



Eindrapport

Onderzoek markt- ordening publiek toegankelijk laden

Managementsamenvatting

Nederland beschikt over een van de meest uitgebreide publieke laadnetwerken van Europa, opgebouwd door een combinatie van actieve publieke regie, samenwerking met marktpartijen en een sterke focus op standaardisatie. Nu de markt opschaalt en de opbouwfase overgaat in een fase waarin kwaliteit en gebruikerservaring centraal staan, worden uitdagingen zichtbaar rond prijstransparantie, prijsniveaus, samenwerking tussen partijen, markttoegang, innovatie, toezicht, en handhaving, terwijl tegelijk de ruimtelijke druk en netcongestie toenemen.

In opdracht van het ministerie van IenW heeft RVO, onder de vlag van de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL), onderzocht of de huidige marktordening van publiek toegankelijk laden toekomstbestendig is, en hoe zij kan worden versterkt. Het gaat daarbij om publiek toegankelijk laden op zowel publieke als private grond, met het zwaartepunt op AC-laden.

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd: een analyse van de huidige Nederlandse markt (fase 1), een vergelijking met andere landen en sectoren (fase 2), en het uitwerken van oplossingsrichtingen die via een brede stakeholder-consultatie zijn getoetst (fase 3). De waarde van die aanpak zat in het scherp krijgen van de mogelijke oplossingsrichtingen, hun samenhang en het draagvlak eronder.

Uit het onderzoek komen vier hoofdconclusies naar voren:

- **Versterk de bestaande kaders.** Veel knelpunten komen voort uit kaders die te vrijblijvend of te weinig concreet zijn ingevuld. Deze zijn binnen de bestaande structuur op te lossen — door de eisen via wet- en regelgeving, aanbestedingen en toezicht scherper en beter handhaafbaar te maken. Deze maatregelen zijn *no-regret*: breed gedragen en relatief snel invoerbaar zonder stelselwijzigingen.
- **Creëer landelijke uniformiteit en versterk de publieke regie.** Een belangrijk deel van knelpunten komt niet uit de regels zelf, maar uit onnodige verschillen in hoe die per regio en aanbesteding worden ingevuld. Meer uniformiteit maakt de dienst herkenbaar, voorspelbaar en efficiënter; een sterkere publieke regie geeft daarbij meer sturing op prijs, netcapaciteit, plaatsing en innovatie.
- **Versterk de klantkant.** De gebruiker verdient een centralere plaats. Dit vraagt met name om een betere samenwerking tussen laadpuntexploitanten (CPO's) en laaddienstverleners (MSP's), om een navolgbare prijsopbouw in de waardeketen, en om aandacht voor de prijsbeleving tussen publiek en privaat laden. Ook de zakelijke gebruiker, die een groot deel van het laadvolume vertegenwoordigt, verdient expliciete aandacht.
- **Borg de organisatorische kant.** Meer uniformiteit en regie vragen om een bestendige organisatie. De centrale vraag is welke organisatievorm de uniformering en de aanbestedingen voorbij 2030 kan dragen, wanneer de centrale financiering van de NAL-regio's afloopt, en op welke manier uniformiteit tot stand komt.

Op basis van deze conclusies doet het onderzoek elf aanbevelingen. Zij vormen samen een samenhangend pakket dat begint bij wat nu al kan en breed gedragen is — het versterken van de kaders — en van daaruit opbouwt naar meer uniformiteit en publieke regie, een sterkere klantkant en een bestendige organisatie. Een deel vraagt om overheidsingrijpen via wetgeving, aanbestedingen of toezicht; een ander deel kan de sector zelf oppakken via onderlinge afspraken en standaarden. Bij voorkeur worden zij gezamenlijk opgepakt, met gebruik van de uitvoeringskracht van overheid én markt.

1. **Scherp wetgeving en handhaving aan.** Europees waar mogelijk (AFIR), nationaal waar noodzakelijk, met actief toezicht op CPO en MSP.
2. **Leg prijstransparantie eenduidig vast.** Vóór, tijdens en na het laden, proactieve communicatie, reconstrueerbaar, met kWh als primair prijselement.
3. **Verbeter ad-hoc betalen.** Gebruikersvriendelijk en veilig kunnen laden zonder abonnement of laadpas.
4. **Uniformeer eisen in aanbestedingen.** Consistente toepassing van landelijke eisen, zodat efficiëntie en herkenbaarheid worden vergroot.

5. **Uniformeer slim laden.** Uniformeer de slim-laden-proposities middels het evalueren van lopende initiatieven.
6. **Versterk contractmanagement en naleving.** Professioneel en uniform beheer van de contracten, zodat eisen ook in de uitvoering effect hebben.
7. **Pas standaarden uniform toe.** Niet alleen voorschrijven maar ook uniform toepassen, via sectorafspraken over versiebeheer en gelijke implementaties.
8. **Kies aanbestedingsvormen die publieke regie versterken.** Bij nieuwe aanbestedingen een vorm kiezen die publieke partijen meer regie geeft, in afstemming met andere aanbestedende diensten.
9. **Pas een referentieprijs toe en verbeter de waardeketen.** Van een mark-up naar een commissiemodel, met de ad-hoc prijs aan de paal als referentie in de keten.
10. **Onderzoek de prijsopbouw en -verschillen tussen publiek en privaat laden.** Een gedragen financiële analyse van de prijsopbouw en de prijsverschillen tussen publiek en privaat laden om te beoordelen of aanpassingen noodzakelijk zijn.
11. **Verken de toekomstige organisatorische borging.** Gericht op uniformiteit en publieke regie voorbij 2030 en of een gezamenlijke voorziening voor de klantkant tot verdere verbetering leidt.

De logische vervolgstap is om deze aanbevelingen om te zetten in een concrete actieagenda: wie pakt wat op, met welke partijen en in welke volgorde. Het voorstel is die actieagenda binnen de NAL op te stellen, samen met de partijen die er daadwerkelijk invulling aan kunnen geven.

Management summary

The Netherlands features one of the most extensive public charging networks in Europe, built through a combination of government initiatives and direction, cooperation with market parties and a strong focus on standardisation. As the market scales up and the build-up phase gives way to a phase in which quality and user experience take centre stage, challenges are becoming visible around price transparency, price levels, cooperation between parties, market access, innovation, supervision and enforcement, while at the same time pressure on public space and grid congestion are increasing.

Commissioned by the Ministry of Infrastructure and Water Management (IenW), the Netherlands Enterprise Agency (RVO) — under the banner of the National Charging Infrastructure Agenda (NAL) — has analysed the current market organisation of publicly accessible charging to ensure it is future-proof, and to identify ways to strengthen it. This concerns publicly accessible charging on both public and private land, with a focus on AC charging.

The research was carried out in three phases: an analysis of the current Dutch market (phase 1), a comparison with other countries and sectors (phase 2), and the development of possible solutions that were tested through a broad stakeholder consultation (phase 3). The value of this approach lay in sharpening the possible solutions, their coherence and stakeholder support.

The research yields four main conclusions:

- **Strengthen the existing frameworks.** Many bottlenecks stem from frameworks that are either too vague or that lack firm commitment. These can be resolved within the existing structure — by making the requirements set through legislation, tendering and oversight sharper and more enforceable. These are no-regret measures: broadly supported and relatively quick to introduce without changes to the system.
- **Create national uniformity and a public steering role.** A significant part of the bottlenecks does not arise from the rules themselves, but from unnecessary differences in how they are applied per region and per tender. Greater uniformity makes the service recognisable, predictable and more efficient; a stronger public steering role provides more control over price, grid capacity, installation and innovation.
- **Strengthen the customer side.** The user deserves a more central place. This calls above all for better cooperation between charge point operators (CPOs) and mobility service providers (MSPs), for a traceable price build-up across the value chain, and for attention to the perception of price differences between public and private charging. The business user, who accounts for a large share of charging volume, also deserves explicit attention.
- **Secure the organisational side.** Greater uniformity and steering require an enduring organisation. The central question is which organisational form can carry the harmonisation and the tenders beyond 2030, when the central funding of the NAL regions ends, and how uniformity is to be achieved.

Building on these conclusions, the research makes eleven recommendations. Together they form a coherent package that starts with what is already possible and broadly supported — strengthening the frameworks — and builds from there towards greater uniformity and a stronger public steering role, a stronger customer side and an enduring organisation. Part of this calls for government intervention through legislation, tendering or oversight; another part can be taken up by the sector itself through mutual agreements and standards. Preferably, they are addressed jointly, drawing on the implementation capacity of both government and market.

12. **Sharpen legislation and enforcement.** At the European level where possible (AFIR), nationally where necessary, with active oversight of CPOs and MSPs.
13. **Establish price transparency unambiguously.** Before, during and after charging, proactive communication and reconstructable, with the kWh as the primary price element.
14. **Improve ad-hoc payment.** User-friendly and secure charging without a subscription or charge card.
15. **Harmonise tender requirements.** Consistent application of national requirements, ensuring more efficiency and recognisability.

16. **Harmonise smart charging.** Harmonise the smart-charging propositions by evaluating ongoing initiatives.
17. **Strengthen contract management and compliance.** Professional and uniform management of contracts, ensuring requirements take effect in practice.
18. **Apply standards uniformly.** Do not only prescribe but also apply standards uniformly, through sector agreements on version control and identical implementations.
19. **Choose tendering models that strengthen the public steering role.** In new tenders, choose a form that gives public parties more steering, in coordination with other contracting authorities.
20. **Introduce a reference price and improve the value chain.** From a mark-up to a commission model, with the ad-hoc price at the charge point as the reference across the chain.
21. **Analyse the price breakdown and differences between public and private charging.** A thorough financial analysis of the price breakdown and differences between public and private charging, to assess whether adjustments are necessary.
22. **Explore future organisational safeguarding.** Focused on uniformity and public steering beyond 2030 and/or a shared facility for the customer side leads to further improvement.

The next logical step is to translate these recommendations into a concrete action plan: who takes up what, with which parties, and in what order. The proposal is to draw up this action plan within the NAL, together with the parties that can genuinely give substance to it.

Inhoud

Managementsamenvatting	2
Management summary	4
1 Inleiding van het onderzoek	7
2 Resultaten onderzoek fase 1 & 2	10
2.1 Resultaten fase 1: Analyse huidige marktordening	10
2.2 Resultaten fase 2: Andere landen en sectoren	11
2.3 Conclusie fase 1 & 2	12
3 Aanpak fase 3 - oplossingsrichtingen	13
3.1 Uitgangspunten en randvoorwaarden	14
3.2 Scenario's	15
3.3 Aanpak stakeholderconsultatie	16
4 Analyse reacties stakeholderconsultatie	17
4.1 Respondenten	17
4.2 Algemene indruk van de reacties	18
4.3 Analyse per scenario	18
4.4 De scenario's naast elkaar	20
4.5 Perspectieven per stakeholdertype	20
4.6 Aanvullende oplossingsrichtingen	22
4.7 Uitkomsten consultatie	23
5 Conclusies	24
5.1 Versterk de bestaande kaders	25
5.2 Creëer landelijke uniformiteit en versterk de publieke regie	25
5.3 Versterk de klantkant	25
5.4 Borg de organisatorische kant	26
6 Aanbevelingen	28
6.1 Scherp wetgeving en handhaving aan	29
6.2 Leg prijstransparantie eenduidig vast	29
6.3 Verbeter ad-hoc betalen	30
6.4 Uniformeer eisen in aanbestedingen	30
6.5 Uniformeer slim laden	32
6.6 Versterk contractmanagement en naleving	32
6.7 Pas standaarden uniform toe	32
6.8 Kies aanbestedingsvormen die publieke regie versterken	33
6.9 Pas een referentieprijs toe en verbeter de waardeketen	33
6.10 Onderzoek de prijsopbouw en -verschillen tussen publiek en privaat laden	34
6.11 Verken de toekomstige organisatorische borging	34
7 Tot slot	35



1 Inleiding van het onderzoek

Aanleiding

De Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL) heeft een heldere ambitie voor 2030: elektrisch rijden is normaal geworden — er is voor iedereen, particulier én zakelijk, een toegankelijk, slim en betaalbaar laadnetwerk. Laadinfrastructuur vormt de schakel tussen mobiliteit, energie en ruimte. De eindgebruiker staat centraal en de NAL bereidt het laadnetwerk voor op groei richting 2040.

Nederland heeft een sterke uitgangspositie. Ons land beschikt over een van de meest uitgebreide publieke laadnetwerken van Europa, opgebouwd dankzij een combinatie van actieve publieke regie, samenwerking met marktpartijen en een sterke focus op standaardisatie en innovatie. Het resultaat is een dynamische en toegankelijke markt die een stevige basis biedt voor verdere groei.

Nu de markt verder opschaaft, worden uitdagingen zichtbaar rond prijstransparantie, prijsniveaus, samenwerking, markttoegang, ruimtelijke inpassing en netcongestie. Hoewel op deze thema's stappen worden gezet, speelt de vraag of de huidige marktordening fundamentele karakteristieken bevat die structurele oplossingen op termijn bemoeilijken. Vooruitkijkend naar 2035 en 2050 is het van belang de marktordening zodanig in te richten, dat de verdere groei van elektrisch rijden in goede banen wordt geleid en de transitie naar emissievrije mobiliteit duurzaam kan worden voortgezet.

Tegelijkertijd gaat de markt een nieuwe fase in. De opbouwfase, waarin de groei van de infrastructuur centraal stond, maakt plaats voor een fase waarin kwaliteit en gebruikerservaring bepalend worden voor verdere opschaling en adoptie van elektrisch rijden. RVO heeft, onder de vlag van de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL), de afgelopen tijd onderzoek gedaan naar de sterke punten en de uitdagingen van de marktordening rond publiek toegankelijke laadinfrastructuur in drie fases.

Wat verstaan we onder ‘marktordening’?

De term **marktordening** kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. In dit kader is uiteengezet welke betekenis binnen dit onderzoek aan deze term wordt toegekend. Marktordening beschrijft hoe een markt is ingericht: welke partijen er actief zijn en welke rollen, posities en onderlinge verhoudingen zij hebben, én de regels en afspraken die dat samenspel bepalen. Het gaat dus zowel om de structuur — wie doet wat, wie is afhankelijk van wie, wie levert wat — als om de kaders die daaromheen staan. Goede marktordening richt dat geheel zo in dat de markt optimaal werkt, met ruimte voor marktwerking waar die goed werkt en publieke sturing waar dat nodig is om publieke belangen te borgen.

In dit rapport gaat het concreet om de manier waarop publiek toegankelijk laden is georganiseerd: de rollen en posities van CPO's, MSP's, netbeheerders en overheden, de manier waarop zij van elkaar afhankelijk zijn, en de regels en contracten — concessies, vergunningen, wet- en regelgeving — die hun verhoudingen vormgeven. Het onderzoek gaat over de vraag welke ordening van rollen, posities en kaders het beste past bij een toekomst waarin elektrisch rijden normaal is geworden.

Deze beschrijving is afgeleid van: Van Damme, Janssen & Schinkel, 'Canon deel 25: Marktordening', ESB (2016)¹.

Doel van het onderzoek

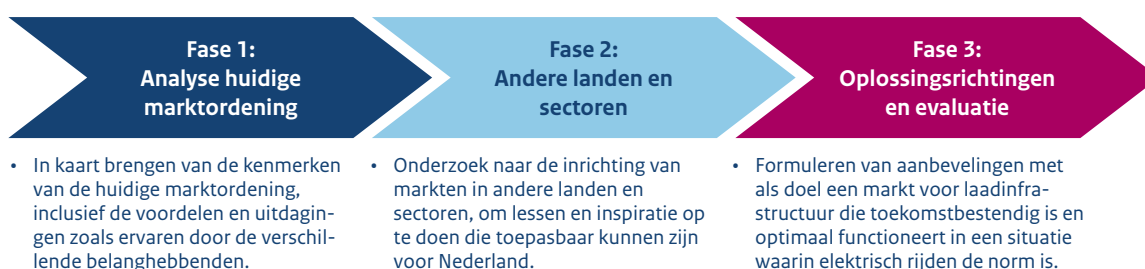
Het doel van dit onderzoek is de huidige marktordening voor publiek toegankelijk laden te analyseren en te bepalen welke aanpassingen of alternatieven er nodig zijn om voorbereid te zijn op een toekomst waarin elke rijder een EV-rijder is.

Fasering onderzoek

Dit onderzoek bestaat uit een drietal hoofdfases: fase 1 (analyse van de huidige marktordening), fase 2 (vergelijking met andere landen en sectoren) en fase 3 (oplossingsrichtingen). De resultaten van fase 1 en fase 2 zijn gepubliceerd in aparte tussenrapporten.²

In de laatste fase van dit onderzoek - fase 3 - is gekeken naar oplossingsrichtingen die de sterke punten van de huidige markt benadrukken en knelpunten kunnen oplossen of wegnemen. De oplossingsrichtingen zijn uitgewerkt en gebundeld in vijf scenario's en in een schriftelijke consultatie aan stakeholders voorgelegd.

Figuur 1 Overzicht fases onderzoek



Op basis van de bevindingen uit fase 1 en 2, de inventarisatie van de oplossingsrichtingen en de uitkomsten uit de stakeholderconsultatie is gekomen tot hoofdconclusies en aanbevelingen.

Reikwijdte

Dit onderzoek richt zich op publiek toegankelijke laadinfrastructuur. Hieronder valt zowel publiek laden op publieke grond als publiek laden op private grond voor zover die algemeen toegankelijk is (semipubliek). De reden hiervoor is dat dit ook de reikwijdte van de AFIR is en gebruikers vaak ook geen verschil zien tussen deze twee vormen van laden.

¹ [Canon deel 25 – Marktordening, Van Damme, Janssen & Schinkel, ESB canon van de economie, 3 maart 2016](#)

² [Fase 1: Marktordening publiek toegankelijk laden, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, RVO-237-2025/BR-DUZA, november 2025](#) en [fase 2: Toekomstbestendige marktordening voor publieke laadinfrastructuur – een vergelijking met andere landen en markten, EVConsult, September 2025](#)

In fase 1 en 2 bleek dat veel van de knelpunten en ook veel van de discussie met name gaat over AC-laden op publieke grond, het zogenaamde ‘straatladen’. Ook is er een wezenlijk verschil in de mogelijkheden voor sturing en regulering vanuit de overheid. Voor publiek laden – op publieke grond – hebben overheden directe instrumenten via concessies en vergunningen. Voor semipubliek laden (d.w.z. op private grond) is die mogelijkheid meestal beperkt tot regelgeving.

Dit onderzoek richt zich daarom met name op publiek AC-laden. Waar zaken ook voor (semi)publiek DC-laden of semipubliek AC-laden van toepassing zijn, is dit verduidelijkt.

Binnen dit onderzoek wordt gekeken naar laadinfrastructuur voor personenvervoer en lichte bedrijfswagens omdat deze momenteel het grootste aandeel hebben in het gebruik van publiek toegankelijke laadinfrastructuur. Zware logistiek, bouw, scheepvaart, maar ook LEV's (zoals e-scooters) worden buiten beschouwing gelaten. In een later stadium kan worden bekeken of de aanbevelingen hierop ook van toepassing zijn.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek is ontworpen en uitgevoerd op een manier dat belanghebbenden veelvuldig en op specifieke momenten zijn betrokken. Deze mogelijkheden hebben waardevolle inzichten in de marktorganisatie en ontwikkelkansen opgeleverd.

In fase 1 vormden drie workshops met 20 verschillende partijen en 15 aanvullende diepte-interviews (met CPO's, MSP's, adviesbureaus en brancheorganisaties) de basis voor de inventarisatie en analyse van de huidige marktordening en de knelpunten.

In fase 2 is via desk research en interviews gekomen tot een inzicht in andere landen en sectoren. De inzichten uit deze twee fases vormden de basis voor de analyse in fase 3.

In fase 3 is vervolgens een uitvoerige stakeholderconsultatie uitgezet waarbij 23 partijen hebben gereageerd. Het projectteam is met de uitkomsten gekomen tot een aantal conclusies en aanbevelingen.

In alle stappen van het proces heeft een begeleidingscommissie bestaande uit een afvaardiging van de NAL-regio's, het ministerie van IenW, RVO en NKL bijgestuurd en meegedacht. Tot slot worden de aanbevelingen uit dit onderzoek voorgelegd aan de NAL-stuurgroep waar een brede vertegenwoordiging vanuit belanghebbenden plaatsneemt.



2 Resultaten onderzoek fase 1 & 2

Het onderzoek bestond uit 3 fasen. In fase 1 en 2 heeft een analyse plaatsgevonden die de basis heeft gevormd voor fase 3 waarin de oplossingsrichtingen zijn onderzocht. De analyses van fase 1 en fase 2 zijn apart gepubliceerd², maar worden in ondergaande secties kort samengevat. Deze analyses vormen een belangrijke basis voor fase 3.

2.1 Resultaten fase 1: Analyse huidige marktordening

De analyse in fase 1 laat zien dat de huidige markt duidelijke sterke punten kent. Nederland heeft in korte tijd een laadnetwerk opgebouwd dat internationaal vooroploopt. Dit is te danken aan een combinatie van actieve publieke regie, samenwerking met marktpartijen en een sterke focus op standaardisatie en innovatie. Het resultaat is een dynamische en toegankelijke markt waarin veel goed gaat en die een stevige basis biedt voor verdere groei. De gevonden sterke punten zijn:

- **Groot en fijnmazig netwerk:** Nederland beschikt over één van de grootste en meest toegankelijke laadnetwerken van Europa, met een combinatie van publieke en semipublieke laadinfrastructuur.
- **Publieke regie via aanbestedingen:** regionale aanbestedingen hebben de uitrol van publieke laadpunten versneld en gezorgd voor spreiding, kwaliteit en betaalbaarheid – ook op minder rendabele locaties.
- **Dynamische en innovatieve markt met diverse spelers:** door de stimulering van elektrisch rijden is een dynamische markt ontstaan met veel verschillende aanbieders. Dit heeft concurrentie, innovatie en professionalisering bevorderd.
- **Roaming en standaardisatie:** Nederland heeft vroeg ingezet op open standaarden en roaming, waardoor samenwerking tussen verschillende aanbieders mogelijk is en EV-rijders eenvoudig toegang hebben tot een groot netwerk.

- **Samenwerking en kennisdeling:** er bestaat een constructieve cultuur van samenwerking tussen overheden, marktpartijen en kennisinstellingen wat innovatie stimuleert en bijdraagt aan de leidende positie van Nederland.

Tegelijkertijd zijn er een aantal uitdagingen die geadresseerd moeten worden om de verwachte forse groei van laadinfrastructuur richting 2030 en verder te faciliteren. Het tijdig aanpakken van deze uitdagingen zorgt ervoor dat de markt zich verder kan ontwikkelen en de laadinfrastructuur betaalbaar, betrouwbaar en toekomstbestendig is.

De geïdentificeerde uitdagingen zijn:

- **Prijstransparantie en prijsverschillen:** tarieven zijn vaak onduidelijk en verschillen sterk tussen laadpunten, wat leidt tot verwarring en wantrouwen bij gebruikers. Gemeenten en regio's hebben weinig grip op de eindprijs. Overheden en gebruikersorganisaties pleiten voor strengere eisen en beter toezicht.
- **Relatie CPO en MSP:** de samenwerking tussen CPO's en MSP's verloopt moeizaam door uiteenlopende belangen en niet-uniforme toepassing van standaarden, wat innovatie belemmert. De invulling van de MSP-rol wordt kritisch bekeken, al wordt hun waarde in facturatie, roaming en klantcontact erkend.
- **Aanbestedingen en gelijk speelveld:** grote concessies vragen hoge investeringen en kennen veel eisen, wat toetreding bemoeilijkt. Publieke en semipublieke laadpunten concurreren bovendien onder verschillende voorwaarden, waardoor een ongelijk speelveld ontstaat.
- **Toezicht en handhaving:** regels rond prijstransparantie, betaalmogelijkheden, cybersecurity en datadeling bestaan, maar worden onvoldoende afgedwongen. Gebruikers ervaren hierdoor beperkte bescherming en marktpartijen geven aan dat het gebrek aan handhaving leidt tot oneerlijke concurrentie.
- **Innovatie en betaalmethoden:** innovatie is niet landelijk georganiseerd, waardoor uiteenlopende oplossingen ontstaan en opschaling van diensten zoals slim laden traag verloopt. Modernisering van betaalmethoden is noodzakelijk voor veiligheid en gebruiksgemak, maar vraagt om duidelijke richting van de overheid.
- **Ruimtelijke druk en netcongestie:** de groeiende vraag naar laadpunten legt druk op de openbare ruimte, vooral in steden. Netcongestie en lange aansluitprocedures vertragen de uitrol en vormen een risico voor verdere groei.

2.2 Resultaten fase 2: Andere landen en sectoren

Het onderzoek van fase 2 naar de marktorganisatie in andere landen laat zien dat veel landen worstelen met de marktorganisatie van publiek laden. De vijf onderzochte landen verschillen in adoptie van elektrische voertuigen en type marktorganisatie, maar kennen tegelijkertijd vergelijkbare uitdagingen op het gebied van prijstransparantie, interoperabiliteit, markttoegang en het naleven van wet- en regelgeving.

Er is nog geen uniforme oplossing aanwezig om deze knelpunten te adresseren. Andere landen geven juist aan dat ze op bepaalde vlakken naar Nederland kijken als voorbeeld. Zo organiseren lokale overheden in Frankrijk en Duitsland eigen lokale concessies voor de uitrol van laadinfrastructuur wat leidt tot fragmentatie, hoge kosten en toetredingsdrempels. In Duitsland zorgt verticale integratie voor marktmacht van CPO's. In Noorwegen wordt het voor nieuwe partijen ook steeds moeilijker om de markt te betreden, met name vanwege de grote netwerken van bestaande partijen. Portugal kende een centraal door de overheid gereguleerd platform waardoor partijen relatief eenvoudig konden toetreden zolang ze voldoen aan bepaalde interoperabiliteit eisen. Portugal heeft dit echter recent aangepast om de laadmarkt toegankelijker, concurrerender en innovatiever te maken, en beter te laten aansluiten op recente Europese AFIR-wetgeving.

Interoperabiliteit verschilt verder van land tot land. In Frankrijk, Duitsland en Portugal spelen roaming hubs een belangrijke, centrale rol. In Noorwegen worden nationaal veel bilaterale afspraken gemaakt tussen CPO's en MSP's en is de internationale operabiliteit beperkt. In de UK is er nog steeds geen volledige operabiliteit van het laadnetwerk, maar zorgt wetgeving ervoor dat ad-hoc betalen wijdverspreid is.

De naleving van wetgeving en de handhaving verschilt sterk per land maar over het algemeen worstelen de landen met het houden van toezicht. In de onderzochte landen zijn voorwaarden en regels voor onder andere ad hoc betalen en prijstransparantie aanwezig, maar handhaving lijkt in deze landen beperkt. In deze landen hebben gebruikers ook te maken met wisselende prijzen en prijsstructuren en is het vaak moeilijk om inzicht te krijgen in wat zij betalen voor het laden aan de publieke laadpaal.

Naast andere landen is er onderzocht hoe de marktordening in andere sectoren inzichten kan bieden om de marktordening voor publiek toegankelijk laden te verbeteren. Er is hierbij gekeken naar publiek parkeren, openbaar vervoer, tolheffing, fossiele brandstof en mobiele telefonie.

Voor alle onderzochte sectoren is de conclusie dat de eindgebruiker centraal staat. Er zijn soms complexe afspraken aanwezig, maar eindgebruikers worden hier nauwelijks mee belast. De complexiteit wordt in de keten opgelost. Gebruikers hebben eenvoudig toegang tot de diensten en prijzen zijn over het algemeen transparant en duidelijk. Dit is mede ingegeven door een sterke overheidsregulering op specifieke punten bij de volwassenwording van deze markten om de dienstverlening aan eindgebruikers te verbeteren. De uniforme gebruikerservaring is ontstaan door ingrijpen vanuit de overheid via concessies (OV), Europese regelgeving (telecom) en de EETS-richtlijn (tol).

Transparantie is vastgelegd in wetgeving of concessies en zorgt ervoor dat de prijs voor de ‘kale’ dienst in één oogopslag duidelijk is bij de gebruiker. Reguliere betaaldiensten zijn in vrijwel alle markten direct mogelijk bij de aanbieder. Deze verlopen via normaal betalingsverkeer zoals bankpassen of creditcardmaatschappijen en garanderen interoperabiliteit wereldwijd, vaak zonder dat een abonnement nodig is.

Ondanks deze sterke mate van regulering is er nog steeds ruimte voor innovatie en toetreding van nieuwe partijen. Deze partijen kunnen zich onderscheiden door aanvullende proposities aan te bieden voor eindgebruikers met bepaalde acties of kortingen.

2.3 Conclusie fase 1 & 2

De resultaten uit fase 1 en 2 laten zien dat Nederland beschikt over een sterke basis. Tegelijkertijd kent de sector een aantal structurele uitdagingen. Voorbeelden uit andere sectoren en andere landen wijzen op de kansen om door aanpassingen in de marktordening de gebruiker meer centraal te stellen. Het identificeren en doorvoeren van deze kansen kan een nieuwe ontwikkelfase inluiden. De opbouwfase, waarin groei van de infrastructuur centraal stond, maakt plaats voor een fase waarin kwaliteiten gebruikerservaring bepalend worden voor verdere opschaling en adoptie van EV.

Hoewel de markt en de infrastructuur in de afgelopen jaren sterk zijn gegroeid, lijkt de organisatie en sturing nog niet in dezelfde mate te zijn meegegroeid. Waar andere sectoren erin zijn geslaagd de complexiteit in de keten weg te nemen en de eindgebruiker een eenduidige en transparante dienstverlening te bieden, is dit voor de Nederlandse laadmarkt op dit moment nog niet het geval. Partijen zijn vooral gericht op hun onderlinge interactie binnen de keten, terwijl de gebruikerservaring vaak indirect of versnipperd wordt vormgegeven.



3 Aanpak fase 3 - oplossingsrichtingen

In fase 1 en 2 zijn de knelpunten in de huidige marktordening in kaart gebracht en geplaatst naast de ervaringen in andere landen en sectoren. De vervolgstap in fase 3 richtte zich op het ontwikkelen van oplossingsrichtingen: mogelijke aanpassingen van of alternatieven voor de huidige inrichting van de markt voor publiek toegankelijk laden.

Al snel bleek dat er een groot aantal mogelijke oplossingsrichtingen bestaat, variërend van het aanscherpen van rollen in de keten tot het volledig ontvlechten van infrastructuur en dienstverlening. Om hierin structuur aan te brengen, zijn twee stappen gezet.

Als eerste zijn de uitgangspunten en randvoorwaarden expliciet gemaakt. Hiermee is een vertrekpunt geformuleerd waaraan een toekomstbestendige marktordening moet voldoen voor de gebruiker, het energiesysteem en de markt. Dit vertrekpunt geeft richting aan het analyseren van de verschillende oplossingsrichtingen. De uitgangspunten zijn afgeleid van de knelpunten uit fase 1 en de voorbeelden uit andere sectoren en landen uit fase 2.

Ten tweede zijn er scenario's ontwikkeld. Veel oplossingsrichtingen staan niet op zichzelf, sommige liggen in elkaars verlengde en versterken elkaar, terwijl andere juist niet goed te combineren zijn. Door coherente combinaties van oplossingsrichtingen te bundelen in scenario's, worden de keuzes en hun onderlinge samenhang als geheel zichtbaar, in plaats van een lange lijst losse maatregelen. De scenario's gaven daarmee de structuur en scherpste die nodig was om belanghebbenden gericht te kunnen bevragen.

Deze scenario's en oplossingsrichtingen zijn vervolgens voorgelegd aan belanghebbenden via een schriftelijke stakeholderconsultatie. Dit hoofdstuk beschrijft de aanpak van fase 3 langs deze lijn: eerst de uitgangspunten en randvoorwaarden, dan de scenario's, en ten slotte de opzet van de consultatie. De bevindingen van de consultatie volgen in hoofdstuk 4.

3.1 Uitgangspunten en randvoorwaarden

Een toekomstbestendige marktordening moet worden ingericht door de gebruiker centraal te stellen, zoals naar voren kwam in fase 1 en 2. Aanvullend zijn er randvoorwaarden opgesteld waaraan een goede marktordening moet voldoen. Samen vormen deze uitgangspunten en randvoorwaarden het vertrekpunt van waaruit de oplossingsrichtingen zijn bekeken en gebundeld.

De gebruiker staat centraal

Om de oplossingsrichtingen goed te kunnen uitwerken is het nodig om te bepalen wat we verstaan onder 'de gebruiker staat centraal'. We zien hierbij de volgende punten:

- **Prijzen zijn transparant:** de prijs is vooraf bekend, begrijpelijk en compleet. De gebruiker weet vóór de laadsessie wat hij of zij gaat betalen, zonder verrassingen achteraf, ook voor tijdsgebonden, dynamische of andere bijzondere tarieven. Dit geldt voor alle betaalmiddelen: ad-hoc, laadpas en Plug & Charge. De NAL Definitie Prijstransparantie³ beschrijft in detail wat dit inhoudt.
- **Geen onuitlegbare prijsverschillen:** gelijke publieke laaddiensten op een locatie hebben dezelfde prijs dan wel is eenvoudig en begrijpelijk uitlegbaar waarom deze verschilt. Prijsverschillen die voortkomen uit verschillende concessies, MSP-opslagen of tariefstructuren zijn voor de gebruiker niet te begrijpen. De stip aan de horizon is een situatie waarin de prijs aan de paal de prijs is die iedereen betaalt, ongeacht het betaalmiddel.
- **Laden is betaalbaar:** publiek laden moet betaalbaar zijn in verhouding tot thuisladen en fossiel tanken. Als publiek laden (structureel) veel duurder is dan thuis laden, vormt dat een drempel voor de transitie naar elektrisch rijden, met name voor mensen die niet thuis kunnen laden en afhankelijk zijn van publieke laadinfrastructuur.
- **Laden is gemakkelijk, veilig en betrouwbaar:** publiek laden is een basisvoorziening voor mobiliteit. Zoals iedereen zonder abonnement kan tanken of parkeren, moet iedereen zonder registratie kunnen laden. Betalen met reguliere betaalmiddelen — pinpas, contactloos, telefoon — moet net zo eenvoudig en betrouwbaar werken als betalen met een laadpas. De laadpas biedt voor veel gebruikers gemak en voordelen, maar mag geen voorwaarde zijn om te kunnen laden. Ongeacht de manier van betalen werkt de laadpaal, is deze veilig, klopt de afrekening, heeft de gebruiker regie over de laadsnelheid, is de complexiteit van de keten geen last voor de gebruiker, en is duidelijk wie verantwoordelijk is als het misgaat.

Aanvullende uitgangspunten

Daarnaast zijn er nog een aantal uitgangspunten die randvoorwaardelijk zijn bij de inrichting van de marktordening:

- **Netinpasbaar:** laadinfrastructuur moet passen in de bredere energietransitie: netbalans, integratie van lokale opwek, en congestiebeheersing. Elektrische auto's kunnen een belasting zijn voor het net, maar ook een oplossing — als buffer voor overtollige energie, als flexibele vraag, of als leverancier van stroom terug aan het net. Onder netinpasbaar valt ook het belang van cybersecurity: het netwerk moet ook veilig zijn. De marktordening moet de juiste prikkels geven om deze mogelijkheden te benutten.
- **Toekomstbestendig:** er moet ruimte zijn voor innovatie, slim laden en V2G. De marktordening mag niet zo rigide zijn dat nieuwe technologieën of diensten worden geblokkeerd. Tegelijk moet innovatie wel passen binnen de kaders van transparantie en toegankelijkheid — technologische vooruitgang staat bij voorkeur in dienst van de gebruiker en mag niet ten koste gaan van de gebruiker.
- **Landelijk dekkend netwerk:** er moeten voldoende laadpunten zijn, ook op mogelijk minder rendabele locaties. De markt investeert het eerst op de meest winstgevende plekken. Zonder sturing dreigt schaarste aan laadinfra in buitengebieden, minder dichtbevolkte wijken en locaties met lage bezettingsgraden. De marktordening moet borgen dat het netwerk dekkend én rendabel is.

3 [NAL Definitie Prijstransparantie, NAL Werkgroep Prijstransparantie en Marktorganisatie, 13 november 2025](#)

- **Effectieve marktwerking:** marktpartijen zijn grotendeels verantwoordelijk voor de plaatsing van laadpunten en de dienstverlening op de laadpalen. Er moet ruimte zijn voor verschillende aanbieders. Wanneer op lokaal of regionaal niveau marktdominantie of monopolies nodig zijn voor het bereiken van publieke doelen, dan worden deze gereguleerd en is er open competitie om tot dergelijke overheidscontracten toe te treden. Concurrentie kan bijdragen aan lagere prijzen en betere dienstverlening voor en op de publieke laadinfrastructuur. De marktordening moet ook zijn ingericht voor situaties waarin concurrentie (nog) niet vanzelf werkt.

3.2 Scenario's

De scenario's zijn opgebouwd uit een groot aantal mogelijke oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde knelpunten: wie is eigenaar van de infrastructuur, wie koopt de energie in, wie bepaalt de prijs, wat is de rol van de MSP, wordt ad-hoc betalen de standaard, wie stuurt bij slim laden, en wie houdt toezicht? Oplossingsrichtingen zijn samengebracht in vijf scenario's die elk een coherent en werkbaar geheel vormen. Een specifieke oplossingsrichting kan daarbij in meerdere scenario's terugkomen.

De eerste vier scenario's vormen een spectrum van weinig naar veel overheidsingrijpen. Scenario A is een vrije markt met minimale overheidssturing. Scenario B handhaaft de markt als eigenaar, maar scherpt de kaders aan via concessies. Scenario C en D verschuiven het eigenaarschap naar de NAL-regio's en gemeenten: eerst decentraal via regionale regie (C), daarna met centrale coördinatie via een nationaal platform (D). Scenario E volgt een andere logica en gaat uit van het ontvlechten van de laadinfrastructuur en de dienstverlening.

Figuur 2: Overzicht scenario's



Hieronder volgt een korte beschrijving van de scenario's zoals ze zijn voorgelegd bij de stakeholderconsultatie:

- **Scenario A: Vrije marktwerking.** CPO's opereren op basis van vergunningen zonder uitgebreide concessie-eisen. Dit geeft maximale ruimte voor innovatie en concurrentie, maar biedt de overheid weinig grip op prijs en kwaliteit.
- **Scenario B: Markt met kaders.** De huidige structuur – zoals deze al in een groot deel van Nederland is georganiseerd – van het concessiemodel blijft maar de kaders worden aangescherpt. NAL-regio's en rijk stellen strengere concessie-eisen aan transparantie, beschikbaarheid en prijscommunicatie, waarbij handhaving en contractmanagement worden geprofessionaliseerd. Dit pakt de spanning tussen CPO en MSP aan, maar lost de prijsverschillen tussen parallelle concessies en de disbalans in de driehoeksverhouding CPO-gemeente-netbeheerder niet volledig op.
- **Scenario C: Regionale regie.** Het eigenaarschap van hardware, netaansluiting en eventueel energielevering verschuift naar decentrale overheden - NAL-regio's, provincies of gemeenten. De decentrale overheid neemt proactief regie en bepaalt de prijs door eigenaar te worden van de hardware, netaansluiting en eventuele energie inkoop en besteedt het beheer aan als opdracht. Dit lost prijsverschillen binnen een gemeente op, maar elke regio organiseert het zelf en verschillen tussen gebieden of regio's blijven.

- **Scenario D: Centralisatie.** Het model van Scenario C wordt gecombineerd met centrale coördinatie via een nationaal platform dat transactieverwerking, betalingen en data-uitwisseling uniformeert. NAL-regio's en gemeenten houden lokale regie maar werken via dezelfde standaarden. Dit lost zowel de prijsproblematiek als de gebruikerservaring op, maar vraagt opbouw van een centraal platform.
- **Scenario E: Ontvlechting.** Infrastructuur en dienstverlening worden gescheiden. Er is een partij die eigenaar is van de laadinfrastructuur en deze – tegen een infrastructuur vergoeding – beschikbaar stelt aan dienstenaanbieders die diensten leveren aan particulieren en organisaties. De rol van infrabeheer kan worden ingevuld door een overheidspartij (regulatie) of een marktpartij (vrije markt).

Bij het samenstellen van de scenario's is een eerste analyse gemaakt van de voor- en nadelen en van de manier waarop elk scenario kan bijdragen aan het oplossen van de knelpunten. Deze analyse is bewust meegegeven in de consultatie, zodat de geconsulteerde partijen op zoveel mogelijk aspecten en overwegingen konden reageren.

De volledige beschrijving van de scenario's en de onderliggende oplossingsrichtingen is opgenomen in het stakeholderconsultatie document⁴. Dit document is tijdens de consultatie gedeeld met de geïnteresseerden.

3.3 Aanpak stakeholderconsultatie

In het vervolg van het onderzoek is een schriftelijke consultatie uitgevoerd onder een breed veld van stakeholders. Deze consultatie had tot doel om inzichten en praktijkervaring op te halen van direct betrokkenen in de markt voor publiek toegankelijke laadinfrastructuur en tegelijk de wenselijkheid en haalbaarheid te onderzoeken van oplossingsrichtingen.

De consultatie vond uitsluitend schriftelijk plaats, zodat alle betrokken partijen de gelegenheid hadden om hun visie zorgvuldig en op een gelijkwaardige manier in te brengen. De consultatie stond 3 weken open en werd ruim 3 weken daarvoor aangekondigd. De ingekomen reacties zijn vertrouwelijk behandeld en niet openbaar; de verwerking is zo gedaan dat reacties niet herleidbaar zijn tot personen of organisaties. De resultaten zijn waar relevant geaggregeerd tot het type organisatie (bijvoorbeeld CPO, MSP, overheid).

De respondenten zijn gevraagd te reageren op de vijf scenario's aan de hand van drie vragen:

1. Welke voor- en nadelen ziet u bij de verschillende scenario's?
2. Welke aanvullende oplossingsrichtingen en/of scenario's ziet u?
3. Hoe beoordeelt u de haalbaarheid van de verschillende scenario's?

Er is gekozen om de oplossingsrichtingen in scenario's voor te leggen, zodat partijen konden reageren op samenhangende pakketten van maatregelen; daarnaast was er ruimte om eigen oplossingen aan te dragen. Het doel was niet om tot een voorkeursscenario te komen, maar inzicht te krijgen in de gewenste maatregelen die de sterke punten en knelpunten adresseren.

Partijen die betrokken waren bij fase 1 en 2 van het onderzoek zijn actief benaderd en uitgenodigd om deel te nemen aan de consultatie. Daarnaast is de consultatie via de communicatiekanalen van de NAL⁵ aangekondigd. De bevindingen worden in het volgende hoofdstuk behandeld.

⁴ [Stakeholderconsultatie – Onderzoek marktordening publiek toegankelijk laden, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 7 april 2026](#)

⁵ [Denk mee aan de toekomst van de publieke laadmarkt, NAL website, 12 maart 2026](#)



4 Analyse reacties stakeholderconsultatie

Dit hoofdstuk geeft de bevindingen van de stakeholderconsultatie weer: eerst een overzicht van de respondenten en de algemene indruk, daarna de analyse per scenario en per stakeholdertype, de aanvullende oplossingsrichtingen die partijen meegaven, en ten slotte de hoofdlijnen. De opzet van de consultatie is beschreven in hoofdstuk 3.

4.1 Respondenten

De vijf scenario's zijn beschreven in het stakeholderconsultatie document⁴ dat is gedeeld met 42 organisaties die zich hadden aangemeld via een interesselijst. Daarvan hebben 23 organisaties uiteindelijk schriftelijk gereageerd. Een groot deel van deze partijen waren brancheorganisaties, CPO's, MSP's, decentrale overheden en netbeheerders. Daarbij bestaan de brancheorganisaties uit een grote diversiteit aan leden, hoofdzakelijk marktpartijen. Buiten deze categorieën hebben partijen gereageerd die in de keten rond de gebruiker actief zijn; vertegenwoordigers van de leasebranche, gebruikersorganisaties, een gespecialiseerde betaaldienstverlener en een adviesbureau. Tezamen zijn zij representatief voor de gehele keten rondom laadinfrastructuur, waarbij met name vanuit de markt de CPO's sterk vertegenwoordigd waren.

4.2 Algemene indruk van de reacties

Een aantal observaties geldt voor de reacties als geheel, los van het specifieke scenario waarop ze betrekking hebben:

- **Constructief en inhoudelijk.** Het merendeel van de reacties was constructief en inhoudelijk. Reacties bevatten relevante aanscherpingen op voorgestelde maatregelen of gingen in op de (on)mogelijkheden. Meerdere partijen geven aan dat combinaties van maatregelen uit verschillende scenario's mogelijk en wenselijk zijn.
- **Vorm en diepgang verschillen.** Een aantal partijen heeft een uitgebreid standpunt gedeeld, anderen reageerden alleen vanuit het eigen perspectief en niet op alle vragen of scenario's. Dat beperkt op sommige punten de vergelijkbaarheid tussen reacties.
- **Reactietermijn ongelukkig.** De reactie termijn viel deels samen met de meivakantie. Een aantal partijen heeft daardoor mogelijk minder tijd gehad om diepgaand te reageren of intern af te stemmen.
- **Oproep tot vervolgesprek.** Veel partijen gaven aan graag in gesprek te willen blijven buiten de schriftelijke consultatie om — bilateraal of in werkverband. Dit signaleert behoefte aan iteratie op de uitwerking van oplossingsrichtingen.

4.3 Analyse per scenario

Per scenario tekent zich een eigen beeld af van draagvlak, genoemde voordelen en bezwaren. Hieronder volgt dat beeld per scenario, met de argumenten zoals partijen die zelf naar voren brachten.

4.3.1 Scenario A — Vrije marktwerking

Scenario A kent een beperkt draagvlak. Enkele CPO's en de betaaldienstverlener zien meerwaarde, maar overheidspartijen wijzen het scherp af. De voorstanders wijzen erop dat het model private investeringskracht, innovatie en flexibiliteit behoudt, vandaag al goed werkt voor DC-snelladen en snel uitvoerbaar is bij DC- en semipubliek laden omdat het dicht bij de huidige praktijk blijft. Een CPO bepleit een hybride variant tussen A en B — een raam-overeenkomst met drempels — om de markt toegankelijk te houden voor toetreders en het MKB; een andere CPO vraagt te verduidelijken in hoeverre publiek toegankelijk DC-laden in scope zit, omdat de discussie en de scenario's vooral over AC-laden lijken te gaan.

Daartegenover staat scherpe kritiek. Volgens alle overheidspartijen voldoet het scenario niet aan de uitgangspunten van het onderzoek en is het een 'stap terug': de knelpunten rond prijstransparantie en betaalgemak worden onvoldoende opgelost, en een vorm van overheidsregulering wordt als noodzakelijk gezien. Daarbij kent de huidige markt voor publiek AC-laden vooral concessies en zou de omslag naar een vergunningenmodel lastig uitvoerbaar zijn. Ook de leasebranche wijst op de hoge mate van fragmentatie, grote prijsvariatie en daaruit volgende administratiekosten en slechte gebruikerservaring. Daarmee is A vooral genoemd als referentiepunt en als werkbaar deelmodel voor DC-snelladen, omdat EV-rijders hier een vrije keuze hebben, en niet als gedragen eindbeeld.

4.3.2 Scenario B — Markt met kaders

Scenario B wordt breed gezien als een goede en logische stap: het aanscherpen van de kaders is hoe dan ook nodig. Los van de vraag welk eindbeeld men voor ogen heeft, zien vrijwel alle stakeholders dat strengere en beter gehandhaafde eisen op prijstransparantie, ad-hoc betalen, slim laden en interoperabiliteit de meest directe verbeteringen voor de gebruiker opleveren. Omdat het scenario dicht bij de huidige marktordening blijft, kunnen die verbeteringen op relatief korte termijn worden geïmplementeerd: het bouwt voort op bestaande concessies en aanbestedingen, behoudt de private uitvoeringskracht en investeringszekerheid, en laat de uitvoering en de risico's bij marktpartijen. Meerdere CPO's benadrukken dat het concessiemodel de voorspelbaarheid biedt die langjarige investeringen vragen, en dat aanscherpingen gefaseerd kunnen worden ingevoerd zonder disruptie.

Tegelijk zien diverse andere partijen duidelijke grenzen aan wat binnen dit scenario haalbaar is. Zonder stevige, landelijk geharmoniseerde eisen en gedegen handhaving blijven de eisen versnipperd en het effect beperkt. Onverklaarbare prijsverschillen tussen palen en tussen regio's blijven bestaan, en de structurele complexiteit in de keten tussen CPO en MSP wordt hooguit beheersbaarder, niet opgelost. De aanscherpingen en verbeteringen vragen om een verdere uitbreiding en professionaliseringsslag bij de NAL-regio's. Verschillende partijen noemen handhaving op zowel wet- en regelgeving als contractmanagement cruciaal om de kwaliteit en het speelveld te verbeteren. Een branchepartij plaatst kanttekeningen bij het hanteren van de ad-hoc prijs als referentie en vraagt zich af wie die prijs vaststelt en hoeveel ruimte er overblijft voor gezonde bedrijfsvoering.

4.3.3 Scenario C — Regionale regie

Scenario C wordt door een deel van de respondenten positief ontvangen als doorgroeipad vanuit B of in combinatie daarmee. Vooral overheidspartijen en een MSP zien er kansen in om onder regionale regie aan de uitgangspunten te kunnen voldoen. Daarnaast worden als voordelen genoemd dat het prijsverschillen tussen palen binnen een gemeente of regio kan oplossen, sturing op netcapaciteit makkelijker maakt doordat de netaansluiting in publieke handen komt, en aansluit bij lokale beleidsdoelen en het gemeentelijk gezag over de openbare ruimte. De decentrale overheden zien het als ingroeiscenario op de middellange termijn, waarbij nog te bezien is of C of D het meest passend is. Ook aan de gebruikerskant klinkt steun: gebruikersorganisaties en vertegenwoordigers van de leasebranche waarderen dat het de onverklaarbare prijsverschillen tussen palen binnen een gemeente of regio oplost en dat de publieke regie de gebruiker beter beschermt.

De bezwaren komen vooral van marktpartijen. Brancheorganisaties, die CPO's en MSP's vertegenwoordigen, beoordelen de haalbaarheid als 'zeer laag tot niet haalbaar' en wijzen erop dat gemeenten markt- en klant kennis missen om dit effectief en juist te organiseren. CPO's reageren dat hun rol wordt uitgehold als gemeenten eigenaarschap en investering overnemen, terwijl een onderbouwing van kosten en uitvoeringscapaciteit ontbreekt. Breed gedeeld is de zorg dat kosten en investeringsrisico's naar de overheid verschuiven. Ook is er de zorg dat scenario C regionaal gefragmenteerd wordt ingevoerd.

4.3.4 Scenario D — Centralisatie

Scenario D kent één uitgesproken voorstander, een overheidspartij. Verder zien decentrale overheden en enkele partijen met name aan de gebruikerskant die centralisatie in combinatie met C als langetermijnperspectief. De aangevoerde voordelen zijn landelijke uniformiteit, een betere en herkenbare gebruikerservaring, transparantie en interoperabiliteit, het landelijk gelijktrekken van eisen, en schaalvoordelen voor de zakelijke markt. De overheidspartij die D bepleit, ziet het als haalbaar en verwijst naar bestaande landelijke voorzieningen als het Nationaal Parkeer Register en Translink. De leasebranche ziet voordelen in de uniformiteit, standaardisatie en vereenvoudiging van processen die gewenst zijn in de zakelijke markt en ziet het als het scenario dat uiteindelijk de meeste voordelen brengt.

CPO's noemen het 'niet haalbaar' tot 'nog minder haalbaar' dan C, omdat bovenop de bezwaren tegen C een kostbaar en complex nationaal platform komt met een jarenlange bouwtijd en vragen over governance, financiering en datastromen. Een adviesbureau merkt op dat vergaande overheidsbemoeienis mogelijk minder innovatieprikkels voor CPO's en MSP's geeft. Meerdere partijen wijzen erop dat een centraal platform kwetsbaar is voor storingen, dat een eenheidsbenadering niet bij regionale verschillen past, en dat volledige centralisatie lastig te verenigen is met het gemeentelijk gezag over de openbare ruimte. Ook worden er vraagtekens gezet wat dit scenario betekent voor semipublieke laadinfra. Een terugkerend onderscheid is dat verschillende partijen wél meerwaarde zien in functionele uniformering via standaarden, aanbestedingseisen en afspraken, maar niet in een centraal eigendoms- en beheerplatform.

4.3.5 Scenario E — Ontvlechting

Scenario E heeft de smalste basis, maar wordt door gebruikersorganisaties als aantrekkelijk eindbeeld gezien voor de langere termijn. Gebruikersorganisaties noemen het als (mede)voorkeur, een MSP bepleit vrije energiekeuze als horizontaal element in alle scenario's. Zij zien als voordeel dat vrije energiekeuze de voordelen van thuisladen naar de publieke infrastructuur brengt, de rollen helder scheidt en concurrentie op dienstverlening mogelijk maakt. Een gebruikersorganisatie merkt daarbij op dat aanpassing van de AFIR daarvoor wellicht niet nodig is, met verwijzing naar het Duitse "Durchleitungsmodell" gebaseerd op de zogenaamde NZR-EMob⁶ als eerste stap.

Marktpartijen wijzen E breed af op de relevante tijdshorizon. Genoemd worden de noodzakelijke wijziging van de Elektriciteitswet en mogelijk de AFIR — door vrijwel alle partijen gezien als een traject van jaren — en de strijdigheid met Europese wetgeving wanneer laadinfrastructuur bij de netbeheerder wordt belegd. CPO's zien hun rol grotendeels verdwijnen en wijzen op de onzekerheid over investeringen; een vertegenwoordiger van de leasebranche noemt het business model complex vanwege de scheiding van energie en infrastructuur. Een adviesbureau merkt op dat bij een verkeerde uitvoering een nieuwe gereguleerde en trage nutslaag wordt ontwikkeld, waarbij geen innovatieprikkel meer is. Netbeheerders vragen bovendien om verduidelijking over de invulling van het infrastructuurbeheer in dit scenario.

6 [Netzzugangsregeln zur Ermöglichung einer ladevorgangsscharfen bilanziellen Energiemengenzuordnung für Elektromobilität \(NZR-EMob\)](#)

4.4 De scenario's naast elkaar

De volgende tabel zet de scenario's naast elkaar op de hoofdpunten uit de consultatie. B combineert de breedste steun met de breedst herkende haalbaarheid. D en E hebben elk wel een groep voorstanders maar krijgen, met name vanuit de markt, substantieel meer bezwaren dan instemming.

Aspect	A	B	C	D	E
Brede positie	Afgewezen door publieke partijen	Breed gedragen	Op termijn deels gedragen	Afgewezen door markt	Smal draagvlak
Hoofddargument vóór	Marktinnovatie	Praktisch + sturing	Lokale regie	Uniformiteit	Vrije energiekeuze
Hoofddargument tégen	Lost knelpunten niet op	Lost knelpunten deels op	Capaciteit overheid	Wetswijziging, complex	Wetswijziging, EU
Implementatie-tijd	Direct	Kort	Middellang	Lang	Zeer lang
Belangrijkste voorstanders	Enkele CPO's	Vrijwel alle typen	Overheden, MSP	Overheidspartij en gebruikers-organisaties	Gebruikers-organisaties

4.5 Perspectieven per stakeholdertype

De verschillen in de scenario's komen het scherpst naar voren als we kijken naar de verschillende type stakeholders. Per type beschrijven we welke posities zij innemen ten opzicht van de scenario's en maatregelen met aandacht voor de inhoudelijke argumenten en bijzondere accenten.

4.5.1 Marktpartijen (CPO's en brancheorganisaties)

Marktpartijen zien geen noodzaak of onderbouwing voor een stelselwijziging en hebben een sterke voorkeur voor scenario B met behoud van de marktstructuur. Centralisatie en ontvlechting worden scherp afgewezen, en effectieve handhaving van de AFIR wordt vaak genoemd als belangrijker dan een wijziging van het stelsel.

CPO's kiezen overwegend voor het huidige model met aangescherpte eisen: zij herkennen de knelpunten, maar achten die binnen het bestaande kader oplosbaar, en wijzen erop dat het concessiemodel voorspelbaarheid biedt voor langjarige investeringen. Enkele CPO's zien de vrije markt als werkbaar, vooral voor DC-snelladen, en één bepleit een hybride variant tussen A en B in de vorm van een raamovereenkomst met drempels. Terugkerende punten zijn de zorg over strijdigheid met Europese wetgeving en wetswijzigingen bij ontvlechting, het verlies van marktinnovatie bij verschuiving naar publiek eigenaarschap, en het belang van toegang voor MKB-toetreders en behoud van private investeringskracht. Verschillende CPO's vragen daarnaast te verduidelijken in hoeverre DC-snelladen binnen scope van het onderzoek zit, omdat de discussie en oplossingsrichtingen zich vooral op AC-laden lijken te richten.

Brancheorganisaties nemen een vergelijkbare positie in: scenario B als duidelijke voorkeur, D en E breed afgewezen, en stellen om eerst werk te maken van AFIR-handhaving voordat een stelselwijziging wordt overwogen. Zij wijzen op het risico dat de gemeenten markt- en klant kennis missen en op het financiële risico van een verschuiving naar publiek eigenaarschap. Een brancheorganisatie wijkt af en ziet meerwaarde in landelijke basisprincipes — een combinatie van B en D, oftewel centralisatie zonder centralisatie van eigenaarschap. Enkele branchepartijen vinden bovendien dat zakelijke laadtransacties en de transactieketen na de laadsessie onderbelicht blijven, en een logistieke brancheorganisatie vraagt nadrukkelijk aandacht voor het gebruikersperspectief van zwaar transport.

4.5.2 Decentrale overheden

Overheidspartijen pleiten voor een ingroeimodel: scenario B op de korte termijn, met doorgroei naar C gecombineerd met D op de middellange tot lange termijn. Een volledig vrije markt wijzen ze scherp af als 'niet realistisch'. Ze zien het concessiemodel als nog niet uitgeput en zien mogelijkheden om met dit model een professionaliseringslag te realiseren onder meer door aangescherpte contracteisen en sturing op de naleving.

Voor de langere termijn achten de meeste overheidspartijen scenario C gecombineerd met D passend, wat nader onderzoek vergt naar de uitwerking. Scenario E wordt niet gezien als zelfstandig scenario en de consequenties zijn lastig te overzien. Wel is er interesse om onderdelen hiervan nader te verkennen, omdat het aansluit bij ontwikkelingen in de energiemarkt, mogelijkheden biedt voor netbewust laden, en ruimte biedt voor nieuwe proposities.

De voordelen die worden gezien bij C gecombineerd met D is dat meer publieke regie gecombineerd met centralisatie van kaders, eisen en standaarden meer grip geeft op prijs, uniformiteit en netcapaciteit — via het publiek eigenaarschap van de netaansluiting, kortere contractcycli en het beperken van prijsverschillen binnen een gemeente. Er wordt benadrukt dat het van belang is om die keuze tijdig te maken en uit te werken, zodat vanuit het concessiemodel kan worden voorgesorteerd en de markt gecontroleerd kan toegroeien naar het nieuwe scenario, in plaats van dat de richting achteraf moet worden gecorrigeerd.

Als aandachtspunten noemt men de uitvoeringslast en de kennis die bij een sterkere publieke rol van gemeenten wordt gevraagd — met de kanttekening dat de praktijk (zoals in de gemeente Den Haag) laat zien dat dit niet per definitie tot hogere kosten hoeft te leiden en dat nog steeds gewerkt kan worden met aanbestedingen om de kennis en diensten in te kopen.

Deze gedachte wordt ondersteund door een andere partij die wijst op de aanpak bij parkeren (SHPV) en het bij het openbaar vervoer (Translink) en stelt dat een centraal platform het meeste wenselijke scenario. Centralisatie zorgt dat de eisen echt landelijk kunnen worden bepaald en dat daarbij uniformiteit kan worden bereikt wat leidt een hogere gebruikersvriendelijkheid en lagere kosten voor de EV-rijders. De organisatievorm zou daarbij kunnen bestaan uit een coöperatie van gemeenten (zoals bij parkeren) of van concessiehouders (zoals bij OV).

4.5.3 Gebruikersorganisaties

Gebruikersorganisaties zijn mild positief over scenario B en zijn als enige groep niet-negatief over ontvlechting (Scenario E). Hun centrale punt is dat prijsverschillen écht moeten worden voorkomen, via concurrentie op de laadpaal in plaats van tussen palen. Vrije energiekeuze zien zij als de manier om de voordelen van thuisladen naar publiek laden te brengen — zij zien dat als een aantrekkelijk eindbeeld. Ze verwijzen voor VEK naar het Duitse “Durchleitungsmodel” gebaseerd op de zogenaamde NZR-EMob⁶. Een organisatie bepleit een combinatie van centralisatie en vrije energiekeuze en een ander ziet B op de korte termijn met E als langetermijnperspectief. Voor de korte termijn vragen zij betere handhaving van de AFIR en aanbestedingen met strikte concessie-eisen. Tegelijk waarschuwen zij dat centralisatie kan doorslaan naar een monopolie dat minder klantgericht is en, bij gebrek aan concurrentie, tot hogere prijzen kan leiden.

4.5.4 Ketenpartijen rond de gebruiker

Deze partijen geven een verdeeld beeld: ieder pleit voor een andere oplossing. Een MSP bepleit meer overheidsregie via scenario C of D en stelt dat het huidige model weinig oplost en de overheid te weinig invloed heeft op de relatie tussen MSP en klant. De leasebranche ziet B als realistisch voor de korte termijn en D op de lange termijn, vanwege de schaalvoordelen voor de zakelijke markt. De betaaldienstverlener ziet voor zich dat de gemeente de prijs vastlegt en als CPO fungeert, of deze rol uitbesteedt, en MSP's en betaaldienstverleners op basis van die prijs afrekenen met gebruikers. De gemene deler van de partijen is de zorg over complexiteit in de keten na de laadsessie: wildgroei aan tariefstructuren en laadpassen, en de vraag wie het aanspreekpunt vormt voor zakelijke transacties.

4.5.5 Netbeheerders

De netbeheerders spreken geen voorkeur uit voor een specifiek scenario, maar leggen voorwaarden op aan het gekozen model en pleiten voor meer regie: het moet aantoonbaar bijdragen aan netinpassing, verplicht en schaalbaar netbewust laden, voorbereiding op bidirectioneel laden, standaardisatie, voorspelbare uitvoering en effectieve benutting van het elektriciteitsnet. In alle scenario's ziet de netbeheerder zowel relevante elementen als beperkingen, en het advies is om scenario's te toetsen aan netimpact, uitvoerbaarheid en systeemwaarde.

Centraal staat dat de planning van laadinfrastructuur gekoppeld wordt aan net- en ruimtelijke planning; zonder die koppeling lopen uitrol en netcapaciteit uit de pas. De netbeheerder vraagt om een volwaardige plek voor het netbeheerdersperspectief in de uitwerking, om een helder onderscheid tussen marktknelpunten en systeemknelpunten — die elk een andere oplossing vragen — en om aandacht voor bidirectioneel laden in elk scenario. Een belangrijk signaal is dat de versnelling van netbewust laden niet kan wachten op fundamentele keuzes over marktordening: dat vraagt parallel handelen. Ten slotte is de uitvoeringscapaciteit van alle ketenpartijen, niet alleen van overheid en CPO's, een randvoorwaarde voor realisatie, en is bij scenario E verduidelijking nodig over de invulling van het infrastructuurbeheer.

4.6 Aanvullende oplossingsrichtingen

Naast de scenariovoorkeuren benoemden veel partijen concrete oplossingsrichtingen. Een deel daarvan wordt breed gedeeld; op een aantal andere punten lopen de opvattingen juist uiteen. Hieronder staat eerst waar partijen elkaar vinden, daarna waar ze verschillen.

4.6.1 Waar partijen elkaar vinden

Over markt- en publieke partijen heen tekenen zich enkele oplossingsrichtingen af die breed worden gedragen.

- **Handhaving en aanscherping van de AFIR.** Effectieve handhaving van de bestaande AFIR-regelgeving door de ACM wordt door vrijwel alle partijen genoemd, vaak als belangrijker dan een stelselwijziging. Daarbij hoort gerichte wettelijke aanscherping — onder meer het verankeren van prijstransparantie — om duidelijkheid en een gelijk speelveld tussen publiek en semipubliek laden te borgen.
- **Prijstransparantie en ad-hoc betalen.** Brede steun voor afdwingbare prijstransparantie voor alle betaalmethoden, met de ad-hoc prijs aan de paal als referentie ('net als tanken'), beperking van het aantal tariefcomponenten en transparante prijsopbouw. Genoemd door zowel markt- als publieke partijen.
- **Open standaarden en interoperabiliteit.** Verplichte open protocollen (OCPI, ISO 15118) en standaardisatie van de CPO–MSP-interfaces worden breed gesteund, vooral door markt- en kennispartijen. Open standaarden worden gezien als de manier om uniformiteit te bereiken zonder een centraal platform en de daarbij horende afhankelijkheid, mits verplicht en door iedereen gelijk toegepast.
- **Harmonisatie van concessies.** Markt- en overheidspartijen pleiten voor uniforme landelijke eisen en harmonisatie van parameters zoals looptijd, indexatie en vergoedingen, met uniforme kwaliteits- en beschikbaarheidseisen, een zorgvuldige selectie van exploitanten en professioneel concessiemanagement.
- **Slim laden en inpassing in het energiesysteem.** Netbewust en slim laden, V2G en koppeling met lokale energie-opwekking worden zowel breed als noodzakelijk gezien — en door de netbeheerder benadrukt als urgent. Er is brede steun voor het principe dat een slimme laadsessie financieel aantrekkelijker moet zijn dan ongestuurd laden; over de precieze invulling en rolverdeling bestaat nog geen overeenstemming.

4.6.2 Waar partijen verschillen

Op de volgende punten zijn de partijen het nog niet eens — deels echte tegenstellingen, deels nog onbelegde vraagstukken. Het zijn discussiepunten die in het vervolg een bewuste politieke en bestuurlijke afweging vragen.

- **Mate van centralisatie.** Overheden en partijen in de keten rond de gebruiker zien (op termijn) meerwaarde in een mate van centralisatie, zoals via een centraal transactie- of betaalplatform om de onderhandelingspositie te versterken en tot één uniforme prijs te komen. Brancheorganisaties en CPO's wijzen een centraal platform af: het creëert afhankelijkheid, complexiteit en vertraging, en open standaarden bereiken volgens hen hetzelfde doel.
- **Marktwerking versus overheidsregie.** De gebruikersorganisaties en een deel van de brancheorganisaties vinden dat het huidige concessie- en (in sommige gemeenten) vergunningenmodel te weinig oplost en pleiten voor meer publieke regie of een sterker gereguleerd scenario. Andere partijen zien geen onderbouwing voor een stelselwijziging en willen verbeteringen binnen het huidige model, via concessie-eisen en AFIR.
- **Vrije Energie Keuze (VEK): reikwijdte.** Sommige partijen willen VEK breed mogelijk maken — als horizontaal element in alle scenario's, ook binnen het huidige model. Op die manier is er meer keuzevrijheid wie de stroom levert tegen welk tarief voor de gebruiker. Andere partijen willen VEK alleen binnen bepaalde scenario's toestaan en uitsluitend voor groene stroom, vanwege uitvoerbaarheid en controle.
- **Private investering of publieke overname.** CPO's zijn bereid te investeren en risico te dragen, en zien hun rol uitgehold worden als de regio of gemeente eigenaarschap en investering overneemt. Andere partijen vinden publiek eigenaarschap of sterkere publieke regie nodig om publieke belangen te borgen, ook als dat de private rol verkleint.
- **Flexibiliteit: waardering en regie.** Er is brede steun voor het principe dat slim en netbewust laden financieel aantrekkelijker moet zijn dan ongestuurd laden. Wie de flexibiliteitswaarde mag bundelen en verzilveren — en hoe die bij de e-rijder terechtkomt — is een nog uit te werken vraagstuk.
- **Bestuurlijke ophanging van de aanbesteding.** Een brancheorganisatie plaatste vraagtekens bij de rol van de NAL-regio's als aparte entiteit en suggereerde dat individuele provincies in de toekomst betere aanbestedingsgremia zijn.

4.7 Uitkomsten consultatie

Uit de reacties als geheel komen de volgende hoofdlijnen naar voren:

- **Brede steun voor aanscherping bestaande kaders.** Vrijwel alle partijen zien, los van hun voorkeursscenario, dat het aanscherpen van kaders hoe dan ook een goede en noodzakelijke stap is. De maatregelen die bij Scenario B horen zoals aangescherpte eisen op prijs, toegang, slim laden en interoperabiliteit via aanbestedingen waarbij de markt uitvoerend blijft – worden breed gedragen en op haalbaarheid positief beoordeeld. Verbeteringen op prijstransparantie, betaalgemak en interoperabiliteit kunnen relatief op korte termijn geïmplementeerd worden. AFIR-handhaving wordt daarbij vaak als hefboom genoemd omdat de eisen dan zowel gelden voor publiek als voor semipubliek laden en het speelveld verbeterd. Tegelijkertijd zien meerdere partijen deze stap als vertrekpunt, niet als eindbeeld.
- **Een brede wens tot meer uniformiteit.** Vrijwel alle partijen willen af van de onnodige verschillen tussen regio's en aanbestedingen, al verschilt de invalshoek: gebruikersvertegenwoordigers benadrukken een herkenbare, eenduidige klantervaring, de zakelijke markt en de leasebranche wijzen op schaalvoordelen en efficiëntie, en markt- en overheidspartijen zien in geharmoniseerde eisen, open standaarden en interoperabiliteit de weg naar een betere en efficiënter dienstverlening. Er wordt vaak onderscheid gemaakt tussen uniformering van de afspraken en eisen, die breed draagvlak vindt, en centralisatie van eigenaarschap waar partijen verschillen van mening.
- **Een verdeeld beeld over verdergaande richtingen.** Over de vraag waar de markt zich naartoe zou moeten ontwikkelen, lopen de opvattingen uiteen. De overheidspartijen schetsen een duidelijk ingroeimodel met Scenario B als eerste stap gevolgd door het onderzoeken van een doorgroei naar elementen uit C of D die hun meer grip geeft op de dienstverlening. Ook partijen die het perspectief van de eindgebruikers vertegenwoordigen of verderop in de keten zitten zien meerwaarde in verdere regie en uniformiteit. Daarnaast ziet een eindgebruikersorganisatie Scenario E met vrije energiekeuze als het aantrekkelijke eindbeeld. CPO's en brancheorganisaties die partijen in de waardeketen vertegenwoordigen blijven kritisch over deze richtingen en zijn geen voorstander van een stelselwijziging. Ze wijzen erop dat er voor C/D geen kennis of capaciteit beschikbaar is bij overheidspartijen en zien E als onrealistisch. Naast deze inhoudelijke punten leiden we hieruit ook af dat gevestigde belangen sterk naar voren komen: partijen met een huidige marktpositie in de waardeketen kijken om begrijpelijke redenen strategisch en vanuit financieel oogpunt kritisch naar veranderingen hierin.



5 Conclusies

De conclusies in dit hoofdstuk bouwen voort op het hele onderzoek. In fase 1 is de Nederlandse markt voor publiek toegankelijk laden geanalyseerd en zijn de sterke punten en knelpunten in kaart gebracht; in fase 2 is die analyse naast de ervaringen in andere landen en in andere sectoren gelegd. In fase 3 zijn op basis daarvan oplossingsrichtingen ontwikkeld en gebundeld in scenario's, die via een consultatie zijn getoetst bij een breed veld van belanghebbenden. De analyse uit fase 1 en 2, de oplossingsrichtingen en de uitkomsten van de consultatie vormen samen de basis voor de overkoepelende conclusies en de aanbevelingen die daaruit volgen.

Het projectteam komt tot vier hoofdconclusies: versterk de bestaande kaders (5.1), uniformeer landelijk en versterk de publieke regie (5.2), versterk de klantkant (5.3) en borg de organisatorische kant (5.4). De concrete aanbevelingen die uit deze conclusies volgen, staan in hoofdstuk 6.

5.1 Versterk de bestaande kaders

De eerste conclusie is dat bestaande kaders moeten worden versterkt voor publiek en semipubliek laden. Met ‘bestaande kaders’ bedoelen we het geheel van spelregels waarmee de overheid de markt stuurt: de eisen die via aanbestedingen worden gesteld, de wet- en regelgeving (waaronder de AFIR) en het toezicht op de naleving daarvan.

Veel knelpunten komen voort uit kaders die te vrijblijvend of te weinig concreet zijn ingevuld. Ze zijn daarom binnen de bestaande structuur op te lossen — door de kaders scherper, concreter en beter handhaafbaar te maken.

Dat aanscherpen betreft onder meer prijstransparantie, ad-hoc betalen, het gebruik van (actuele) standaarden, eisen voor veiligheid, cybersecurity en slim laden. Sluitend toezicht moet zorgen dat wettelijke en aanbestedingseisen vervolgens ook worden nageleefd.

Deze zaken moeten hoe dan ook gebeuren, ongeacht hoe de markt zich verder ontwikkelt: het zijn *no-regret* maatregelen. Ze worden breed erkend en gedragen — door markt- én overheidspartijen — en ze vragen geen stelselwijzigingen, waardoor ze zonder grote disruptie zijn in te voeren en de resultaten bij elke nieuwe aanbesteding en via gerichte handhaving snel zichtbaar worden.

5.2 Creëer landelijke uniformiteit en versterk de publieke regie

De tweede conclusie is dat er meer landelijke uniformiteit en een sterkere publieke regie nodig zijn voor publiek laden. Die twee versterken elkaar: meer publieke regie geeft ook een krachtiger instrumentarium om uniformiteit te bereiken en waar nodig tussentijds bij te sturen.

Een belangrijk deel van de knelpunten komt niet voort uit de regels zelf, maar uit onnodige verschillen in de wijze waarop deze regels per regio en per aanbesteding worden ingevuld. Uniformering pakt dat aan: het maakt de dienst herkenbaar voor de gebruiker, voorspelbaar voor de aanbieders en efficiënter voor de aanbestedende diensten. De directste route ligt in de aanbestedingen zelf. De NAL-regio's en gemeenten hebben als aanbestedende overheden grote invloed op de markt: door landelijk geharmoniseerde eisen te hanteren en door contract- en uitvoeringsmanagement professioneel en uniform in te richten, ontstaat eenduidigheid zonder dat elke regio het wiel opnieuw uitvindt. Naleving en handhaving spelen hier ook een belangrijke rol in.

Daarnaast geeft een sterkere publieke regie, los van een scenario, de publieke partij meer mogelijkheden om te sturen op wat zij met een publieke laaddienst wil bereiken: kleinere en beter uitlegbare prijsverschillen, meer sturing op netcapaciteit en plaatsing, en ruimte om innovatie te versnellen, bijvoorbeeld via kortere contracten.

Verschillende regio's kijken in dat licht ook naar het opdrachtenmodel, waarin de publieke partij een sterkere regierol pakt. Belangrijk daarbij is dat dit niet betekent dat de overheid het werk zelf gaat uitvoeren: het gaat niet om *insourcing*, maar om anders aanbesteden. Er kan nog steeds met marktpartijen worden gewerkt via aanbestedingen — met een andere blik op bijvoorbeeld de indeling van percelen, de contractduur en de risicoverdeling.

5.3 Versterk de klantkant

De derde conclusie is dat de klantkant verder moet worden versterkt voor publiek en semipubliek laden.

Een prettige, uitnodigende klantervaring is een publiek én een commercieel belang. Het nodigt een bredere deel van de samenleving uit om over te stappen naar elektrisch rijden. De marktordening zou daarom de gebruiker (meer) centraal moeten stellen. Het versterken van de kaders en de grotere uniformiteit en publieke regie uit de vorige conclusies dragen daar veel aan bij. Maar er zijn drie onderwerpen die verder gaan dan het aanscherpen van wetgeving en aanbestedingseisen en die aandacht behoeven.

Het meest urgente is de samenwerking tussen CPO en MSP. Samen zorgen zij via roaming voor een toegankelijk laadnetwerk waarop de gebruiker vrijwel overal terecht kan. Maar de samenwerking tussen CPO's en MSP's is zodanig georganiseerd dat frictie onvermijdelijk is. Ze zien elkaar onvoldoende als businesspartners en concurreren met elkaar om de controle over de uiteindelijke dienst. Dit bemoeilijkt de ontwikkeling van nieuwe diensten en de informatie uitwisseling, waarvan uiteindelijk de klant de dupe is. Het is nodig dat de samenwerking tussen CPO's en MSP's verbetert — met name op het gebied van de uniforme toepassing van standaarden, de inrichting van de waardeketen en overeenstemming over innovaties — zodat CPO en MSP samen tot een heldere propositie naar de gebruiker komen.

Bij elektrisch laden bestaat geen eenduidige referentieprijz zoals bij fossiel tanken. In de huidige waardeketen voor laden komt de prijs tot stand door een opstapeling van opslagen: elke schakel legt een *mark-up* bovenop de doorgegeven prijs. Dit leidt tot een complexiteit van tariefstructuren — per kWh, per minuut, per sessie, via een abonnement — en bemoeilijkt een vergelijking tussen aanbieders. Gebruikers kunnen de verwachte totaalkosten per laadbeurt niet berekenen of vergelijken zonder significant rekenwerk. Ten tweede ontbreekt prijsinformatie op het kritieke beslistmoment: de prijs die een pashouder betaalt voor een specifieke paal op een specifiek tijdstip is vaak niet voldoende betrouwbaar en niet beschikbaar op de paal zelf. Ten derde bestaat er een structurele informatiekloof in de keten: de roamingprijs die de exploitant doorbelast aan de dienstverlener is niet gereguleerd wat betreft transparantie, waardoor de gebruiker niet kan toetsen of zijn dienstverlener een marktconforme marge rekent bovenop deze roaming prijs. Het is van belang om verbeteringen in de waardeketen aan te brengen waarmee deze knelpunten worden aangepakt, mede omdat de verwachting is dat bij het invoeren van dynamische prijzen voor slim laden bovenstaande situatie nog moeilijker te begrijpen wordt voor gebruikers.

Daarnaast vragen ook de prijsbeleving en prijsverschillen van publiek versus privaat laden om aandacht, zeker nu er steeds meer gebruikers komen die afhankelijk zijn van publiek laden. Bij een laadpaal thuis ervaart de gebruiker veel vrijheid om zelf op een lage prijs te sturen o.a. door gebruik van zonnepanelen, saldering en dynamische energiecontracten, terwijl die mogelijkheid bij publiek laden bij de aanbieder ligt. Daarnaast zijn de prijsverschillen tussen publiek en thuisladen zichtbaar. Hoewel voor publiek laden via aanbestedingen een concurrerende prijs tot stand komt en er meerwaarde zit in de aangeboden infrastructuur, vergelijken gebruikers vaak alleen de elektriciteitsprijs. Hierbij wordt niet gekeken naar de investeringen in de aanschaf en installatie van een thuislader. De vraag is of, en hoe, publiek en privaat laden voor de gebruiker meer als gelijkwaardige opties kunnen worden ervaren. Hier zit ook een sociale dimensie aan: wie op publiek laden is aangewezen, heeft vaak geen eigen parkeervoorziening en is gemiddeld minder welvarend; juist voor die groep is het van belang dat publiek laden betaalbaar is.

De klantkant bestaat zowel uit particuliere als zakelijke gebruikers. Bij de zakelijke gebruikers constateren we vergelijkbare knelpunten, waarbij zij als doelgroep vaak onderbelicht blijven bij de uitrol van publiek toegankelijke laadinfrastructuur. Dit vraagt verbetering omdat zij op dit moment nog steeds het overgrote deel van de gebruikers vertegenwoordigen. Bij de uitwerking van de acties voortkomend uit de aanbevelingen moet er specifiek aandacht zijn voor het perspectief van de zakelijke gebruiker.

5.4 Borg de organisatorische kant

Meer uniformiteit en publieke regie voor publiek laden vragen ook om een antwoord op de vraag hoe dat organisatorisch wordt vormgegeven en geborgd. Daarbij spelen twee punten. Het eerste is de financiering en de toekomstige organisatie van de regionale samenwerking. Het tweede is de manier waarop uniformiteit tot stand komt: via afspraken op papier, of via een meer functionele vorm. Beide stuiten op dezelfde grens: uniformering die berust op vrijwillige samenwerking tussen zelfstandige partijen houdt in de praktijk moeilijk langjarig stand.

Het eerste punt wordt urgent door de manier waarop de regionale samenwerking nu is gefinancierd en georganiseerd. De NAL-regio's zijn opgezet met het doel gemeenten te ondersteunen bij de uitrol van laadinfra met een centrale financiering die tot 2030 loopt. Juist die regio's zijn nu de dragers van de uniformering en de gezamenlijke aanpak. Nu de opbouwfase meer richting beheerfase verschuift is de vraag hoe de organisatie eruit gaat zien na 2030 en hoe de uniformiteit blijft geborgd. Als regio's dan volledig afhankelijk van de middelen en prioriteiten van afzonderlijke gemeenten en provincies worden, is het de vraag of uniformiteit en publieke regie in dat versnipperde beeld houdbaar zijn; het risico is reëel dat de opgebouwde uniformiteit weer uiteenvalt.

Het tweede punt is de manier waarop uniformiteit tot stand komt. De leidende gedachte is dat dit gebeurt via afspraken en standaarden, maar in een sterk decentraal stelsel verloopt dat in de praktijk moeizaam: ondanks NKL-basissets en harmonisatie-initiatieven is volledige uniformiteit aan de gebruikerskant nog niet bereikt. Het hangt af van de bereidheid van individuele aanbestedende diensten om steeds dezelfde lijn te kiezen met het risico dat het bij 'papieruniformiteit' blijft zonder dat de gebruiker er iets van merkt. Verwante sectoren kozen een andere weg — parkeren via de coöperatie SHPV, openbaar vervoer via Translink — door te kiezen voor functionele uniformiteit via een centraal platform, met verschillende modellen voor publieke en private samenwerking. Een dergelijke gezamenlijke voorziening kan nodig zijn om die functionele uniformiteit voor publiek laden wél te bereiken; de vraag is welke vorm passend is en op draagvlak kan rekenen.

Beide kanten wijzen op de noodzaak om tijdig te verkennen wat en hoe zaken landelijk geregeld kunnen worden, en welke organisatievorm de uniformering, de aanbestedingen en de klantervaring voorbij 2030 kan faciliteren.



6 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies uit hoofdstuk 5 worden er elf aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen vormen samen een samenhangend pakket. Ze beginnen bij wat nu al kan en breed gedragen is — het versterken van de bestaande kaders — en bouwen van daaruit op naar meer landelijke uniformiteit en publieke regie, een sterkere klantkant, en een organisatie die dat op de lange termijn kan dragen.

Een deel van deze aanbevelingen vraagt om overheidsingrijpen via wetgeving, aanbestedingen of toezicht; een ander deel kan de sector zelf oppakken via onderlinge afspraken en standaarden. Bij voorkeur worden aanbevelingen gezamenlijk opgepakt waarbij de bestaande uitvoeringskracht van de overheid en de markt worden gebruikt.

De aanbevelingen zijn de volgende:

1. **Scherp wetgeving en handhaving aan.** Europees waar mogelijk (AFIR), nationaal waar noodzakelijk, met actief toezicht op CPO en MSP.
2. **Leg prijstransparantie eenduidig vast.** Vóór, tijdens en na het laden, proactieve communicatie, re-construeerbaar, kWh als primair prijselement.
3. **Verbeter ad-hoc betalen.** Gebruikersvriendelijke en veilig kunnen laden zonder abonnement of laadpas.
4. **Uniformeer eisen in aanbestedingen.** Consistente toepassing van landelijke eisen, zodat efficiëntie en herkenbaarheid worden vergroot.
5. **Uniformeer slim laden.** Uniformeer de slim laden proposities middels het evalueren van lopende initiatieven.
6. **Versterk contractmanagement en naleving.** Professioneel en uniform beheer van de contracten, zodat eisen ook in de uitvoering effect hebben.
7. **Pas standaarden uniform toe.** Niet alleen voorschrijven maar ook uniform toepassen, via sectorafspraken over versies en gelijke implementaties.

8. **Kies aanbestedingsvormen die publieke regie versterken.** Bij nieuwe aanbestedingen een vorm kiezen die publieke partijen meer regie geeft, in afstemming met andere aanbestedende diensten.
9. **Pas een referentieprijs toe en verbeter de waardeketen.** Van een *mark-up* naar een commissie-model, met de ad-hoc prijs aan de paal als referentie in de keten.
10. **Onderzoek de prijsopbouw en -verschillen tussen publiek en privaat laden.** Een gedragen financiële analyse van de prijsopbouw en de prijsverschillen tussen publiek en privaat laden.
11. **Verken de toekomstige organisatorische borging.** Gericht op uniformiteit en publieke regie voorbij 2030 en of een gezamenlijke voorziening voor de klantkant tot verdere verbetering leidt.

De rest van dit hoofdstuk beschrijft deze aanbevelingen één voor één, in dezelfde volgorde. Per aanbeveling is beschreven wat deze inhoudt, welk knelpunt of welke conclusie zij adresseert, de concrete invulling, en het instrument waarmee zij gerealiseerd kan worden. Daarnaast wordt er beschreven of de aanbeveling van toepassing is op publiek AC/DC of semipubliek AC/DC.

6.1 Scherp wetgeving en handhaving aan

De aanbeveling is om wetgeving op het gebied van publiek en semipubliek laden aan te scherpen en het toezicht en de handhaving te verbeteren. Het opnemen van wet- en regelgeving maakt deze maatregelen voor zowel publiek als semipubliek laden van toepassing en verbetert het speelveld.

- Inzet op aanscherping op Europees niveau via de AFIR-herziening. Waar dat onvoldoende ruimte biedt, onvoldoende Europees draagvlak heeft, of te lang duurt wordt ingezet op aanvullende nationale regelgeving. Europees waar mogelijk, nationaal waar nodig.
- Inzet op prijstransparantie, gebaseerd op de NAL Definitie Prijstransparantie, geldend voor zowel CPO's als MSP's. De inhoudelijke invulling is uitgewerkt in 6.2.
- Inzet op het wettelijk versterken van ad-hoc betalen bij AC-laden. De concrete invulling staat in 6.3 beschreven.
- Blijvende inzet op open protocollen en standaarden (OCPI, ISO 15118) op Europees niveau, in lijn met wat Nederland hierop al doet. De toepassing zelf staat in 6.7 beschreven.
- Versterken van toezicht en handhaving door de relevante toezichthouders en waar het gaat om prijstransparantie in ieder geval de ACM. Het gaat om toezicht op de naleving van wet- en regelgeving voor zowel CPO als MSP, inclusief prijstransparantie, ad-hoc betalen en de aanlevering van informatie aan het National Access Point (DOT-NL⁷). Dit vraagt om opbouw van capaciteit en expertise bij de relevante toezichthouders.

6.2 Leg prijstransparantie eenduidig vast

Prijstransparantie is in de AFIR niet eenduidig geregeld voor publiek en semipubliek laden. Aanbestedende diensten proberen dit binnen de kaders in te vullen, maar doordat een eenduidige definitie ontbreekt en de aanbestedingen zich beperken tot CPO's, verschilt de invulling en blijft het voor de eindgebruiker vaak onduidelijk wat een laadsessie kost. De aanbeveling is om prijstransparantie expliciet vast te leggen en te borgen via wetgeving voor publiek en semipubliek laden, en in aanbestedingseisen voor publiek laden.

- Transparantie vóór, tijdens, direct na het laden, evenals bij de facturatie. Met een voor de eindgebruiker reconstrueerbare prijs op basis van vooraf gecommuniceerde prijscomponenten, ongeacht via welke aanbieder of betaalmethode wordt geladen.
- Proactieve prijsinformatie vanuit de aanbieder voor de specifieke laadsessie die de gebruiker start, zodat bij aanvang ondubbelzinnig duidelijk is wat de prijs is.
- Beperking van de variatie in prijscomponenten en hun invulling voor AC-laden, met een kWh-prijs als primair prijselement (zoals bij DC-laden), eventueel aangevuld met het harmoniseren van definities van prijscomponenten (zoals start- en tijdstarief) zodat deze voor gebruikers eenduidig worden toegepast. Dit voorkomt verschillen in toepassing, zoals variërende startmomenten van tijdstarieven.
- Aansluiting van de MSP-prijscomponenten op die van de CPO op een wijze dat de doorberekening voor de gebruiker navolgbaar blijft.

7 [Dataplatform Openbaar Toegankelijke laadpunten – Nederland, NDW website](#)

- Geen gebruik van tijdstarieven door CPO's op locaties waar ook slim laden wordt toegepast aangezien dit leidt tot een onduidelijke en conflicterende boodschap over het gewenste laadgedrag.
- MSP's en andere dienstverleners die de prijs beïnvloeden passen prijscomponenten niet aan op een wijze die het beoogde effect van slim laden doorkruisen.
- MSP's brengen geen tijdstarief in rekening bij de gebruiker, tenzij de CPO een tijdstarief hanteert. De MSP heeft geen kosten aan de bezetting van een laadpaal en een eigen tijdstarief toevoegen is dan niet uitlegbaar.
- Realtime prijsinformatie tijdens de laadsessie, zodat de gebruiker te allen tijde weet hoeveel er is geladen en wat de kosten daarvan zijn.
- Transparantie over het beschikbare laadvermogen vóór, tijdens en na de laadsessie, zodat te allen tijde duidelijk is wat het daadwerkelijk geleverde vermogen is.
- Het geadverteerde laadvermogen is het vermogen dat daadwerkelijk aan de EV beschikbaar kan worden gesteld waarbij duidelijk wordt aangegeven wanneer of onder welke omstandigheden dit vermogen beschikbaar is.

6.3 Verbeter ad-hoc betalen

Ad-hoc laden is een vereiste vanuit de AFIR. De praktijk bij publiek en semipubliek AC-laden laat echter zien dat het vaak niet goed werkt: de AFIR-eis laat te veel ruimte, waardoor zij in veel gevallen wordt ingevuld met een statische QR-code. Dat is voor de gebruiker niet vriendelijk en bovendien onveilig. De aanbeveling is de eis aan te scherpen in de AFIR voor publiek en semipubliek laden en deze in aanbestedingen op te nemen voor publiek laden.

- Aanscherping van de AFIR-eis voor AC-laden zodat ad-hoc betalen overall een volwaardig, gebruiksvriendelijk en veilig alternatief wordt naast app- en laadpasbetaling.
- Uitgangspunt is dat de gebruiker gemakkelijk en zonder voorbereiding kan betalen, dat de afrekening klopt en dat de oplossing veilig is; een statische QR-code volstaat niet.
- Uniformeer de eisen van ad-hoc betalen in aanbestedingen zodat er een landelijke uniforme gebruikerservaring is die bijdraagt aan de adoptie van ad-hoc betalen.

6.4 Uniformeer eisen in aanbestedingen

Als aanbestedende overheid hebben de NAL-regio's en gemeenten belangrijke directe invloed op de markt voor publiek AC-laden en binnenstedelijk snelladen. Door bij aanbestedingen — inclusief vergunningen — landelijk dezelfde eisen toe te passen, ontstaat meer efficiëntie, voorspelbaarheid en herkenbaarheid: voor de gebruiker, voor de markt en voor de aanbestedende diensten zelf. Niet alle parameters hoeven gelijk te zijn, sommige (zoals de vergoeding) kunnen bewust regionaal verschillen, andere worden juist landelijk gelijkgetrokken. De punten hieronder betreffen de onderdelen waar uniformering waarde toevoegt, plus de keuzes in de aanbestedingsstrategie. Verschillende maatregelen kennen al een toepassing in één of enkele regio's. Het delen van ervaringen tussen de regio's kan zo bredere en (waar nodig) verbeterde toepassing versnellen.

- **Landelijke eisen.** Uniforme landelijke eisen op onder meer prijstransparantie (6.4), ad-hoc betalen (6.5), netbewust laden (6.8), datastandaarden, uptime, interoperabiliteit veiligheid en cybersecurity, via NKL-basissets en landelijke modelclausules voor alle aanbestedingsvormen. Aanbestedende diensten vormen gezamenlijk de landelijke eisen en committeren zich aan een consistente toepassing.
- **Standaard indexatieformule.** Op een vast tijdstip en op gelijke wijze landelijk indexeren van de prijscomponenten, zodat externe factoren zoals crises of andere wijzigingen in de kostenopbouw niet onnodig tot moeilijk uitlegbare geografische prijsverschillen leidt. Zo wordt voorkomen dat verschillen in aannames over toekomstige energieprijzen bepalend zijn voor de gunning.
- **Laadprijs buiten scoringscriterium.** De laadprijs in aanbestedingen is meestal opgebouwd uit kostencomponenten voor de netaansluiting, energie, installatie en afdracht aan de concessieverlener. De energieprijs en de installatievergoeding zijn daarbij vaak onderdeel van het scoringscriterium. Dat levert competitieve biedingen op, maar zorgt dat laadprijzen van verschillende concessies verschillen. Leg daarom ook deze componenten vast: de energieprijs op een gemiddelde nationale kwartaalprijs met indexatie, en de installatievergoeding op een vast, landelijk of regionaal, niveau. Daarmee dalen prijsverschillen binnen en tussen regio's aanzienlijk en worden ze beter uitlegbaar. Aanbestedende diensten kunnen in plaats daarvan sturen op kwaliteit of op andere financiële

parameters. Een voorbeeld hiervan is een eenmalige vergoeding aan de aanbestedende dienst per geplaatste of overgenomen laadpaal die direct wordt verrekend en niet in de laadprijs terugkomt. Bij de inschrijving kunnen marktpartijen met elkaar concurreren op de hoogte van deze vergoeding.

- **Meerdere exploitanten waar dat kan.** In stedelijk en dichtbevolkt gebied meerdere exploitanten tegelijk (2–4) die ook na de aanbestedingsfase blijven concurreren, bijvoorbeeld op plaatsingssnelheid; in landelijk gebied met een lagere laadpaaldichtheid een enkele exploitant per gebied.

6.5 Uniformeer slim laden

Slim laden is een vereiste voor de inpassing van laadinfrastructuur in het energiesysteem. Voor publieke laadpalen worden er verschillende slim laden proposities ontwikkeld, waaronder netbewust publiek laden. Momenteel wordt er hard gewerkt aan het uniformeren van netbewust publiek AC-laden. Daarnaast zijn er andere uiteenlopende en innovatieve slim laden proposities (bijv. korting op bepaalde uren en/of sturing op basis van beschikbaarheid van zon- en windenergie). Ook voor deze proposities is het belangrijk om vast te gaan leggen wat de norm wordt. Voor beide geldt dat het voor de gebruiker begrijpelijk moet zijn.

- Uniformeer netbewust publiek laden nu via een landelijk gelijkwaardige propositie: zorg voor eenduidigheid voor de gebruiker over wanneer het optreedt, hoe het zichtbaar is, hoe het ‘overruled’ kan worden wanneer sneller laden gewenst is, en welke incentive de EV-rijder krijgt. Maak gebruik van de basisafspraken tussen aanbestedende diensten, netbeheerders en CPO’s, zoals die zijn vastgelegd in de handreiking Netbewust Laden.⁸
- Bereid de uniformering van slim laden proposities op publieke AC-palen voor: plan op een vooraf afgesproken termijn een evaluatie van wat in verschillende proposities goed werkt en wat niet, en zet op basis daarvan de stap naar uniformering. Zo behoudt de markt nu de ruimte om te innoveren, terwijl de richting naar eenduidigheid voor de gebruiker wel wordt vastgelegd.
- Maak sectorafspraken zodat netbewust en slim laden proposities niet alleen bilateraal werken, maar over meerdere aanbieders tegelijk. De huidige proposities draaien voornamelijk bilateraal tussen bepaalde CPO’s en MSP’s; opschaling vraagt gedeelde standaarden voor signalering, sturing en afhandeling én dat andere partijen toegang krijgen, zodat een uniforme dienst over een veelheid van partijen kan worden aangeboden in plaats van per koppel apart.

6.6 Versterk contractmanagement en naleving

Eisen op papier zonder actieve handhaving lossen het probleem niet voldoende op. Naast de aanbestedingseisen voor publiek laden is het van belang het contractmanagement en de naleving op een professionele en vergelijkbare manier in te richten.

- Professioneel en uniform contract- en uitvoeringsmanagement tussen aanbestedende diensten, zodat eisen consistent worden nageleefd en de uitvoering tussen aanbestedende diensten vergelijkbaar is. Dit vraagt om allocatie van capaciteit en expertise, zowel voor het contractmanagement binnen de aanbestedende dienst en voor de uniformering tussen de diensten. Tegelijkertijd is het van belang om met de opdrachtnemers te bespreken hoe de invulling en naleving vorm kan worden gegeven.

6.7 Pas standaarden uniform toe

Open standaarden worden al voorgeschreven via wetgeving of in aanbestedingen voor zowel publiek als semi-publiek laden. Maar het voorschrijven van standaarden is niet genoeg. De winst zit in de toepasbaarheid en het daadwerkelijke, uniforme gebruik ervan, zodat de informatie en dienstverlening richting de gebruiker daadwerkelijk verbetert en de CPO–MSP-samenwerking soepeler verloopt. Daarom zijn er de volgende aanbevelingen voor de gehele sector (zowel publieke en semipublieke AC/DC-laadinfra):

- Maak sectorafspraken over de toepassing van de standaarden: allereerst overeenstemming over de toepassing van een actuele versie van OCPI, over de verplichte OCPI-modules — waaronder de tariefmodule — en over

8 [Handreiking Netbewust Laden, Nationale Agenda Laadinfrastructuur, November 2023](#)

het uniform gebruik van de datavelden, plus de uitvoeringspunten die OCPI alleen niet volledig dekt (uniforme terminologie, sessie-informatie, en de tijdigheid en correctheid van informatie-uitwisseling). Een gezamenlijke referentie-implementatie beschrijft hoe de standaarden in de praktijk worden toegepast, en een succesvol doorlopen test op de referentie-implementatie kan onderdeel worden van de uitvraag van opdrachtgevers.

- Vergelijkbare implementatieafspraken kunnen nationaal of internationaal worden ingericht voor andere standaarden die de marktwerking, interoperabiliteit en/of gebruikerservaring kunnen verbeteren (ISO15118-20, OCPP, OpenADR).
- Monitor dat bij Plug & Charge en in de auto geïntegreerde laaddiensten geen gesloten ecosystemen ontstaan waarin gebruikers afhankelijk worden van één dienstverlener. Borg dat gebruikers vrij kunnen blijven kiezen tussen verschillende laad- en betaaldiensten.

6.8 Kies aanbestedingsvormen die publieke regie versterken

Naast het meer landelijk uniformeren van eisen is er de wens om meer publieke regie te voeren bij publiek laden. Dit versterkt elkaar en leidt op termijn tot meer mogelijkheden om te kunnen sturen op publieke belangen en een betrouwbare gebruikerservaring.

- Kies bij nieuwe aanbestedingen bewust voor een vorm die past bij de gewenste mate van publieke regie. Naast het gangbare concessiemodel is het opdrachtenmodel een optie waarin de publieke partij een sterkere regierol pakt. Weeg daarbij de indeling van percelen de contractduur en de risicoverdeling. Kortere looptijden geven meer ruimte om bij te sturen en innovatie te versnellen. Bij de risicoverdeling vraagt – zeker in een situatie van netcongestie – het verkrijgen en bekostigen van de netaansluiting aandacht. Het gaat hierbij niet om *insourcing*: de uitvoering kan bij marktpartijen belegd blijven.
- Stem deze keuzes af met andere regio's. Juist nu regio's hun aanpak nog vormgeven is het moment om ervaringen te delen en tot gezamenlijke uitgangspunten te komen (bijvoorbeeld eisen aan exploitanten, datastandaarden, prijscomponenten en governance), zodat de beweging naar meer publieke regie landelijk uniform verloopt in plaats van dat elke regio een eigen variant ontwikkelt.
- Heb oog voor de afweging tussen risico's en investeringen met name rond netaansluitingen en het ACM-prioriteringskader. Een route die verkend kan worden, is de aanvraag van de netaansluiting via de aanbestedende dienst te laten verlopen (een voorbeeld hiervan is het programma 'Stopcontact op Land'), zodat dit risico niet eenzijdig bij de CPO ligt én de aanbestedende dienst regie houdt over de netaansluiting.

6.9 Pas een referentieprijs toe en verbeter de waardeketen

Gezien de problemen met de prijsopbouw in de waardeketen, is de aanbeveling om de waardeketen voor zowel publieke en semipublieke laadinfra in te richten op een manier waarbij de gebruiker centraal staat:

- De ad-hoc prijs aan de paal, inclusief alle prijscomponenten zowel voor vaste als dynamische prijzen, wordt de referentieprijs door de hele keten heen — van CPO via MSP tot eindgebruiker. De gebruiker ziet zo altijd dezelfde referentie, met daarnaast apart en zichtbaar de opslag, korting of afwijkende structuur van zijn MSP: dit is de prijs van de laadsessie, en dit zijn de kosten of kortingen van de additionele dienstverlening.
- De keten beweegt van een mark-up-model naar een commissie-model: in plaats van een *mark-up* bovenop de inkoopprijs van de voorgaande partij, nemen partijen in hun commerciële onderhandelingen de referentieprijs als uitgangspunt en onderhandelen zij over de waarde die zij toevoegen ten opzichte van de voorgaande partij in de keten. Op basis van deze waarde ontvangen ze daarvoor een vergoeding. Natuurlijk moet er in dit model genoeg ruimte zitten in de referentie prijs voor elke partij in de keten. Het verschil is dus dat bij de mark-up elke partij zonder overleg kan opplussen, terwijl bij het commissiemodel de partijen het eens moeten worden over de vergoeding van hun toegevoegde waarde binnen de keten.
- Omdat deze beweging raakt aan commerciële afspraken tussen CPO's en MSP's, is het de norm om terughoudend te zijn met een wettelijk voorschrift. De aanbeveling is dit langs sectorafspraken te organiseren.

Het gaat hier nadrukkelijk om prijsduidelijkheid, niet om prijsregulering of prijsafspraken: CPO's en MSP's behouden hun commerciële vrijheid in tarieven, marges en diensten. Het voordeel is tweeledig: er ontstaat duidelijkheid bij de klant over dé prijs, en in plaats van ongecontroleerde mark-ups onderhandelt de keten over waarde. CPO's kunnen daardoor bij een laadlocatie zonder voorbehouden de actuele en lokale eindprijs tonen. MSP's kennen de

referentieprijzen en kunnen op basis van de waarde die zij toevoegen voor de CPO onderhandelen over de commissie. MSP's concurreren om gebruikers op basis van de waarde die zij toevoegen en een eventuele abonnementsprijs. Voor prijsvergelijkingen is het niet langer nodig om complexe matrices te vormen waarin locatie, tijd en CPO-MSP combinatie moeten worden gecombineerd.

6.10 Onderzoek de prijsopbouw en -verschillen tussen publiek en privaat laden

Aangezien steeds meer mensen op publiek laden zijn aangewezen, is de aanbeveling nader onderzoek te doen naar het prijsverschil tussen publiek en privaat laden.

- Onderzoek het verschil tussen publiek AC-laden en privaat/thuisladen via een gedragen financiële analyse van de prijsopbouw en de prijsverschillen tussen private en publieke palen. Betrek daarbij ook de waarde die in de beschikbare infrastructuur zit; de gebruiker hoeft niet zelf in een laadpaal te investeren. Beoordeel op basis daarvan of aanpassingen noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld het bieden van meer flexibiliteit op publieke infrastructuur, het anders verdelen van prijscomponenten, het mogelijk maken van vrije energiekeuze, of wettelijke aanpassingen zoals in de energiebelasting.

6.11 Verken de toekomstige organisatorische borging

Zoals geconcludeerd is het van belang om te verkennen hoe de toekomstige organisatievorm eruit gaat zien voor publiek laden en hoe uniformiteit kan worden geborgd. Op basis daarvan worden de volgende aanbevelingen gedaan.

- Verken tijdig hoe de uniformering en publieke regie voorbij 2030 worden geborgd. De NAL-regio's dragen die rol nu, met een centrale financiering die tot 2030 loopt. Breng in beeld wat er gebeurt als regio's afhankelijk worden van de middelen en prioriteiten van afzonderlijke gemeenten en provincies en onderzoek wat en hoe zaken landelijk geregeld kunnen worden. Neem daarin mee welke organisatievorm de uniformering en de aanbestedingen bestendig kan dragen.
- Verken als onderdeel daarvan of een gezamenlijke voorziening voor de klantkant van publiek laden geïnspireerd op parkeren (SHPV) of OV (Translink) tot verbetering leidt van de uniformiteit en kwaliteit van de dienstverlening. Richt de verkenning op de haalbaarheid en de mogelijke inrichting, zowel organisatorisch én functioneel. Betrek bewust een bredere groep partijen dan in de consultatie aan het woord is geweest: individuele gemeenten en marktpartijen van buiten de gevestigde kring, waaronder partijen uit aanpalende sectoren.

7 Tot slot

Dit onderzoek begon met een eenvoudige constatering: Nederland heeft in korte tijd een laadnetwerk opgebouwd dat internationaal vooroploopt met veel sterke punten, maar de organisatie en sturing van de markt zijn niet in hetzelfde tempo meegegroeid waardoor knelpunten optreden. In drie fasen is gewerkt aan de vraag hoe de marktordening toekomstbestendig kan worden ingericht, van de analyse van de huidige markt en de vergelijking met andere landen en sectoren, via de uitwerking van scenario's, tot een brede consultatie van het veld. De waarde van die aanpak zat niet in het kiezen van een voorkeursscenario, maar in het scherp krijgen van de keuzes, de samenhang daartussen en het draagvlak eronder.

Uit dat geheel komt een heldere richting naar voren. Het versterken van de bestaande kaders is de goede eerste stap — breed gedragen, snel haalbaar en zonder onomkeerbare keuzes — aangevuld met het uniformeren via de regio's en landelijke afspraken en het versterken van de klantkant. De aanbevelingen in dit rapport geven daar invulling aan. Tegelijk laat de consultatie zien dat een aantal vraagstukken verder reikt dan wat met de bestaande instrumenten alleen te bereiken is; die vragen nader onderzoek en keuzes op de middellange termijn.

De logische vervolgstap is om deze aanbevelingen om te zetten in een concrete actieagenda: wie pakt wat op, met welke partijen, en in welke volgorde. Het voorstel is deze actieagenda binnen de NAL op te stellen samen met de partijen die daadwerkelijk invulling kunnen geven aan de acties — met name aanbestedende diensten, marktpartijen, brancheorganisaties en het Rijk.

Dit is een publicatie van:

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Prinses Beatrixlaan 2 | 2595 AL Den Haag
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag
T +31 (0) 88 042 42 42
www.rvo.nl

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | september 2026

Publicatienummer: RVO-212-2026/BR-DUZA

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) stimuleert duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Met subsidies, het vinden van zakenpartners, kennis en het voldoen aan wet- en regelgeving. RVO werkt in opdracht van ministeries en de Europese Unie.

RVO is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.