

teressant omdat bij de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu wordt aangegeven dat dit "met inbegrip van stedelijke en rurale ruimtelijke ordening" is. Ook wordt de verkeersveiligheid expliciet genoemd als dwingende reden van algemeen belang. De Afdeling komt dan ook tot de conclusie dat de burgemeester zich in dit geval op het standpunt heeft kunnen stellen dat een terras in de middenberm een gevaar kan opleveren voor de verkeersveiligheid en dat daarom een "nee, tenzij"-benadering gerechtvaardigd is.

7. Samenvattend is deze eerste uitspraak over de van rechtswege verlening van dienstenvergunningen interessant, vanwege (i) de wetsuitleg dat artikel 28 Dienstenwet niet geldt voor aanvragen die zijn ingediend voor 1 januari 2012; en (ii) dat verkeersveiligheid een dwingende reden van algemeen belang kan zijn die een uitzondering op het "ja, tenzij"-uitgangspunt kan rechtvaardigen.

A. Drahmann

## AB 2019/342

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

9 januari 2019, nr. 201503100/1/A3

(Mrs. C.H.M. van Altena, B.P. Vermeulen, C.M. Wissels)

m.nt. A. Drahmann

Art. 13 Dienstenrichtlijn; art. 28 Dienstenwet

BR 2019/14

Gst. 2019/97

ECLI:NL:RVS:2019:35

#### **Parkeeronthefing is een dienstenvergunning in de zin van de Dienstenwet en daarom van rechtswege verleend.**

*In het arrest van het Hof van 30 januari 2018, gevoegde zaken C-360/15 en C-31/16, X, ECLI:EU:C:2018:44, heeft het Hof in het kader van de door de rechtbank aangehaalde overweging 9 van de Dienstenrichtlijn overwogen dat de richtlijn niet van toepassing is op eisen die geen beperking zijn van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en van het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten, omdat zij niet de toegang tot een activiteit in verband met diensten specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar door dienstverrichters in acht moeten worden genomen in de uitoefening van hun economische activiteit, op dezelfde*

*wijze als door personen die handelen als particulier (punten 121–123). Het Hof heeft over de brancheregeling in het bestemmingsplan van de gemeenteraad van Appingedam overwogen dat deze weliswaar is gericht op het behoud van de leefbaarheid en op het voorkomen van leegstand, maar dat deze niettemin als specifiek doel heeft om de geografische zones aan te wijzen waar bepaalde activiteiten in verband met detailhandel zich kunnen vestigen. Daarmee zijn deze bepalingen, aldus het Hof, enkel gericht tot de personen die deze activiteiten in die geografische gebieden willen gaan ontwikkelen, met uitsluiting van personen die handelen als particulier. Deze bepalingen zijn te kwalificeren als eisen in de zin van de Dienstenrichtlijn, aldus het Hof (punt 124).*

*De Afdeling leidt uit deze overwegingen van het Hof af dat voor de beoordeling of een eis de toegang tot een dienstenactiviteit regelt of daarop specifiek van invloed is, mede van belang is of deze eis enkel is gericht tot de personen die de dienstenactiviteit willen verrichten, met uitsluiting van personen die handelen als particulier. Aan de hand van deze overwegingen zal de Afdeling zich buigen over de vraag of het parkeerverbod dat geldt voor Spaanse Polder een eis is in de zin van de Dienstenwet en -richtlijn. Als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dan is de ontheffing van het parkeerverbod een vergunning in de zin van de Dienstenwet.*

*Hieruit volgt dat het parkeerverbod voor Spaanse Polder enkel is gericht tot de bedrijven en personen die voertuigen stallen, herstellen, slopen, verhuren of verhandelen, met uitsluiting van personen die handelen als particulier. Daarnaast is het parkeerverbod specifiek van invloed op de dienstenactiviteiten van autoschadebedrijven zoals Riksha. Haar bedrijfsvoering wordt, zoals zij terecht stelt, specifiek geraakt door het feit dat zij de voertuigen die zij ter reparatie aangeboden krijgt, niet meer in afwachting van reparatie mag parkeren op de openbare weg. Het parkeerverbod is dan ook te kwalificeren als een eis in de zin van de Dienstenwet en -richtlijn. Een beslissing over een aanvraag voor een ontheffing van het parkeerverbod is daarmee, anders dan de rechtbank heeft geconcludeerd, een beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienst in de zin van de Dienstenwet.*

*Dat de verzochte ontheffing van het parkeerverbod een vergunning is in de zin van de Dienstenwet, betekent dat artikel 28 van de Dienstenwet geldt. Op grond van die bepaling is paragraaf 4.1.3.3 van de Awb van toepassing op een aanvraag voor een vergunning, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. In de Apv is in dit kader niet anders bepaald. Omdat het college niet tijdig op de aanvraag van Riksha heeft beslist, is die ontheffing op grond van artikel 4:20b, eerste lid, van de Awb, van rechts-*

\* Annemarie Drahmann is universitair (hoofd)docent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

wege gegeven. Het college was daardoor niet meer bevoegd om afwijzend op de aanvraag te beslissen.

Uitspraak op het hoger beroep van Riksha B.V., te Rotterdam, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 3 maart 2015 in zaak nr. 14/3513 in het geding tussen:

Riksha,  
en

Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam.

### Procesverloop

Bij besluit van 28 december 2012 heeft het college de aanvraag van Riksha voor een ontheffing voor het stallen van voertuigen op de openbare weg, afgewezen.

Bij besluit van 17 april 2014 heeft het college het door Riksha daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 maart 2015 heeft de rechtbank het door Riksha daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft Riksha hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 februari 2016, waar Riksha, vertegenwoordigd door gemachtigde, vergezeld door persoon, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.C. Rolle, zijn verschenen.

Na sluiting van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heropend. Zij heeft de zaak aangehouden in afwachting van het arrest van Hof van Justitie van de Europese Unie over de in de verwijzingsuitspraken van de Hoge Raad (arrest van 5 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1467) en van de Afdeling (uitspraak van 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:75) gestelde prejudiciële vragen over Richtlijn 2006/123 betreffende diensten op de interne markt (hierna: de Dienstenrichtlijn).

Bij arrest van 30 januari 2018, gevoegde zaken C-360/15 en C-31/16, X, ECLI:EU:C:2018:44 heeft het Hof beslist op de verwijzingsuitspraken.

Riksha en het college hebben ieder een zienswijze op het arrest ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting van 19 november 2018 hervat, waar Riksha, vertegenwoordigd door gemachtigde, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.C. Rolle en mr. E. van Hemert, zijn verschenen.

### Overwegingen

1. Het relevante juridische kader is bijgevoegd in een bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Voorgeschiedenis en besluitvorming

2. Riksha exploiteert sinds 1996 een autoschadebedrijf aan de Breevaartstraat 29 te Rotterdam, gelegen in industriegebied Spaanse Polder. Omdat Riksha, naar zij stelt, niet over parkeergelegenheid op eigen terrein beschikt, parkeerde zij overdag maximaal 12 auto's op een parkeerterrein voor het autoschadebedrijf ten behoeve van haar bedrijfsvoering.

2.1. Op grond van artikel 5.1.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene plaatselijke verordening Rotterdam 2008 (hierna: de Apv) kan het college een gebied aanwijzen waarbinnen het verbod geldt om drie of meer voertuigen op de weg te parkeren binnen een cirkel met een straal van 25 meter met als middelpunt een van deze voertuigen (hierna: het parkeerverbod). Dat verbod geldt voor degene die in dat gebied zijn bedrijf of nevenbedrijf heeft en voor degene die er een gewoonte van maakt voertuigen te stallen, te herstellen, te slopen, te verhuren of te verhandelen. Het college heeft in het "Aanwijzingsbesluit parkeerverboden Bedrijventerreinen Spaanse Polder en Noordwest 2010" (hierna: het aanwijzingsbesluit) het bedrijventerrein Spaanse Polder aangewezen als gebied waar het parkeerverbod geldt.

2.2. Dit betekent dat het Riksha niet (meer) is toegestaan om twaalf voertuigen op de weg te parkeren ten behoeve van de bedrijfsvoering van het autoschadebedrijf. Daarom heeft Riksha in 2012 een aanvraag ingediend voor een ontheffing van het parkeerverbod.

2.3. Het college heeft die aanvraag bij besluit van 28 december 2012 afgewezen. Volgens het college legt onder andere het stallen van voertuigen van autobedrijven een te groot beslag op de beperkte parkeerruimte in Spaanse Polder. Het stallen doet afbreuk aan het doelmatig gebruik van de weg en het zorgt voor een verloederd straatbeeld. Daarom heeft het college Spaanse Polder aangewezen als gebied waarin het parkeerverbod geldt. Het beleid heeft als uitgangspunt dat de bedrijfsuitoefening op eigen terrein plaats moet vinden. Een eventueel ruimtegebrek op eigen terrein mag, aldus het college, niet worden afgewenteld op de openbare ruimte. Het college heeft de verzochte ontheffing geweigerd.

2.4. Riksha heeft tegen het besluit van 28 december 2012 bezwaar gemaakt en zich daarin - kort gezegd - op het standpunt gesteld dat van rechtswege een ontheffing is verleend, omdat het college niet tijdig op de aanvraag heeft beslist.

Voor zover de ontheffing niet van rechtswege zou zijn verleend, heeft het college deze volgens Riksha ten onrechte geweigerd.

2.5. Het college heeft het bezwaar bij besluit van 17 april 2014 ongegrond verklaard. Volgens het college is de ontheffing niet van rechtswege verleend. Riksha verleent met haar bedrijf weliswaar een dienst, maar de ontheffing regelt niet de toegang tot de markt of de uitoefening van die dienst. Verder heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het de ontheffing in redelijkheid heeft kunnen weigeren, omdat Riksha niet heeft onderzocht of zij voertuigen elders kan parkeren. Riksha heeft aan de overzijde nog een bedrijf, te weten Riksha Machinery B.V. en zij zou de voertuigen daar kunnen stallen, aldus het college.

#### *Aangevallen uitspraak*

3. De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard. Zij is van oordeel dat de ontheffing niet van rechtswege is verleend. De rechtbank heeft in dat kader vastgesteld dat het college niet tijdig op de aanvraag heeft beslist. De ontheffing is echter, aldus de rechtbank, niet een vergunning als bedoeld in artikel 28 van de Dienstenwet. Deze ontheffing regelt niet de toegang tot of de uitoefening van de dienst en valt daarom niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Verder heeft de rechtbank het standpunt van het college gevolgd dat het de verzochte ontheffing in redelijkheid heeft kunnen weigeren.

#### *Het geschil in hoger beroep*

4. Riksha kan zich niet verenigen met deze uitspraak. Zij voert twee gronden aan. In de eerste plaats betoogt zij dat, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, de ontheffing van rechtswege is verleend. Omdat dit de meest vergaande grond is, zal de Afdeling deze eerst beoordelen. In de tweede plaats voert Riksha aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college de verzochte ontheffing in redelijkheid heeft kunnen weigeren. Die tweede grond zal de Afdeling, voor zover nodig, daarna beoordelen.

#### *— Is de ontheffing van rechtswege verleend?*

5. Riksha betoogt dat het college te laat heeft beslist op haar aanvraag voor een ontheffing. Daarmee is de ontheffing gelet op artikel 28 van de Dienstenwet van rechtswege verleend. Volgens Riksha is daarvoor van belang dat het ontheffingsstelsel in de Apv niet is uitgezonderd van toepassing van afdeling 4.1.3.3 van de Awb. Verder valt de dienstverlening van Riksha onder de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn. Omdat haar bedrijfsvoering als gevolg van de weigering van de ontheffing niet op dezelfde wijze als voor-

heen kan worden gecontinueerd, regelt de ontheffing bovendien de toegang tot de dienst, aldus Riksha.

#### *a) Toepassingsbereik Dienstenwet*

5.1. Volgens het uittreksel uit de Kamer van Koophandel houdt Riksha zich bezig met handel in auto's, im- en export van auto's en reparaties en schadeherstel. Deze diensten zijn niet te kwalificeren als diensten op het gebied van vervoer, die zijn uitgezonderd van het toepassingsbereik van de Dienstenwet. De Afdeling sluit voor dat oordeel aan bij advies 2/15 van het Hof van 16 mei 2017, ECLI:EU:C:2017:376, waarin het onder meer heeft overwogen dat reparatie en onderhoud van luchtvaartuigen niet inherent verbonden zijn aan vervoersdiensten en waarin het heeft geconcludeerd dat deze diensten geen diensten zijn op het gebied van vervoer.

De diensten van Riksha vallen onder het toepassingsbereik van de Dienstenwet.

#### *b) Dienstenvergunning*

5.2. Om vervolgens te kunnen beoordelen of de ontheffing van rechtswege is verleend, dient te worden onderzocht of de ontheffing van het parkeerverbod een vergunning is in de zin van de Dienstenwet. Een vergunning in de zin van de Dienstenwet is een beslissing, uitdrukkelijk of stilzwijgend, over de toegang tot of de uitoefening van een dienst.

5.3. Volgens de rechtbank is de verzochte ontheffing van het parkeerverbod geen beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienst. Voor dat oordeel heeft de rechtbank verwezen naar overweging 9 van de Dienstenrichtlijn. Zij heeft verder geoordeeld dat Riksha ook zonder ontheffing van het parkeerverbod haar autoschadebedrijf kan uitoefenen en die ontheffing regelt daarom niet de toegang tot of uitoefening van een dienstenactiviteit. De verzochte ontheffing valt dan ook niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn, aldus de rechtbank.

5.4. In het arrest van het Hof van 30 januari 2018, gevoegde zaken C-360/15 en C-31/16, X, ECLI:EU:C:2018:44, heeft het Hof in het kader van de door de rechtbank aangehaalde overweging 9 van de Dienstenrichtlijn overwogen dat de richtlijn niet van toepassing is op eisen die geen beperking zijn van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en van het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten, omdat zij niet de toegang tot een activiteit in verband met diensten specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar door dienstverrichters in acht moeten worden genomen in de uitoefening van hun economische activiteit, op dezelfde wijze als door personen die handelen als particulier (punten

121-123). Het Hof heeft over de brancheringsregeling in het bestemmingsplan van de gemeenteraad van Appingedam overwogen dat deze weliswaar is gericht op het behoud van de leefbaarheid en op het voorkomen van leegstand, maar dat deze niettemin als specifiek doel heeft om de geografische zones aan te wijzen waar bepaalde activiteiten in verband met detailhandel zich kunnen vestigen. Daarmee zijn deze bepalingen, aldus het Hof, enkel gericht tot de personen die deze activiteiten in die geografische gebieden willen gaan ontwikkelen, met uitsluiting van personen die handelen als particulier. Deze bepalingen zijn te kwalificeren als eisen in de zin van de Dienstenrichtlijn, aldus het Hof (punt 124).

5.5. De Afdeling leidt uit deze overwegingen van het Hof af dat voor de beoordeling of een eis de toegang tot een dienstenactiviteit regelt of daarop specifiek van invloed is, mede van belang is of deze eis enkel is gericht tot de personen die de dienstenactiviteit willen verrichten, met uitsluiting van personen die handelen als particulier. Aan de hand van deze overwegingen zal de Afdeling zich buigen over de vraag of het parkeerverbod dat geldt voor Spaanse Polder een eis is in de zin van de Dienstenwet en -richtlijn. Als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dan is de ontheffing van het parkeerverbod een vergunning in de zin van de Dienstenwet.

5.6. Een (algemeen) parkeerverbod voor een bepaald gebied is te kwalificeren als verkeersregel en gericht op verkeersveiligheid en het doelmatig gebruik van de weg. Zo'n parkeerverbod geldt in de regel niet alleen voor dienstverrichters bij de uitoefening van hun economische activiteiten, maar ook voor personen die handelen als particulier. Een algemeen parkeerverbod is in beginsel dan ook geen eis die een beperking is van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en van het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten, omdat zij niet de toegang tot een activiteit in verband met diensten specifiek regelt of daarop specifiek van invloed is.

Ook het in artikel 5.12 van de Rotterdamse Apv opgenomen parkeerverbod is gericht op verkeersveiligheid en het doelmatig gebruik van de weg. Met het verbod beoogt het college daarnaast verloederend van het straatbeeld te voorkomen. Het parkeerverbod in de Apv onderscheidt zich echter van een algemeen parkeerverbod. Het parkeerverbod voor Spaanse Polder geldt alleen maar voor degene die in dat gebied zijn bedrijf of nevenbedrijf heeft en voor degene die er een gewoonte van maakt voertuigen te stallen, te herstellen, te slopen, te verhuren of te verhandelen. Hoewel het parkeerverbod dus is gericht op zowel bedrijven als particulieren, zoals het college ter zitting van de Afdeling heeft gesteld, zijn dat

niettemin bedrijven en particulieren die een specifieke economische activiteit ontplooiën. Dat valt ook af te leiden uit het feit dat, zoals volgt uit artikel 5.1.2, derde lid, aanhef en onder b, van de Apv, het parkeerverbod niet geldt voor voertuigen die worden bezocht voor persoonlijk gebruik. Personen die handelen als particulier worden, met andere woorden, niet geraakt door het parkeerverbod.

5.7. Hieruit volgt dat het parkeerverbod voor Spaanse Polder enkel is gericht tot de bedrijven en personen die voertuigen stallen, herstellen, slopen, verhuren of verhandelen, met uitsluiting van personen die handelen als particulier. Daarnaast is het parkeerverbod specifiek van invloed op de dienstenactiviteiten van autoschadebedrijven zoals Riksha. Haar bedrijfsvoering wordt, zoals zij terecht stelt, specifiek geraakt door het feit dat zij de voertuigen die zij ter reparatie aangeboden krijgt, niet meer in afwachting van reparatie mag parkeren op de openbare weg. Het parkeerverbod is dan ook te kwalificeren als een eis in de zin van de Dienstenwet en -richtlijn. Een beslissing over een aanvraag voor een ontheffing van het parkeerverbod is daarmee, anders dan de rechtbank heeft geconcludeerd, een beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienst in de zin van de Dienstenwet.

5.8. Dat de verzochte ontheffing van het parkeerverbod een vergunning is in de zin van de Dienstenwet, betekent dat artikel 28 van de Dienstenwet geldt. Op grond van die bepaling is paragraaf 4.1.3.3 van de Awb van toepassing op een aanvraag voor een vergunning, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. In de Apv is in dit kader niet anders bepaald. Omdat het college niet tijdig op de aanvraag van Riksha heeft beslist, is die ontheffing op grond van artikel 4:20b, eerste lid, van de Awb, van rechtswege gegeven. Het college was daardoor niet meer bevoegd om afwijzend op de aanvraag te beslissen.

5.9. De eerste grond van Riksha slaagt. Het is daarom niet nodig om de tweede grond te beoordelen.

#### *Slotsom*

6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 17 april 2014 van het college alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking. Het besluit van 28 december 2012, waarbij de verzochte ontheffing is geweigerd, zal worden herroepen. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Het college dient verder de van rechtswege verleende beschikking op grond van

artikel 4:20c, eerste lid, van de Awb binnen twee weken bekend te maken aan Riksha.

7. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 3 maart 2015 in zaak nr. 14/3513;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam van 17 april 2014, kenmerk A.B.2013.4.01807/EL;

V. herroept het besluit van 28 december 2012;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VII. draagt het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam op om binnen twee weken na de verzending van deze uitspraak de van rechtswege verleende beschikking bekend te maken;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam tot vergoeding van bij Riksha B.V. in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam tot vergoeding van bij Riksha B.V. in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.560 (zegge: tweeduizendvijfhonderdzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

X. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam aan Riksha B.V. het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 825 (zegge: achthonderdvijfentwintig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt

### Noot

1. Dit is de tweede uitspraak van drie in deze aflevering van de AB over van rechtswege gegeven dienstenvergunningen. In deze uitspraak slaagt het beroep van appellante dat zij een van rechtswege gegeven vergunning heeft als enige van de drie wel.

2. In de vorige annotatie is beschreven dat artikel 28 van de Dienstenwet een “ja, tenzij”-benadering kent: een dienstenvergunning is van rechtswege gegeven, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. De eerste vraag die dan ook beantwoord moet worden is de vraag wanneer sprake is van een dienstenvergunning. Deze vraag staat centraal in deze uitspraak.

3. In de hier geannoteerde uitspraak is sprake van een parkeeronthefing. Riksha BV is een autoschadebedrijf in Rotterdam. Omdat Riksha niet over parkeergelegenheid op eigen terrein beschikt, parkeert zij meerdere auto's op een parkeerterrein. Op grond van de Algemene plaatselijke verordening (Apv) kan het college een gebied aanwijzen waarbinnen een parkeerverbod geldt om drie of meer voertuigen op de weg te parkeren binnen een bepaalde cirkel. Het college heeft in 2010 een aanwijzingsbesluit genomen waardoor een parkeerverbod voor het bedrijventerrein waarop Riksha is gevestigd is gaan gelden. Dit had tot gevolg dat het Riksha niet meer was toegestaan om haar voertuigen op de weg te parkeren ten behoeve van de bedrijfsvoering van het autoschadebedrijf. Daarom heeft zij een aanvraag om ontheffing ingediend. Deze aanvraag is afgewezen. In hoger beroep is de vraag aan de orde of sprake is van een dienstenvergunning die van rechtswege is gegeven.

4. Om deze vraag te beantwoorden, kijkt de Afdeling eerst of Riksha een dienstverrichter is. In r.o. 5.1 oordeelt de Afdeling dat een autoschadebedrijf diensten verricht die vallen onder het toepassingsbereik van de Dienstenwet. De volgende vraag is of de parkeeronthefing een dienstenvergunning is. Een vergunning in de zin van de Dienstenwet is een beslissing, uitdrukkelijk of stilzwijgend, over de toegang tot of de uitoefening van een dienst (artikel 1 van de Dienstenwet). De rechtbank was van oordeel dat geen sprake was van een dienstenvergunning, omdat Riksha ook zonder ontheffing van het parkeerverbod haar autoschadebedrijf zou kunnen uitoefenen. De Afdeling oordeelt echter anders en verwijst daarbij naar het oordeel van het Hof van Justitie in het *Appingedam*-arrest (HvJ EU 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44, AB 2018/181, m.nt. A.G.A. Nijmeijer). In dat arrest wordt (in r.o. 121–123) overweging 9 van de Dienstenrichtlijn uitgelegd. Deze overweging stelt dat de richtlijn ‘alleen van toepassing [is] op eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit’, zodat zijn uitgesloten ‘eisen zoals [...] regels betreffende de ontwikkeling of het gebruik van land, voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, en [...] administratieve sancties wegens het niet-naleven van dergelijke voorschriften die de dienstenactiviteit

niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen'. De crux zit hem in het laatste zinsdeel over het op dezelfde wijze handelen als particulieren. Ziet die zinsnede uitsluitend op het laatste deel van de opsomming over administratieve sancties of ook op alle daarvoor genoemde uitzonderingen? Het Hof oordeelt het laatste en overweegt in r.o. 123:

“Richtlijn 2006/123/EG dient dus geen toepassing te vinden op eisen die niet kunnen worden geacht dergelijke beperkingen te vormen omdat zij niet de toegang tot een activiteit in verband met diensten specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar door de dienstverrichters in acht moeten worden genomen in de uitoefening van hun economische activiteit, op dezelfde wijze als door personen die handelen als particulier.”

In het *Appingedam*-arrest was sprake van een verbod in een bestemmingsplan om detailhandel te verrichten. Dit verbod was dus alleen gericht op deze dienstverrichters en trof geen particulieren.

5. In de hierboven gepubliceerde uitspraak verwijst de Afdeling naar deze overweging en stelt dat voor het antwoord op de vraag of sprake is van een dienstenvergunning (in casu de parkeeronthefing) van belang is of de eis (in casu het parkeerverbod) zich enkel richt tot dienstverrichters, met uitsluiting van personen die handelen als particulier. Normaliter geldt een parkeerverbod voor alle auto's in het aangewezen gebied en dus ook voor particulieren. In dit geval is echter geen sprake van een dergelijk algemeen parkeerverbod. Het parkeerverbod voor dit bedrijventerrein geldt alleen maar voor degene die in dat gebied voertuigen stalt of herstelt. Het parkeerverbod is daarmee alleen gericht op bedrijven en particulieren die deze specifieke economische activiteit ontplooiën. Personen die handelen als particulier – oftewel hun auto voor persoonlijk gebruik daar parkeren – worden dus niet geraakt door het parkeerverbod. De Afdeling concludeert dat het parkeerverbod een eis is in de zin van de Dienstenwet en de ontheffing daarmee een dienstenvergunning. Deze uitspraak illustreert daarmee goed hoe casuïstisch de jurisprudentie over dienstenvergunningen kan worden: op een algemeen parkeerverbod voor een bepaald gebied is de Dienstenwet niet van toepassing, maar in dit geval wel.

6. Is voor de vraag of sprake is van een dienstenvergunning dan alleen de vraag relevant of het verbod voor eenieder of alleen voor dienstverrichters geldt? Dat is niet het geval. De

Afdeling overweegt namelijk ook dat de bedrijfsvoering van Rishka specifiek wordt geraakt door het feit dat zij de voertuigen die zij ter reparatie aangeboden krijgt, niet meer mag parkeren op de openbare weg. Het antwoord op de vraag wanneer een dienstverrichter specifiek wordt geraakt, is echter niet eenvoudig zoals blijkt uit de hierna gepubliceerde uitspraak (*Ligplaatsvergunning Amsterdam*, AB 2019/343).

7. De kwalificatie als dienstenvergunning heeft tot gevolg dat de “ja, tenzij”-benadering van de Dienstenwet geldt. Omdat de Apv geen uitzondering bevat, is de ontheffing daarom van rechtswege gegeven. Deze uitspraak is daarmee een goed voorbeeld van de problemen waarmee gemeentebesturen zich geconfronteerd kunnen zien: tot het *Appingedam*-arrest werd ten onrechte gedacht dat dit soort ontheffingen niet binnen de reikwijdte van de Dienstenwet vielen. Dat betekent dat het gemeentebestuur nu ofwel tijdig op ontheffingen zal moeten beslissen (hetgeen op zichzelf geen slecht uitgangspunt zou zijn) ofwel de Apv zou moeten wijzigen door een uitzondering op artikel 28 Dienstenwet op te nemen. Zoals uit de hiervoor gepubliceerde uitspraak (AB 2019/341) is gebleken, is dit mogelijk als sprake is van een dwingende reden van algemeen belang. Het parkeerverbod is – blijkens de uitspraak – gericht op verkeersveiligheid en het doelmatig gebruik van de weg. In AB 2019/341 heeft de Afdeling al geoordeeld dat verkeersveiligheid een dwingende reden van algemeen belang kan zijn. Het lijkt dan ook mogelijk dat de raad van Rotterdam haar Apv wijzigt door een uitzondering op de ontheffingverlening van rechtswege op te nemen.

A. Drahmman