

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3445

Datum uitspraak

24 juni 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 29 maart 2023 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan The Fast Charging Network B.V. een vergunning verleend om twee elektrische laadplekken op de verzorgingsplaats Bisde langs de A2 in de gemeente West Betuwe (nabij Beesd) te verplaatsen. Op de verzorgingsplaats Bisde exploiteert EG Retail een Esso-tankstation. De minister heeft op 7 januari 2014 voor de verzorgingsplaats Bisde aan The Fast Charging Network (voorheen Mister Green) een vergunning op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) verleend voor een energielaadpunt voor elektrische motorvoertuigen. Bij besluit van 19 oktober 2021 heeft de minister aan Fastned B.V. een Wbr-vergunning verleend voor een oplaadstation met acht opstelplaatsen en een wachtzone op de verzorgingsplaats Bisde. Het oplaadstation van Fastned is aangevraagd op de plek waar The Fast Charging Network B.V. een laadpunt voor elektrische motorvoertuigen heeft. Na de aan Fastned verleende vergunning van 19 oktober 2021 heeft The Fast Charging Network op 25 juli 2022 een aanvraag bij de minister ingediend om de aan haar op 7 januari 2014 verleende vergunning in die zin te wijzigen dat zij haar twee elektrische laadplekken op de verzorgingsplaats mag verplaatsen. De twee laadplekken van The Fast Charging Network komen na het oplaadstation van Fastned te liggen. Bij besluit van 29 maart 2023 heeft de minister aan The Fast Charging Network de gevraagde vergunning verleend. Deze vergunning is in deze zaak in het geding.

Volledige tekst
202400038/1/R1.

Datum uitspraak: 24 juni 2026

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

EG Retail (Netherlands) B.V., gevestigd in Breda,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 17 november 2023 in zaak nr. 23/2865 in het geding tussen:

EG Retail

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Procesverloop

Bij besluit van 29 maart 2023 heeft de minister aan The Fast Charging Network B.V. een vergunning verleend om twee elektrische laadplekken op de verzorgingsplaats Bide langs de A2 in de gemeente West Betuwe (nabij Beesd) te verplaatsen.

Bij uitspraak van 17 november 2023 heeft de rechtbank het door EG Retail daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft EG Retail hoger beroep ingesteld.

The Fast Charging Network en de minister hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 19 januari 2026, waar EG Retail, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. V. Leijh, advocaat in Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. L.J. Hamstra, zijn verschenen. Verder is op de zitting The Fast Charging Network, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], bijgestaan door mr. L.P.W. Mensink, advocaat in Amsterdam, als partij gehoord. Deze zaak is gelijktijdig op zitting behandeld met onder meer de zaken 202300534-1-R1 (ECLI:NL:RVS:2026:3446) en 202303986-1-R1 (ECLI:NL:RVS:2026:3447), waarin heden (ook) uitspraak is gedaan.

Overwegingen

Overgangsrecht

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Voor de beoordeling van het hoger beroep blijft het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing.

Inleiding

2. Op de verzorgingsplaats Bide exploiteert EG Retail een Esso-tankstation. De minister heeft op 7 januari 2014 voor de verzorgingsplaats Bide aan The Fast Charging Network (voorheen Mister Green) een vergunning op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet

beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) verleend voor een energielaadpunt voor elektrische motorvoertuigen. Bij besluit van 19 oktober 2021 heeft de minister aan Fastned B.V. een Wbr-vergunning verleend voor een oplaadstation met acht opstelplaatsen en een wachtzone op de verzorgingsplaats Bisdé. Het oplaadstation van Fastned is aangevraagd op de plek waar The Fast Charging Network B.V. een laadpunt voor elektrische motorvoertuigen heeft. Na de aan Fastned verleende vergunning van 19 oktober 2021 heeft The Fast Charging Network op 25 juli 2022 een aanvraag bij de minister ingediend om de aan haar op 7 januari 2014 verleende vergunning in die zin te wijzigen dat zij haar twee elektrische laadplekken op de verzorgingsplaats mag verplaatsen. De twee laadplekken van The Fast Charging Network komen na het oplaadstation van Fastned te liggen. Bij besluit van 29 maart 2023 heeft de minister aan The Fast Charging Network de gevraagde vergunning verleend. Deze vergunning is in deze zaak in het geding.

Het hoger beroep

Ontvankelijkheid The Fast Charging Network

3. EG Retail betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat The Fast Charging Network geen belanghebbende is bij haar aanvraag om een Wbr-vergunning zo lang zij geen privaatrechtelijke toestemming heeft om de grond waarop de aanvraag ziet te mogen gebruiken. EG Retail wijst in dit verband op het arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, (het Didam I-arrest). Volgens EG Retail moet er in situaties waarin zowel een privaatrechtelijke als publiekrechtelijke toestemming nodig is, een vaste volgorde worden gehanteerd. Zonder eigendoms- en/of gebruiksrecht is er ook geen belang bij de publiekrechtelijke toestemming voor het gewenste gebruik. Die privaatrechtelijke toestemming kan volgens EG Retail ook niet zo maar worden verleend, omdat de grond op de verzorgingsplaats van de Staat is en zij die grond niet één op één kan uitgeven. Bovendien is één op één uitgifte op verzorgingsplaatsen zonder meer niet mogelijk gelet op het feit dat sinds de wijziging van de Kennisgeving in 2021 een ieder een vergunning kan aanvragen voor een aanvullende voorziening bij de op de verzorgingsplaats aanwezige basisvoorzieningen, zo stelt EG Retail.

3.1. Vast staat dat de gevraagde vergunning strekt tot het plaatsen van een basisvoorziening op gronden die in eigendom zijn van de Staat.

3.2. Iemand die een verzoek om een vergunning indient, is in beginsel belanghebbende bij een beslissing op dat verzoek. Dit kan anders zijn als het verzoek betrekking heeft op gronden die eigendom van een ander zijn of waarop een ander zakelijke rechten heeft. De verzoeker is geen belanghebbende als (a) aannemelijk is gemaakt dat de voorgenomen activiteit niet kan worden uitgevoerd, omdat de rechthebbende daarvoor geen toestemming wil geven en (b) er geen mogelijkheid bestaat om de activiteit uit te voeren tegen de wens van de rechthebbende in (bijvoorbeeld via onteigening of het opleggen van een gedoogplicht). Alleen als een belanghebbende een bestuursorgaan verzoekt om een besluit te nemen, dan is dat verzoek een 'aanvraag' als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Als de verzoeker geen belanghebbende is, dan is zijn verzoek dus geen aanvraag.

3.3. In het Didam I-arrest (HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778) heeft de Hoge Raad overwogen dat uit het gelijkheidsbeginsel voortvloeit dat: "[E]en overheidslichaam dat het voornemen heeft een aan hem toebehorende onroerende zaak te verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. In dat geval zal het

overheidslichaam met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte criteria moeten opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Het gelijkheidsbeginsel brengt ook mee dat het overheidslichaam, teneinde gelijke kansen te realiseren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. Het overheidslichaam moet hierover tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid scheppen door informatie over deze aspecten bekend te maken op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen. De hiervoor [...] bedoelde mededingingsruimte door middel van een selectieprocedure hoeft niet te worden geboden indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval dient het overheidslichaam zijn voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop op zodanige wijze bekend te maken dat een ieder daarvan kennis kan nemen, waarbij het dient te motiveren waarom naar zijn oordeel op grond van de hiervoor bedoelde criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt."

3.4. In het Didam II-arrest (HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661) heeft de Hoge Raad onder 3.2.3 overwogen dat de Didam-regels zijn gebaseerd op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Didam-regels hebben niet de strekking om de geldigheid van daarmee strijdige rechtshandelingen met nietigheid of vernietigbaarheid te treffen. Een koopovereenkomst die in strijd met de Didam-regels is gesloten, is dan ook niet op die grond nietig of vernietigbaar. Onder 3.4.2 heeft de Hoge Raad overwogen dat een overheidslichaam dat in strijd met de Didam-regels overgaat tot verkoop van een onroerende zaak, in beginsel onrechtmatig handelt jegens een (potentiële) gegadigde die bij die verkoop ten onrechte geen gelijke kans heeft gekregen. Dat overheidslichaam kan op die grond schadeplichtig zijn jegens de gegadigde. Verder heeft de Hoge Raad overwogen dat zolang er geen overeenkomst is gesloten die het overheidslichaam verplicht tot levering of zolang de levering aan een ander nog niet heeft plaatsgevonden, onder omstandigheden ook aanleiding kan bestaan om op vordering van de gegadigde het overheidslichaam op die grond te verbieden om tot verkoop of tot levering aan een ander over te gaan.

3.5. De minister stelt zich op het standpunt dat EG Retail belanghebbende is bij een besluit op haar aanvraag. Volgens de minister kan de verplaatsing van de elektrische laadplekken worden gerealiseerd. Verder wijst de minister erop dat voor het realiseren en exploiteren van een basisvoorziening op een verzorgingsplaats moet worden beschikt over zowel een publiekrechtelijke toestemming van de minister in de vorm van een Wbr-vergunning als een privaatrechtelijke toestemming van het Rijksvastgoedbedrijf in de vorm van een huurovereenkomst voor het gebruik van de benodigde grond. De onderhavige procedure heeft uitsluitend betrekking op de Wbr-vergunning. De minister stelt zich op het standpunt dat de onder 3.2 en 3.3 genoemde Didam-arresten er niet toe strekken dat voor basisvoorzieningen elektrisch laadpunt op een verzorgingsplaats nog een keer een verdelingsprocedure wordt doorlopen. Voor het verkrijgen van de Wbr-vergunning voor een basisvoorziening elektrisch laadpunt is met de verdelingsprocedure in 2011/2012 ook voor verzorgingsplaats Bilde al mededingingsruimte geboden. Dit heeft ertoe geleid dat zowel Fastned als The Fast Charging Network (voorheen Mister Green) rechten hebben verkregen voor een Wbr-vergunning, die uiteindelijk ook aan hen is verleend. De wijziging van de vergunning van The Fast Charging Network in de onderhavige procedure verandert niets aan het door haar eerder verkregen recht op een basisvoorziening op verzorgingsplaats Bilde. In zoverre kan The Fast Charging volgens de minister als enige serieuze gegadigde als bedoeld

in de Didam-arresten worden aangemerkt. De minister heeft op de zitting in dit verband gewezen op het arrest van het Hof Den Haag van 22 juli 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:1390, en het arrest van het Hof Arnhem-Leeuwarden van 27 mei 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:3242, r.o. 6.14. Uit die arresten volgt volgens de minister dat de partij aan wie een Wbr-vergunning is verleend kan worden aangemerkt als de enige serieuze gegadigde als bedoeld in de Didam-arresten.

3.6. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat The Fast Charging Network als belanghebbende bij het besluit moet worden aangemerkt. De Afdeling is van oordeel dat, nog daargelaten of uit wat EG Retail heeft aangevoerd kan worden geconcludeerd dat de Didam-regels van toepassing zijn op de nu voorliggende situatie, EG Retail niet-aannemelijk heeft gemaakt dat de gevraagde voorziening niet kan worden uitgevoerd omdat deze is aangevraagd op gronden waarvan de Staat eigenaar is.

Het betoog slaagt niet.

Relevante regelgeving en toetsingskader

4. 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."

5. 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. Bij de beoordeling van aanvragen om een vergunning voor het aanbieden van voorzieningen op een verzorgingsplaats wordt bedoeld beleid betrokken.

6. Voor 2017 was op grond van de Kennisgeving meer dan één basisvoorziening laden per verzorgingsplaats toegestaan. Op 13 maart 2017 is de Kennisgeving gewijzigd, in die zin dat

slechts één basisvoorziening van een elektrisch laadpunt per verzorgingsplaats is toegestaan. Op verzorgingsplaatsen die voor inwerkingtreding van deze wijziging al zijn opengesteld en waar reeds een vergunninghouder van een elektrisch laadpunt als basisvoorziening aanwezig is, wordt geen vergunning verleend voor een nieuwe basisvoorziening van een elektrisch laadpunt. Lopende aanvragen worden beoordeeld naar de situatie zoals deze gold voor de inwerkingtreding van deze wijziging.

Overgangsrecht Kennisgeving 2017

7. EG Retail betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat vergunningverlening voor een tweede basisvoorziening energielaadpunt door toepassing van overgangsrecht onrechtmatig is. Volgens EG Retail is het in de Kennisgeving 2017 opgenomen overgangsrecht in strijd met de Wbr en moet het daarom buiten toepassing worden gelaten. Zij wijst erop dat uit de Kennisgeving 2017 en de bijbehorende toelichting al blijkt dat slechts één basisvoorziening laden per verzorgingsplaats is toegestaan, omdat in algemene zin een doelmatige inrichting van de schaarse grond op een verzorgingsplaats zich niet verdraagt met de aanwezigheid van een tweede exploitant. Ook blijkt daaruit dat de verkeersveiligheid op een verzorgingsplaats in algemene zin niet gebaat is bij meer dan één basisvoorziening van een elektrisch laadpunt. Veiligheid en doelmatigheid maken dus dat er in algemene zin geen tweede basisvoorziening energielaadpunt kan worden toegestaan, zo stelt EG Retail. Uitzonderingen daarop zouden volgens haar zeer beperkt moeten zijn. Verkregen rechten die samenhangen met aanvragen voor een tweede basisvoorziening die voorafgaand aan de wijziging van de Kennisgeving 2017 zijn ingediend, zijn volgens haar niet zo'n uitzondering. Omdat de aanvraag van The Fast Charging Network voorziet in het verplaatsen van een - op dat moment - tweede basisvoorziening voor laden op verzorgingsplaats Bilde, had die aanvraag al hierom moeten worden geweigerd, zo stelt EG Retail. Bovendien is er volgens EG Retail geen sprake van een lopende aanvraag als bedoeld in de Kennisgeving 2017. EG Retail voert aan dat een wijziging van de locatie van een basisvoorziening moet geschieden door een nieuwe aanvraag in te dienen. De Wbr staat er volgens haar aan in de weg om met een wijzigingsvergunning de locatie van de basisvoorziening energielaadpunt te wijzigen.

7.1. De rechtbank heeft terecht geen aanknopingspunten gezien voor het oordeel dat het in de Kennisgeving van 2017 opgenomen overgangsrecht buiten toepassing moet worden gelaten. Het in de Kennisgeving van 2017 opgenomen overgangsrecht is niet in strijd met de Wbr. De Afdeling verwijst ter onderbouwing van dit oordeel naar rechtsoverwegingen 7.1, 7.2 en 7.3 in haar uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2026:3446. De Afdeling voegt daaraan toe dat in de Kennisgeving niet is gedefinieerd wat onder lopende aanvragen moet worden verstaan. De minister heeft toegelicht dat een lopende aanvraag als bedoeld in de Kennisgeving betekent dat rechten die uit eerdere aanvragen voortvloeien, moeten worden geëerbiedigd. Volgens de minister gaat het bij het overgangsrecht om het respecteren van de met de verdelingsprocedure in 2011/2012 verkregen rechten, waarbij de volgorde van afhandeling van de aanvragen is verdeeld en ook het recht is toegekend om een aanvraag op een later moment nog te mogen aanvullen. De minister wijst erop dat de toegekende rechten dus niet zien op bijvoorbeeld het aantal laadpalen. Gelet op de in Kennisgeving 2017 geschetste gang van zaken vanaf de verdelingsprocedure in 2011/2012, ziet de Afdeling geen aanleiding aan deze toelichting van de minister te twijfelen.

7.2. Dit betekent dat de rechtbank terecht geen aanleiding heeft gezien voor het oordeel dat de wijziging van de Kennisgeving in 2017 in de weg staat aan de aan The Fast Charging Network bij besluit van 29 maart 2023 verleende vergunning om haar laadplekken op verzorgingsplaats Bilde 20 meter te verplaatsen op de verzorgingsplaats. Voor verzorgingsplaats Bilde hebben zowel MisterGreen (thans The Fast Charging Network) en

Fastned op grond van de verdelingsprocedure in 2011/2012 rechten verkregen voor een basisvoorziening laden. MisterGreen (thans The Fast Charging Network) heeft op 9 januari 2012 een aanvraag voor een basisvoorziening elektrisch laden ingediend en Fastned op 20 december 2011, aangevuld op 23 november 2020. De vergunning voor de door MisterGreen (thans The Fast Charging Network) aangevraagde basisvoorziening laden is in 2014 verleend. De vergunning voor de door Fastned aangevraagde basisvoorziening laden is op 19 oktober 2021 verleend. Met de door de The Fast Charging Network op 25 juli 2022 ingediende aanvraag wordt geen wijziging gebracht in de eerder verkregen rechten die voortvloeien uit de verdelingsprocedure in 2011/2012. Immers, er wordt met de aan The Fast Charging Network bij besluit van 29 maart 2023 verleende vergunning geen vergunning verleend voor een nieuwe (lees: extra) basisvoorziening. Op de verzorgingsplaats waren twee basisvoorzieningen elektrisch laden toegestaan en dat is nog steeds het geval, met dien verstande dat één basisvoorziening wordt gewijzigd van locatie. Dat de wijzigingsvergunning ziet op een andere plek op de verzorgingsplaats, 20 meter verderop, maakt het voorgaande niet anders. Dit betekent dat de basisvoorziening van The Fast Charging Network, net als die van Fastned (vergelijk de uitspraak van heden, [ECLI:NL:RVS:2026:3446](#)), onder het overgangsrecht van de Kennisgeving 2017 valt.

7.3. De rechtbank heeft vervolgens terecht overwogen dat het toetsingskader voor het wijzigen van de in 2014 aan MisterGreen (The Fast Charging Network) verleende vergunning artikel 3 van de Wbr is. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat een doelmatig en veilig gebruik van de verzorgingsplaats als bedoeld in artikel 3 van de Wbr niet aan verlening van de door The Fast Charging Network gevraagde vergunning in de weg staat. De Afdeling ziet met de rechtbank geen aanleiding om hieraan te twijfelen. EG Retail heeft bovendien geen gronden aangevoerd die bestrijden dat het doelmatig en veilig gebruik van de verzorgingsplaats Bide aan vergunningverlening in de weg staat.

7.4. Het betoog slaagt niet.

Slotoverwegingen

8. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

9. EG Retail heeft verzocht om het college te veroordelen tot vergoeding van de door haar geleden schade als bedoeld in artikel 8:88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb. Uit het voorgaande volgt dat geen sprake is van een onrechtmatig besluit. Er is dan ook geen grondslag voor het vergoeden van schade als bedoeld in artikel 8:88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb. Het verzoek zal worden afgewezen.

10. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. B. Meijer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, griffier.

w.g. Meijer

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Montagne
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 juni 2026

374