kunnen bereiken en daarvan op een

veilige wijze gebruik kunnen maken. Aangezien TinQ op de verzorgingsplaats De Horn een benzinestation exploiteert en Oliehandel Nederland de houder van de daarvoor verleende vergunning is, bestaat geen grond voor het oordeel dat artikel 3 van de Wbr kennelijk niet strekt tot bescherming van hun belangen. Nu aan TinQ en Oliehandel Nederland in ieder geval niet het relativiteitsvereiste kan worden tegengeworpen, ziet de Afdeling thans geen aanleiding hier voor de overige, op het voorblad onder 2 genoemde appellanten op in te gaan. De door VPR naar voren gebrachte gronden worden derhalve inhoudelijk besproken.

De beroepsgronden

18. VPR betoogt dat Fastned geen belanghebbende is bij haar aanvraag en dat sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering op grond waarvan de vergunning zou moeten worden geweigerd.

18.1. Onder 2.2. en 4.3 is geoordeeld dat Fastned belanghebbende is bij de aanvraag en dat geen sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering die vergunningverlening in de weg staat.

Het betoog faalt.

19. VPR betoogt dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun omdat exploitanten van benzinestations bij het veilen van concessies veel geld hebben moeten betalen om tankshops te mogen exploiteren, terwijl Fastned zonder veiling of enige betaling het recht krijgt om aanvullende voorzieningen aan te bieden.

19.1. Het enkel verlenen van een vergunning krachtens de Wbr kan niet worden aangemerkt als het verlenen van staatssteun (vergelijk de uitspraak van 9 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2975](#), over een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk en het afwijken van het bestemmingsplan).

Het betoog faalt.

20. VPR betoogt dat vergunningverlening in strijd is met artikel 3 van de Wbr. Zowel de doelmatigheid als de verkeersveiligheid verzetten zich tegen vergunningverlening. VPR verwijst hierbij naar het rapport "Aanvullende voorzieningen bij laadstations op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen" van Prana consult van oktober 2017. Verder heeft VPR erop gewezen dat de in 1999 verleende vergunning krachtens de Wbr voor het benzinestation op de locatie De Horn tevens betrekking op winkelverkoop (een tankshop). Een tweede shop op dezelfde voorzieningenplaats is niet doelmatig, aldus VPR.

20.1. De minister heeft aan de vergunningverlening ten grondslag gelegd dat het veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats verzekerd is. De gevraagde voorzieningen kunnen op een voldoende verkeersveilige manier worden ingepast. Ten aanzien van de doelmatigheid wijst de minister er op dat in de huidige situatie bij het tankstation en ook elders op de verzorgingsplaats geen drank- en etenswaren worden verkocht.

20.2. De minister heeft zich onder meer gebaseerd op het rapport van Arcadis. Daarin wordt geconcludeerd dat de realisering van aanvullende voorzieningen bij het energielaadpunt leidt tot een toename van de voetgangersstromen tussen het onbemande tankstation en de

aanvullende voorzieningen. De voor weggebruikers kortste en meest logische looproute wordt in de huidige vorm echter niet gefaciliteerd. Faciliteren van deze route is nodig om het verkeersveiligheidsniveau in stand te houden. De aanvullende voorzieningen kunnen uit een oogpunt van verkeersveiligheid doelmatig worden gebruikt door weggebruikers die geen gebruik maken van het energielaadpunt. Verder dient op basis van de huidige bezettingsgraad te worden bepaald of extra parkeerplaatsen noodzakelijk zijn om de aanvullende voorzieningen toe te staan, aldus het rapport van Arcadis.

De minister heeft overwogen dat tussen de parkeerplaatsen, de bestaande toiletten en het energielaadpunt een looproute is gefaciliteerd. Rijkswaterstaat zal, zo nodig, de looproute van het tankstation naar de toiletvoorziening faciliteren indien de service-unit van Fastned wordt gebouwd. Verder worden vijf parkeerplaatsen, waarvan één invalidenparkeerplaats, bij het energielaadpunt aangelegd. Ter zitting heeft de minister bevestigd dat benodigde infrastructurele voorzieningen worden gerealiseerd, ook als deze verder strekken dan de vergunningaanvraag.

In het rapport van Prana consult wordt geconcludeerd dat het realiseren van aanvullende voorzieningen leidt tot een verminderde verkeersveiligheid. Een vermindering van de verkeersveiligheid biedt echter op zich onvoldoende grond voor weigering van de vergunning. Het gaat om een acceptabel niveau van verkeersveiligheid. Gelet op rapport van Arcadis en de hierboven genoemde maatregelen, heeft de minister zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de verkeersveiligheid niet aan vergunningverlening in de weg staat.

20.3. In 1999 is vergunning verleend voor een benzinestation met shop. Blijkens het verhandelde ter zitting is het benzinestation in 2007 gerealiseerd zonder shop. Er zijn geen aanwijzingen dat de shop binnen afzienbare tijd alsnog wordt gerealiseerd. De minister heeft ter zitting verklaard dat zo nodig wordt bekeken of de vergunning van 1999 in zoverre kan worden ingetrokken.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het enkele feit dat de in 1999 verleende vergunning ook winkelverkoop toestaat, geen aanleiding het besluit van 22 augustus 2017 te vernietigen.

21. Het beroep is ongegrond.

Conclusie

22. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

Het beroep van VPR tegen het besluit van de minister van 22 augustus 2017 tot verlening van de vergunning voor de locatie De Horn is ongegrond. Dat besluit is daarmee onherroepelijk.

Het beroep van Fastned tegen het besluit van de minister van 29 augustus 2017 tot weigering van de vergunning voor de locatie Velder is gegrond. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 7:12 van de Awb voor vernietiging in aanmerking. De minister moet met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit nemen op het bezwaar van Fastned tegen het besluit van 28 juli 2015 tot weigering van de vergunning. Het college kan zich daarbij niet (langer) baseren op het beleid, neergelegd in de wijziging van de Kennisgeving

van 20 november 2013, aangezien dat in strijd is met artikel 3 van de Wbr. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling tevens aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

23. De minister dient ten aanzien van Fastned op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van VPR bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep van de Vereniging Particuliere Rijkswegvergunningen van Tankstations en anderen tegen het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 22 augustus 2017 ongegrond;

III. verklaart het beroep van Fastned B.V. tegen het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 29 augustus 2017 gegrond;

IV. vernietigt dat besluit;

V. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VI. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Milieu tot vergoeding van bij Fastned B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der Maesen de Sombreff, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Van der Maesen de Sombreff
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 januari 2019

190.