

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:5716

Datum uitspraak

3 december 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 14 februari 2023, zoals gewijzigd bij besluit van 11 juli 2023 (hierna: het besluit), heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan Fastned vergunning verleend voor het realiseren van een energielaadpunt als basisvoorziening op verzorgingsplaats Haarrijn naast de rijksweg A2 in de gemeente Stichtse Vecht. Op verzorgingsplaats Haarrijn is al een vergunde en gerealiseerde basisvoorziening van Mister Green Fast Charging Network B.V. aanwezig met een looptijd die eindigt in september 2028. Verder is op Haarrijn een motorbrandstofverkooppunt van Shell aanwezig met een vergund en gerealiseerd aanvullend laadstation met een looptijd die eindigt in 2023. Ook heeft Fastned voor Haarrijn een vergunning voor een aanvullende voorziening voor elektrisch snelladen tot 2036. Dit laadstation is voorzien naast de basisvoorziening van Mister Green. Het hoger beroep van Fastned ziet op de geldigheidsduur van de Wbr-vergunning tot 24 september 2028. Volgens Fastned kan de aan de Wbr-vergunning verbonden voorwaarde dat de vergunning is verleend tot 24 september 2028 niet in stand blijven.

Volledige tekst

202305707/1/R1.

Datum uitspraak: 3 december 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Fastned B.V., gevestigd in Amsterdam,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 21 juli 2023 in zaak nr. 23/1181 in het geding tussen:

Fastned

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Procesverloop

Bij besluit van 14 februari 2023, zoals gewijzigd bij besluit van 11 juli 2023 (hierna: het besluit), heeft de minister aan Fastned vergunning verleend voor het realiseren van een energielaadpunt als basisvoorziening op verzorgingsplaats Haarrijn naast de rijksweg A2 in de gemeente Stichtse Vecht.

Bij uitspraak van 21 juli 2023 heeft de rechtbank het door Fastned daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Fastned hoger beroep ingesteld.

De minister en Shell Nederland Verkoopmaatschappij B.V. hebben schriftelijke uiteenzettingen gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 2 december 2024, waar Fastned, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. L.P.W. Mensink, advocaat in Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. drs. E.C. Jonkman en mr. I. Kabbouti, bijgestaan door mr. T.W. Fransen en mr. A.D. Roëll, beiden advocaat in Den Haag, zijn verschenen. Deze zaak is gelijktijdig op zitting behandeld met zaak 202401083-1-R1, waarin heden (ook) uitspraak is gedaan, [ECLI:NL:RVS:2025:5717](#).

De Afdeling heeft na het sluiten van het onderzoek ter zitting het onderzoek heropend om de minister in de gelegenheid te stellen nader inlichtingen te verstrekken.

De minister heeft vervolgens de gevraagde inlichtingen verstrekt. Fastned heeft daarop gereageerd. De minister en Fastned hebben daarna nog nadere stukken ingediend.

Met instemming van partijen heeft de Afdeling afgezien van een nadere zitting. De Afdeling heeft vervolgens met toepassing van artikel 8:57, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Overgangsrecht

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een vergunning op grond van artikel 2 van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (hierna: de Wbr) is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

De aanvraag om een vergunning is ingediend voor 1 januari 2024. Dat betekent dat in dit geval de Wbr, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Fastned heeft op 23 december 2011 een Wbr-vergunning aangevraagd voor het realiseren van een energielaadpunt als basisvoorziening op verzorgingsplaats Haarrijn naast de rijksweg A2 in de gemeente Stichtse Vecht. Fastned heeft deze aanvraag in 2021 en 2022 aangevuld.

3. Op verzorgingsplaats Haarrijn is al een vergunde en gerealiseerde basisvoorziening van Mister Green Fast Charging Network B.V. (Mister Green) aanwezig met een looptijd die eindigt in september 2028. Verder is op Haarrijn een motorbrandstofverkooppunt van Shell aanwezig met een vergund en gerealiseerd aanvullend laadstation met een looptijd die eindigt in 2023. Ook heeft Fastned voor Haarrijn een vergunning voor een aanvullende voorziening voor elektrisch snelladen tot 2036. Dit laadstation is voorzien naast de basisvoorziening van Mister Green.

4. Met het besluit van 14 februari 2023, zoals gewijzigd bij besluit van 11 juli 2023, heeft de minister de vergunning aan Fastned verleend. Ten opzichte van de ontwerpvergunning heeft de minister een wijziging aangebracht. In plaats van een looptijd van 15 jaar is aan de vergunning een looptijd van 5,5 jaar verbonden. Op 23 december 2022 is de Tijdelijke beleidsregel inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op elektrische laadpunten op verzorgingsplaatsen (hierna: de Tijdelijke beleidsregel) gepubliceerd. In deze Tijdelijke beleidsregel heeft de minister aanvullende regels gesteld over de geldigheidsduur van Wbr-vergunningen en heeft hij een vergunningenstop opgenomen. Op grond van de Tijdelijke beleidsregel moet de minister bij de vergunningverlening aan Fastned rekening houden met de looptijd van de aan Mister Green verleende vergunning voor een basisvoorziening. Deze vergunning loopt op 24 september 2028 af. Om die reden is de vergunning aan Fastned door de minister ook tot 24 september 2028 verleend.

Omvang van het geschil

5. Het hoger beroep van Fastned ziet op de geldigheidsduur van de Wbr-vergunning tot 24 september 2028. Volgens Fastned kan de aan de Wbr-vergunning verbonden voorwaarde dat de vergunning is verleend tot 24 september 2028 niet in stand blijven.

Relevante regelgeving en toetsingskader

6. 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 van de Wbr luidt:

"1. Weigering, wijziging of intrekking van een vergunning, alsmede toepassing van de artikelen 2, tweede lid, en 6 kan slechts geschieden ter bescherming van waterstaatswerken en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken, met inbegrip van het belang van verruiming of wijziging anderszins van die werken."

7. Artikel 3 van de Tijdelijke beleidsregel, zoals die luidde ten tijde van het nemen van het besluit:

"1. Een vergunning wordt slechts verleend of gewijzigd met een geldigheidsduur die in ieder geval is beperkt:

a. tot de dag waarop de geldigheidsduur eindigt van een voor inwerkingtreding van deze beleidsregel verleende vergunning voor een basisvoorziening energielaadpunt op de betreffende verzorgingsplaats; of

b. als voor de betreffende verzorgingsplaats geen vergunning als bedoeld in onderdeel a, is verleend, tot de dag waarop de geldigheidsduur eindigt van de voor inwerkingtreding van deze beleidsregel gesloten huurovereenkomst van een locatie voor een motorbrandstoffenverkoop punt als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen op deze verzorgingsplaats.

2. Indien toepassing van het eerste lid zou leiden tot een geldigheidsduur van minder dan vijf jaar, dan wordt geen vergunning verleend.

3. [...]."

Artikel 4 luidt: "Bij de voorbereiding en de vaststelling van een beschikking inzake het verlenen, weigeren, wijzigen of intrekken van een vergunning wordt rekening gehouden met:

a. de transitie naar een duurzamere mobiliteit, de wijziging van de inrichting van de verzorgingsplaatsen die daarmee gepaard zal gaan en het belang van de beschikbaarheid van laadvoorzieningen met het oog op het veilig en doelmatig gebruik van de wegen in beheer bij het Rijk;

b. het behouden van mogelijkheden voor een doelmatig en veilig gebruik van de verzorgingsplaatsen door anderen dan de aanvrager of de vergunninghouder; en

c. de op de verzorgingsplaatsen betrekking hebbende onderdelen van de beleidsvisie op de verzorgingsplaats van de toekomst, waarvoor het regeringsstandpunt op de datum van bekendmaking van deze beleidsregel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is toegezonden.

8. Voor het aanbieden van een voorziening op een verzorgingsplaats langs een rijksweg, zoals het door Fastned aangevraagde energielaadpunt, is een vergunning op grond van artikel 2 van de Wbr vereist. De aanvraag van Fastned is getoetst aan artikel 3 van de Wbr. Een vergunning kan, voor zover van belang, op grond van artikel 3 van de Wbr slechts worden geweigerd ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van waterstaatswerken. Met betrekking tot de verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van verzorgingsplaatsen langs Rijkswegen, voor zover het betreft het aldaar aanbieden van voorzieningen, is beleid vastgesteld. Dat beleid is neergelegd in de op 22 maart 2004 vastgestelde "Kennisgeving Voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen" (hierna: de Kennisgeving), die in 2011, 2013, 2017, 2021 en 2022 gewijzigd is, alsmede in de op 23 december 2022 in de Staatscourant gepubliceerde Tijdelijke beleidsregel, die volgens de toelichting bij die beleidsregel een aanvulling op de Kennisgeving is. In de Tijdelijke beleidsregel zijn aanvullende beleidsregels gegeven over de geldigheidsduur van vergunningen en een vergunningstop met het oog op de invoering van het nieuwe voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen. Bij de beoordeling van aanvragen om een vergunning voor het aanbieden van voorzieningen op een verzorgingsplaats wordt bedoeld beleid betrokken.

De uitspraak van de rechtbank

9. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Tijdelijke beleidsregel, anders dan Fastned heeft betoogd, niet kennelijk onredelijk is en ook niet in strijd met de doelstellingen van de nieuwe beleidsvisie. De rechtbank heeft hiertoe overwogen dat uit onder meer de toelichting bij de Tijdelijke beleidsregel volgt dat de minister streeft naar een emissieloos wagenpark in 2050. Onderdeel hiervan is de herordening van het aanbod van laadpunten op verzorgingsplaatsen. Gezien de omvang van de opgave en het belang van een efficiënte ruimtelijke inrichting van verzorgingsplaatsen is een duidelijkere (regie)rol van de overheid nodig. Omdat veel vergunningen voor basisvoorzieningen energielaadpunten in 2028 aflopen - en dus opnieuw kunnen worden verdeeld - is dit een belangrijk moment voor de inwerkingtreding van nieuw beleid op verzorgingsplaatsen. Uitgangspunt van de herordening is de ontwikkeling van concurrentie tussen verzorgingsplaatsen in plaats van de huidige (juridische) strijd om laadvoorzieningen op verzorgingsplaatsen. Om dit te bereiken zal er per verzorgingsplaats één kavel snelladen komen. De uitgifte van dat kavel snelladen zal aan één onderneming per verzorgingsplaats worden gegeven. Daarnaast zal een gebiedscriterium worden geïntroduceerd, wat inhoudt dat dezelfde onderneming niet gelijktijdig op twee achtereenvolgende verzorgingsplaatsen kavels snelladen kan exploiteren. De beperking van de looptijd van vergunningen in de Tijdelijke beleidsregel is noodzakelijk om het risico weg te nemen dat de verwezenlijking van het nieuwe beleid voor verzorgingsplaatsen wordt vertraagd en is volgens de minister daarom in het belang van het veilig en doelmatig gebruik van de wegen waar de verzorgingsplaatsen toe behoren. Het nieuwe beleid beoogt immers (onder meer) de beschikbaarheid van voorzieningen voor snelladen te verzekeren. De vraag daarnaar zal in de loop van de energietransitie aanzienlijk toenemen. Juist door de beschikbaarheid van deze voorzieningen dienen de verzorgingsplaatsen het veilig en doelmatig gebruik van het hoofdwegennet. Er is voor gekozen om de Tijdelijke beleidsregel direct in te laten gaan, zodat wordt voorkomen dat er ineens nog een groot aantal aanvragen voor laadvoorzieningen worden ingediend. Onderkend is dat het tijdelijk beperken van de looptijd van vergunningen nadelige gevolgen heeft voor initiatiefnemers, omdat deze daarmee worden beperkt in de tijd waarbinnen investeringen in de laadinfrastructuur terugverdiend kunnen worden. Een minder beperkende mogelijkheid, zoals een langere looptijd, is volgens de minister echter geen geschikt alternatief omdat daarmee de verwezenlijking van het kabinetsvoornemen en het behalen van zwaarwegende publieke doelen alsnog vertraagd wordt. Deze nadelige gevolgen wegen volgens de minister niet op tegen het belang van een spoedige invoering van de nieuwe uitgiftesystematiek.

10. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen, zodat er voor de minister geen reden was om toepassing te geven aan artikel 4:84 van de Awb. Ook is volgens de rechtbank de aan de vergunning verbonden geldigheidsduur van 5,5 jaar niet in strijd met artikel 33 van de Dienstenwet.

Het hoger beroep

Welk beleid is van toepassing?

11. Volgens Fastned heeft de rechtbank miskend dat bij vergunningen als hier aan de orde en waarbij het beleid is gewijzigd in haar nadeel, het beleid moet worden toegepast zoals dat gold ten tijde van de aanvraag. Door de Tijdelijke beleidsregel is een kortere looptijd aan de vergunning verbonden dan was voorzien ten tijde van de verdelingsprocedure uit 2012 voor de rechten op laadstations als basisvoorziening. Fastned wijst in dit verband op de uitspraak

van de Afdeling van 6 juni 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW7592](#), onder 2.4.1 en 2.4.2. Ook wijst Fastned erop dat op het moment dat de Tijdelijke beleidsregel in werking trad al een concrete aanvraag voor het laadstation was ingediend en zelfs een ontwerpvergunning op basis van toen geldend beleid ter inzage had gelegen. De minister had volgens Fastned op haar aanvraag moeten beslissen met toepassing van zijn toenmalige beleid met een looptijd van 15 jaar.

11.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de minister bij het nemen van het besluit op de aanvraag van Fastned terecht het beleid heeft toegepast zoals dat op dat moment gold. Met de Tijdelijke beleidsregel is geen sprake van een beleidswijziging die ziet op de wijze waarop wordt bepaald aan wie de vergunningen zullen worden verleend. Aan de uitkomst van de loting die in 2012 heeft plaatsgevonden en op grond waarvan is bepaald aan wie de vergunningen worden verleend, verandert de Tijdelijke beleidsregel niets. De looptijd van de vergunning is geen onderdeel van de selectieprocedure. De vergelijking met de uitspraak van 6 juni 2012 gaat daarom niet op. Anders dan Fastned betoogt, volgt uit de Kennisgeving en de daarbij behorende wijzigingen niet dat een Wbr-vergunning wordt afgegeven voor 15 jaar. Het destijds geldende beleid bood de mogelijkheid een looptijd van minder dan vijftien jaar aan een Wbr-vergunning te verbinden. In dat beleid stond immers dat vergunningen worden verleend voor een duur van maximaal 15 jaar. De omstandigheid dat in het verleden aan onder meer Fastned Wbr-vergunningen voor laadstations als basisvoorziening zijn verleend voor de maximale looptijd van 15 jaar maakt niet dat al daarom moet worden afgeweken van de hoofdregel dat het recht moet worden toegepast zoals dat gold ten tijde van het nemen van het besluit. Wat Fastned voor het overige op dit punt heeft aangevoerd, slaagt, gelet op het voorgaande, ook niet.

Het betoog faalt.

Is de Tijdelijke beleidsregel een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb?

12. Voordat de Afdeling overgaat tot een inhoudelijke beoordeling van het hoger beroep van Fastned, zal de Afdeling eerst een oordeel geven over de door Shell opgeworpen vraag of de Tijdelijke beleidsregel een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is. Shell betoogt namelijk dat de Tijdelijke beleidsregel geen beleidsregel is, maar een concretiserend besluit van algemene strekking, waartegen zelfstandig rechtsmiddelen (hadden) kunnen worden aangewend. Nu dat niet is gebeurd, kan de Tijdelijke beleidsregel volgens Shell in deze procedure niet meer ter discussie worden gesteld.

12.1. De rechtbank is op de door Shell opgeworpen vraag ingegaan in de overwegingen 13 tot en met 15 van haar uitspraak. Volgens de rechtbank is de Tijdelijke beleidsregel een beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Awb. De Afdeling kan zich vinden in dat oordeel en verwijst korthedshalve naar die overwegingen.

Zijn de Tijdelijke beleidsregel en de aan de Wbr-vergunning verbonden geldigheidsduur in strijd met de Dienstenwet?

13. Fastned betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de Tijdelijke beleidsregel en de mede op grond van die beleidsregel aan haar verleende vergunning met een beperkte geldigheidsduur niet in strijd zijn met de Dienstenwet. Fastned voert aan dat de minister de geldigheidsduur voor vergunningen in de Tijdelijke beleidsregel ten onrechte heeft gebaseerd op de nog resterende looptijd van een andere, eerder verleende vergunning voor een basisvoorziening op de betreffende verzorgingsplaats. Volgens Fastned volgt uit zowel de Dienstenrichtlijn en het daarop gebaseerde artikel 33, vijfde lid, van de Dienstenwet

in samenhang bezien met artikel 33, vierde lid, aanhef en onder b, van die wet als uit rechtspraak van de Afdeling over artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet dat de geldigheidsduur van een tijdelijke dienstenvergunning moet worden afgestemd op de termijn die nodig is om de noodzakelijke investeringen te kunnen terugverdienen. Fastned wijst erop dat in de toelichting van de Tijdelijke beleidsregel niet is gemotiveerd wat binnen de branche van laadstations als basisvoorziening gemiddeld genomen voldoende tijd is om de noodzakelijke investeringen terug te verdienen. Uit de (toelichting van de) Tijdelijke beleidsregel blijkt verder niet hoe de minister op een minimumlooptijd van een vergunning van 5 jaar is gekomen. Ook deze looptijd is volgens Fastned niet afgestemd op de terugverdientijd van de noodzakelijke investeringen. Het inkorten van de looptijd van de aan haar verleende vergunning heeft tot gevolg dat er minder jaren zijn om de investering terug te verdienen, maar ook dat de investeringen moeten worden terugverdiend in de minst rendabele jaren. Fastned wijst in dit verband op een aantal onderzoeken, waaruit volgens Fastned onder meer volgt dat een termijn van vijf jaar niet voldoende is om de noodzakelijke investeringen terug te verdienen.

13.1. De minister heeft zich op de zitting bij de Afdeling primair op het standpunt gesteld dat de Tijdelijke beleidsregel slechts ziet op een beperking van de looptijd van Wbr-vergunningen en dat die looptijdbeperking niet is opgelegd vanwege het karakter van een schaarse vergunning, maar alleen vanwege een dwingende reden van algemeen belang. De minister wijst erop dat de Tijdelijke beleidsregel op zichzelf niet beoogt zorg te dragen voor voldoende laadpalen, maar om de transitie naar een nieuw stelsel van verzorgingsplaatsen niet te bemoeilijken. Dat komt er kort gezegd op neer dat het belangrijk is dat zo snel mogelijk wordt gewerkt met het nieuwe verdelingssysteem voor laadstations op verzorgingsplaatsen om op langere termijn voldoende voorzieningen voor snelladen te hebben. Volgens de minister is de in de Tijdelijke beleidsregel opgenomen beperkte duur gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang. Daarom is volgens de minister artikel 33, eerste lid, aanhef en onder c, van de Dienstenwet van toepassing op de Tijdelijke beleidsregel en de op basis van die beleidsregel verleende vergunningen met een beperkte geldigheidsduur. Dit betekent volgens de minister dat, anders dan bij artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, het geval is, niet beoordeeld hoeft te worden of sprake is van een vergunning met een passende beperkte duur en dus ook niet de terugverdientijd van noodzakelijke investeringen als factor bij die beoordeling moet worden meegenomen. De bescherming van het algemeen belang maakt het volgens de minister noodzakelijk om een beperkte geldigheidsduur van een vergunning in stand te laten.

Subsidiair stelt de minister zich op het standpunt dat op de verleende Wbr-vergunning, naast artikel 33, eerste lid, aanhef en onder c, van de Dienstenwet, ook artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet van toepassing is. Volgens de minister spelen in dat geval bij het bepalen van de geldigheidsduur van de vergunning ook andere factoren een rol dan alleen de terugverdientijd van de noodzakelijke investeringen. De verschillende factoren moeten volgens de minister tegen elkaar worden afgewogen en dat kan als resultaat hebben dat de duur van de vergunningen korter is dan de terugverdientijd van de noodzakelijke investeringen. In dit geval staat een dwingende reden van algemeen belang in de weg aan een langere geldigheidsduur dan de Tijdelijke beleidsregel toestaat.

Bovendien kan volgens de minister de terugverdientijd voor laadstations niet met objectieve maatstaven worden vastgesteld. De minister wijst er verder op dat de aanvrager de hoogte van de te maken investeringen zelf kan afstemmen op de looptijd.

13.2. De Dienstenrichtlijn is, voor zover voor deze zaak van belang, correct omgezet in de Dienstenwet. De Afdeling zal daarom toetsen aan deze wet. Voor zover de wet daarbij moet

worden uitgelegd, zal daarbij de Dienstenrichtlijn worden betrokken.

13.3. Artikel 33 van de Dienstenwet luidt:

"1. Een bevoegde instantie beperkt een vergunning die zij al dan niet voor onbepaalde tijd kan verlenen niet in geldigheidsduur, tenzij:

- a. die geldigheidsduur automatisch wordt verlengd,
- b. het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang, of
- c. een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.

[...]

4. Het eerste lid is niet van toepassing op:

- a. vergunningen die naar hun aard beperkt zijn in de tijd;
- b. vergunningen waarvan het aantal beperkt is door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden.

5. Een bevoegde instantie verleent een vergunning als bedoeld in het vierde lid, onderdeel b, voor een passende beperkte duur."

13.4. De Afdeling is van oordeel dat op de vergunning die aan Fastned is verleend artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet van toepassing is. Dit artikel is een uitwerking van artikel 11, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenrichtlijn. De vergunning voor het realiseren van een energielaadpunt als basisvoorziening is een zogeheten beleidsmatig schaarse vergunning en moet daarom op grond van artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet in geldigheidsduur worden beperkt. Dat de vergunning een schaarse vergunning is waarvan het aantal ingevolge de Kennisgeving is beperkt, is niet in geschil. Ook is niet in geschil dat deze in de Kennisgeving opgenomen beperking van het aantal vergunningen is gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang.

Anders dan de minister stelt, kan de geldigheidsduur van de vergunning niet (ook) worden beperkt door toepassing van artikel 33, eerste lid, aanhef en onder c, van de Dienstenwet. De grondslag van de beperking die wordt beoordeeld op grond van artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet (hierna: de b-grond) is namelijk een andere dan die onder c van dat artikellid (hierna: de c-grond). Bij de b-grond gaat het om een vergunning waarvan de looptijd moet worden beperkt (zie het arrest van het Hof van Justitie van 1 oktober 2015, *Trijber*, ECLI:EU:C:2015:641, punt 62), en waarbij moet worden beoordeeld of de vergunning voor een passende beperkte duur is verleend (zie hierna onder 13.5 en 13.6). Bij toepassing van de c-grond gaat het om een vergunning waarvan de looptijd in beginsel onbeperkt is en waarbij zowel de vraag moet worden beantwoord of de looptijd beperkt moet worden als de duur van de beperking moet worden beoordeeld. De b-grond en de c-grond zien daarmee op verschillende soorten vergunningen en betreffen een andersoortige afweging omtrent de vraag hoe zeer de looptijd mag worden beperkt. Indien slechts de c-grond zou worden toegepast op de geldigheidsduur van schaarse vergunningen, dan zou geen juiste beoordeling plaatsvinden van de vraag of een schaarse vergunning voor een passende beperkte duur, zoals bedoeld onder de b-grond, is verleend, wat in strijd is met de Dienstenwet en Dienstenrichtlijn.

De door de minister aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 13 september 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3482](#), leidt niet tot een ander oordeel. In die zaak ging het om de vraag of de daar aan de orde zijnde vergunningen voor bepaalde of onbepaalde tijd mochten worden verleend. Het ging daarbij om (de voorvraag over) de beperking van de looptijd als zodanig en niet om de gekozen geldigheidsduur van de vergunning en de vraag of rekening moet worden gehouden met een terugverdiëntijd. In dat perspectief is de vraag of de vergunningen voor bepaalde tijd moeten worden verleend beantwoord aan de hand van de mogelijkheden onder zowel artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, als onder c van de Dienstenwet en werd (nog) niet toegekomen aan de vraag aan de hand van welke criteria de lengte van de beperking moest worden bepaald.

Verder wijst de Afdeling erop, zoals hiervoor onder 8 is overwogen, dat de Tijdelijke beleidsregel met daarin regels over de geldigheidsduur van Wbr-vergunningen, een aanvulling op de Kennisgeving is. Dat betekent dat de Kennisgeving de algemene drager blijft van het relevante beleid en de Tijdelijke beleidsregel met de daarin opgenomen geldigheidsduur, anders dan de minister stelt, niet los van de Kennisgeving kan worden gezien.

Of de in de Tijdelijke beleidsregel gekozen geldigheidsduur van vergunningen van minimaal vijf jaar dan wel de situatie waarbij voor de duur van de vergunning wordt aangesloten bij de nog resterende looptijd van een andere vergunning op dezelfde verzorgingsplaats gerechtvaardigd is, zal de Afdeling in de volgende overwegingen behandelen.

13.5. Zoals hiervoor al onder 13.4 is overwogen, moeten vergunningen die om een dwingende reden van algemeen belang in aantal zijn beperkt, voor een passende beperkte duur worden verleend. De Afdeling licht dat als volgt toe.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 21 juli 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1588](#), overwogen dat de toepassing van artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet tot dezelfde uitkomst moet leiden als de toepassing van artikel 33, vijfde lid, van de Dienstenwet over natuurlijke schaarse vergunningen. In artikel 33, vijfde lid, is bepaald dat een bevoegde instantie een natuurlijke schaarse vergunning verleent voor een passende beperkte duur.

Voor de vraag wat een passende beperkte duur is, verwijst de Afdeling naar Overweging 62 van de preambule van de Dienstenrichtlijn. Daarin staat: "Wanneer het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is wegens een schaarste aan natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden, moet een selectieprocedure worden vastgesteld om uit verscheidene gegadigden te kiezen, teneinde via de werking van de vrije markt de kwaliteit en voorwaarden van het dienstenaanbod voor de gebruikers te verbeteren. Deze procedure moet transparant en onpartijdig zijn en de verleende vergunning mag niet buitensporig lang geldig zijn, automatisch worden verlengd of enig voordeel toekennen aan de dienstverrichter wiens vergunning net is komen te vervallen. In het bijzonder moet de geldigheidsduur van de vergunning zodanig worden vastgesteld dat de vrije mededinging niet in grotere mate wordt belemmerd of beperkt dan nodig is met het oog op de afschrijving van de investeringen en een billijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal. Deze bepaling belet de lidstaten niet het aantal vergunningen te beperken om andere redenen dan de schaarste van de natuurlijke hulpbronnen of de technische mogelijkheden. Op deze vergunningen zijn in elk geval de overige bepalingen van deze richtlijn inzake het vergunningstelsel van toepassing."

Dit betekent dus dat ook vergunningen als bedoeld in artikel 33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dienstenwet voor een passende beperkte duur moeten worden verleend.

13.6. Uit het voorgaande volgt dat bij het bepalen van een passende beperkte duur van een beleidsmatig schaarse vergunning, zoals in dit geval aan de orde, de terugverdiensduur van noodzakelijke investeringen als factor moet worden meegenomen. Van belang is of de Tijdelijke beleidsregel en de daarop gebaseerde Wbr-vergunning Fastned voldoende tijd bieden om door haar gepleegde en nog te plegen redelijkerwijs noodzakelijk te achten investeringen, te kunnen terugverdienen.

13.7. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister door in de Tijdelijke beleidsregel een zogenoemde 'kap' te zetten op een geldigheidsduur van vijf jaar voldoende heeft gemotiveerd dat binnen die termijn de gepleegde en nog te plegen redelijkerwijs noodzakelijk te achten investeringen kunnen worden terugverdiend. De Afdeling overweegt als volgt.

De beperking van de looptijd van de vergunningen in de Tijdelijke beleidsregel is volgens de minister nodig om zo snel mogelijk te kunnen werken met het nieuwe verdelingssysteem voor snelladen op verzorgingsplaatsen, waarbij per verzorgingsplaats één kavel energieladen komt met één aanbieder en waarbij concurrentie plaatsvindt tussen de verzorgingsplaatsen en niet op de verzorgingsplaatsen. Het verkorten van de looptijd van vergunningen is volgens de minister geschikt om het doel, namelijk het verzekeren van beschikbaarheid van laadvoorzieningen op verzorgingsplaatsen op lange termijn met het oog op een veilig en doelmatig gebruik van het hoofdwegennet door weggebruikers en een emissieloos wagenpark in 2050, te bereiken. In de toelichting bij de Tijdelijke beleidsregel is opgenomen dat het van belang is om te onderkennen dat de geldigheidsduur niet tot elke korte duur kan worden beperkt en dat een te korte geldigheidsduur tot gevolg zal hebben dat aanbieders niet meer in staat zijn hun gepleegde investeringen terug te verdienen. Ook is vermeld dat vergunningverlening met een kortere geldigheidsduur dan vijf jaar (de eerder genoemde 'kap' van vijf jaar), rekening houdend met de benodigde realisatietermijn, onvoldoende geschikt wordt geacht om zeker te stellen dat vergunningen die na de inwerkingtreding van deze beleidsregel worden verleend, de invoering van het nieuwe stelsel niet in de weg zullen staan.

Naar het oordeel van de Afdeling zit in de genoemde termijn van vijf jaar de veronderstelling van de minister dat een termijn van vijf jaar voldoende is om de noodzakelijke investeringen terug te verdienen en dat aansluiten bij een nog resterende looptijd van een andere, eerder verleende vergunning voor een basisvoorziening op de betreffende verzorgingsplaats van vijf jaar of meer, zoals is bepaald in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Tijdelijke beleidsregel, daarom dus voldoende is om noodzakelijke investeringen terug te verdienen. De minister heeft niet in de Tijdelijke beleidsregel en ook niet op de zitting of in de reactie op de vragen van de Afdeling na heropening van het onderzoek, gemotiveerd waarom bij een termijn van vijf jaar een gedane noodzakelijke investering in het algemeen terugverdienbaar is. Daardoor is ook niet onderbouwd of in een specifiek geval voor de geldigheidsduur van de vergunning kan worden aangesloten bij een nog resterende looptijd van een andere, eerder verleende vergunning voor een basisvoorziening op de betreffende verzorgingsplaats. Op de zitting heeft de minister toegelicht dat geen onderzoek is gedaan naar de mogelijkheid om binnen vijf jaar de noodzakelijke investeringen te kunnen terugverdienen en ook geen cijfers over de individuele of gemiddelde terugverdiensduur bekend zijn. De stelling van de minister op zitting dat uit de praktijk blijkt dat ook regelmatig vergunningaanvragen voor bijvoorbeeld vijf en zeven jaar zijn gedaan en dat daaruit volgt dat binnen dergelijke termijnen gedane investeringen kennelijk kunnen worden terugverdiend, is een onvoldoende onderbouwing van de terugverdiensduur voor de noodzakelijke investeringen.

De Afdeling kan de minister volgen in zijn standpunt dat de terugverdientijd niet per afzonderlijke vergunning of vergunninghouder behoeft te worden bepaald. Dat leidt, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 21 juli 2021, tot willekeur en is daarom niet verenigbaar met de vereiste rechtszekerheid voor de betrokken vergunninghouders en (potentiële) gegadigden voor de vergunningen. De minister zal de terugverdientijd echter wel gemotiveerd moeten onderbouwen. Dat kan bijvoorbeeld door voor deze branche vast te stellen binnen welke termijn gemiddeld genomen de noodzakelijke investeringen van de exploitant van de basisvoorziening worden terugverdiend. Hoewel de minister terecht stelt dat uitgangspunt van de Dienstenrichtlijn is dat de concurrentie op de markt niet onnodig mag worden beperkt, ziet de Afdeling, anders dan de minister stelt, niet in dat het hanteren van een gemiddelde leidt tot verlening van vergunningen met een zodanig lange looptijd dat daarmee een strijd met de Dienstenwet en Dienstenrichtlijn ontstaat. De stelling van de minister dat het niet mogelijk is voor deze branche een gemiddelde terugverdientijd te bepalen vanwege het ontbreken van objectieve maatstaven, volgt de Afdeling niet. De minister heeft deze stelling onvoldoende onderbouwd, mede gelet ook op de door Fastned genoemde factoren om tot een gemiddelde terugverdientijd te komen waarmee de minister rekening kan houden. Ook gezien de verschillende door partijen overgelegde onderzoeken, is de Afdeling er niet van overtuigd dat het onmogelijk is om tot een bepaling van de gemiddelde terugverdientijd van gepleegde en te plegen noodzakelijke investeringen in deze branche te komen. Bovendien kan in het beleid worden bepaald in welke gevallen het aansluiten bij een gemiddelde terugverdientijd niet gerechtvaardigd is en waarom dat dan zo is.

13.8. Over de stelling van de minister dat de Dienstenrichtlijn ruimte laat om bij het bepalen van een passende beperkte duur andere factoren te betrekken dan enkel de terugverdientijd van de noodzakelijke investeringen, zoals het belang van een snelle transitie naar een nieuw stelsel van verzorgingsplaatsen dat in het algemeen belang is, overweegt de Afdeling als volgt.

De stelling van de minister impliceert dat er een afweging van belangen heeft plaatsgevonden. Zoals hiervoor onder 13.6 is overwogen, is bij het bepalen van een passende beperkte duur van een beleidsmatig schaarse vergunning de terugverdientijd van noodzakelijke investeringen één van de factoren die moeten worden meegenomen. De minister heeft wel onderbouwd waarom het belang van een snelle transitie naar een nieuw stelsel van verzorgingsplaatsen een korte geldigheidsduur rechtvaardigt, maar heeft daarbij, gelet op wat hiervoor onder 13.7 is overwogen, geen rekening gehouden met de terugverdientijd van noodzakelijke investeringen. Een afweging van deze belangen ontbreekt. Bovendien kan een dergelijke afweging alleen worden gemaakt als ook duidelijk is wat de gemiddelde terugverdientijd van noodzakelijke investeringen is.

13.9. Onder deze omstandigheden is de Afdeling, anders dan de rechtbank, van oordeel dat de Tijdelijke beleidsregel in strijd is met de Dienstenwet. Toepassing van de Tijdelijke beleidsregel is in strijd met artikel 3:46, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en de Tijdelijke beleidsregel moet buiten toepassing worden gelaten. De minister mocht de Tijdelijke beleidsregel daarom niet aan het besluit van 14 februari 2023, zoals gewijzigd bij besluit van 11 juli 2023, ten grondslag leggen. Dat betekent dat het besluit van 14 februari 2023, zoals gewijzigd bij besluit van 11 juli 2023, niet in stand kan blijven. De rechtbank is ten onrechte tot een ander oordeel gekomen.

13.10. Het betoog slaagt. De overige beroepsgronden behoeven daarom geen bespreking meer.

Slotoverwegingen

14. Het hoger beroep is, gelet op wat hiervoor onder 13.7 tot en met 13.10 is overwogen, gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van Fastned tegen het besluit van besluit van 14 februari 2023, zoals gewijzigd bij besluit van 11 juli 2023, gegrond verklaren. Dat besluit moet worden vernietigd wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46, eerste lid, van de Awb. Het voorgaande betekent dat de minister een nieuw besluit dient te nemen met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen. De Afdeling licht nog het volgende toe. Anders dan volgt uit het hoger beroep van Fastned, kan niet worden volstaan met een vernietiging van de geldigheidsduur van het besluit van 14 februari 2023, zoals gewijzigd bij besluit van 11 juli 2023. Dat zou immers betekenen dat de aan Fastned verleende vergunning, te weten een schaarse vergunning die niet voor onbepaalde tijd mag worden verleend, in strijd is met de Dienstenwet.

15. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling 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.

16. De minister moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 21 juli 2023 in zaak nr. 23/1181;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 14 februari 2023, kenmerk RWS-2023/4445, zoals gewijzigd bij besluit van 11 juli 2023, kenmerk RWS-2023/26254;

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

VI. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Waterstaat tot vergoeding van bij Fastned B.V. in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.941,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan Fastned B.V. het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 913,00 voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. B. Meijer en mr. M.J.M. Ristra-Peeters, leden, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, griffier.

w.g. Hoekstra
voorzitter

w.g. Montagne
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 december 2025

374