

**RECHTBANK DEN HAAG**

zaaknummer / rolnummer: C/09/555491 / HA ZA 18-726

**Vonnis van 14 april 2021**

in de zaak van

1. **FASTNED B.V.** te Amsterdam,
2. **MISTERGREEN FAST CHARGING NETWORK B.V.** te Amsterdam,  
eiseressen,  
advocaat mr. L.P.W. Mensink te Amsterdam,

tegen

**DE STAAT DER NEDERLANDEN** te Den Haag,  
gedaagde,  
advocaat mr. T.W. Franssen te Den Haag,

waarin zich heeft gevoegd aan de zijde van de Staat:

1. **VERENIGING PARTICULIERE RIJKSWEGVERGUNNINGEN VAN TANKSTATIONS** te Rijswijk,
2. **VERENIGING NEDERLANDSE PETROLEUMINDUSTRIE** te Den Haag,
3. **FEDERATIE WEGVERZORGENDE HORECABEDRIJVEN** te Zaltbommel.
4. **ENVIEM RETAIL NEDERLAND B.V.** te Harderwijk,  
advocaat: mr. J. Ph. Van Lochem.

Eiseressen worden afzonderlijk 'Fastned' en 'MisterGreen' en gezamenlijk: Fastned c.s. genoemd. Gedaagde wordt 'de Staat' genoemd. Gevoegde partijen sub 1-4 worden afzonderlijk 'VPR', 'VNP', 'FWH' en 'Enviem', en gezamenlijk 'VPR c.s.' genoemd. Gedaagde en gevoegde partijen gezamenlijk worden aangeduid als 'de Staat c.s.'.

**1. De procedure**

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- het vonnis in het voegingsincident van 19 december 2018,
- het proces-verbaal van de op 13 februari 2020 gehouden comparitie.

1.2. Het proces-verbaal van de comparitie is buiten aanwezigheid van partijen opgemaakt. Zij zijn in de gelegenheid gesteld opmerkingen van feitelijke aard op de verslaglegging kenbaar te maken, maar hebben hiervan geen gebruik gemaakt.

1.3. Na de comparitie is de procedure op verzoek van partijen aangehouden in verband met een mediationtraject. Dit traject heeft niet tot een minnelijke regeling geleid. Partijen hebben vervolgens vonnis gevraagd, waarna vonnis is bepaald op heden.

---

## 2. De feiten

2.1. Fastned c.s. exploiteert energielaadpalen op verzorgingsplaatsen langs Nederlandse snelwegen. De Staat is eigenaar van vrijwel alle gronden langs de Nederlandse snelwegen waarop verzorgingsplaatsen zijn gevestigd.

### *MDW-traject, Convenant en functiescheiding*

2.2. Op verzorgingsplaatsen waren in de jaren '90 van de vorige eeuw alleen tankstations en wegrestaurants gevestigd. De rechten van de tankstationhouders waren geregeld in vergunningen en huurrechten met onbepaalde looptijd; de rechten van de wegrestaurants waren geregeld in langdurige vergunningen en erfpachtovereenkomsten met een looptijd van 99 jaar.

2.3. In 1994 heeft de Staat een plan ontwikkeld voor Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. In het kader van deze 'MDW-operatie' is in 1997 het 'MDW-traject Benzine' gestart.

2.4. Binnen het MDW-traject Benzine is de Staat in onderhandeling getreden met VPR c.s. over een nieuwe uitgiftesystematiek voor de verkooppunten van motorbrandstof langs het rijkswegennet. Uiteindelijk is gekozen voor een veilingssysteem. Om dit nieuwe systeem te kunnen ontwikkelen, moesten (leden van) VPR c.s. hun langdurige rechten opgeven. De onderhandelingen tussen de Staat en VPR c.s. hebben geleid tot het "Convenant alternatief traject 'MDW benzine hoofdwegennet'" van 13 april 2000 (hierna: het Convenant).

2.5. In het kader van de MDW-operatie is de Staat vanaf 1998 ook met VPR c.s. in overleg getreden over de toen nog bestaande beleidsmatige functiescheiding tussen benzinestations en wegrestaurants. De Staat wilde deze functiescheiding opheffen; hierover is in 2000 echter nog geen overeenstemming bereikt. Na het sluiten van het Convenant zijn de besprekingen rond het opheffen van de functiescheiding weer hervat.

### *Kennisgeving 2004, basisvoorzieningen en aanvullende voorzieningen*

2.6. De Staat heeft het nieuwe beleid voor het verlenen van toestemming voor het exploiteren van voorzieningen op verzorgingsplaatsen op 22 maart 2004 neergelegd in de Kennisgeving 'Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen (Stct. 2004/56, p. 19; hierna: Kennisgeving 2004). De Kennisgeving was gebaseerd op zowel de afspraken uit het Convenant als de inmiddels met VPR c.s. gemaakte afspraken over de functiescheiding en bevatte onder meer de volgende passages:

#### ***"2. Aanleiding tot herziening***

*Tot 1 januari 2004 kenden we op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen uitsluitend benzinestations en wegrestaurants. Deze waren van elkaar gescheiden in die zin dat er of een vergunning werd verleend voor een benzinestation of voor een wegrestaurant. Deze functiescheiding is per 1 januari 2004 opgeheven. Door de opheffing van de functiescheiding is een nieuw type bedrijf geïntroduceerd: het servicestation. (...)*

*(...)*

*Daarnaast blijkt er vanuit de vergunninghouders vraag naar aanvullende voorzieningen te zijn waarvan het aanbieden onder het vorige beleid niet was toegestaan. (...)*

### **3. Verzorgingsplaatsen langs rijkswegen**

(...)

*Een benzinstation heeft als hoofdactiviteit de verkoop van motorbrandstoffen. In de gemakswinkel van een benzinstation kan sprake zijn van beperkte restauratieve diensten.*

*Een wegrestaurant heeft als hoofdactiviteit het verlenen van uitgebreide restauratieve diensten.*

*Een servicestation heeft als hoofdactiviteit de verkoop van motorbrandstoffen en het verlenen van uitgebreide restauratieve diensten.*

*Bij de basisvoorzieningen dient voldoende parkeerruimte aanwezig te zijn.*

*De vergunninghouder van een basisvoorziening mag aanvullende voorzieningen aanbieden. Aanvullende voorzieningen zijn toegestaan voor zover daarvoor op de verzorgingsplaats voldoende ruimte beschikbaar is en de aanvullende voorzieningen een functionele relatie met het weggebruik hebben. Daarnaast mogen aanvullende voorzieningen geen afbreuk doen aan de verkeersveiligheid en de sociale veiligheid en geen verkeersaantrekkende werking hebben. Gedacht kan worden aan een autowasplaats, aan een faciliteit voor kleine reparaties, aan een afstelplaats voor dode hoekspiegels, aan gemakswinkels en aan communicatie faciliteiten. (...)*

(...)

### **5. Vergunning en voorschriften**

*Voor het vestigen van een basisvoorziening, het wijzigen van een basisvoorziening, het aanbieden van aanvullende voorzieningen, het plaatsen van reclame en informatieborden is een vergunning op basis van de Wet beheer*

*Rijkswaterstaatswerken van Rijkswaterstaat vereist.*

*Aanvragen zullen door de betrokken dienst van Rijkswaterstaat worden getoetst op o.a. 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.*

*Bovendien zijn vergunninghouders gehouden aan andere relevante wet- en regelgeving zoals de Winkeltijdenwet, de Drank- en Horecawet, de Arbowet, het bestemmingsplan, het Bouwbesluit, de milieuwetgeving, Provinciale Landschapsverordeningen en plaatselijke regels en verordeningen.”*

#### *Benzinewet*

2.7. Op 31 juli 2005 is de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen (hierna: de Benzinewet) in werking getreden. De memorie van toelichting op het wetsvoorstel (*Kamerstukken II 2004–2005, 29 951, nr. 3*) vermeldt dat het doel van deze wet is het vergroten van de prijsconcurrentie op en het verruimen van de toetredingsmogelijkheden tot de markt van de verkoop van motorbrandstoffen langs wegen in beheer bij het Rijk. De Benzinewet bevat (in artikel 17) een tot 2024 geldende beperking van de mogelijkheid om verzorgingsplaatsen – met voorzieningen ten behoeve van de weggebruikers – uit te breiden. In de memorie van toelichting is toegelicht dat de ratio van deze regeling is gelegen in de bescherming van de veilingopbrengst van de eerste veilingronde. Aangezien de veilingopbrengst van de eerste veilingronde ten goede komt aan de zittende onderneming op elke locatie en aangezien de veilingopbrengst per locatie mede wordt bepaald door het totale aantal benzinstations, is het in het belang van de wederpartijen van de Staat bij het Convenant dat de opbrengsten van de eerste veilingronde

---

niet worden ondergraven door een onbeperkte vestiging van nieuwe locaties, aldus de memorie van toelichting, die afsluit met de opmerking dat op termijn deze beperkingen echter volledig vervallen.

*Kennisgeving 2011, energielaadpunt als nieuwe basisvoorziening*

2.8. In de jaren na het totstandkomen van het Convenant en de Benzinewet heeft het elektrisch rijden een vlucht genomen. De overheid wilde deze ontwikkeling stimuleren en heeft bij de zittende benzinestation-exploitanten gepolst of zij interesse hadden om energielaadpunten te realiseren. Zij hadden daarin geen interesse, waarna de Staat over de realisatie van energielaadpunten in onderhandeling is getreden met onder meer een rechtsvoorganger van Fastned, Breesaap.

2.9. De onderhandelingen met Breesaap vormden de basis voor de Kennisgeving Wijziging Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen van 20 december 2011 (*Stct.* 2011/23149, hierna: Kennisgeving 2011), die voor zover hier relevant bepaalde dat vanaf 10 januari 2012 op een verzorgingsplaats langs rijkswegen ook als basisvoorziening een energielaadpunt kan worden toegestaan, waarbij is bepaald dat een energielaadpunt als hoofdactiviteit de verkoop van motorenergie heeft.

2.10. Gegadigden voor een concessie voor het plaatsen en exploiteren van een energielaadpunt op een verzorgingsplaats konden zich vóór 16 januari 2012 aanmelden bij Rijkswaterstaat. Fastned en MisterGreen waren twee van de zes gegadigden die zich voor de deadline hebben aangemeld.

2.11. Concessies waarvoor zich meerdere gegadigden hadden gemeld, zijn vergeven via een op 2 mei 2012 gehouden loting. Fastned verkreeg rechten op de exploitatie van laadstations op in totaal 201 van de 245 beschikbare verzorgingsplaatsen.

*Aanvullende voorzieningen bij energielaadpunten?*

2.12. Op donderdag 19 april 2012 heeft de programmamanager elektrisch rijden van Rijkswaterstaat (hierna: RWS), Frank ten Wolde, een e-mail aan Fastned gestuurd met als onderwerp "Invulling Wbr-vergunning". In het bericht, dat hij in Cc aan enkele collega's binnen RWS stuurde, schreef hij onder meer het volgende:

*"Van meerdere kanten ontvang ik signalen dat Breesaap/Fastned met RWS districten in gesprek is over de invulling van de Wbr vergunning. Fijn dat dit zo voorspoedig verloopt. De beelden welke door Breesaap/Fastned worden geschetst zijn ruimer dan RWS op dit moment wil faciliteren. Dit zorgt voor heel veel ruis binnen onze organisatie, wat onze werkprocessen en verwerkingstijd niet ten goede komt!*

*Maandag is door RWS duidelijk kenbaar gemaakt dat zij in dit stadium uitgaat van maximaal 2 oplaadpalen met in totaal 4 opstelplaatsen. (...) Een dakje om droog te staan, kan m.i. wel vergund worden, alleen als er ruimte is op de vzpl. Beoordeling is aan de RWS districten. Voor een dakconstructie zal waarschijnlijk ook een Wabo-vergunning van de gemeente benodigd zijn.*

*(...) Ik doe een dringend beroep op u om de hierboven geschetste richtlijn aan te houden. RWS wil e-rijden stimuleren, maar heeft op dit moment nog geen verder*

---

*beleid ontwikkeld. Fastned trekt de vergelijking met een benzinstation, RWS nog niet! Dit houdt niet in dat wij negatief tegenover uw plannen staan, maar deze conform de bestaande regelgeving niet tot uitvoer kunnen brengen.”*

2.13. Mede in vervolg op de e-mail van 19 april 2012 van RWS hebben gesprekken plaatsgevonden tussen Fastned, het Ministerie van Economische Zaken en Rijkswaterstaat. Tijdens die gesprekken heeft Fastned enkele vragen geformuleerd, waarop Rijkswaterstaat (Frank ten Wolde) per e-mail van 8 april 2013 onder meer het volgende heeft geantwoord:

*“De aangehaalde Kennisgeving (Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen, Stct. 2004, nr. 56) is daarover helder. Een aanvullende voorziening kan worden aangeboden door een vergunninghouder, indien aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. In dit verband kunnen worden genoemd de eisen dat er geen verkeersaantrekkende werking is, dat er voldoende ruimte op de verzorgingsplaats aanwezig is (vgl. hoofdstuk 2, 3 en 5) en dat de doelmatige inrichting van de verzorgingsplaats verzekerd is (hoofdstuk 5). Van belang is dat bij de benzinstations een gemakswinkel aanwezig is (en op een enkele locatie ook bij een wegrestaurant). Door een dergelijke faciliteit wordt al voorzien in het winkelaanbod ten behoeve van de weggebruiker, zoals aangegeven in de Kennisgeving. Met een doelmatige inrichting van de veelal beperkte ruimte op een verzorgingsplaats, verdraagt zich veelal niet dat een aanvullende voorziening op dezelfde verzorgingsplaats op meer dan één plaats aanwezig is. Dat hierop een uitzondering moet worden gemaakt voor een door Fastned te exploiteren winkel is niet gebleken op één van de verzorgingsplaatsen waar Fastned een energielaadpunt wenst te realiseren. Dat de Kennisgeving zou aangeven dat elke basisvoorziening een aanvullende voorziening zou mogen exploiteren, is een misvatting gelet op de door de Kennisgeving gestelde randvoorwaarden. Voor zover de beoogde winkel een horeca-functie zou hebben, stuit dat (eveneens) af op het verbod van de Benzinewet (Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen) dat tot 1-1-2024 geen nieuw servicestation mag worden opgericht.”*

2.14. Per 21 november 2013 is de Kennisgeving wijziging Voorzieningen op verzorgingsplaatsen onder meer aldus gewijzigd (Stct. 20 november 2013 2013/32624, hierna: Kennisgeving 2013):

*“Aanvullende voorzieningen  
Het is vergunninghouders van energielaadpunten als basisvoorziening niet toegestaan aanvullende voorzieningen (zoals een gemakswinkel, autowasstraat, snoepautomaat, etc.) aan te bieden.”*

De toelichting op deze wijziging luidde:

*“Aanvullende voorzieningen  
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.”*

- 2.15. Op 24 april 2015 heeft Fastned een Wbr-vergunning aangevraagd voor het plaatsen van aanvullende voorzieningen op de verzorgingsplaats Velder. De minister van infrastructuur en milieu (hierna: de minister) heeft deze vergunning bij besluit van 28 juli 2015 geweigerd en heeft het bezwaar van Fastned tegen deze weigering op 5 april 2016 ongegrond verklaard.
- 2.16. Op 16 februari 2016 heeft Fastned een Wbr-vergunning aangevraagd voor het plaatsen van aanvullende voorzieningen op de verzorgingsplaats De Horn. De minister heeft deze vergunning bij besluit van 12 april 2016 geweigerd en heeft het bezwaar van Fastned tegen deze weigering op 29 augustus 2016 ongegrond verklaard.
- 2.17. Op 4 juli 2017 heeft de Rechtbank Amsterdam het beroep tegen de onder 2.15 en 2.16 bedoelde beslissingen op bezwaar van Fastned gegrond verklaard, met vernietiging van de primaire besluiten. De rechtbank heeft de minister opgedragen binnen zes weken opnieuw te beslissen.
- 2.18. Bij besluit van 22 augustus 2017 heeft de minister de Wbr-vergunning voor aanvullende voorzieningen op De Horn alsnog verleend.
- 2.19. Bij besluit van 29 augustus 2017 heeft de minister het bezwaar tegen de weigering van de Wbr-vergunning voor aanvullende voorzieningen op Velder gedeeltelijk gegrond verklaard, met instandhouding van de weigering van de vergunning.
- 2.20. In zijn uitspraak van 23 januari 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: RvS) de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 4 juli 2017 bevestigd.

### **3. Het geschil**

- 3.1. Fastned c.s. vordert – samengevat – om voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:
- A. voor recht te verklaren dat de Benzinewet noch het daaraan ten grondslag liggende Convenant een belemmering vormt voor de komst van aanvullende voorzieningen bij snellaadstations van Fastned c.s. op verzorgingsplaatsen langs de snelweg (I), althans niet op die verzorgingsplaatsen waar het huurrecht voor het op dezelfde verzorgingsplaats aanwezige motorbrandstofverkooppunt al voor de eerste keer is geveild (II);
  - B. de Staat te gebieden om binnen dertig (30) dagen na dit vonnis aan Fastned het privaatrechtelijke gebruiksrecht te verlenen van de in zijn eigendom zijnde gronden – naar de rechtbank begrijpt: bij verzorgingsplaats De Horn – voor het realiseren van de aanvullende voorzieningen waarvoor Fastned een Wbr-vergunning heeft verkregen (III), op straffe van een dwangsom van € 10.000 per dag of dagdeel dat de Staat daaraan niet voldoet, met een maximum van € 1.000.000 (IV);
  - C. de Staat te gebieden om binnen dertig (30) dagen na dit vonnis aan Fastned het privaatrechtelijke gebruiksrecht te verlenen van de in zijn eigendom zijnde gronden – naar de rechtbank begrijpt: bij verzorgingsplaats Velder – voor het realiseren van de

- aanvullende voorzieningen waarvoor Fastned een Wbr-vergunning heeft verkregen (V), op straffe van een dwangsom van € 10.000 per dag of dagdeel dat de Staat daaraan niet voldoet, met een maximum van € 1.000.000 (VI);
- D. de Staat te gebieden om binnen dertig (30) dagen na dit vonnis aan – naar de rechtbank begrijpt – MisterGreen het privaatrechtelijke gebruiksrecht te verlenen van de in zijn eigendom zijnde gronden – naar de rechtbank begrijpt: bij verzorgingsplaats Hellevliet – voor het realiseren van de aanvullende voorzieningen waarvoor MisterGreen een Wbr-vergunning heeft verkregen (VII), op straffe van een dwangsom van € 10.000 per dag of dagdeel dat de Staat daaraan niet voldoet, met een maximum van € 1.000.000 (VIII);
- E. de Staat te veroordelen tot vergoeding van de schade die Fastned c.s. lijdt als gevolg van de onrechtmatige algemene weigering door de Staat om aanvullende voorzieningen toe te staan bij snellaadstations op verzorgingsplaatsen langs de snelweg, op te maken bij staat en te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf veertien dagen na dit vonnis (IX);
- F. de Staat te veroordelen in de kosten van de procedure (X).

3.2. De Staat c.s. voert verweer.

3.3. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover van belang, nader ingegaan.

#### 4. De beoordeling

4.1. Voor de door haar gewenste aanvullende voorzieningen bij haar snellaadstations langs de snelweg, heeft Fastned c.s. een vergunning nodig én privaatrechtelijke toestemming van de Staat, als eigenaar van de grond. Deze zaak draait om de vraag of de Staat zijn privaatrechtelijke toestemming tot het exploiteren van aanvullende voorzieningen bij energielaadstations kan weigeren op de grond dat het toestaan van die exploitatie de waarde van de in het Convenant met VPR c.s. overeengekomen compensatie zal doen verminderen. De weigeringen vergunningen te verlenen zijn aan de orde geweest in de onder de feiten genoemde bestuursrechtelijke procedures daarover.

4.2. Fastned c.s. stelt dat de algemene weigering van de Staat om aanvullende voorzieningen toe te staan bij haar snellaadstations langs de snelweg onrechtmatig is, alsmede dat de concrete weigeringen ten aanzien van de verzorgingsplaatsen De Horn, Velder en Hellevliet onrechtmatig zijn. Fastned c.s. stelt dat zij als gevolg van dit onrechtmatig handelen schade lijdt.

4.3. Het verweer van de Staat dat het op grond van de dagvaarding niet mogelijk is te bepalen welk doen of nalaten van de Staat Fastned c.s. verstaat onder de “algemene weigering”, gaat niet op. Uit de dagvaarding en de toelichting ter zitting volgt voldoende duidelijk dat het Fastned c.s. te doen is om het beleid om categorisch toestemming te weigeren en de daadwerkelijk geweigerde toestemmingen. Gelet op het nauwgezette verweer dat de Staat in hoofdstuk 8 van zijn conclusie van antwoord heeft gevoerd, heeft de Staat de dagvaarding voldoende begrepen om inhoudelijk verweer te voeren.

*Kennisgeving 2013 is in strijd met Unierecht*

4.4. Fastned c.s. stelt dat de voor het exploiteren van aanvullende voorzieningen nodige overheidstoestemming op grond van het mededingingsrecht en de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG) niet geweigerd mag worden ter bescherming van de economische belangen

---

van zittende partijen, maar alleen ter bescherming van dwingende redenen van algemeen belang. Ook als de Staat benzinstations moet compenseren, mag dat volgens haar niet met een algemeen verbod of het inperken van de rechten van andere marktpartijen. Het beschermen van de veilingopbrengst is volgens Fastned c.s. geen dwingende reden van algemeen belang.

4.5. De Staat meent dat het verlenen van privaatrechtelijke toestemming niet onder de Dienstenrichtlijn valt. De richtlijn ziet volgens de Staat alleen op de toepassing van overheidsgezag, niet op de uitoefening van het eigendomsrecht. De privaatrechtelijke toestemming die Fastned c.s. verlangt, betreft volgens de Staat geen schaars publiek goed.

4.6. De rechtbank is van oordeel dat de Dienstenrichtlijn wel van toepassing is op de Kennisgeving 2013, op grond waarvan de Staat categorisch privaatrechtelijke toestemming weigert voor de door Fastned c.s. gewenste aanvullende voorzieningen. Zij overweegt daartoe het volgende.

4.7. Voorop staat dat sommige begrippen in de Dienstenrichtlijn verdragsautonoom moeten worden uitgelegd. Deze begrippen hebben daardoor niet noodzakelijk dezelfde betekenis als in het nationale recht. Dit geldt onder meer voor de in deze zaak relevante begrippen '*vergunningstelsel*', '*dienst*' en '*dwingende reden van algemeen belang*'.

4.8. De eerste vraag die de rechtbank moet beantwoorden, is of het in de Kennisgeving 2013 neergelegde beleid voor het verlenen van privaatrechtelijke toestemming voor het exploiteren van een winkel op een verzorgingsplaats een vergunningsstelsel in zin van Dienstenrichtlijn betreft. Deze vraag beantwoordt de rechtbank bevestigend.

4.9. De Dienstenrichtlijn is op 28 december 2006 in werking getreden. De richtlijn was dus van kracht op het moment dat de Kennisgevingen 2011 en 2013 door de Staat werden opgesteld, toegepast en gehandhaafd. Daarbij geldt de Dienstenrichtlijn ook in een situatie waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen<sup>1</sup>, zoals in deze zaak het geval is. De activiteit bestaande uit detailhandel in goederen, vormt voor de toepassing van die richtlijn een '*dienst*' in de zin van art. 4 lid 1 Dienstenrichtlijn<sup>2</sup> (Overweging 34 considerans Dienstenrichtlijn). Verder ziet de term '*vergunningstelsel*' van art. 4 lid 6 Dienstenrichtlijn op elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit.<sup>3</sup> Hiervan is sprake in het in de Kennisgevingen 2011 en 2013 neergelegde systeem, waarin exploitanten de Staat om (privaatrechtelijke) toestemming moeten vragen om goederen te mogen verkopen op verzorgingsplaatsen.

4.10. De tweede vraag die de rechtbank moet beantwoorden, is of het in de Kennisgevingen neergelegde beleid voldoet aan de eisen die de Dienstenrichtlijn daaraan stelt. Deze vraag beantwoordt de rechtbank ontkennend. Zij overweegt daartoe als volgt.

<sup>1</sup> Verg. HvJ EU 30-01-2018, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed Beleggingen).

<sup>2</sup> Verg. HvJ EU 30-01-2018, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed Beleggingen).

<sup>3</sup> Zie overweging 39 considerans Dienstenrichtlijn en verg. HvJ EU 14-07-2016, ECLI:EU:C:2016:558 (Promoimpresa).



---

4.11. Artikel 10 lid 2 Dienstenrichtlijn bepaalt onder meer dat vergunningstelsels gebaseerd moeten zijn op criteria die gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang (sub b) die bovendien evenredig zijn met die reden van algemeen belang (sub c). ‘*Dwingende redenen van algemeen belang*’ zijn volgens artikel 2 lid 8 Dienstenrichtlijn: redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie, waaronder de openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid. Zuiver economische doelstellingen (van een lidstaat) kunnen geen dwingende reden van algemeen belang vormen.<sup>4</sup>

4.12. Art. 14 aanhef en onder 5 Richtlijn 2006/123, met het opschrift ‘*Verboden eisen*’, bepaalt dat lidstaten de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk mogen stellen van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of markt vraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning. Dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang. De Staat heeft toegelicht dat de grond voor zijn categorische weigering van de privaatrechtelijke toestemming gelegen is in het beschermen van de veilingopbrengst. De Staat heeft er belang bij dat de met VPR c.s. gemaakte afspraken worden nagekomen, omdat de Staat algemene middelen moet aanwenden ter compensatie van VPR c.s. als hij die afspraken niet nakomt. Het eigen financiële belang van de Staat om geen schadevergoeding wegens wanprestatie te hoeven betalen kwalificeert, onder verwijzing naar rechtsoverweging 4.11 van dit vonnis, echter niet als een dwingende reden van algemeen belang in de zin van de artikel 2 en 10 Dienstenrichtlijn.

4.13. Daarnaast heeft de Staat niet gesteld, en is ook niet gebleken, dat de Staat heeft onderzocht in hoeverre zijn categorische weigering proportioneel is ten opzichte van het gestelde doel. Zo is niet duidelijk hoe de weigering van de toestemming voor aanvullende voorzieningen op de verzorgingsplaatsen De Horn, Kruisoord en Robbenoord zich tot het gestelde doel verhoudt. Bovendien staat op Den Horn geen motorbrandstof-verkooppunt, zodat de opbrengst van de eerste veiling geheel ten goede komt aan de Staat. En de concessies van de verzorgingsplaatsen Kruisoord en Robbenoord zijn al een eerste keer geveild, zodat het risico van ondergraving van de waarde van de veilingopbrengst op die locaties niet meer speelt. Ook is niet gesteld of gebleken dat de Staat heeft afgewogen hoe de categorische weigering zich verhoudt tot het beginsel van de vrije vestiging en het vrije verkeer van diensten binnen de Unie. Zonder nadere toelichting, die ontbreekt, is dit beleid in strijd met dit beginsel.<sup>5</sup> Het in de Kennisgeving 2013 neergelegde beleid voldoet daarom ook niet aan het vereiste van artikel 10 lid 2 sub c Dienstenrichtlijn.

<sup>4</sup> Verg. HvJ EU 24 maart 2011, C-400/08, ECLI:EU:C:2011:172 (Commissie/Spanje).

<sup>5</sup> Verg. HvJ EU 24 maart 2011, C-400/08, ECLI:EU:C:2011:172 (Commissie/Spanje).

4.14. Het voorgaande betekent dat het in de Kennisgeving 2013 neergelegde beleid van de Staat tot categorische weigering van aanvullende voorzieningen bij energielaadpunten ook onrechtmatig is jegens Fastned c.s. wegens strijd met de Dienstenrichtlijn.

4.15. Het betoog van de Staat dat het beleid zich niet tot Fastned c.s. richt en daarom geen verandering brengt in haar rechtspositie (§ 8.2.1 CvA), gaat ten onrechte eraan voorbij dat Fastned c.s. geconfronteerd wordt en is geweest door op dit beleid gebaseerde weigeringen privaatrechtelijke toestemming te verlenen.

4.16. De onrechtmatige gedragingen van de Staat betreffen overigens niet alleen het in de Kennisgevingen opgenomen beleid maar de (stelselmatige) weigering om toestemming te verlenen. De Staat heeft niet alleen sinds 2012 meermalen privaatrechtelijke toestemming voor de exploitatie van aanvullende voorzieningen bij laadstations geweigerd, maar hij heeft ook aangekondigd dit te blijven doen en is deze toestemming ook daadwerkelijk blijven weigeren, óók toen Fastned c.s. de daarvoor benodigde vergunningen had verkregen nadat de bestuursrechter de eerdere besluiten tot weigering van die vergunningen had vernietigd. Gelet op die aangekondigde en feitelijk volgehouden categorische weigering, kan de Staat Fastned c.s. niet tegenwerpen dat zij niet voor alle laadstations Wbr-vergunningen en/of privaatrechtelijke toestemming heeft aangevraagd en ervoor heeft gekozen in deze procedure het beleid aan te vechten.

#### *Verwijzing naar de schadestaatprocedure?*

4.17. Voor toewijzing van de gevorderde schadevergoeding, op te maken bij staat, is vereist dat de mogelijkheid dat schade is of zal worden geleden, aannemelijk is. Aan die eis is voldaan, nu alle partijen hebben benadrukt dat de aanwezigheid van een shop bij een motorbrandstof- of energielaadpunt grote invloed heeft op zowel de omzet als de waarde van de concessie. Verder volgt uit het doeltreffendheidsbeginsel en het recht van eenieder om vergoeding te vorderen van de schade die is veroorzaakt door een overeenkomst of een gedraging die de mededinging kan beperken of vervalsen, dat personen die schade hebben geleden niet alleen vergoeding moeten kunnen vorderen van de reële schade, maar ook van gederfde winst.<sup>6</sup> Tegen die achtergrond acht de rechtbank acht de mogelijkheid aannemelijk dat Fastned c.s. schade heeft geleden en/of zal lijden door het onrechtmatige beleid en de onrechtmatige weigering privaatrechtelijke toestemming te verlenen.

4.18. Voor zover Fastned c.s. met haar schadevorderingen mede het oog heeft op schade als gevolg van de door de bestuursrechter vernietigde weigeringen vergunningen te verlenen, overweegt de rechtbank dat niet valt in te zien dat Fastned c.s. daardoor meer of andere schade heeft geleden dan de schade die als gevolg van het onthouden van privaatrechtelijke toestemming.

#### *De gebodsvorderingen*

4.19. Fastned c.s. vordert – kort gezegd – dat de rechtbank de Staat gebiedt om aan Fastned dan wel MisterGreen het privaatrechtelijke gebruiksrecht te verlenen van de in zijn eigendom zijnde gronden bij de verzorgingsplaatsen De Horn, Velder en Hellevliet, voor het realiseren van de aanvullende voorzieningen waarvoor zij een Wbr-vergunning hebben

<sup>6</sup> Verg. HvJEG 13 juli 2006, ECLI:EU:C:2006:461 (Manfredi).

---

verkregen, en wel op straffe van een dwangsom. Fastned c.s. stelt dat de Staat bij de uitoefening van zijn bevoegdheden als grondeigenaar tot uitgangspunt moet nemen dat zij als vergunninghouder gerechtigd is tot het gebruik van de locatie overeenkomstig de vergunning. Zonder zwaarwegende redenen van algemeen belang is een weigering van het gebruik overeenkomstig de vergunning volgens Fastned c.s. misbruik van eigendomsbevoegdheid.

4.20. Kort gezegd meent de Staat dat de vorderingen niet specifiek genoeg zijn om toegewezen te kunnen worden. Ook als komt vast te staan dat de Staat de toestemming niet op de gegeven gronden kon weigeren, staat nog niet vast dat toestemming zal worden verleend. Over nadere voorwaarden zoals de huurprijs is nog overeenstemming tussen partijen nodig. Verder berust het standpunt van Fastned c.s. op een onjuiste lezing van het arrest Gemeente Amsterdam/Geschiere<sup>7</sup>, aldus de Staat.

4.21. Ten aanzien van openbare zaken met een publieke bestemming, zoals wegen en openbare wateren, geldt dat de rechthebbende het gebruik van een dergelijke zaak door anderen overeenkomstig die publieke bestemming heeft te dulden. Het onderwerpen van dergelijk gebruik aan privaatrechtelijke voorwaarden is niet toegestaan. Gaat het echter om bijzonder gebruik, dan is privaatrechtelijke regulering wel mogelijk voor zover daarmee geen publiekrechtelijke regeling onaanvaardbaar wordt doorkruist. Waar de Staat aan Fastned c.s. een publiekrechtelijke vergunning heeft verleend voor het realiseren van aanvullende voorzieningen, heeft hij bij de uitoefening van zijn bevoegdheid als eigenaar van die grond tot het al of niet verlenen van privaatrechtelijke toestemming, dus tot uitgangspunt te nemen dat Fastned c.s. door de verlening van de vergunning gerechtigd is tot het gebruik van de locatie overeenkomstig de vergunning. Daarom levert een weigering door de Staat van die toestemming aan Fastned c.s. voor het door haar beoogde gebruik van de locatie overeenkomstig de vergunning, misbruik van bevoegdheid op. Dat laatste is niet het geval indien zo zwaarwegende belangen aanwezig zijn die zich verzetten tegen dat gebruik, dat niet gezegd kan worden dat de Staat wegens onevenredigheid tussen zijn belang bij weigering en het belang van Fastned c.s., niet tot die weigering heeft kunnen komen.<sup>8</sup> Tussen partijen is niet in geschil dat het door Fastned c.s. voorgestelde gebruik van de verzorgingsplaatsen in overeenstemming is met de voor de aanvullende voorzieningen verleende Wbr-vergunningen (zogenaamd 'normaal gebruik'). De rechtbank gaat daarom voorbij aan de verweren van de Staat die hij baseert op het arrest Hoogheemraadschap/Götte.<sup>9</sup> Dit arrest ziet op een geval van bijzonder gebruik, dus op gebruik *niet* conform de publiekrechtelijk vergunde bestemming.

4.22. De vraag is dus of het door de Staat gestelde belang bij de weigering van de privaatrechtelijke toestemming zwaarwegend genoeg is om die weigering te kunnen dragen. De Staat stelt dat de grond voor zijn weigering van de privaatrechtelijke toestemming gelegen is in het beschermen van de veilingopbrengst. Verder stelt de Staat dat met het nakomen van de met VPR c.s. gemaakte afspraken een zwaarwegend publiekrechtelijk belang is gemoeid, omdat de Staat algemene middelen moet aanwenden ter compensatie van VPR c.s. als hij die afspraken niet nakomt. Zoals hiervoor, bij toetsing van het beleid om toestemming categoriaal te weigeren aan de Dienstenrichtlijn al is overwogen, zijn de door

<sup>7</sup> HR 5 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH7845.

<sup>8</sup> Verg. HR 5 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH7845 (Gemeente Amsterdam/Geschiere).

<sup>9</sup> Verg. HR 09-11-2012, ECLI:NL:HR:2012:BX0736 (Hoogheemraadschap/Götte).

---

de Staat c.s. genoemde belangen louter economisch van aard en zijn deze niet te duiden als zwaarwegende publiekrechtelijke belangen. Daar komt bij dat niet is gesteld of gebleken dat behartiging van de gestelde belangen niet mogelijk is op een wijze die geen onrechtmatige daad jegens Fastned c.s. vormt.

4.23. Dit betekent dat de door de Staat gestelde belangen niet zwaarwegend genoeg zijn om de weigering van zijn privaatrechtelijke toestemming voor het realiseren van de aanvullende voorzieningen waarvoor Fastned c.s. een Wbr-vergunning heeft, te dragen. Desondanks kan de rechtbank de gevraagde geboden niet als verzocht toewijzen. Hoewel de door de Staat op grond van het onrechtmatige beleid voor de weigeringen aangevoerde redenen die weigeringen niet konden dragen, is niet ondenkbaar dat er in individuele gevallen gegronde redenen zijn om de gevraagde toestemming (deels) te weigeren. Verder heeft de privaatrechtelijke toestemming de vorm van een huurovereenkomst, waarin – zoals de Staat terecht aanvoert – verschillende onderwerpen geregeld worden die in deze procedure niet aan de orde zijn geweest.

4.24. De rechtbank zal daarom de Staat gebieden om binnen 30 dagen na de datum van dit vonnis te beslissen op de verzoeken van Fastned c.s. tot het verlenen van het privaatrechtelijke gebruiksrecht van de in zijn eigendom zijnde verzorgingsplaatsen waarvoor Fastned of MisterGreen een Wbr-vergunning heeft verkregen.

#### *Dwangsommen*

4.25. In deze zaak bespeurt de rechtbank een zekere onwelwillende houding bij de Staat, maar zij gaat er voorshands van uit dat de Staat de veroordelingen zal nakomen, zoals in een rechtsstaat gebruikelijk is. De rechtbank zal de gevorderde dwangsommen daarom afwijzen.

#### *Verklaring voor recht*

4.26. Nu de gevorderde veroordeling tot schadevergoeding op te maken bij staat wordt toegewezen en een gebod wordt toegewezen, heeft Fastned c.s. onvoldoende belang bij toewijzing van de vorderingen om een verklaring voor recht.

#### *Uitvoerbaarheid bij voorraad*

4.27. De Staat verzet zich tegen het uitvoerbaar bij voorraad verklaren van de veroordelingen. Hij stelt er belang bij te hebben geen onomkeerbare stappen te hoeven zetten tot nadat rechtsmiddelen zijn uitgeput. Daar tegenover staat het – naar het oordeel van de rechtbank onder de gegeven omstandigheden zwaarwegender – belang van Fastned c.s. bij het realiseren van de door haar gewenste voorzieningen, waarvoor zij reeds een vergunning heeft verkregen.

#### *Proceskosten*

4.28. De Staat en VPR c.s. zullen als de overwegend in het ongelijk gestelde partijen worden veroordeeld in de kosten van het hoofdgeding en het incident tot voeging. De kosten aan de zijde van Fastned c.s. worden in het incident begroot op nihil, en in de hoofdzaak op:

---

- dagvaarding	€	81,00	
- griffierecht		626,00	
- salaris advocaat		1.126,00	(2,0 punten × tarief € 563)
Totaal	€	1.833,00	

## 5. De beslissing

De rechtbank

5.1. gebiedt de Staat om binnen 30 dagen na dit vonnis nieuwe besluiten te nemen op de verzoeken van Fastned c.s. tot het verlenen van het privaatrechtelijke gebruiksrecht van de in zijn eigendom zijnde verzorgingsplaatsen De Horn, Velder en Hellevliet, voor het realiseren van de aanvullende voorzieningen waarvoor Fastned danwel MisterGreen een Wbr-vergunning heeft verkregen;

5.2. veroordeelt de Staat tot vergoeding van alle door eisers geleden en te lijden schade als gevolg van de onrechtmatige algemene weigering door de Staat om aanvullende voorzieningen toe te staan bij snellaadstations op verzorgingsplaatsen langs de snelweg, op te maken bij staat en te vereffenen volgens de wet, en te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf veertien dagen na dit vonnis;

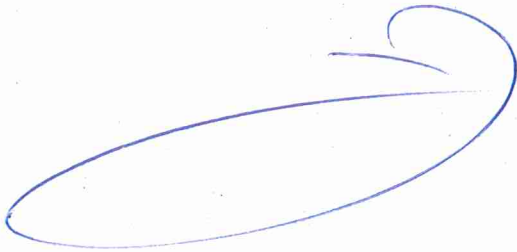
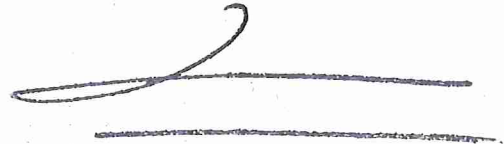
5.3. veroordeelt de Staat in de proceskosten, aan de zijde van Fastned c.s. tot op heden begroot op € 1.833,00,

5.4. verklaart dit vonnis tot zover uitvoerbaar bij voorraad,

5.5. wijst het meer of anders gevorderde af.

Dit vonnis is gewezen door mr. L. Alwin, mr. R.C. Hartendorp en mr. C.J-A. Seinen en in het openbaar uitgesproken op 14 april 2021.

Mr. L. Alwin



Voor griffier/afschrift

14 APR. 2021

De griffier,

type:  
coll: