

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:811

Datum uitspraak

1 maart 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 5 december 2019 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan Shell een vergunning verleend als bedoeld in artikel 2 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken voor het wijzigen van de op 24 augustus 2005 verleende vergunning voor het maken, hebben en behouden van een motorbrandstoffenverkooppunt op verzorgingsplaats Bospoort langs de rijksweg A4 in de gemeente Leiderdorp. De vergunning maakt het mogelijk om vier elektrische oplaadpunten te realiseren, behouden en onderhouden als aanvullende voorziening bij het bestaande benzinestation. Verzorgingsplaats Bospoort is gesitueerd aan de westzijde langs de rijksweg A4 nabij Leiderdorp en Hoogmade. Op de verzorgingsplaats is het benzinestation van Shell gevestigd als basisvoorziening. Aan Shell is vergunning verleend voor het realiseren van vier elektrische laadpunten als aanvullende voorziening bij het benzinestation. Twee van de laadpunten zijn voorzien onder de luifel, in het verlengde van de bestaande tankzuilen voor brandstof.

Volledige tekst

202200196/1/R1.

Datum uitspraak: 1 maart 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Shell Nederland Verkoopmaatschappij B.V. (hierna: Shell), gevestigd te Rotterdam,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 3 december 2021 in zaak nrs. 19/2396,

19/3987, 19/5537, 19/5538, 20/1431 en 20/1215 in het geding tussen, voor zover nu van belang:

Fastned B.V. (hierna: Fastned)

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister).

Procesverloop

Bij besluit van 5 december 2019 heeft de minister aan Shell een vergunning verleend als bedoeld in artikel 2 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: de Wbr) voor het wijzigen van de op 24 augustus 2005 verleende vergunning voor het maken, hebben en behouden van een motorbrandstoffenverkoop punt op verzorgingsplaats Bospoort langs de rijksweg A4 in de gemeente Leiderdorp. De vergunning maakt het mogelijk om vier elektrische oplaadpunten te realiseren, behouden en onderhouden als aanvullende voorziening bij het bestaande benzinestation.

Fastned heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt en de minister verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

De minister heeft met dat verzoek ingestemd en het bezwaarschrift met toepassing van artikel 7:1a, vijfde lid, van de Awb doorgezonden naar de rechtbank.

Bij besluit van 15 februari 2021 heeft de minister de motivering van het besluit van 5 december 2019 gewijzigd.

Bij uitspraak van 3 december 2021 heeft de rechtbank, voor zover nu van belang, het door Fastned daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en de besluiten van 5 december 2019 en 15 februari 2021 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Shell hoger beroep ingesteld.

De minister en Fastned hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De minister heeft nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 21 november 2022 heeft de minister aan Shell opnieuw vergunning verleend voor het wijzigen van de op 24 augustus 2005 verleende vergunning door het toevoegen van vier laadpunten met bijbehorende opstelplaatsen voor elektrische motorvoertuigen op verzorgingsplaats Bospoort langs de rijksweg A4 in de gemeente Leiderdorp.

Fastned heeft gronden tegen dat besluit ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 december 2022, waar Shell, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. A.J. van Schaik en mr. J.E. van Uden, beiden advocaat te Amsterdam, de minister, vertegenwoordigd door mr. K.E. Haan, mr. M.D. van Gils, ir. K. Tse en mr. I. Kabbouti, en Fastned, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], bijgestaan door mr. L.P.W. Mensink, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen. Ook is ter zitting de Vereniging Energie voor Mobiliteit en Industrie (VEMOBIN) gehoord, vertegenwoordigd door [gemachtigde C], bijgestaan door mr. V.J. Leijh, advocaat te Amsterdam.

Overwegingen

Inleiding

1. Verzorgingsplaats Bospoort is gesitueerd aan de westzijde langs de rijksweg A4 nabij Leiderdorp en Hoogmade. Op de verzorgingsplaats is het benzinestation van Shell gevestigd als basisvoorziening. Aan Shell is vergunning verleend voor het realiseren van vier elektrische laadpunten als aanvullende voorziening bij het benzinestation. Twee van de laadpunten zijn voorzien onder de luifel, in het verlengde van de bestaande tankzuilen voor brandstof. De andere twee laadpunten zijn voorzien aan de zuidzijde van het benzinestation, op bestaande parkeerplaatsen tegenover de vestiging van "Starbucks" die onderdeel uitmaakt van het benzinestation van Shell. Fastned heeft op de verzorgingsplaats een laadstation met vier elektrische laadpunten als basisvoorziening. Fastned heeft voor de verzorgingsplaats op 24 januari 2021 een aanvraag ingediend voor vier laadpunten voor elektrische motorvoertuigen als aanvullende voorziening bij de basisvoorziening van Shell.

Relevante regelgeving

2. Artikel 3, eerste lid, van de Wbr luidt:

"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."

3. Het toetsingskader voor aanvragen om een vergunning voor het aanbieden van voorzieningen op een verzorgingsplaats langs rijkswegen, als bedoeld in artikel 3 van de Wbr, is het beleid, zoals neergelegd in de "Kennisgeving Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen" (hierna: de Kennisgeving). De Kennisgeving is in 2004 vastgesteld en in 2011, 2013, 2017 en 2021 gewijzigd.

In het beleid wordt onderscheid gemaakt tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen. In de Kennisgeving, zoals deze luidde tot 10 januari 2012, werden de volgende drie basisvoorzieningen onderscheiden: een benzinestation, een wegrestaurant en een servicestation. De houder van een vergunning voor een basisvoorziening mag aanvullende voorzieningen aanbieden. Voor het vestigen en wijzigen van een basisvoorziening en het aanbieden van aanvullende voorzieningen is een vergunning op grond van de Wbr vereist. Aanvragen zullen worden getoetst op onder andere de gevolgen voor de verkeersveiligheid, de beschikbare ruimte op de verzorgingsplaats, de doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats, het functionele belang voor de weggebruiker en de gevolgen voor de sociale veiligheid. Met de in 2011 gewijzigde Kennisgeving wordt naast het benzinestation, het wegrestaurant en het servicestation ook het energielaadpunt zelf als basisvoorziening aangemerkt. Het is vergunninghouders van energielaadpunten als basisvoorziening niet toegestaan aanvullende voorzieningen (zoals een gemakswinkel, autowasstraat, snoepautomaat, en dergelijke) aan te bieden en verder is per verzorgingsplaats slechts één basisvoorziening van een energielaadpunt toegestaan.

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 4 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2607](#), heeft de minister de Kennisgeving aangepast (Stcrt 2021, nr. 475). In de toelichting bij deze wijziging is vermeld dat ook andere partijen dan de vergunninghouder van een basisvoorziening een aanvraag voor een aanvullende voorziening kunnen indienen. De aanvragen 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. Verder is vermeld dat het op voorhand niet is uitgesloten dat een aanvullende voorziening die wordt gerealiseerd buiten het perceel waarop de basisvoorziening staat, in overeenstemming is met een veilig en doelmatig gebruik van de verzorgingsplaats.

Aangevallen uitspraak

4. Naar het oordeel van de rechtbank is niet evident dat de aan Shell verleende Wbr-vergunning voor vier energielaadpunten op de verzorgingsplaats Bospoort een aanvullende voorziening betreft die ondergeschikt is aan de basisvoorziening (het benzinestation). Hoewel de minister heeft toegelicht dat de ruimtelijke effecten op de verzorgingsplaats gering zijn, is volgens de rechtbank niet duidelijk geworden waarom een laadvoorziening met vier energielaadpunten in omvang ondergeschikt is aan het benzinestation met zeven tankzuilen. Daarbij is volgens de rechtbank van belang dat Fastned voor de verzorgingsplaats Bospoort ook een aanvraag voor twee energielaadpunten als aanvullende voorziening bij de basisvoorziening van Shell heeft ingediend, waarmee het totaal op zes energielaadpunten als aanvullende voorziening bij het benzinestation zal komen. De (samenhangende) besluiten van 5 december 2019 en 15 februari 2021 zijn daarom volgens de rechtbank niet deugdelijk gemotiveerd, zodat het beroep van Fastned gegrond is en deze besluiten worden vernietigd.

Hoger beroep

5. Shell betoogt dat de rechtbank miskent dat de aan haar verleende vergunning voor vier elektrische oplaadpunten evident een aanvullende voorziening betreft en de besluiten dus wel degelijk deugdelijk zijn gemotiveerd. Onder verwijzing naar overweging 11.1 van de uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1837, stelt Shell dat de Afdeling heeft geoordeeld dat het duidelijk moet zijn wanneer een energielaadpunt voor elektrisch laden een aanvullende voorziening of basisvoorziening is. Er is volgens de Afdeling sprake van aanvullende voorzieningen wanneer de energielaadpunten worden gerealiseerd op bestaande parkeerplaatsen dichtbij het benzinestation, waarbij gebruik wordt gemaakt van de bestaande in- en uitrit van het benzinestation en waarbij dus geen effect is te verwachten op de verkeersstromen. Daarbij is van belang de verhouding tussen het aantal vergunde energielaadpunten en het aantal tankzuilen van het bijbehorende benzinestation. Volgens Shell is de rechtbank uitgegaan van een onjuist aantal tankzuilen, omdat het benzinestation van Shell op verzorgingsplaats Bospoort geen zeven maar acht tankzuilen heeft met in totaal veertien opstelplaatsen.

Daarnaast neemt de rechtbank volgens Shell ten onrechte de door Fastned aangevraagde vergunning voor twee energielaadpunten voor elektrisch laden mee in de toets of sprake is van "aanvullend". Of sprake is van "aanvullend" moet separaat per voorziening worden beoordeeld. Bij die toets moet niet het totaal aan aanvullende voorzieningen bij elkaar worden opgeteld. Dit volgt niet uit de Wbr en ook niet uit de Kennisgeving. De rechtbank had alleen moeten beoordelen of de door Shell aangevraagde aanvullende voorziening van vier energielaadpunten aanvullend is aan het bijbehorende benzinestation met veertien opstelplaatsen voor tanken van motorbrandstoffen. Ook als de aanvraag van Fastned zou moeten worden meegenomen in de toets of sprake is van aanvullend, zijn zes energielaadpunten ten opzichte van veertien opstelplaatsen voor tanken evident aanvullend, aldus Shell.

5.1. De minister is het met Shell eens en stelt dat er inderdaad acht tankzuilen aanwezig zijn op verzorgingsplaats Bospoort. Bij deze acht tankzuilen is voorzien in veertien opstelplaatsen waar in totaal veertien voertuigen kunnen tanken. Het aantal aangevraagde elektrische

laadpalen als aanvullende voorziening is volgens de minister niet een zelfstandig criterium bij de beoordeling van de vraag of een voorziening een aanvullend karakter heeft. De verhouding tussen het aantal tankzuilen en laadpalen is evenmin een zelfstandig criterium. Maar ook als wel gekeken zou moeten worden naar de verhouding tussen elektrisch laden en het tanken van fossiele brandstoffen is in dit geval volgens de minister sprake van een aanvullende voorziening. Onder 11.1 van de uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2021 ging het om elf tankzuilen waar in totaal negentien voertuigen tegelijkertijd fossiele brandstof kunnen tanken, en zes laadpalen waar in totaal zes voertuigen tegelijkertijd elektriciteit kunnen laden. Voor verzorgingsplaats Bospoort is sprake van een vergelijkbare verhouding, namelijk acht tankzuilen waar in totaal veertien voertuigen tegelijkertijd kunnen tanken, en vier laadpalen waar in totaal vier voertuigen tegelijkertijd elektriciteit kunnen laden, aldus de minister.

5.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 18 augustus 2021 is het onderscheid tussen basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen van belang bij de uitvoering van het beleid. Het moet duidelijk zijn wanneer een laadstation een aanvullende voorziening is, als bedoeld in het beleid. Een laadstation moet als aanvullende voorziening naar zijn aard ondergeschikt zijn aan de hoofdactiviteit van de basisvoorziening waar het bij hoort.

Ter zitting is vast komen te staan dat het benzinestation acht tankzuilen heeft met in totaal veertien opstelplaatsen, waarvan er dertien in gebruik zijn. Hoewel de rechtbank is uitgegaan van zeven tankzuilen, kan de Afdeling het oordeel van de rechtbank dat de besluiten van 5 december 2019 en 15 februari 2021 niet deugdelijk gemotiveerd zijn, volgen. Dit omdat uit deze besluiten niet duidelijk valt op te maken waarom sprake is van een aanvullende voorziening die ondergeschikt is aan de basisvoorziening. In de door de minister toegepaste en op dat moment geldende versie van de Kennisgeving staat dat aanvragen zullen worden getoetst op onder andere de gevolgen voor de verkeersveiligheid, de beschikbare ruimte op en de doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats. Gelet hierop mocht de rechtbank de aanvraag van Fastned voor vier energielaadpunten als aanvullende voorziening bij de basisvoorziening van Shell, bij haar oordeel betrekken.

De conclusie is dat de rechtbank heeft kunnen oordelen dat uit de toen voorliggende besluiten onvoldoende bleek dat sprake was van een energielaadpunt als aanvullende voorziening conform de Kennisgeving zoals die toen gold, omdat niet evident was dat het laadpunt ondergeschikt was aan de hoofdfunctie van het benzinestation als motorbrandstoffenverkooppunt.

Het betoog faalt.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, voor zover deze is aangevallen, te worden bevestigd.

Nieuw besluit van de minister

7. Bij besluit van 21 november 2022 heeft de minister opnieuw vergunning verleend voor het toevoegen van de vier laadpunten met bijbehorende opstelplaatsen voor elektrische motorvoertuigen op verzorgingsplaats Bospoort. De minister stelt dat de laadvoorziening van Shell voldoet aan de criteria om te bepalen of sprake is van een aanvullende voorziening zoals vermeld in de op 17 mei 2022 gewijzigde Kennisgeving (Stcrt 2022, nr. 7852). De laadvoorziening van Shell heeft geen effect op de verkeersstromen en op de verzorgingsplaats blijft (in beginsel) voldoende ruimte over voor aanvullende voorzieningen. Daarbij heeft de minister rekening gehouden met de aanvraag van Fastned van 24 januari 2021 en een aanvraag van Shell van 18 januari 2022 die ziet op een aanvullende voorziening

voor vier laadpunten voor elektrische vrachtwagens.

7.1. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

Beroep tegen het nieuwe besluit

8. Fastned betoogt dat in het besluit van 21 november 2022 nog steeds onvoldoende duidelijk wordt gemaakt op welke manier de minister invulling heeft gegeven aan het criterium ondergeschiktheid, zodat het voor een potentiële aanvrager of andere belanghebbenden nog steeds onvoldoende inzichtelijk is of bij een basisvoorziening op een verzorgingsplaats een laadstation als aanvullende voorziening kan worden gerealiseerd en wat de omvang van die aanvullende voorziening dan mag zijn. Volgens Fastned dient de minister, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2021, niet alleen te kijken naar de ruimtelijke effecten op de verzorgingsplaats, maar ook of de omvang van het aantal laadpunten ondergeschikt is aan het aantal tankzuilen van het benzinestation.

De omvang van het aantal laadpunten is in dit geval niet ondergeschikt aan het aantal tankzuilen, aldus Fastned. Het besluit van 21 november 2022 is in strijd met een aantal criteria van de op 17 mei 2022 gewijzigde Kennisgeving vastgesteld. Gelet op het aantal laadpunten is de kenbare hoofdactiviteit niet langer de verkoop van motorbrandstoffen. Daarbij geldt dat de minister ten onrechte andere aanvragen voor laadpunten als aanvullende voorzieningen op de verzorgingsplaats niet in ogenschouw heeft genomen. Naast de vier laadpunten van Shell zijn er namelijk door Fastned vier laadpunten aangevraagd voor plaatsing op het parkeerterrein achter het benzinestation van Shell en heeft Shell vier laadpunten aangevraagd voor vrachtwagens, verder weg op het parkeerterrein achter het benzinestation.

8.1. In de op 17 mei 2022 gewijzigde Kennisgeving is vermeld dat bij de beoordeling van de vraag of een voorziening aanvullend is, wordt getoetst aan de volgende criteria:

- de aanvullende voorziening moet bereikbaar zijn via de bestaande infrastructuur. Er is geen sprake van een aanvullende voorziening als voor de bereikbaarheid ervan nieuwe infrastructuur moet worden aangelegd;
- de aanvullende voorziening doet - in het belang van een veilig en doelmatig gebruik - geen afbreuk aan de uniforme en sobere opzet van de verzorgingsplaats. Dit betekent dat een aanvullende voorziening geclusterd moet worden gerealiseerd bij een basisvoorziening (cluster-eis). Dit zal in de meeste gevallen betekenen dat de aanvullende voorziening is gelegen op het perceel van de basisvoorziening, direct aangrenzend aan het perceel van de basisvoorziening of in de nabijheid van het perceel van de basisvoorziening;
- de aanvullende voorziening doet geen functioneel afbreuk aan de basisvoorziening waarmee deze de in- en uitritten deelt. Dit betekent dat de voor de basisvoorziening kenbare hoofdactiviteit niet kan worden veranderd door de realisatie van aanvullende voorzieningen;
- de aanvullende voorziening leidt er niet toe dat de verkeersstromen in complexiteit toenemen of ten koste gaan van de (verkeers)veiligheid op de verzorgingsplaats. Een aanvullende voorziening mag de doorstroming van de verkeersstromen niet belemmeren;
- de aard van de aanvullende voorziening is aanvullend aan een basisvoorziening. Dit betekent dat het per definitie om een andere voorziening gaat dan de basisvoorziening waarmee de aanvullende voorziening de in- en uitritten deelt (anders is geen sprake van een aanvullende voorziening maar van uitbreiding van de basisvoorziening);
- de aanvullende voorziening gaat in beginsel niet ten koste van bestaande

groenvoorzieningen, waterberging, picknickplekken en/of speelplaatsen;
- de aanvullende voorziening mag er niet toe leiden dat niet meer wordt voldaan aan de geldende parkeernorm op grond van het Kader inrichting verzorgingsplaatsen. De kosten van eventuele compensatie van parkeerplaatsen komen voor rekening van de aanvrager.

8.2. De minister heeft toegelicht dat de nu vergunde laadpunten van Shell bereikbaar zijn via de bestaande in- en uitrit van het benzinestation, waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande parkeerplekken en van de bestaande infrastructuur. De laadpunten zijn voorzien op het perceel van en geclusterd bij de basisvoorziening. De Afdeling volgt de minister in zijn standpunt dat in dit geval de hoofdactiviteit benzinestation in stand blijft en dat plaatsing van de vier vergunde elektrische laadpunten daar geen verandering in brengt. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de minister onvoldoende rekening heeft gehouden met de aanvraag van Fastned voor vier laadpunten voor elektrische motorvoertuigen. Dit omdat deze laadpunten zijn voorzien buiten het aan Shell verhuurde perceel. Ook de door Shell aangevraagde vier laadpunten voor elektrische vrachtwagens zijn voorzien buiten het aan Shell verhuurde perceel. Gelet hierop heeft de minister zich op het standpunt mogen stellen dat de vier vergunde elektrische laadpunten geen functioneel afbreuk doen aan de basisvoorziening waarmee het de in- en uitritten deelt, zoals dat als criterium is opgenomen in de gewijzigde Kennisgeving. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat in de toelichting op de wijziging van de Kennisgeving is vermeld dat met in- en uitritten van de basisvoorziening wordt bedoeld de wegen die toegang geven naar en van het perceel van de basisvoorziening. Volgens de toelichting wordt met het perceel van de basisvoorziening bedoeld de in verhuur of erfpacht uitgegeven kavel. In dit geval is dat het aan Shell verhuurde perceel.

Anders dan Fastned heeft bepleit, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister de som van het totale aantal laadpunten uit verschillende aanvragen als zelfstandig criterium bij de beoordeling van de vraag of een voorziening een aanvullend karakter heeft, moet betrekken. De minister heeft het totale aantal aangevraagde laadpunten terecht betrokken bij de beoordeling van de verkeersaantrekkende werking, de doorstroming, de verkeersveiligheid en de vraag of er fysieke ruimte is.

De conclusie is dat de minister met het nieuwe besluit van 21 november 2022 op basis van de op 17 mei 2022 gewijzigde Kennisgeving, die daartoe bruikbare handvatten hanteert, voldoende duidelijk heeft gemaakt dat de vergunde laadvoorziening kwalificeert als aanvullende voorziening.

Het betoog faalt.

9. Fastned betoogt dat het besluit van 21 november 2022 is vastgesteld in strijd met het in de Kennisgeving opgenomen criterium dat er geen afbreuk wordt gedaan aan een sobere opzet. Daartoe voert zij aan dat er reclame wordt gemaakt voor het laadstation van Shell. Op de prijspaal bij de afrit naar het benzinestation staat "Shell Recharge" en bij de laadpunten staan vaandels en reclameborden. Ook zijn twee laadpunten voorzien onder een luifel. Hiermee krijgt het laadstation dezelfde uitstraling als een basisvoorziening, aldus Fastned.

9.1. De minister heeft ter zitting toegelicht dat er geen reclame is vergund aan Shell, maar alleen zogenaamde wegwijsborden en dat de door Fastned genoemde luifel al aanwezig was bij het benzinestation. In aanmerking genomen dat de vermelding van "Shell Recharge" enkel een informatieve functie heeft en dat de luifel al bestond en dus niet is toegevoegd vanwege de laadpunten, ziet de Afdeling in wat Fastned heeft aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het besluit van 21 november 2022 in strijd is met het criterium dat geen afbreuk wordt gedaan aan een sobere opzet, zoals bedoeld in de Kennisgeving.

Het betoog faalt.

10. Fastned betoogt dat het besluit van 21 november 2022 is vastgesteld in strijd met het in de Kennisgeving opgenomen criterium dat de aanvullende voorziening er niet toe mag leiden dat de verkeersstromen in complexiteit toenemen of dat de voorziening ten koste gaat van de verkeersveiligheid van de verzorgingsplaats. Fastned stelt dat de verkeersstromen in complexiteit toenemen en dat de doorstroom zal worden belemmerd, omdat de laadpalen aan de kopse kant van twee parkeervakken voor haaksparkeren worden geplaatst. Elektrische auto's met een laadingang aan de achterkant zullen bijzondere verrichtingen moeten uitvoeren om achteruit in te parkeren. Elektrische auto's met een laadingang aan de voorkant moeten haaks achteruit uitparkeren, waarbij de bestuurder slecht zicht heeft op naderend verkeer. In het in opdracht van Rijkswaterstaat opgestelde rapport van RoyalHaskoningDHV "Snelladen op verzorgingsplaatsen" van 10 december 2021 is geconcludeerd dat het onwenselijk is om laders aan de kopse kant op het trottoir te plaatsen. Daarmee is de stelling van de minister dat door de komst van het laadstation geen andere verkeersbewegingen plaatsvinden dan nu gebruikelijk is, volgens Fastned onjuist. Daarbij komt dat ook het Kader inrichting verzorgingsplaatsen van 20 februari 2019 haaksparkeren op verzorgingsplaatsen niet toestaat, aldus Fastned.

10.1. De minister heeft toegelicht dat het rapport van RoyalHaskoningDHV betrekking heeft op mogelijk toekomstig beleid en dat het Kader inrichting verzorgingsplaatsen wat het door Fastned genoemde punt betreft ziet op parkeerplaatsen en niet op laadpunten. De minister stelt dat er geen andere verkeersbewegingen zullen plaatsvinden dan nu al gebruikelijk is omdat gebruik zal worden gemaakt van de bestaande infrastructuur, dat de verkeersstromen in complexiteit niet toenemen en dat de doorstroming niet verder zal worden belemmerd. Gelet op de ter zitting gegeven toelichting over de locatie van de laadpunten en de situering van de daarnaast gelegen opstelplaatsen, acht de Afdeling aannemelijk dat de vier laadplekken op deze locatie niet zullen leiden tot meer complexiteit dan wel verandering of belemmering van de doorstroming van de verkeersstromen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de minister ter zitting heeft toegelicht dat alles op de verzorgingsplaats is gericht op het verlaten ervan in de juiste richting en het voorkomen dat voertuigen tegen de rijrichting in de snelweg op gaan. Specifiek ter hoogte van de laadlocatie van Shell op Bospoort is de rijrichting duidelijk door de situering van de parkeervakken direct naast de laadplekken, de tankzuilen, de neuzen van de tankende auto's, de rijrichting van de snelweg en de locatie van de laadplekken voorbij de tankzuilen naast de winkel die bij het tankstation hoort. Volgens de adviseur verkeersveiligheid van Rijkswaterstaat is haaksparkeren daarom in dit geval verkeersveilig. Daarnaast is aan het besluit van 21 november 2022 de memo "Verkeerskundige analyse laadstations Bospoort" van 16 november 2022 ten grondslag gelegd. In deze memo is aan de hand van een uitgebreide ritanalyse de verkeerssituatie beoordeeld. Hierin is door de adviseur verkeersveiligheid van Rijkswaterstaat geconcludeerd dat de aanwezigheid van de diverse laadvoorzieningen geen reëel verkeersveiligheidsrisico met zich meebrengt, zodat er geen reden is om de vergunning op basis van verkeersveiligheidsargumenten te weigeren. De Afdeling ziet in wat Fastned heeft aangevoerd geen aanleiding om te twijfelen aan de conclusie die in de aan het besluit ten grondslag liggende memo is getrokken.

Gelet hierop is er geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 21 november 2022 wat verkeersaspecten betreft in strijd is met de op 17 mei 2022 gewijzigde Kennisgeving.

Het betoog faalt.

11. Fastned betoogt dat het besluit van 21 november 2022 in strijd is met de op 17 mei 2022 gewijzigde Kennisgeving, omdat er geen looptijd in het besluit is opgenomen.

11.1. Volgens de op 17 mei 2022 gewijzigde Kennisgeving wordt de looptijd van de vergunning voor de aanvullende voorziening standaard beperkt tot maximaal 15 jaar dan wel tot het moment waarop de vergunning of het private gebruiksrecht afloopt voor de basisvoorziening benzinestation of servicestation waarmee het de in- en uitritten deelt.

Fastned stelt weliswaar terecht dat er in het besluit van 21 november 2022 geen geldigheidsduur is opgenomen, maar de minister heeft ter zitting toegelicht dat de looptijd van de vergunning maximaal 15 jaar is, omdat deze is verbonden aan de vergunning en het private gebruiksrecht voor de basisvoorziening benzinestation, die in dit geval loopt tot 8 september 2036.

Gelet hierop is het besluit van 21 november 2022 wat de geldigheidsduur betreft niet in strijd met de op 17 mei 2022 gewijzigde Kennisgeving vastgesteld.

Het betoog faalt.

12. Fastned betoogt dat de in de gewijzigde Kennisgeving opgenomen verdelingsprocedure van volgorde van binnenkomst in strijd is met de vereiste passende mate van openbaarheid. In dit geval zijn alle drie de aanvragen voor laadpunten als aanvullende voorziening gedaan voorafgaand aan de bekendmaking van de wijziging van de Kennisgeving. De minister had voorafgaand aan de aanvang van de aanvraagprocedure duidelijkheid moeten scheppen over de verdelingsprocedure. Het is volgens Fastned niet terecht dat de minister de aanvraag van Shell nu als eerste heeft beoordeeld.

12.1. In de op 17 mei 2022 gewijzigde Kennisgeving is vermeld dat de aanvragen van geval tot geval op volgorde van binnenkomst worden beoordeeld. Als blijkt dat niet alle (voorliggende) aanvragen kunnen worden gehonoreerd wegens de beperkte fysieke ruimte op de verzorgingsplaats en in het licht van veilige en doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats, wordt de volledige aanvraag die als eerste is ingediend beoordeeld.

De aanvraag van Shell voor wijziging van de Wbr-vergunning is op 21 maart 2019 ingediend. De twee aanvragen waar Fastned op doelt zien op andere locaties dan de aanvraag van Shell van 21 maart 2019 en het door de minister vastgestelde besluit van 21 november 2022 staat niet op voorhand aan verlening van een Wbr-vergunning voor aanvullende voorzieningen aan andere partijen in de weg. Daarnaast heeft de minister te kennen gegeven dat deze twee aanvragen (vier laadpunten van Fastned en vier laadpunten voor vrachtwagens van Shell) zien op locaties die niet van invloed zijn op de veilige en doelmatige inpassing van de nu bij besluit van 21 november 2022 vergunde laadpunten, omdat zij elders op de verzorgingsplaats zijn voorzien.

Bovendien heeft het instellen van hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak geen schorsende werking, zodat de minister gehouden was een nieuw besluit op de aanvraag te nemen ter vervanging van de door de rechtbank vernietigde besluiten van 5 december 2019 en 15 februari 2021.

Het betoog faalt.

13. Het beroep tegen het besluit van de minister van 21 november 2022 is ongegrond. Dit betekent dat Shell de vier laadpunten met bijbehorende opstelplaatsen voor elektrische motorvoertuigen op verzorgingsplaats Bospoort mag realiseren.

Proceskosten

14. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 21 november 2022 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettehoven, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. H. Benek, leden, in tegenwoordigheid van mr. N. Janse, griffier.

w.g. Van Ettehoven
voorzitter

w.g. Janse
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 maart 2023

855