

PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Advies

voor Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
van Kantoor landsadvocaat
datum 12 juli 2022
inzake Advies parkeerduurbepanking
zaaknr 11018103

1 Inleiding

- 1.1 Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ("**I&W**") is voornemens een pilot uit te voeren waarbij de maximaal toegestane parkeerduur op geselecteerde verzorgingsplaatsen wordt beperkt tot maximaal 6 uur of maximaal 24 uur. De aanleiding voor de pilot is de overlast op verzorgingsplaatsen door foutief en lang geparkeerde vrachtwagens. Met de pilot wenst I&W te onderzoeken of een parkeerduurbepanking een geschikt middel is om deze overlast te verminderen. De uitkomst van de pilot zal worden betrokken bij de afweging of de parkeerduur voor vrachtwagens op verzorgingsplaatsen daadwerkelijk zal worden beperkt.
- 1.2 In dat verband is van belang dat de Europese Commissie (hierna ook: de "**Commissie**") onlangs een inbreukprocedure is gestart tegen het Koninkrijk Denemarken voor het invoeren van een parkeerduurbepanking op parkeerplaatsen in staatsbezit langs de Deense snelwegen.¹ Mede tegen deze achtergrond is de vraag gerezen of de parkeerduurbepanking verenigbaar is met de Dienstenwet.
- 1.3 De huidige hypothese is dat een parkeerduurbepanking de Unierechtelijke proportionaliteitstoets kan doorstaan, omdat (a) alleen sprake is van een pilot en (b) zowel bij de pilot als bij de eventuele invoering van een parkeerduurbepanking als randvoorwaarde geldt dat er voldoende plek is op *safe & secure truckparkings* in de directe nabijheid van de verzorgingsplaats. U heeft ons verzocht op deze hypothese te reflecteren.
- 1.4 Met dit advies voldoen wij graag aan uw verzoek. Het advies is als volgt opgebouwd. In hoofdstukken 2 en 3 schetsen we het Unierechtelijke kader. In hoofdstuk 4

¹ Zaak C-167/22. Zie ook: persbericht van de Commissie, 'Commission decides to refer DENMARK to the Court of Justice over its 25-hour limit on lorry parking', te raadplegen via: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2823.

beschrijven we kort de hiervoor genoemde inbreukprocedure. In hoofdstuk 5 reflecteren we op de hypothese die u ons heeft voorgelegd. Hoofdstuk 6 bevat de conclusie.

2 Parkeerdurbeperking valt niet onder de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn

- 2.1 Vooropgesteld moet worden dat het beperken van de parkeerdur op verzorgingsplaatsen niet valt onder de werkingssfeer van de Dienstenwet of de Dienstenrichtlijn. Dit lichten wij toe.
- 2.2 Het beperken van de maximaal toegestane parkeerdur op de verzorgingsplaats is een maatregel die raakt aan het gemeenschappelijk vervoersbeleid van de Europese Unie ("EU"). Het gemeenschappelijk vervoersbeleid is een afzonderlijk gereguleerd gebied binnen de EU.² Maatregelen zoals de parkeerdurbeperking die zien op vervoersdiensten vallen dus niet onder het vrij verkeer van diensten zoals neergelegd in artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU"). Ook de Dienstenrichtlijn³ en de Dienstenwet zijn hierop niet van toepassing.⁴
- 2.3 Het juridische toetsingskader dat van toepassing is op de (tijdelijke) invoering van een parkeerdurbeperking wordt gevormd door de regels van het gemeenschappelijke vervoersbeleid. Deze bespreken wij hieronder.

3 Toetsingskader gemeenschappelijk vervoersbeleid

- 3.1 De invoering van een parkeerdurbeperking is onderworpen is aan de regels van het gemeenschappelijke vervoersbeleid. Daarbij zijn in het bijzonder twee verordeningen van belang.

Verordening (EG) nr. 561/2006: rij- en rusttijden

- 3.2 In de eerste plaats Verordening (EG) nr. 561/2006.⁵ Deze Verordening bevat voorschriften voor de rijtijden, de onderbrekingen en de rusttijden van onder andere bestuurders van vrachtwagens om de arbeidsomstandigheden en de verkeersveiligheid te verbeteren. Hieruit volgt dat bestuurders twee (categorieën van) rusttijden in acht

² Zie de artikelen 58 en 90 t/m 100 van het VWEU.

³ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376/36).

⁴ Zie: artikel 2, tweede lid, onder d, van de Dienstenrichtlijn, alsmede overweging 21 van de considerans van de Dienstenrichtlijn.

⁵ Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad (PB L 102 van 11.4.2006, blz. 1-14), zoals gewijzigd door Verordening (EU) 2020/1054 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 wat betreft de minimumeisen voor maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden, minimumonderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden, en Verordening (EU) nr. 165/2014 wat betreft positionering door middel van tachografen (PB L 249 van 31.7.2020, blz. 1-16).

dienen te nemen: een dagelijkse rusttijd⁶ en een wekelijkse rusttijd (artikel 7 en 8 van Verordening (EG) nr. 561/2006). De *normale* wekelijkse rusttijd bedraagt ten minste 45 uur. Deze kan onder bepaalde voorwaarden⁷ worden verkort tot minimaal 24 achtereenvolgende uren (*verkorte* wekelijkse rusttijd).

- 3.3 De normale wekelijkse rusttijd mag niet in een voertuig worden doorgebracht.⁸ Bestuurders dienen te verblijven in een passend gendervriendelijk verblijf met geschikte slaapfaciliteiten en sanitaire voorzieningen.⁹ Dit betekent dat bestuurders in deze periode hun voertuig niet kunnen verplaatsen.
- 3.4 Op de lidstaten rust de verplichting om ervoor te zorgen dat de rij- en rusttijden worden nageleefd. Dit betekent in de eerste plaats dat een lidstaat naleving van de tijden dient te handhaven.¹⁰ Daarnaast moeten lidstaten – op grond van het beginsel van loyale samenwerking - ervoor zorgdragen dat bestuurders aan de rij- rusttijden kunnen voldoen. Dit is niet het geval als het voor bestuurders niet mogelijk is om gedurende hun verplichte rusttijd ergens te verblijven en hun vrachtwagen te parkeren.
- 3.5 De Europese Commissie acht het van groot belang dat bestuurders toegang hebben tot parkeerplaatsen waar zij hun rust in veilige omstandigheden kunnen nemen, met passende faciliteiten en toegang tot de voor hen noodzakelijke diensten. De Verordening bevat een lijst van de eisen waaraan parkeerterreinen voor bestuurders die goederen- en personenvervoer over de weg verrichten moeten voldoen om te worden gecertificeerd als veilige en beveiligde parkeerterreinen; die eisen hebben betrekking op zowel het dienstverleningsniveau als de beveiliging van die parkeerterreinen (artikel 8bis van Verordening (EG) nr. 561/2006). Uit een studie van de Commissie uit 2019 bleek dat er een aanzienlijk tekort is aan dergelijke faciliteiten.¹¹ Op 7 april 2022 heeft de Commissie daarom de gedelegeerde Verordening (EU) 2022/1012 vastgesteld, waarin meer gedetailleerde normen met betrekking tot het dienstverleningsniveau en de beveiliging van die terreinen zijn opgenomen. Daarnaast bevat deze gedelegeerde Verordening normen betreffende de procedures voor de certificering van parkeerterreinen.¹² Deze gedelegeerde Verordening is nog niet in werking getreden.

⁶ Deze bedraagt minimaal elf uur, die tussen twee wekelijkse rusttijden ten hoogste drie keer mag worden verkort tot negen uur en kan worden verlengd tot een normale wekelijkse rusttijd of een verkorte wekelijkse rusttijd.

⁷ Zie artikel 8 lid 6 van Verordening (EG) nr. 561/2006.

⁸ Dit geldt ook voor eventuele wekelijkse rusttijden van meer dan 45 uur ter compensatie van eerdere verkorte wekelijkse rusttijden.

⁹ Op grond van op grond van (het gewijzigde) artikel 8 lid 8 van Verordening (EG) nr. 561/2006. Zie in dit verband ook: HvJEU 20 december 2017, zaak C-102/16, ECLI:EU:C:2017:1012.

¹⁰ Artikel 19 van Verordening 561/2006.

¹¹ Europese Commissie (2019): Study on safe and secure parking places for trucks. Beschikbaar op: <https://sstpa.eu-study.eu/download/19/final-report/1188/final-report-sstpa-28022019-isbn.pdf>

¹² Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/1012 van de Commissie van 7 april 2022 tot aanvulling van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de vaststelling van normen voor het dienstverleningsniveau en de beveiliging van veilige en beveiligde parkeerterreinen en de procedures voor de certificering daarvan C/2022/2055 (PB L 170 van 28.6.2022, blz. 27–37).

Verordening (EG) nr. 1072/2009: gemeenschappelijke voorschriften voor toegang tot de interne vervoersmarkt

- 3.6 De tweede relevante verordening is Verordening (EG) nr. 1072/2009.¹³ Deze bevat gemeenschappelijke voorschriften over de toegang tot de markt van het internationale vervoer van goederen over de weg op het grondgebied van de Europese Unie. Deze voorschriften moeten bijdragen aan de goede werking van de interne vervoersmarkt. Dit impliceert dat elke beperking op grond van nationaliteit of vestiging in een andere lidstaat dan die waarin de dienst moet worden verricht, moet worden opgeheven.¹⁴
- 3.7 Uit artikel 9, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 1072/2009 volgt dat voor het verrichten van cabotagevervoer¹⁵ onder andere met betrekking tot de rij- en rusttijden de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van de lidstaat van ontvangst gelden, tenzij in wetgeving op EU-niveau anders is bepaald.¹⁶
- 3.8 Daarbij geldt wel dat voorschriften op niet-ingezetenen moeten worden toegepast onder dezelfde voorwaarden als die welke aan de in de lidstaat van ontvangst gevestigde vervoerders worden opgelegd, zodat discriminatie op grond van nationaliteit of plaats van vestiging wordt uitgesloten (artikel 9, tweede lid, van Verordening (EG) nr. 1072/2009). Kortom: nationale voorschriften in de zin van artikel 9, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 1072/2009 mogen niet discriminatoir zijn.
- 3.9 Concreet betekent dit een parkeerduurbepanking niet tot gevolg mag hebben dat bestuurders die in een andere lidstaat zijn gevestigd moeilijker aan de (Europese) rij- en rusttijden kunnen voldoen, dan bestuurders die in Nederland een vestiging hebben.

Evenredigheidsbeginsel

- 3.10 Tot slot is van belang dat nationale maatregelen die uitvoering geven aan het Unierecht (zoals Verordening (EG) nr. 561/2006 en Verordening (EG) nr. 1072/2009) aan het evenredigheidsbeginsel voldoen.¹⁷ Dat houdt concreet in dat nationale bepalingen geschikt zijn om de nagestreefde doelstelling (van de Unieregeling) te bereiken en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is.

In het geval van wetgeving op EU-niveau met verschillende doelstellingen waarvan één het hoofddoel is, dienen lidstaten bij de vaststelling van een norm in het kader van de hem door een bepaling van deze regeling toegekende beoordelingsmarge dit hoofddoel in acht nemen zonder de verwezenlijking van de andere doelstellingen van deze regeling te beletten.¹⁸

¹³ Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg (PB L 300 van 14.11.2009, blz. 72–87), laatstelijk gewijzigd op 21 februari 2022.

¹⁴ Overweging 4 van de considerans van Verordening (EG) nr. 1072/2009.

¹⁵ Dat wil zeggen: *nationaal vervoer voor rekening van derden dat tijdelijk wordt verricht in een lidstaat van ontvangst, overeenkomstig deze verordening* (artikel 2, zesde lid, van Verordening (EG) nr. 1072/2009).

¹⁶ Artikel 9, eerste lid, sub d, van Verordening (EG) nr. 1072/2009.

¹⁷ HvJEU 12 april 2017, zaak C-541/16, ECLI:EU:C:2018:251.

¹⁸ HvJEU 21 december 2011, C-316/, ECLI:EU:C:2011:863, punt 5210 (*Danske Svineproducenter*).

4 De inbreukprocedure tegen Denemarken

- 4.1 De Europese Commissie is bij verzoekschrift van 4 maart 2022 een inbreukprocedure gestart tegen het Koninkrijk Denemarken.¹⁹ Deze procedure heeft betrekking op het invoeren van een parkeerduurbepering van maximaal 25 uur op rustplaatsen in staatseigendom langs de Deense snelwegen. De Europese Commissie meent dat de Deense maatregel het vrij verrichten van diensten zoals gewaarborgd in Verordening (EG) nr. 1072/2009 beperkt,²⁰ doordat de maatregel belemmeringen opwerpt voor buitenlandse vervoerders die internationaal actief zijn. Aangezien deze vervoerders in Denemarken niet beschikken over een operationele vestiging, hebben zij parkeerruimte nodig om hun activiteiten uit te voeren en verplichtingen op het gebied van rij- en rusttijden die volgen uit Verordening (EG) nr. 561/2006 na te leven. Bestuurders die werken voor niet-Deense vervoerders zullen derhalve meer moeilijkheden ondervinden om aan hun verplichtingen inzake rij- en rusttijden te voldoen dan bestuurders die werken voor Deense vervoerders met exploitatievestigingen in Denemarken waarnaar de bestuurders kunnen terugkeren en waar zij tijdens hun rustperiodes kunnen parkeren.
- 4.2 De Commissie is, aldus de samenvatting van het verzoekschrift dat de Europese Commissie heeft gepubliceerd, van mening dat de maatregel niet kan worden gerechtvaardigd op grond van de door Denemarken aangevoerde doelstellingen om (i) meer plaatsen beschikbaar te stellen waar bestuurders hun pauzes en korte rustperiodes kunnen nemen, (ii) een einde te maken aan het illegaal en gevaarlijk parkeren langs autosnelwegen, (iii) te zorgen voor ordelijke omstandigheden op rustplaatsen door de negatieve gevolgen van het lang parkeren tegen te gaan en (iv) de levens- en arbeidsomstandigheden voor bestuurders te verbeteren, aangezien die regel niet geschikt is om deze doelstellingen te verwezenlijken en daarenboven verder gaat dan nodig is om die te bereiken.
- 4.3 Volgens de Commissie is dus niet aan het evenredigheidsbeginsel voldaan. Dit is zeer relevant voor de invoering van de parkeerduurbepering in Nederland, met name omdat de Commissie zich op het standpunt stelt dat de Deense parkeerduurbepering niet geschikt en noodzakelijk is om (onder andere) een einde te maken aan het illegaal en gevaarlijk parkeren langs autosnelwegen en te zorgen voor ordelijke omstandigheden op rustplaatsen.

¹⁹ Wij zijn niet bekend met het verzoekschrift of andere stukken die zien op de procedure. Wij baseren onze analyse derhalve op de berichten die beschikbaar zijn op internet. De samenvatting van het verzoekschrift van de Commissie inzake de Deense parkeerbepering is te raadplegen via: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Verordening%2B%2528EG%2529%2Bnr.%2B561%252F2006&docid=259037&pageIndex=0&doclang=NL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9106241#ctx1>. Zie ook het persbericht van 21 juni 2021, *Commission decides to refer DENMARK to the Court of Justice over its 25-hour limit on lorry parking*, te raadplegen via: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2823.

²⁰ Meer specifiek artikel 1, 8 en 9 van verordening (EG) nr. 1072/2009.

5 Reflectie

- 5.1 U heeft ons verzocht te reflecteren op de hypothese dat de invoering van een parkeerduurbepanking in Nederland gerechtvaardigd is omdat (a) alleen sprake is van een pilot en (b) zowel bij de pilot als bij de eventuele invoering van een parkeerduurbepanking als randvoorwaarde geldt dat er voldoende plek is op *safe & secure truckparkings* in de directe nabijheid van de verzorgingsplaatsen.
- 5.2 Een belangrijk uitgangspunt is dat bestuurders de rij- en rusttijden die volgen uit Verordening (EG) nr. 561/2006 in acht kunnen nemen, ook als de parkeerduur op verzorgingsplaatsen wordt beperkt. Vanuit dit perspectief is het voor de rechtmatigheid van de parkeerduurbepanking van belang welke alternatieven die bestuurders die afkomstig zijn uit andere lidstaten hebben om bijvoorbeeld (tenminste) 45 uur te parkeren. De mate waarin bestuurders terecht kunnen op *safe & secure truckparkings* zal in belangrijke mate kunnen bijdragen aan de juridische houdbaarheid van een parkeerduurbepanking.
- 5.3 Daarnaast is van belang dat een parkeerduurbepanking geschikt is om de beoogde doelstellingen te bereiken en niet verder gaat dan noodzakelijk is. Het is aan de regulerende overheid om te onderbouwen dat aan deze voorwaarden wordt voldaan.
- 5.4 Indien een bestuurder naast een verzorgingsplaats tegen geringe kosten terecht kan op een *safe & secure truckparking* lijkt de belemmering van het vrij verkeer zeer gering. Wij kunnen in zoverre uw hypothese goed volgen. Echter, gelet op de inbreukprocedure tegen Denemarken lijkt voornamelijk enige voorzichtigheid geboden. In dit verband is relevant dat de Commissie in de inbreukprocedure tegen Denemarken van mening is dat een parkeerduurbepanking niet geschikt en noodzakelijk is om een einde te maken aan illegaal en gevaarlijk parkeren en wanordelijkheden. Dit zijn naar wij begrijpen ook de doelstellingen die I&W beoogt. Omdat wij niet bekend zijn met de onderliggende stukken in de procedure, kunnen wij niet nagaan *wat* Denemarken precies heeft betoogd en *waarom* de Commissie zich op dit standpunt heeft gesteld. We bespraken dat het zinvol is om hierover met de Deense autoriteiten in contact te treden, zodat een nadere analyse kan worden gemaakt. Dit kan inzicht bieden in de opvattingen van de Commissie en de ruimte die in de ogen van de Commissie bestaat om de parkeerduur op verzorgingsplaatsen te beperken.
- 5.5 Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat procedure tegen Denemarken momenteel nog aanhangig is bij het Hof van Justitie van de Europese Unie ("HvJEU"). Het is niet zeker dat het HvJEU de mening van de Europese Commissie zal delen. De inbreukprocedure laat wel zien dat de invoering van een parkeerduurbepanking de (verscherpte) aandacht zal hebben van de Europese Commissie.
- 5.6 Bij de uitvoering van een pilot zal het niet goed mogelijk zijn om van tevoren aannemelijk te maken dat de maatregel het beoogde doel zal bereiken. Dit is immers

het doel van de pilot. In zoverre is goed voorstelbaar dat een pilot eerder aan de genoemde voorwaarden voldoet dan de definitieve maatregel. Dit geldt temeer om dat een pilot in tijd en geografische reikwijdte beperkt is. Wij kunnen uw hypothese (ook) op dit punt goed volgen.

- 5.7 Bij de vraag of een (pilot voor een) parkeerduurbepanking gerechtvaardigd is, zijn ons inziens de volgende vragen relevant:
- Welke doelstellingen worden beoogd met de parkeerduurbepanking (tegengaan van foutief parkeren; sociale veiligheid; oneigenlijk gebruik van verzorgingsplaatsen?)?
 - Leidt de parkeerduurbepanking ertoe dat deze doelstellingen worden bereikt?
 - Kunnen de bestuurders na het invoeren van een parkeerduurbepanking nog voldoen aan hun rust- en rijtijden?
 - Welke alternatieven worden geboden voor parkeren op de verzorgingsplaats?
 - Hoe zijn (bestaande) alternatieve parkeergelenheden geografisch verspreid?
 - Wat zijn de kosten hiervan?
 - Hoeveel *safe & secure truckparkings* zijn er en waar?
 - Worden niet-Nederlandse vervoerders met het invoeren van een definitieve parkeerduurbepanking meer geraakt dan Nederlandse vervoerders?
- 5.8 Mocht u besluiten tot de invoering van de pilot, denken wij graag mee over de verdere invulling hiervan en de voorwaarden waaronder deze zou kunnen plaatsvinden.

6 Conclusie

- 6.1 U heeft ons verzocht te reflecteren op de hypothese dat een parkeerduurbepanking de Unierechtelijke proportionaliteitstoets kan doorstaan, omdat (a) alleen sprake is van een pilot en (b) zowel bij de pilot als bij de eventuele invoering van een parkeerduurbepanking als randvoorwaarde geldt dat er voldoende plek is op *safe & secure truckparkings* in de directe nabijheid van de verzorgingsplaats.
- 6.2 Onze conclusie luidt dat wij deze hypothese kunnen volgen. Wel hebben wij in dit advies een aantal randvoorwaarden en aandachtspunten genoemd. Een belangrijke voorwaarde is dat bestuurders de rij- en rusttijden die volgen uit Verordening (EG) nr. 561/2006 in acht moeten kunnen nemen, ook als de parkeerduur op verzorgingsplaatsen wordt beperkt. Daarnaast is van belang dat een parkeerduurbepanking geschikt is om de beoogde doelstellingen te bereiken en niet verder gaat dan noodzakelijk is. In dit kader hebben wij een aantal relevante factoren genoemd die van belang zijn bij de (onderbouwing van de) keuze voor de invoering van een pilot (zie randnummer 5.7 van dit advies). Er loopt op dit moment een inbreukprocedure tegen Denemarken, waarbij de Commissie zich op het standpunt stelt dat de parkeerduurbepanking niet geschikt en noodzakelijk is om een einde te maken aan illegaal en gevaarlijk parkeren en wanordelijkheden. Gelet hierop lijkt vooralsnog enige voorzichtigheid geboden.