



Vrachtwagenparkeerplaatsen en verzorgingsplaatsen

Onderzoek naar de effecten van de ontsluiting van beveiligde vrachtwagenparkeerplaatsen via verzorgingsplaatsen aan het hoofdwegennet

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rob de Leeuw van Weenen en Tom Grijspaardt (Panteia); Jan-Willem Kuil en Jan Willem Potse (AT Osborne)

Oktober 2022

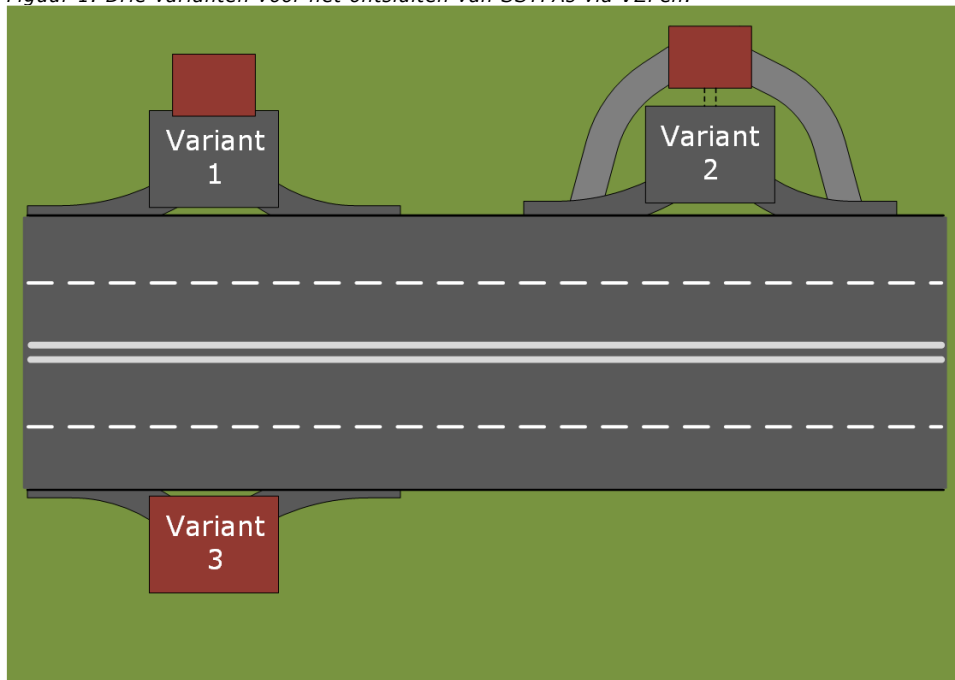
Samenvatting

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft aan Panteia en AT Osborne gevraagd om in het kader van het beleidstraject 'verzorgingsplaats van de toekomst' te onderzoeken of het opportuun is om beveiligde vrachtwagenparkings (SSTPAs¹) via de verzorgingsplaatsen (VZPen) langs het hoofdwegennet (HWN) te ontsluiten. Daarbij worden drie varianten voor de ontsluiting onderscheiden:

- Een situatie met een SSTPA direct op of aan een VZP, gebruik bestaande op- en afritten;
- Een situatie met gescheiden op- en afritten en een voetpad tussen VZP en SSTPA;
- Een situatie waarbij een bestaande VZP geheel wordt vervangen door een SSTPA.

De varianten zijn schematisch weergegeven in het onderstaande overzicht. De grijze blokken staan daarbij voor verzorgingsplaatsen en de rode blokken voor beveiligde SSTPAs.

Figuur 1. Drie varianten voor het ontsluiten van SSTPAs via VZPen.



De daarbij gehanteerde onderzoeksopzet bestaat uit interviews met betrokken partijen, aangevuld met desk research. Bij het onderzoek is ingegaan op:

- Juridische aspecten;
- Veiligheid en de mogelijkheden om beveiligd te parkeren;
- Economische en financiële effecten.

Op deze onderdelen komt het onderzoeksteam tot de volgende bevindingen op hoofdlijnen, conclusies en aanbevelingen.

¹ De afkorting SSTPA staat voor: "Safe and Secure Truck Parking Area".

Bevindingen op hoofdlijnen en conclusies

De geïnterviewde partijen zijn doorgaans positief over het ontsluiten van nieuwe SSTPAs via het HWN, zowel via bestaande VZPen als op andere locaties. Er werd dan ook een vierde optie geopperd: het ontsluiten van geheel nieuwe locaties langs het HWN als SSTPA – dus niet verbonden aan een VZP. Echter, gezien hiervoor nieuwe op- en afritten moeten worden gecreëerd op het al volle Nederlandse HWN, zullen de mogelijke locaties hiervoor waarschijnlijk beperkt zijn. Het voornaamste tegenargument voor het ontsluiten van SSTPAs via VZPen is dat dit de functie van de VZPen kan belemmeren en nieuwe (verkeersaanzuigende) functies voor de locaties kan creëren. De hoofdfunctie van VZPen is om voldoende openbare locaties te bieden voor alle weggebruikers om korte rustperiodes te houden langs het HWN. Gezien de beperkte ruimte in Nederland moeten de locaties die daardoor zijn aangemerkt gehandhaafd blijven.

Juridische aspecten

- Veel varianten die door verschillende partijen als niet mogelijk werden beschouwd, blijken juridisch toch haalbaar. Of het toestaan ervan vanuit beleid wenselijk is, dient nader te worden bepaald.
- Het is mogelijk om een SSTPA in verbinding met een verzorgingsplaats aan te leggen; wetswijzigingen zijn daarvoor niet nodig. Voor de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr), en dus de vraag of een Wbr vergunning noodzakelijk is, wordt gekeken naar het beheer van de grond. Alleen als deze in beheer van het Rijk is, is een Wbr vergunning nodig. Indien de SSTPA op grond in eigendom van het Rijk wordt gerealiseerd, is ook een huurovereenkomst met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) noodzakelijk. Dit is niet zo wanneer de grond in eigendom is van de provincie of een commerciële partij.
- Vanuit juridisch perspectief kunnen er onder de Omgevingswet afspraken worden gemaakt en eisen worden gesteld aan het gebruik van de grond wanneer hier een SSTPA wordt gerealiseerd. Op deze manier kan de vestiging van voorzieningen die leiden tot niet-weggebonden gebruik van de locatie en/of een verkeersaanzuigende werking hebben worden voorkomen.

Veiligheid

- De ongevalskans van vrachtauto's op het OWN is aanzienlijk hoger dan op het HWN (voor verkeersdoden ongeveer een factor 5). Zodoende is het wenselijk om extra vrachtautobewegingen op het OWN door het ontsluiten van SSTPAs via VZPen aan het HWN zoveel mogelijk te beperken.
- De ontsluiting van SSTPAs via VZPen (en HWN) kan een klein positief effect hebben op sociale veiligheid en criminaliteit. Reden is dat via het HWN de vluchtmogelijkheden voor criminelen beperkter zijn dan via het OWN, waardoor opsporing vergemakkelijkt wordt. Wel zal bij de combinatie SSTPA-VZP een regeling moeten worden getroffen over de verantwoordelijk voor de handhaving op deze locaties. Verlaging van (het gevoel van) sociale veiligheid bij weggebruikers is te ondervangen door een slim ontwerp van de combinatie tussen SSTPA en VZP.
- De ontsluiting van SSTPAs via VZPen zal, wanneer er gebruik wordt gemaakt van bestaande infra (op- en afritten), leiden tot meer voetgangers- en gemotoriseerde bewegingen op de VZP. Door een goed ontwerp kunnen de verkeersveiligheidsrisico's die hieruit voortvloeien worden ondervangen. Hiervoor kunnen de bepalingen in het Kader Inrichting Verzorgingsplaatsen² (met een aantal aanpassingen) volstaan.
- Een aansluiting (afrit) van SSTPAs gelegen aan het HWN richting het OWN is een mogelijkheid, maar doorgaans zal deze onwenselijk zijn. Voordat deze kan worden gerealiseerd moet uit een diepgaande analyse blijken dat een dergelijke aansluiting leidt tot gunstiger verkeersstromen zonder verkeersveiligheid te compromitteren. Een OWN-aansluiting is wel wenselijk voor noodhulpdiensten.

² Kader Inrichting Verzorgingsplaatsen, Rijkswaterstaat, 20 februari 2019

- Handhaving is een belangrijk punt in de discussie rondom veiligheid op SSTPAs. Wanneer de keuze wordt gemaakt om SSTPAs via VZPen te ontsluiten zal hiervoor een passende regeling moeten worden getroffen met betrekking tot de handhaving. Er daarvoor zal een partij moeten worden aangewezen én van voldoende middelen voorzien. Hierbij is zowel een rol weggelegd voor de overheid als voor de exploitant.

Economische en financiële effecten

- Het verdienmodel van SSTPAs staat onder druk door onzekerheid rond de mogelijkheden voor het vestigen van voorzieningen. Deze basisvoorzieningen zijn nodig om chauffeurs aan te trekken en zijn dus cruciaal voor de levensvatbaarheid van een SSTPA.
- Bij het ontsluiten van SSTPAs via VZPen lijkt het concurrentie-aspect beperkt tot concurrentie tussen voorzieningen op de SSTPA en de er naast gelegen VZP. Tussen (bestaande en nieuw te vestigen) SSTPAs wordt niet verwacht dat concurrentie een grote rol gaat spelen.
- Handhaving op de SSTPAs is een kip/ei probleem. Om meer handhaving te realiseren moeten meer SSTPAs gerealiseerd worden en vice versa. Voldoende handhaving is een vereiste om meer SSTPAs zonder voorzieningen mogelijk te maken.
- Uitsluitend grondeigenaarschap onder het Rijksvastgoedbedrijf (RVB; dit is het geval bij de VZPen) lijkt geen optimaal scenario om snel veel SSTPAs te realiseren. Lokale overheden en private partijen zien mogelijkheden om eigendom en beheer van de (potentiële) SSTPA-locaties op zich te nemen, mits de coördinatie op eerdergenoemde aspecten op orde is.
- Wanneer de drie genoemde varianten qua financiën vergeleken worden, blijkt dat kostenverschil vooral zit in de benodigde (nieuw aan te leggen) infrastructuur.
- Combinatorisch veilen van een SSTPA en alle (potentiële) voorzieningen daarop is mogelijk, maar niet in alle situaties nuttig.
- Op gebied van alternatieve brandstoffen liggen er vooral kansen voor elektrisch laden op lage capaciteit.

Onderscheid naar varianten

Variant 3 (bestaande VZP geheel vervangen door een SSTPA) wordt door verkeerskundigen als meest verkeersveilig beschouwd aangezien er geen interactie plaatsvindt tussen vracht- en personenverkeer. Ook vormt ruimtegebrek bij deze variant in principe geen beperking. Echter, de totale conversie van VZP naar SSTPA moet wel passen binnen zowel het geldende bestemmingsplan als het tracébesluit. Het realiseren van variant 3 kan op twee manieren: door een bestaande VZP om te zetten of door een geheel nieuwe locatie te creëren en te ontsluiten.

Wanneer variant 3 niet mogelijk is, heeft variant 1 (SSTPA direct op of aan een VZP, gebruik bestaande op- en afritten) vanuit verkeersveiligheids-oogpunt de voorkeur. Deze variant wordt verkozen boven variant 2 (gescheiden op- en afritten, voetpad tussen VZP en SSTPA) omdat er hier geen extra situaties worden gecreëerd waarbij weggebruikers op hoge snelheid (op de afrit van de snelweg) een rijbaan keuze moeten maken. In deze situatie remt men eerst af op de afrit en kiest men vervolgens op de VZP (op erftoegangswegen) bij een lage snelheid de bestemming.

Variant 2 is echter veruit de meest geprefereerde variant onder de andere geconsulteerde partijen (dus niet-verkeerskundigen). Zij zien er baat bij om vracht- en personenverkeer zo snel mogelijk te scheiden door aparte rijbanen. Zij achten dit als het meest verkeersveilig, wat in tegenstelling is met de verkeerskundigen.

Aanbevelingen

- Omdat er in de praktijk in de huidige situatie weinig juridische beperkingen bestaan voor het ontsluiten van SSTPAs via VZPen, adviseren wij om een aantal pilots hiervoor op de

zetten. Er liggen op korte termijn ook kansen om grensempacements, die voorheen voor douaneactiviteiten werden gebruikt en waar reeds sprake is van het parkeren van vrachtauto's (maar dan zonder toezicht of voorzieningen), in te richten als SSTPAs. Dit is een kans om tegen lage investeringskosten (geen grondaankoop, geen/bepaalde infra-investeringen) extra capaciteit te realiseren. Kansrijke locaties bevinden zich onder andere in de provincie Limburg. Momenteel is daar tevens een groot capaciteitsgebrek aan SSTPAs en wordt veel overlast ervaren.

- Hoewel wij in de basis adviseren om geen verbindingen op te nemen tussen SSTPAs en het OVN, adviseren wij geen stringent verbod. De situatie kan zich voordoen dat er een geschikte locatie is voor een dergelijke aansluiting en dat de partij die de SSTPA realiseert hier interesse in heeft.
- Om het capaciteitsgebrek op de goederenvervoercorridors effectief in te kunnen vullen, zullen meer SSTPAs moeten worden gerealiseerd. Hierbij is het van belang om de zijde (noord of zuid) af te wisselen, zodat verkeer uit beide richtingen voldoende mogelijkheden heeft om te parkeren.
- Informeer marktpartijen (dat wil zeggen: potentiële exploitanten) over de mogelijkheden die bestaan om SSTPAs te vestigen aan het HWN en/of VZP'en. Momenteel leeft bij hen het idee dat dit juridisch gezien niet mogelijk is.
- Wanneer verschillende typen actoren grondeigenaar mogen zijn, ontstaan er meer mogelijkheden om SSTPAs te faciliteren. Het RVB hoeft dan niet overal grondeigenaar te zijn en over de uitbating te gaan. Het is juridisch mogelijk om grond uit te geven aan derden en daarbij voorwaarden en/of eisen te stellen over de het gebruik ervan.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Bevindingen op hoofdlijnen en conclusies	4
Onderscheid naar varianten	5
Aanbevelingen	5
1 Inleiding	9
1.1 Achtergrond en aanleiding	9
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Varianten voor ontsluiten SSTPAs via VZPen	10
1.4 Onderzoeksopzet en leeswijzer	11
2 Aanpak, stakeholders en algemene bevindingen uit interviews	13
2.1 Behoeftte aan SSTPAs	13
2.2 SSTPAs aan VZPen als oplossing voor de capaciteitsbehoefte	14
2.3 Parkeren in het grensgebied	15
2.4 Benadering in andere lidstaten	15
2.5 Variatie in de bezetting van SSTPAs en VZPen over de dag	16
3 Juridische aspecten	17
3.1 Combinatie VZP en SSTPA	17
3.2 Zeggenschap over de functie van de locatie	19
3.3 Omzetten van VZP naar SSTPA	19
3.4 Benzinewet en concessieverhoudingen	20
4 Veiligheidsaspecten	21
4.1 Verkeersveiligheid op HWN en OWN	21
4.2 Verkeersveiligheid op VZPen, SSTPAs en toegangswegen	23
4.3 Criminaliteit en sociale veiligheid op VZPen en SSTPAs	26
4.4 Randvoorwaarden veiligheid	28
5 Economische en/of financiële aspecten	31
5.1 Economische levensvatbaarheid	31
5.2 Concurrentieverhoudingen tussen dienstverleners	35
5.3 (Alternatieve) brandstoffen	36
5.4 Combinatorisch veilen	37
5.5 Concurrentie met SSTPAs ontsloten via het OWN	38
6 Stakeholders	39
7 Aanbevelingen	41
Bijlagen	45
Bijlage 1 Gebruikte afkortingen	45
Bijlage 2 Literatuurlijst	46
Bijlage 3 Lijst van geconsulteerde partijen	47
Bijlage 4 Opzet interviews stakeholders /algemeen	48
Bijlage 5 Opzet interviews veiligheid	49
Bijlage 6 Opzet interviews economisch / financieel	51

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De wetgeving voor de rij- en rusttijden schrijft voor dat vrachtwagenchauffeurs hun verplichte rust nemen. In praktijk is er echter sprake van een tekort aan veilige parkeerplaatsen. In dit kader bestaan er verschillende initiatieven om te streven naar een dekkend netwerk van beveiligde parkeerplaatsen waar goed kan worden geparkeerd.

In de kamerbrief van 16 december 2021 informeerde de minister van Infrastructuur en Waterstaat de Tweede Kamer over het voornemen om het voorzieningenbeleid op verzorgingsplaatsen (VZP(en)) te herzien. In deze brief geeft de minister aan dat: *'Om rustplaatsen (voor lange rust) meer toegankelijk te maken wordt onderzocht of bewaakte SSTPAs (deze zijn voornamelijk gericht op lange rust) op of aan een verzorgingsplaats gerealiseerd kunnen worden. Dat zou betekenen dat SSTPAs ook via het hoofdwegennet toegankelijk worden.'*³

Om te onderzoeken of het opportuun is om SSTPAs⁴ via de VZPen te ontsluiten heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) aan Panteia en AT Osborne gevraagd om hier in het kader van het beleidstraject 'verzorgingsplaats van de toekomst' onderzoek naar te doen. In dit onderzoek dient een aantal varianten voor ontsluiting van SSTPAs via verzorgingsplaatsen te worden onderscheiden en dient ingegaan te worden op wenselijkheid en haalbaarheid met betrekking tot:

- juridische aspecten;
- verkeersveiligheid en de mogelijkheden om beveiligd te parkeren;
- economische en financiële effecten.

In dit rapport doen we verslag over dit onderzoek. Het rapport bevat conclusies en aanbevelingen over de bovengenoemde aspecten. Input over de juridische aspecten is daarbij aangeleverd door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), waarna dit door het onderzoeksteam verder is geïntegreerd in de rapportage.

1.2 Onderzoeksvragen

Naar aanleiding van de bovenstaande onderzoeksvraag zijn de volgende onderzoeksvragen per aspect opgesteld. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan specifieke (groepen van) stakeholders.

Juridisch

- Valt een SSTPA in de verschillende varianten onder het regime van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr)?
- Betekent dit dat ook het voorzieningenbeleid verzorgingsplaatsen van toepassing is of zou moeten zijn?
- Wat betekent dit voor het eigenaarschap van de grond? Wat als dat in handen van een derde partij, het rijk of een andere overheid is?

³ Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/16/verzorgingsplaatsen>

⁴ De term "Safe and Secure Truck Parking Area" (afgekort SSTPA) wordt gebruikt in de Draft delegated regulation – Ares (2022)245980 van de Europese Unie, met daarin een standaard voor beveiligde SSTPAs. Zie ook: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13257-Road-transport-EU-standards-for-safe-and-secure-parking-areas-for-trucks_en

Veiligheid

Wat is de impact van het ontsluiten van SSTPAs via het HWN op de veiligheid op de VZP (via de VZP, op de VZP, tussen VZP en OWN)? Daarbij kan gedacht worden aan de volgende aspecten:

- Aanlooproutes naar bijvoorbeeld horecavoorzieningen van SSTPAs naar de VZPen en vice versa;
- Aanrijroutes:
 - Moeten er andere routes worden aangelegd voor het personenverkeer en vrachtvervoer op de verzorgingsplaats om naar een SSTPA te kunnen rijden?
 - Welke gevolgen heeft bovenstaande op de verkeersveiligheid (overzicht, kruisingen, draaien bij verkeer etc.)?
- Criminaliteit en sociale veiligheid (ladingdiefstal etc.);
- Welke randvoorwaarden volgen hieruit, bijvoorbeeld voor het veiligheidsniveau of voor het Kader Inrichting Verzorgingsplaatsen?

Economisch en/of financieel

- Hoe wordt bepaald of een locatie kansrijk is om een SSTPA te realiseren en op lange termijn in staat is zelfstandig winst te kunnen maken?
- Welke impact heeft het ontsluiten van SSTPAs via een VZP en het realiseren van een SSTPA op een (in de huidige situatie) solitaire VZP op de concurrentie tussen dienstverleners op verzorgingsplaatsen? Aspecten daarbij zijn:
 - De impact op de business case wanneer een SSTPA (combinatorisch) wordt geveild met een andere dienst op de VZP;
 - De voorziening van (alternatieve) brandstoffen (ook in het kader van de AFIR⁵).
- Welke impact heeft het ontsluiten van SSTPAs via VZPen (op het HWN) op de concurrentie met bestaande SSTPAs op het OWN? Bijvoorbeeld: is het noodzakelijk om een gebiedscriterium in te stellen?

Focus op specifieke groepen van stakeholders

Hoe worden de ontwikkelingen gezien door:

- De petroleumbranche (VPN/VNPI): zien zij een combinatiemogelijkheid met eigen diensten?
- De laad-branche (Fastned etc): zien zij een combinatiemogelijkheid met eigen diensten?
- De SSTPA branche: zien zij een combinatiemogelijkheid met eigen diensten?
- De vervoersbranche (TLN)?
- Uitvoeringsorganisaties (RWS)?
- Gemeenten en provincies die nu vooral de realisatie van SSTPAs voor hun rekening nemen?

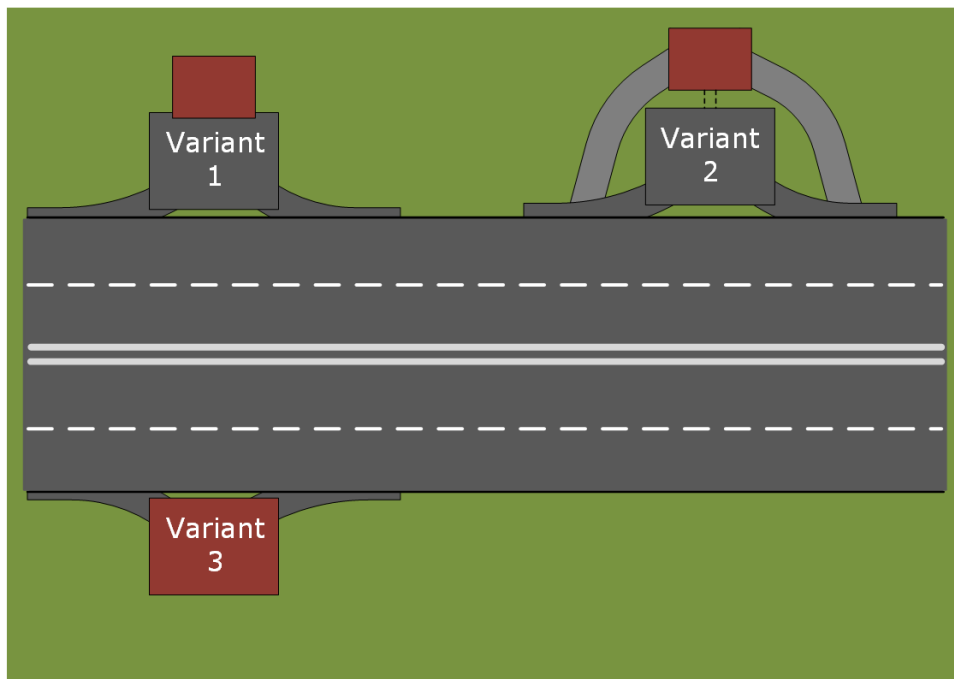
1.3 Varianten voor ontsluiten SSTPAs via VZPen

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen gaan we uit van de volgende varianten voor het ontsluiten van SSTPAs via het HWN of via VZPen langs het HWN:

- Een SSTPA direct op of aan een VZP, waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande infrastructuur (op- en afritten);
- Een SSTPA iets buiten een VZP, waarbij gescheiden op- en afritten worden aangelegd en er een (voetgangers)verbinding wordt aangelegd tussen VZP en SSTPA.
- Een bestaande VZP geheel vervangen door een nieuw te realiseren SSTPA.

⁵ Alternative Fuels Infrastructure Regulation, welke momenteel wordt herzien. Het huidige voorstel betreft: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0559>

In de onderstaande figuur 1 zijn deze varianten schematisch weergegeven. De grijze blokken staan voor VZPen en de rode blokken voor nieuwe SSTPAs.



Figuur 1: Drie varianten voor de ontsluiting van SSTPAs via VZPen.

1.4 Onderzoekopzet en leeswijzer

De gehanteerde onderzoekopzet bestaat uit interviews met stakeholders, aangevuld met desk research. De stakeholders zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij (de exploitatie) van SSTPAs of vanuit de beleids-, uitvoerings- en/of handhavingskant betrokken zijn. Andere partijen zijn geconsulteerd op basis van hun expertise op het gebied van veiligheidsvraagstukken.

Voor het onderzoek naar de juridische aspecten is input geleverd door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Deze input is door het onderzoeksteam geïntegreerd in het rapport en verweven in de conclusies en aanbevelingen.

- Hierna wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op een aantal meer algemene bevindingen uit de interviews.
- Vervolgens wordt in de hoofdstukken 3, 4 en 5 ingegaan op de bevindingen die meer specifiek gelden voor de juridische aspecten, de veiligheid en de financieel/economische effecten.
- Hoofdstuk 6 gaat in op de zienswijze van een aantal belangrijke stakeholders.
- In hoofdstuk 7 wordt besloten met de conclusies en aanbevelingen.

De bijlagen bij dit rapport bevatten:

- een afkortingenlijst;
- een lijst met geraadpleegde documenten;
- een lijst met geconsulteerde partijen;
- interviewvragen, ingedeeld naar aandachtsgebied.

2 Aanpak, stakeholders en algemene bevindingen uit interviews

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de algemene bevindingen uit de interviews. Het gaat hier om algemene bevindingen die niet in de thematische hoofdstukken passen. In bijlage 4 is de vragenlijst opgenomen die daarvoor is gebruikt. De resultaten uit de interviews zijn door het onderzoeksteam aangevuld met overwegingen op basis van eerdere studies en onderzoeken.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de bestaande behoefte aan SSTPAs;
- SSTPAs op of nabij VZPen als een oplossing voor het invullen van deze behoefte, met onderscheid naar de verschillende varianten;
- parkeren in het grensgebied;
- ervaringen vanuit andere EU lidstaten;
- de variatie in de bezetting van SSTPAs en VZPen over de dag.

2.1 Behoefte aan SSTPAs

Alle geïnterviewde instanties en personen zien dat er sprake is van een capaciteitsprobleem en geven aan dat het wenselijk is dat dit wordt opgelost. In het bijzonder zullen hiervoor meer SSTPAs moeten worden gecreëerd langs de goederenvervoercorridors. Op dit moment zijn er te weinig plaatsen beschikbaar waar chauffeurs hun rust kunnen houden. Dit betreft hoofdzakelijk de dagelijkse rust (min. 11 uur in één of twee delen van minimaal 3 uur) en de wekelijkse rust (minimaal 24 tot maximaal 45 uur), conform de Europese rij- en rusttijdenwetgeving⁶. Gebrek aan parkeerplaatsen leidt ertoe dat vrachtauto's gaan foutparkeren op vluchtstroken en/of toegangswegen of zelfs in de berm. Ook ontstaan er hierdoor soms concentraties van vrachtauto's, wat leidt tot congestie. Studio Bereikbaar heeft in 2018 het capaciteitsprobleem in detail in kaart gebracht⁷.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat met een verhoging van de capaciteit niet het gehele probleem opgelost kan worden. Vooral internationale chauffeurs uit Midden- en Oost-Europa krijgen van hun werkgever niet altijd voldoende financiële compensatie om van een SSTPA gebruik te maken. Zij kiezen er dan alsnog voor om ergens langs de weg te staan en/of geen gebruik te maken van restaurants of winkels. Sommige respondenten geven aan dat het verschil met de West-Europese chauffeurs wel geleidelijk afneemt. In het Europese Mobility Package (wettenpakket voor het wegvervoer) is een clause opgenomen binnen het aspect "Controles op rij- en rusttijden", dat van kracht ging op 2 februari 2022. De clause luidt dat wanneer de chauffeur gedurende zijn lange (weekend)rust (45 uur) niet thuis kan zijn, de werkgever de verblijfskosten op zich moet nemen. Er bestaan echter geen sluitende regels voor vergoedingen voor de dagelijkse (nachtelijke) of korte rust.

Een aantal partijen, zoals VNO-NCW Brabant-Zeeland, is uitgesproken voorstander van het ontsluiten van SSTPAs via VZPen, of in ieder geval van een wijziging van het huidige beleid om enkel SSTPAs te realiseren op het OWN.

⁶ Regulation (EC) No. 561/2006: [htSSTPAs://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32006R0561](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32006R0561)

⁷ Studio Bereikbaar, Aanvullend onderzoek vrachtwagenparkeren; realiseren voldoende (truck)parkeerplaatsen (2018).

2.2 SSTPAs aan VZPen als oplossing voor de capaciteitsbehoefte

De meeste geïnterviewde instanties en personen gaven aan dat zij het als positief beschouwen als nieuwe SSTPAs worden ontsloten via bestaande VZPen. Vanuit Rijkswaterstaat zijn voorwaarden en aandachtspunten meegegeven voor een verkeerveilige inpassing van een SSTPA.

Het voornaamste argument voor de ontsluiting via VZPen is dat dit leidt tot een beperking van verplaatsingen van vrachtauto's op het OWN. Partijen gaven aan dat het wenselijk is dat vrachtautoverplaatsingen zoveel mogelijk worden beperkt tot het HWN, en dat het OWN enkel wordt benut voor bestemmingsvervoer. De algemene consensus is dat chauffeurs zelf ook graag zoveel mogelijk het HWN gebruiken. Zij verlaten liever niet het HWN om een SSTPA te bereiken, maar dat is in de huidige situatie wel noodzakelijk. Het gebruik van het OWN door vrachtauto's leidt tot meer verkeersonveiligheid. Zodoende wordt het als wenselijk beschouwd als chauffeurs het OWN niet hoeven te gebruiken om op hun rustplaats te geraken. De geïnterviewde partijen geven aan dat het combineren van VZPen en SSTPAs niet zonder problemen is voor zaken als verkeersveiligheid. Echter, de consensus is dat het merendeel van de problemen door een goede inrichting van het te realiseren terrein is te ondervangen.

Het voornaamste tegenargument dat genoemd wordt, is dat de VZPen als hoofdfunctie hebben om alle weggebruikers de gelegenheid bieden voor korte rustperiodes. De voornaamste functie van de SSTPAs, het bieden van rustgelegenheden voor langere periodes voor chauffeurs, conflicteert met de functie van de VZPen. Dit is niet het geval wanneer er op de locatie voldoende ruimte bestaat om een geheel afgescheiden nieuwe SSTPA aan de VZP toe te voegen. Dit zal in de praktijk niet altijd het geval zijn. Vanuit bovenstaande filosofie is het huidige beleid om SSTPAs enkel op het OWN te vestigen ontstaan. Er bestaan echter geen wettelijke beperkingen om dit beleid te wijzingen. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op de juridische aspecten.

Ruimtegebrek speelt ook een belangrijke rol. Op dit moment bestaat er al ruimtegebruik op de VZPen, waardoor het ontplooiën van nieuwe activiteiten op die locaties moet worden afgeremd. Dit maakt het toevoegen van SSTPAs aan de locaties problematisch, waardoor in feite enkel optie 3 resteert, tenzij er voldoende betaalbare gronden van derden of beschikbare rijksground in de buurt beschikbaar is. Het realiseren en exploiteren van een SSTPA wordt echter pas rendabel bij voldoende omvang. Een veelgenoemd minimumaantal is 150-200 plaatsen. Om een SSTPA van dergelijke omvang te realiseren is een groot grondoppervlak nodig. Ter illustratie kan het plan voor vier beoogde SSTPAs (met positief doorgerekende business cases) die onderdeel uitmaakten van de CEF T-aanvraag SecureNL (2018) worden aangehaald. Het gemiddelde aantal plaatsen bedroeg 209 en het gemiddelde oppervlak 3,15 hectare. Gemiddeld zal er op een SSTPA dus ca. 1,5 ha nodig zijn per 100 parkeerplaatsen. Daarbij wordt opgemerkt dat het benodigde oppervlak sterk afhangt van de aanwezige faciliteiten en/of infrastructuur in de directe omgeving.

Ook bestaat de zorg dat het ontplooiën van extra activiteiten op VZPen (zeker in potentiële combinatie met SSTPAs) een verkeersaanzuigende werking kan hebben. Zowel gezien vanuit de VZPen als het HWN is dit onwenselijk. Het is de perceptie van RWS dat wanneer de overheid geen grondeigenaar is, er minder controle hierop bestaat. Ongewenste activiteiten met een verkeersaanzuigende werking zouden dan niet voorkomen kunnen worden. De omgevingswet biedt echter mogelijkheden om ongewenste activiteiten te weren.

2.3 Parkeren in het grensgebied

Bij de grens met Duitsland is het wellicht mogelijk om parkings in te richten met minder voorzieningen of zelfs als 'pop-up parkings'. Dit komt doordat in Duitsland vrachtauto's op zon- en feestdagen niet mogen rijden. Het gaat hier vooral om enkele piekmomenten in het jaar waardoor permanente parkings met uitgebreide voorzieningen niet haalbaar zijn.

Naast de standaard voorzieningen voor een SSTPA⁸ kunnen aanvullende voorzieningen worden aangeboden zoals een reefer (container) hub, (duurzame) brandstoffen, horeca, en hotelfuncties. Enkele uitbaters zien dit als mogelijkheid om de business case te versterken. Hierbij richten deze functies zich niet alleen op de doelgroep chauffeurs om tot een haalbare business case te komen. Individuele marges op het aanbieden van de voorzieningen zijn doorgaans beperkt. Het beeld bij ontwikkelaars en exploitanten is dat het Rijk niet wenst functies voor verschillende doelgroepen te combineren. In dit model zouden op een SSTPA meerdere functies worden gecombineerd met doelgroepen anders dan chauffeurs. Vanwege toenemende ongewenste verkeersstromen zou dit de primaire functie van het HWN aantasten. Met betrekking tot de hotelfunctie wordt opgemerkt dat dit alleen haalbaar is indien er meerdere gebruikers zijn (niet alleen chauffeurs). Daarnaast verliezen chauffeurs hun vrachtwagen niet graag uit het oog. Door nieuwe concepten voor het inzetten van chauffeurs zijn logies wellicht ook niet nodig: soms worden chauffeurs gedurende de rit vervangen. Hierdoor hoeft er niet gewacht te worden tot de chauffeur voldoende is uitgerust en kan sneller doorgereden worden.

Enkele respondenten vragen speciale aandacht voor de huidige status van grenselementen, die inmiddels hun oorspronkelijke functie (controle door de douane van de lading van vrachtwagens) hebben verloren. Op dit moment vallen grenselementen onder de status van VZP. De inzet van grenselementen als SSTPA is een kans om tegen relatief lage investeringskosten (geen grondaankoop, geen/beperkte infra-investeringen) extra SSTPA capaciteit te kunnen realiseren.

2.4 Benadering in andere lidstaten

In een interview met ESPORG⁹ werd aangegeven hoe in andere EU-lidstaten wordt omgegaan met SSTPAs direct aan het HWN, eventueel in combinatie met een VZP.

- In Vlaanderen (BE) worden de rechten voor tankstations, rustplaatsen en SSTPAs voor bepaalde trajecten combinatorisch geveild. Een voorbeeld hiervan is het traject bij Kruishoutem, waar oliemaatschappij Total een SSTPA beheert (figuur 2). De aanleg en exploitatie hiervan was onderdeel van het concessiecontract dat de maatschappij sloot met de lokale overheid. Deze SSTPA is gerealiseerd met 20% CEF T-subsidie.
- In Frankrijk bestaan uitgebreide tolsystemen voor vrachtauto's. SSTPAs daar zijn aan die systemen gekoppeld, en zodoende ingebed in de betalingssystemen van de uitbater van de weg waaraan zij liggen. De uitbater beheert doorgaans alle faciliteiten op de SSTPAs (en andere rustplaatsen), op de beveiliging na.
- In Duitsland worden SSTPAs bewust niet aan de snelweg gerealiseerd. Dit heeft twee redenen. Enerzijds wil de Duitse federale overheid dat rustplaatsen voor alle weggebruikers toegankelijk zijn. Anderzijds is het Duitse wegenbeleid gericht op het verlagen van congestie op de snelwegen. Vrachtauto's worden zoveel mogelijk gestimuleerd om van andere wegen gebruik te maken, mede door plaatsing van SSTPAs langs deze wegen.

⁸ Het gaat hier om basisvoorzieningen, zoals toiletten en wasgelegenheid zoals voorgeschreven in de draft delegated regulation – Ares (2022)245980 van de Europese Unie, met daarin een standaard voor beveiligde SSTPAs. Zie ook: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13257-Road-transport-EU-standards-for-safe-and-secure-parking-areas-for-trucks_en

⁹ ESPORG staat voor European Secure Truck Parking Organisation.



Figuur 2: Voorbeeld van een SSTPA bij Kruishoutem in Vlaanderen, direct langs de E17.

2.5 Variatie in de bezetting van SSTPAs en VZPen over de dag

Uit de gesprekken kwam naar voren dat de piek- en daltijden wat betreft de bezetting van SSTPAs sterk kunnen afwijken. SSTPAs zijn overdag doorgaans nagenoeg leeg, stromen vol tussen 17:00 uur en 18:00 uur en lopen weer leeg tussen 6:00 uur en 8:00 uur. VZPen worden gedurende de dag benut maar zijn in de avonden en nachten juist leeg. Het lijkt er dus op dat de pieken voor wat betreft de drukte niet samenvallen, wat een positief aspect is. De nachtelijke bezetting op VZPen door vrachtauto's bestaat overigens grotendeels uit chauffeurs die daar overnachten vanwege het capaciteitsgebrek aan SSTPAs.

Op gebied van verkeersveiligheid zijn piektijden waarop de SSTPAs vol- en leegstromen onwenselijk. Dit kan namelijk leiden tot plaatselijke verhoogde congestie en onveiligheid. Dit zou in principe kunnen worden versterkt wanneer deze pieken samenvallen met de ochtend- en/of avondspits op het HWN. Echter, chauffeurs doen doorgaans hun best om files (en dus de spitsen) te vermijden, bijvoorbeeld door extra vroeg te gaan rijden. Wel moet er onderscheid worden gemaakt tussen werk- en weekenddagen; dan zijn de bezettingspatronen van VZPen (en SSTPAs) anders. Deze zaken zullen moeten worden meegenomen in de veiligheids- en verkeerskundige analyses die worden uitgevoerd voorafgaand het realiseren van SSTPAs aan het HWN.

Ten slotte gaven verschillende partijen in het licht van bovenstaande aan dat er ook (economische) mogelijkheden zouden moeten bestaan om hetzelfde terrein zowel als SSTPA als VZP te benutten. Daarbij spraken partijen over andere manieren om het SSTPA-terrein overdag te benutten, e.g. als logistiek terrein. Een dergelijk gecombineerd gebruik lijkt echter moeilijk te verenigen met de Europese normen voor beveiliging van SSTPAs, vooral daar waar het gaat om de hogere beveiligingsniveaus.

3 Juridische aspecten

Om tot gedegen adviezen te komen op gebied van de juridische aspecten rondom het ontsluiten van SSTPAs via VZPen, zowel op het HWN als op het OWN, zijn tijdens de interviews alle bevindingen op dit gebied genoteerd. Vervolgens is hierover een sessie gehouden met medewerkers van de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (HBJZ) van IenW, Rijkswaterstaat (RWS) en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). De uitkomsten van deze sessie (naast en/of in combinatie met bevindingen uit eerdere interviews) vormen de basis voor dit hoofdstuk. Hierbij gaat het vooral om de toelaatbaarheid en mogelijkheden voor het ontsluiten van nieuwe SSTPAs via bestaande VZPen tegen de achtergrond van het vigerende wettelijk kader. Dit kader bestaat uit:

- Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken (Wbr);
- Wegenwet (Ww);
- Waterstaatswet 1900;
- Beleid Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen (Voorzieningenbeleid);
- Wet tot veiling van bepaalde knooppunten van motorbrandstoffen (Benzinewet).

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende vier onderwerpen: (1) de combinatie tussen VZPen en SSTPAs, (2) zeggenschap over de functie van de locatie (3) de mogelijkheid tot het omzetten van een VZP naar een SSTPA en (4) de benzinewet en concessieverhoudingen.

3.1 Combinatie VZP en SSTPA

In welke gevallen is een Wbr-vergunning nodig voor een truckparking die beoogd wordt bij een VZP? Mag deze SSTPA een verbinding hebben met het OWN?

Bevindingen

VZPen die in beheer zijn van het Rijk vallen onder de Wbr. Deze wet zit momenteel in 'blessuretijd'; het eerste hoofdstuk daarvan komt te vervallen als de Omgevingswet van kracht wordt. Rijkswaterstaatswerken (of delen hiervan) kunnen dan aangewezen worden als beperkingengebied onder de Omgevingswet. Daarbij wordt de weg een losse categorie en valt niet langer onder de term 'waterstaatswerk'. In hoofdzaak zal de nieuwe wet dezelfde strekking hebben.

Analyse en conclusies

Wanneer een SSTPA onder de werkingssfeer van de Wbr (later de Omgevingswet (Ow)) valt, is mogelijk een vergunning van RWS nodig¹⁰. Om vast te stellen of een vergunning voor het realiseren van een SSTPA aan een VZP moet worden aangevraagd bij RWS zijn twee zaken van belang. Ten eerste of de locatie in beheer is bij RWS en ten tweede of deze aangemerkt kan worden als een waterstaatswerk op grond van de Wbr (of de Ow). Wanneer de SSTPA een vergunning onder de Wbr (later Ow) behoeft, zijn vervolgens drie zaken van belang, namelijk of de vergunningaanvraag:

1. Voldoet aan de vergunningseisen van de Wbr (later Ow);
2. Valt binnen het op de Wbr (later Ow) gebaseerde vergunningenbeleid;
3. (a) Indien deze valt binnen het vergunningenbeleid, voldoet aan vergunningseisen van dat beleid. (b) Indien deze niet valt binnen het vergunningenbeleid, voldoet aan de vergunningseisen van de Wbr (later Ow) zonder nader vergunningenbeleid.

¹⁰ We gaan alleen op de vergunningsplicht van RWS in, niet de andere (waarschijnlijk) benodigde vergunningen of privaatrechtelijke toestemmingen.

middel van een vergunningsaanvraag. Het Rijk is niet verplicht zo'n verbinding aan te leggen. Ze kan hierbij tevens voorwaarden stellen, bijvoorbeeld om de verkeersveiligheid rond de VZP te borgen.

Via het OWN

Een belangrijke vraag bij bovenstaande is of een via VZP ontsloten SSTPA een verbinding mag hebben met het OWN, dan wel direct dan wel via de VZP. Binnen huidige kaders mag een VZP geen OWN-verbinding hebben vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid en doelmatigheid. In het Kader Inrichting Verzorgingsplaatsen staat nu dat auto(snel)wegen en VZPen een gesloten systeem vormen waar weggebruikers hun reis kunnen onderbreken zonder het wegensysteem te verlaten en zonder het achterland te belasten. VZPen hebben een functie voor het HWN en zijn daarom ook uitsluitend bereikbaar vanaf de hoofdrijbaan. VZPen worden dan ook niet aangesloten op het onderliggende wegennet. Er zijn echter uitzonderingssituaties denkbaar waarin het wél gewenst of noodzakelijk is om de VZP op het OWN te ontsluiten. Zo is bij grensovergangen een ontsluiting op het OWN ten behoeve van waardetransporten mogelijk noodzakelijk. Het is voor waardetransporten namelijk niet altijd toegestaan de grens over te gaan.

3.2 Zeggenschap over de functie van de locatie

Is het mogelijk voor het Rijk om zeggenschap te behouden over de functie (i.e. mogelijke dienstverlening) van de locatie wanneer de grond aan het HWN in het beheer van derden is (in dit geval om een SSTPA te realiseren)? Hoe zou dit plaats kunnen vinden?

Bevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat RWS risico's ziet bij het ontsluiten van VZPen naar gronden van derden. Het gaat hierbij om de situatie waar een SSTPA wordt gerealiseerd op niet-rijksgrond die niet in beheer van RWS is, naast een VZP of zelfs waarbij aan een VZP grenzende rijksgrond wordt uitgegeven aan derden. Bij een gebrek aan zeggenschap zou de grondeigenaar de locatie mogelijk kunnen inzetten voor 'niet-weggebonden' gebruik – zaken waarvoor de VZP niet bedoeld is. Naast inbreuk op de functie van de VZP kan de nieuwe dienstverlening een verkeersaanzuigende werking hebben. Dit wordt als onwenselijk geacht vanuit het oogpunt van congestie op het HWN. Voorbeelden van niet-weggebonden gebruik zijn een winkelcentrum of uitgaansgelegenheid.

Analyse en conclusies

Vanuit juridisch perspectief kunnen er, onder de (nog in te voeren) Omgevingswet, afspraken worden gemaakt en eisen worden gesteld aan het gebruik van grond, ook als deze in beheer is van een gemeente, provincie of private partij. Het Rijk heeft op grond van die wet namelijk een instructiebevoegdheid waarvan zij gebruik zou kunnen maken voor alle gronden aan het HWN. Dit is geregeld in artikel 2.5 van de Ow. In deze instructie zou kunnen worden opgenomen dat het betreffende perceel alleen voor een SSTPA mag worden gebruikt. Er kunnen dan geen aanvullende diensten worden ontplooid die leiden tot niet-weggebonden gebruik van de locatie. Wanneer de SSTPA verdwijnt, e.g. door faillissement, kan worden opgenomen dat de ontsluiting door de vertrekkende exploitant ongedaan moet worden gemaakt.

3.3 Omzetten van VZP naar SSTPA

Mag een VZP aan het HWN worden onttrokken ten gunste van een SSTPA op die locatie? Indien dit is toegestaan, gelden er dan voorwaarden?

Bevindingen, analyse en conclusie

Uitgaande van de normaalsituatie – de VZP is in het beheer van het Rijk – is in ieder geval publieke- en private toestemming nodig. Of deze toestemming wordt gegeven kan in eerste instantie een beleidsmatige keuze in zijn. Beleid hierop kan de procedure rondom vergunningsaanvragen versnellen en vergemakkelijken maar is niet strikt noodzakelijk.

3.4 Benzinewet en concessieverhoudingen

Wat is de invloed van de benzinewet op het ontsluiten van SSTPAs via VZPen? Wat is de invloed van bestaande rechten van concessiehouders? Kunnen er verkooppunten op SSTPAs worden gerealiseerd wanneer er reeds vergelijkbare punten bestaan op de aangelegen VZPen?

Bevindingen, analyse en conclusie

Wat betreft de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten voor motorbrandstoffen (ook wel Benzinewet genoemd) is artikel 2 van deze wet relevant. In artikel 2 is bepaald dat deze wet alleen van toepassing is op locaties die zijn gelegen op een verzorgingsplaats aan een weg in beheer bij het Rijk en in eigendom van de Staat. De begrippen locatie en verzorgingsplaats zijn gedefinieerd in artikel 1 van de Benzinewet. In de memorie van toelichting (Kamerstuk 29951, nr. 3) zijn de artikelen 1 en 2 toegelicht.

Bestaande rechten zijn relevant bij de beoordeling van verzoeken om grond in eigendom van de Staat te gebruiken. Bij het in gebruik geven van grond door de Staat zijn ook relevant de Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017 en de uitspraak van de Hoge Raad in de Didam-zaak.

Wat betreft verkooppunten is relevant het bepaalde in artikel 17 lid 2 en 4 van de Benzinewet over de aanleg en het in gebruik geven van nieuwe locaties tot 1 januari 2024. De ratio van deze artikelleden is toegelicht in de memorie van toelichting.

4 Veiligheidsaspecten

Dit hoofdstuk is gericht op de veiligheidsaspecten bij de ontsluiting van nieuwe SSTPAs via bestaande VZPen. Hierin maken wij achtereenvolgens onderscheid naar de volgende onderwerpen, waarbij we de structuur van de onderzoeksvragen volgen:

- Verkeersveiligheid op het HWN en OWN;
- Verkeersveiligheid op VZPen, SSTPAs en toegangswegen;
- criminaliteit en sociale veiligheid op VZPen en SSTPAs.

Steeds worden daarbij eerst de bevindingen van het onderzoeksteam vermeldt, waarna analyse en conclusies volgen. Ten slotte gaan we aan het eind van dit hoofdstuk in op de randvoorwaarden voor de veiligheid die hieruit voortkomen. Aanbevelingen volgen in hoofdstuk 7.

4.1 Verkeersveiligheid op HWN en OWN

Wat is de impact van het ontsluiten van SSTPAs via het HWN op de veiligheid op het HWN en OWN?

Bevindingen

De consensus is dat het wenselijk is om vrachtautobewegingen op het OWN zoveel mogelijk te beperken. De verkeersrisico's voor en door vrachtauto's zijn op het OWN namelijk aanzienlijk groter dan op het HWN. Vanuit die gedachte is de ontsluiting van SSTPAs langs het HWN, via VZPen, wenselijk. Het SWOV werkt momenteel aan een grootschalig onderzoek naar de risico's van vrachtautobewegingen op het OWN in het kader van een project over de toekomstige kilometerheffing voor het vrachtvervoer (vrachtwagenheffing). Vanuit het perspectief van verkeersveiligheid is een ontsluiting van een nieuw te realiseren SSTPA dus gunstiger als deze gerealiseerd kan worden via het HWN in vergelijking met ontsluiting via het via het OWN.

Een punt dat ter sprake kwam in de gesprekken is de bebording langs het HWN om daarmee een SSTPA aan te kondigen. Een aantal respondenten gaf aan het belangrijk te vinden om deze borden te plaatsen, zodat chauffeurs op tijd weten dat er een locatie in de buurt is waar zij uit kunnen rusten.

Analyse en conclusies

Uit onderzoek van het SWOV blijkt dat vrachtauto's op het HWN aanzienlijk minder ongelukken veroorzaken dan op het OWN. In Box 1 hieronder is dit nader uitgewerkt en wordt op basis van een casusberekening een inschatting gemaakt van de veiligheidseffecten van het ontsluiten van SSTPAs via het HWN in vergelijking tot het OWN.

Box 1: Verkeersdoden bij vrachtwagenongevallen

In onderstaande tabel is het gemiddelde aantal verkeersdoden bij ongevallen waarbij een vrachtauto betrokken was weergegeven voor de periode 2010-2017, o.b.v. de rapportage van SWOV. De vervoersprestaties zijn prognoses voor 2030, zoals berekend door MuConsult en 4Cast (onder de veronderstelling: WLO-scenario hoog en geen vrachtwagenheffing). NB. Niet-dodelijke ongevallen zijn niet opgenomen. Hiervoor wordt een aparte methodiek gehanteerd o.b.v. de ernst van het letsel.

Wegbeheerder	Verkeersdoden	Verkeersprestatie (1.000.000km)	Verkeersdoden/1.000.000km
Rijk (HWN)	23	5.291	0,004
Provincie	25	1.404	0,018
Gemeente	29	1.041	0,028
OWN*	54	2.445	0,024

*Som/gemiddelde van provincie- en gemeentewegen.

Naast het feit dat er (zowel relatief als absoluut) meer vrachtauto-ongevallen plaatsvinden op het OWN dan op het HWN, kan de ligging van SSTPAs ook op een andere manier bijdragen aan de veiligheid. Vermoeidheid bij chauffeurs is namelijk een van de voornaamste oorzaken van ongevallen. In Box 2 is hierover meer informatie opgenomen, inclusief een casus die de potentiële effecten laat zien.

Vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid lijkt het niet wenselijk om een SSTPA via het OWN te ontsluiten, wanneer dit al het geval is via het HWN. Dit staat in contrast met de huidige situatie, waarin alle SSTPAs ontsloten zijn via het OWN. Dit leidt in de praktijk ook tot ongewenste situaties, in het bijzonder wanneer de SSTPAs vol staan op piekmomenten. Ook binnen het Juridisch kader (Voorzieningenbeleid Verzorgingsplaatsen) kan een aansluiting tussen SSTPA, wanneer ontsloten via VZP, en OWN problematisch blijken. Zie hiervoor hoofdstuk 3.

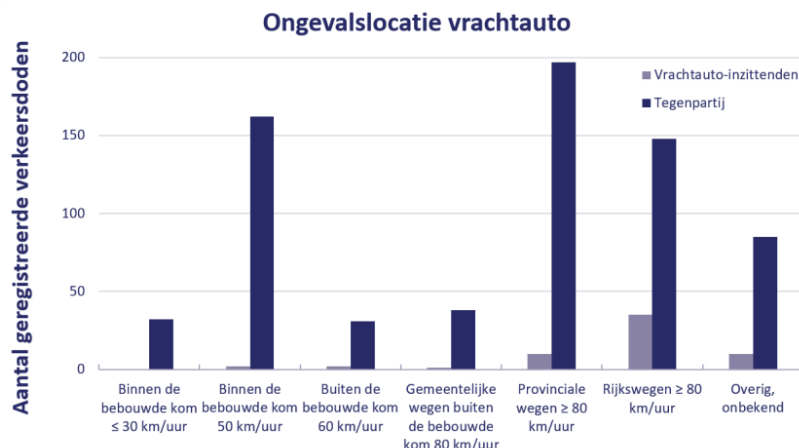
De bevinding dat een bord om chauffeurs te informeren dat er een SSTPA aankomt (bijvoorbeeld na 600m) staat in contrast met de wens om zo min mogelijk borden langs het HWN te plaatsen om te voorkomen dat weggebruikers worden afgeleid. Echter, bij ontsluiting van SSTPAs via de VZPen zou dit geen problemen op moeten leveren, omdat er al een bord aanwezig is om de VZP aan te duiden. Hieraan zou dan een symbool moeten worden toegevoegd (zie voorbeeld figuur 3).



Figuur 3: Voorbeeld bebording bij Kruishoutem in Vlaanderen, direct langs de E17.

Box 2: Vrachtauto-ongevallen in 2018

In 2019 waren er ruim 143.000 vrachtauto's in Nederland, blijkt uit een factsheet van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV). Het aantal kilometers dat zij aflegden op Nederlandse wegen bedroeg in 2018 ruim zes miljard. In de periode tussen 2009 en 2018 werden jaarlijks gemiddeld ruim tachtig verkeersdoden geregistreerd in ongevallen met vrachtauto's; gemiddeld zes onder inzittenden van de vrachtauto en 74 doden onder inzittenden van de tegenpartij. In 2018, het meest recente jaartal uit de factsheet, vielen er 88 doden bij ongelukken met vrachtwagens. Statistisch betekent dit een ongevalsrisico van ongeveer $1,5 \cdot 10^{-8}$ per vrachtwagenkilometer.



Afbeelding 3. Het aantal geregistreerde verkeersdoden in de periode 2009-2018 als gevolg van ongevallen met vrachtauto's, onder inzittenden van vrachtauto's en onder de tegenpartij, uitgesplitst naar wegtype. Gegevens betreffen enkel primaire botspartijen (BRON, IenW).

Vermoeidheid

Welke rol speelt vermoeidheid bij deze ongelukken? Een belangrijke oorzaak van vrachtwagenongevallen is verminderde alertheid, zo blijkt uit een rapport uit 2012 over vrachtwagenongevallen op snelwegen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. En die verminderde alertheid wordt vooral veroorzaakt door vermoeidheid en slaperigheid, zo stelt de Onderzoeksraad, bijvoorbeeld door "verminderde slaapkwaliteit". Vermoeidheid en slaperigheid speelt bij vrachtwagenchauffeurs bij ten minste 10 tot 25 procent van de verkeersongevallen een rol. Een gebrek aan geschikte rustplaatsen langs autosnelwegen kan er aan bijdragen dat chauffeurs te lang doorrijden, waardoor vermoeidheid kan optreden. Ook het moeten verlaten van de snelweg om te zoeken naar een parkeerplaats vergroot de kans op ongevallen, temeer omdat de ongevalsrisico per kilometer op het OVN ruim 5 maal hoger ligt dan op het HWN. Ca. 30% van de vrachtautokilometers worden op het OVN afgelegd, maar hier vallen wel ca. 70% van de verkeersdoden in vrachtauto-ongevallen.

Indicatieve casus

Een ruwe schatting voor een parkeerplaats langs de snelweg, capaciteit 300 trucks, gemiddelde bezetting 75%, 200 dagen per jaar waardoor 10 kilometer rijden op het onderliggend wegennet wordt vermeden is dat per jaar 0,375 miljoen voertuigkilometer wordt vermeden. Op basis van het bovengenoemde en de veronderstelling dat de ongevalsrisico ongeveer een factor 3 hoger ligt (o.b.v. cijfers ANWB), wordt hier een verwachte hoeveelheid van 0,02 dodelijk ongeval mee voorkomen. De kans op ongevallen met ernstig gewonden laat dooraans een factor 3 hoger.

4.2 Verkeersveiligheid op VZPen, SSTPAs en toegangswegen

Wat is de impact van verschillen in aanloop- en aanrijroutes op de VZP en SSTPA bij het ontsluiten van SSTPAs via het HWN?

Bevindingen

Verkeersveiligheidsexperts geven aan dat er vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid geen onoverkomelijk barrières bestaan voor de ontsluiting van SSTPAs op, aan of via VZPen. Een essentiële voorwaarde voor de combinatie van VZPen en SSTPAs (in elke variant) plus toegangswegen is dat deze nooit moeten kunnen dienen als route voor sluipverkeer. Zo wordt er nu al bij het ontwerp van VZPen rekening gehouden dat ze niet kunnen worden gebruikt om files te omzeilen – of dit op zijn minst onaantrekkelijk maken.

De drie verschillende varianten voor ontsluiting van SSTPAs via VZPen kennen elk voor- en nadelen. Verkeerskundig experts van RWS en SWOV spraken vanuit verkeersveiligheidsoogpunt een voorkeur uit voor optie 3. Zij gaven aan dat zoveel mogelijk splitsing (tussen specifieke routes en/of wegen) voor vracht- en personenverkeer de hoogste verkeersveiligheid kent. Indien dit niet mogelijk is, en er dus een combinatie wordt gemaakt tussen een nieuwe SSTPA en een bestaande VZP, gaat de voorkeur uit naar optie 1. De gedachte hierachter is dat de keuzemogelijkheden (dat wil zeggen: van verschillende banen met bijbehorende borden die aangeven welke baan gekozen moet worden) zoveel mogelijk beperkt moeten worden om redenen van verkeersveiligheid. Dit is in het bijzonder het geval wanneer voertuigen met hoge snelheid naderen, wat veelal het geval zal zijn bij het verlaten van het HWN. Bij optie 2 moeten voertuigen op hogere snelheid een baan kiezen dan bij optie 1, waar zij eerst op de afrit afremmen en vervolgens op de (wegen binnen en/of rondom) op lagere snelheid hun bestemming kiezen.

Niet-verkeerskundigen spraken vooral de voorkeur uit voor optie 2. Men ziet de meeste baat bij het zo snel mogelijk scheiden van vracht- en personenverkeer op basis van de verschillende bestemmingen (dat wil zeggen: VZP en SSTPA).

Bij alle drie de varianten werd door geïnterviewden ook de mogelijkheid benoemd om een verbinding tussen de SSTPA en het OWN te creëren, die uitsluitend voor vrachtauto's toegankelijk is. Door deze verbinding kunnen chauffeurs die verder moeten rijden in de tegengestelde rijrichting eerder een oprit bereiken. Dit kan lastig zijn wanneer parkeerplaatsen zich maar aan één kant van het HWN bevinden. Hierdoor worden verkeersbewegingen op het HWN verder beperkt. Het gaat hierbij om een weg die enkel toegankelijk is voor vrachtwagens om sluiproutes te voorkomen. Bij deze optie is de locatie van de parkeerplaats belangrijk: een verbinding met het OWN heeft alleen nut als er in de buurt een snellere route is om te keren. Kanttekening hierbij is dat dat hierbij een integrale optimalisatie van omgeving, veiligheid en verkeersstromen plaats moet vinden. Het gaat dus om lokaal maatwerk en is niet altijd inpasbaar in het gesloten systeem van rijkswegen.

De meningen zijn verdeeld over het contact tussen de doelgroepen personenverkeer (reizigers) en goederenvervoer (chauffeurs) bij de combinatie van VZPen en SSTPAs. Enerzijds voorzien partijen geen problemen, voornamelijk omdat er momenteel ook al uitwisseling tussen beide groepen plaatsvindt op VZPen. Anderzijds worden wel problemen voorzien als het aandeel chauffeurs op de te combineren locaties toeneemt. Hierdoor kan een gevoel van sociale onveiligheid ontstaan. Duidelijke scheiding tussen de verschillende groepen is dan gewenst. Ook hier lijkt het grootste deel van de problematiek met een slimme inrichting en ontwerp te kunnen worden afgevangen. Bijvoorbeeld door een restaurant dat gesitueerd is op de grens van de SSTPA, met een specifiek deel voor personenvervoer en een specifiek deel voor chauffeurs. Om het chauffeursgedeelte te kunnen betreden, is toegangskaart voor de SSTPA vereist. Beveiliging kan zo worden versterkt. Een punt dat werd aangedragen is dat de behoeften van chauffeurs en andere weggebruikers op rustplaatsen sterk afwijken. Hierdoor verwachten sommige respondenten dat de interactie tussen beide groepen sowieso beperkt blijft, zelfs bij ontsluiting van SSTPAs op of aan VZPen.

Een risico van het ontsluiten van SSTPAs via VZPen zijn de extra voetgangersbewegingen die dit kan betekenen op de VZP. In de toekomst kan dit verder toenemen, door extra bewegingen bijvoorbeeld in het kader van snelladen van elektrische vrachtwagens. Dit kan weer leiden tot meer verkeersonveilige situaties. De

respondenten gaven echter aan dat veel van deze voorziene problematiek is af te vangen met het ontwerp van de locatie. In de praktijk betekent dit:

- Inkomende en uitgaande verkeersstromen niet laten kruisen;
- Voetgangersroutes kruisen zo min mogelijk met routes voor voertuigen;
- Bestuurders moeten nooit gelijktijdig hoeven letten op voetgangers en andere voertuigen;
- Bestuurders moeten zo min mogelijk keuzes vlak na elkaar maken; dat wil zeggen geen splitsingen van routes dichtbij elkaar;
- het toepassen van de principes van "self explaining" design.

Bij het ontwerp moet niet alleen gekeken worden naar de veiligheid, maar ook naar een aantal praktische zaken. Vanuit het oogpunt van veiligheid lijken bijvoorbeeld drempels op de wegen van en rondom de VZP en SSTPA bijvoorbeeld wenselijk, maar voor vrachtauto's zijn deze zeer onpraktisch omdat dit de lading kan doen verschuiven.

Meerdere partijen, zoals Rijkswaterstaat en het SWOV, gaven aan dat het huisvesten van verkeersaanvullende activiteiten op VZPen en/of SSTPAs onwenselijk is vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid en congestie op het HWN. Dergelijke activiteiten dienen daarom te worden vermeden.

Analyse en conclusies

In principe zijn alle drie de varianten voor het ontsluiten van SSTPAs via VZPen (zie paragraaf 3.2) vanuit het perspectief van verkeersveiligheid mogelijk. Essentieel is hier vooral het ontwerp en de ruimtelijke inrichting; hierin moet verkeersveiligheid vooropstaan. Het SWOV onderschrijft hierin de principes van "self explaining" design: het ontwerp van de locatie moet ervoor zorgen dat verkeersonveilige situaties zoveel mogelijk voorkomen worden.

Variant 3 levert logischerwijs de minste interactiemomenten op tussen vracht- en personenverkeer, en kent zodoende waarschijnlijk de hoogste graad van verkeersveiligheid. Echter, variant 3 zal niet altijd mogelijk zijn; mogelijke restricties hier zijn het desbetreffende Tracébesluit en bestemmingsplan. In veel gevallen zal het als onwenselijk worden beschouwd om een openbare VZP uit het netwerk te halen. Uiteraard is het creëren van geheel nieuwe locaties voor SSTPAs langs het HWN – dus zonder connectie met bestaande VZP – ook een optie. Wel zal het aantal locaties waar dit mogelijk is hoogstwaarschijnlijk beperkt zijn, gezien het Nederlandse HWN veel open afritten kent, en het creëren van extra op- en afritten doorgaans als onwenselijk wordt beschouwd.

Wanneer de varianten 1 en 2 vanuit veiligheidsoogpunt worden vergeleken gaat de voorkeur uit naar variant 1. Het is vanuit veiligheidsoogpunt optimaal dat verkeer zoveel mogelijk afremt bij locaties waar voetgangers en gemotoriseerd vracht/personenverkeer elkaar kruist. In principe zouden er bij variant 2 (zeer) lange op- en afritten kunnen worden gerealiseerd, zodat het verkeer tot zeer lage snelheid af moet remmen totdat zij een baan kiezen. Een belangrijke restrictie bij hierbij is de hoeveelheid beschikbare ruimte. Dit is enkel mogelijk wanneer er voldoende ruimte beschikbaar is voor lange afritstroken en toegangswegen. Bij variant 1 is er slechts een afritstrook, en kruisen vracht- en personenverkeer elkaar enkel op zeer lage snelheid op de erftoegangswegen van de VZP.

In de praktijk zal de beschikbaarheid van voldoende ruimte voor het realiseren van varianten 1 en 2 zich echter lang niet op elke potentiële SSTPA-VZP-locatie voordoen. Op basis van de beschikbare ruimte zal op verschillende locaties enkel variant 3 mogelijk

zijn. Dit kan problemen opleveren met de kaders die zijn bepaald voor de locaties in kwestie, zoals hierboven is beschreven.

Een veelgehoord probleem van SSTPAs op het OWN is dat vrachtauto's (fout)parkeren op omliggende (toegangs)wegen. Helaas leidt dit vaak tot onveilige situaties, vooral in gebieden met verminderd zicht. Er kunnen zich dan botsingen voordoen tussen personenauto's en stilstaande vrachtauto's en opleggers. In onderstaande box 3 is dit nader inzichtelijk gemaakt op basis van eerdere onderzoeksresultaten.

Box 3: Ongelukken met stilstaande vrachtauto's

Naast ongevallen met rijdende vrachtauto's vinden er ook veel ongevallen plaats tussen personenauto's en (fout)geparkeerde vrachtauto's op het OWN. Deze ongevallen zouden 100% uitgespaard kunnen worden door ontsluiting van SSTPAs via het HWN. Voor de CEF-aanvraag SecureNL zijn in 2018 gegevens verzameld over het aantal ongevallen met geparkeerde vrachtauto's in de vier regio's (omliggende gemeenten) van de SSTPAs die per die aanvraag gerealiseerd werden. Onderstaande tabel geeft een indicatie. De periode betreft 1998-2017.

	Dodelijk	Ernstig letsel (met ziekenhuisopname)	Letsel (met spoedeisende hulp)
Asten (Asten, Deurne, Someren, Geldrop-Mierlo, Heeze-Leende)	1	5	2
Venlo (Venlo, Beesel, Peel en Maas, Horst aan de Maas)	2	11	4
Dordrecht (Dordrecht, Zwijndrecht, Hendrik Ido Ambacht, Moerdijk, Strijen, Drimmelen, Binnenmaas)	2	6	5
Rotterdam Maasvlakte (Rotterdam, Albrandswaard, Brielle, Nissewaard, Westvoorne)	3	24	31
Totaal	8	46	42
Gemiddeld per jaar	0.4	2.3	2.1

4.3 Criminaliteit en sociale veiligheid op VZPen en SSTPAs

Wat is de impact van het ontsluiten van SSTPAs via het HWN op criminaliteit en sociale veiligheid?

Bevindingen

Bij criminaliteit en sociale veiligheid is handhaving cruciaal. In de huidige situatie is er onvoldoende capaciteit om effectief te kunnen handhaven op VZPen. De handhaving is daarbij versnipperd. Verschillende organisaties handhaven op verschillende aspecten. Zo zijn er de wegininspecteurs van RWS, gemeente (boa's) en de politie. Een deel van de handhavingsproblematiek zou kunnen worden opgevangen door SSTPAs zo te ontwerpen dat handhaving wordt vergemakkelijkt. Echter, vanuit economische haalbaarheid kan dit problematisch zijn. Dat wil zeggen, er is dan te veel ruimte nodig of er moet dan veel energie worden gebruikt voor verlichting, etc.

De politie gaf aan al te patrouilleren op VZPen, maar dat het plaatsen van SSTPAs op, aan of nabij VZPen misdaadbesteding of -preventie waarschijnlijk geen (schaal)voordelen op zal leveren. De patrouillegebieden zijn vrij groot, dus de kans op het op heterdaad betrappen van criminelen is klein. Er bestaat vooral behoefte aan goede camerabeelden ter bevordering van de opsporing. In een aantal gevallen zijn de daders van ladingdiefstallen en andere criminele activiteiten op SSTPAs zelf chauffeurs. Zij hebben dus al toegang tot deze locatie. In het licht daarvan maakt de locatie van de SSTPA weinig verschil.

SSTPAs in grensgebieden trekken in sommige gevallen bepaalde vormen van criminaliteit aan, zoals prostitutie en mensensmokkel. Hoewel dit probleem in omvang beperkt is, kan het een argument zijn voor de onwenselijkheid van de ontsluiting van SSTPAs via VZPen. Echter, deze criminele activiteiten zouden ook op VZPen kunnen plaatsvinden, en wellicht nog wel gemakkelijker gezien deze niet beveiligd zijn zoals SSTPAs.

De politie gaf in het interview aan dat een groot deel van het probleem van criminaliteit op SSTPAs is dat misdaden en vergrijpen vrijwel nooit gemeld worden. Doorgaans maken chauffeurs weinig meldingen van misdaden. Hierdoor wordt niet alleen opsporing en handhaving bemoeilijkt, maar bestaat er ook weinig zicht op hoeveel misdaden nu daadwerkelijk op SSTPAs plaatsvinden. Vooral internationale chauffeurs uit Midden- en Oost-Europa melden criminaliteit vrijwel nooit. De politie tracht via campagnes gericht op de branche de meldingsbereidheid onder chauffeurs te verhogen. Een andere optie is het plaatsen van borden (in meerdere talen) op SSTPAs om het melden van misdaden te stimuleren.

Partijen gaven aan dat on-site security voor SSTPAs van groot belang is. Indien beveiligingsdiensten enkel na meldingen ter plaatse komen is de kans om criminelen op heterdaad te betrappen zeer klein en wordt ook de opsporing daarna bemoeilijkt. Puur fysieke beveiliging (hekken e.d.) is onvoldoende om criminelen te weerhouden van het plegen van ladingdiefstal.

Sommige stakeholders gaven aan dat er op gebied van criminaliteit een waterbedeffect kan ontstaan wanneer bepaalde SSTPAs beter beveiligd worden. Criminele activiteiten zullen zich dan naar de omliggende SSTPAs en/of omgeving verplaatsen.

Analyse en conclusies

Wanneer de keuze wordt gemaakt om SSTPAs via VZPen te ontsluiten zal hiervoor een passende regeling moeten worden getroffen met betrekking tot de handhaving. Er zal een partij moeten worden aangewezen én van voldoende middelen moeten worden voorzien om te kunnen handhaven op SSTPAs langs het HWN. Uiteraard is er ook een rol voor de exploitant: deze moet zelf ook investeren in beveiligingsmaatregelen. Ons beeld is dat een combinatie van voldoende dekking met (goede) beveiligingscamera's en on-site personeel de beste middelen zijn. Echter, deze kosten kunnen de business case van het realiseren en exploiteren van een SSTPA ongunstiger doen uitkomen. Zie ook hoofdstuk 5.

Over het algemeen zou de combinatie van SSTPAs en VZPen niet moeten leiden tot een verslechtering van sociale veiligheid en/of verhoging van de criminaliteit. Er zijn zelfs argumenten aan te voeren waardoor sprake zou kunnen zijn van een respectievelijke verbetering en verlaging. Gezien snelwegen door middel van cameratoezicht beter gemonitord worden dan regionale en lokale wegen, zouden SSTPAs langs het HWN in plaats van langs het OWN voordelen opleveren met betrekking tot opsporing. Ook biedt het HWN over het algemeen beperktere vluchtroutes en -mogelijkheden dan het OWN, zelfs in grensgebieden. Er bestaat voldoende samenwerking van nationale politiediensten tussen EU-lidstaten waardoor dit geen probleem hoeft te vormen. In principe zou de combinatie van SSTPA en VZP kunnen leiden tot meer sociale controle omdat er meer mensen op een VZP zijn dan op een bedrijventerrein (locatie van veel huidige SSTPAs). Echter, het merendeel van de ladingdiefstallen vindt 's nachts plaats, en dan zijn VZPen meestal grotendeels leeg.

De aanwezigheid van verhoogde aantallen chauffeurs op VZPen in het geval van combinatie van VZP en SSTPA zou als onwenselijk beschouwd kunnen worden door de andere weggebruikers. Zij zouden dit kunnen beschouwen als overlast of een afname van (het gevoel van) sociale veiligheid. Echter, dit probleem is af te vangen door middel van goed ontwerp. Denk bijvoorbeeld aan een restaurant dat tussen VZP en SSTPA ligt, waarbinnen een keuken twee aparte eetgedeelten bedient: een voor beroepschauffeurs en een voor de andere weggebruikers. Gelijksortige arrangementen kunnen worden getroffen voor winkels, sanitair etc. Op gebied van sanitair stelt de Europese SSTPA verordening ook al richtlijnen; basisvoorzieningen moeten in ieder geval op de SSTPA worden gerealiseerd¹². Voorbeelden van desbetreffende arrangementen zijn te vinden op Duitse snelwegruستplaatsen (Raststätten; Autohofen), die zowel door personen- als vrachtverkeer te gebruiken zijn. Indien goed ontworpen kunnen SSTPAs gelegen aan VZPen de overlast door chauffeurs verminderen omdat verhoging van de vrachtautoparkeercapaciteit zal leiden tot minder (fout)parkeren van vrachtauto's op VZPen.

Ten behoeve van voldoende beveiliging voor SSTPAs is een goed ID- en toegangssysteem voor SSTPAs essentieel. Het is onwenselijk dat er ongeautoriseerde personen toegang hebben tot de SSTPA. Dit wordt ook voorgeschreven in de Europese standaard voor SSTPAs. Een goed passen-, gezichtsherkenning- en nummerbordherkenningssysteem (idealiter een combinatie daarvan) is daarbij essentieel. Daarnaast is ook een goed cameratoezicht nodig.

4.4 Randvoorwaarden veiligheid

Welke randvoorwaarden volgen hieruit, bijvoorbeeld voor het veiligheidsniveau of voor het Kader Inrichting Verzorgingsplaatsen (KIVZP)?

Bevindingen

In de KIVZP zijn al met al niet veel aanpassingen benodigd om de ontsluiting van SSTPAs via VZPen mogelijk te maken, gezien bij de inrichting van VZPen al rekening is gehouden met de toegang van vrachtverkeer. Zo wordt in paragraaf 5.6 reeds benoemd dat terughoudend moet worden omgegaan met de plaatsing van drempels op wegdelen die door vrachtverkeer worden benut in verband met ladingverschuiving. In paragrafen 5.2 en 5.3 zijn al regelingen opgenomen om de toegankelijkheid van vrachtverkeer op de wegen van, naar en op de VZP te garanderen. Ook wordt er bij de provisies van voetgangersvoorzieningen al rekening gehouden met vrachtverkeer op de VZP (paragraaf 5.7).

De potentiële toegangswegen over de VZP naar de SSTPA kunnen evenals de andere wegen op de VZP worden aangemerkt als erftoegangswegen (conform paragraaf 5.2). Het KIVZP zal moeten worden aangepast zodat het aanduiden van de SSTPA op de borden mogelijk wordt (paragraaf 5.4).

Hoogstwaarschijnlijk volstaan de verplichtingen voor verlichting op de toegangswegen naar de SSTPA (wanneer deze onderdeel van de VZP) zoals gesteld in paragraaf 5.9. Het KIVZP kent reeds bepalingen die goede toegang van noodhulpdiensten tot de VZP garanderen (paragraaf 5.11). Een secundaire toegang voor noodhulpdiensten via het OWN door middel van een afsluitbaar hek is geen eis maar in een aantal gevallen wel gewenst. Een soortgelijke bepaling voor secundaire toegang voor noodhulpdiensten tot de SSTPA, dan wel via de VZP dan wel via het omliggende OWN, zou hier nuttig zijn.

¹² Draft delegated regulation – Ares (2022)245980 van de Europese Unie, met daarin een standaard voor beveiligde SSTPAs. Zie ook: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13257-Road-transport-EU-standards-for-safe-and-secure-parking-areas-for-trucks_en

Het huidige KIVZP kent momenteel nog geen vereisten voor bewakingscamera's. Omdat de stakeholders aangaven dat cameratoezicht op en rondom SSTPAs zeer wenselijk is in verband met zowel sociale veiligheid als opsporing na criminaliteit, zou dit kunnen worden toegevoegd. Deze toevoeging is wenselijk zowel wanneer de SSTPA onderdeel wordt van de VZP als wanneer beiden dezelfde toegangswegen gebruiken.

Analyse en conclusies

Of grootschalige aanpassingen aan het KIVZP nodig zullen zijn wanneer SSTPAs worden ontsloten via VZPen hangt ervan af of de grond waarop de SSTPA wordt gerealiseerd officieel wordt opgenomen als onderdeel van de VZP. Indien dit niet het geval is, zijn er slechts beperkte aanpassingen nodig, onder andere bepalingen met betrekking tot bewakingscamera's en secundaire toegang van noodhulpdiensten.

5 Economische en/of financiële aspecten

In dit hoofdstuk komen de economische aspecten aan bod die een rol spelen bij de vestiging en exploitatie van SSTPAs. Hierin maken wij achtereenvolgens onderscheid naar de volgende onderwerpen, waarbij we de structuur van de onderzoeksvragen volgen:

- Economische levensvatbaarheid van SSTPAs op een locatie;
- Concurrentieverhoudingen tussen dienstverleners op VZPen en SSTPAs;
- Impact op beschikbaarheid van (alternatieve) brandstoffen;
- Voor- of nadelen van combinatorisch veilen;
- Concurrentie met SSTPAs die ontsloten worden via het OWN.

Steeds worden daarbij eerst de bevindingen van het onderzoeksteam vermeld, waarna analyse en conclusies volgen. Aanbevelingen volgen in hoofdstuk 7.

5.1 Economische levensvatbaarheid

Hoe wordt bepaald of een locatie kansrijk is om een SSTPA te realiseren en op lange termijn zelfstandig winst te maken?

Bevindingen

De opbrengsten van SSTPAs bestaan uit het parkeeropbrengsten en uit omzet uit horeca (direct of via verrekening met andere exploitanten van die voorzieningen). Solitaire SSTPAs (zonder voorzieningen) komen voor in havengebieden waar ze in het logistieke proces zijn ingepast en er strenge handhaving bestaat. De kosten van een SSTPA bestaan naast exploitatiekosten uit grondkosten (veelal erfpacht) en investeringskosten in de voorzieningen (via rente en afschrijving).

Geïnterviewden geven aan dat een locatie voor chauffeurs aantrekkelijk moet zijn. Hiervoor is naast sanitaire basisvoorzieningen ook horeca nodig om een parking langs het HWN economisch levensvatbaar te krijgen. Deze voorzieningen hoeven niet aanwezig te zijn op de parking zelf, maar wel op een eventuele verzorgingsplaats ernaast.

Ondanks de beschikbaarheid van voldoende goede parkeergelijkheid wordt namelijk nog veel geparkeerd op plaatsen die daarvoor niet zijn bestemd. Belangrijk is een adequate handhaving van parkeerverboden. Op het punt van handhaving is het daarom belangrijk dat wordt samengewerkt tussen het Rijk en lokale overheden. Lokale overheden geven aan dat het hen ontbreekt aan voldoende middelen om te handhaven. De bezettingsgraad en daarmee de financiële haalbaarheid van SSTPAs is er echter mede van afhankelijk.

Op en/of nabij een SSTPA hoeft zich niet noodzakelijkerwijs een hotel voor de chauffeurs te bevinden. De regels voor rijtijden en rusttijden bij wegvervoer vereisen dat de 45 uren rust buiten de cabine plaats dient te vinden. Daarop wordt momenteel alleen incidenteel gehandhaafd. Ook worden, om aan deze verplichtingen te voldoen, ook vervangende chauffeurs ingezet.

Het is belangrijk dat er tankvoorzieningen in de buurt van SSTPAs aanwezig zijn. Deze hoeven zich niet op de parking te bevinden. Voor traditionele brandstoffen geldt vaak dat chauffeurs vastzitten aan contracten met oliemaatschappijen. Hierdoor mogen ze

enkel op bepaalde stations tanken, wat de aanwezigheid van brandstofinfrastructuur op SSTPAs minder relevant maakt.

Verladers en verzekeraars eisen in toenemende mate dat chauffeurs parkeren op beveiligde SSTPAs. Hierbij is een beveiligingsniveau noodzakelijk dat voldoet aan de Europese truck parking standaard¹³. Het volgens die standaard "zilveren" niveau lijkt hierbij een minimale vereiste te worden.

Een belangrijk voordeel van directe ontsluiting op het HWN ten opzichte van het onderliggend weggennet is dat vooral transitverkeer minder hoeft om te rijden om een parkeerplek te vinden. Dat levert een besparing op, waarbij per vermeden vrachtwagenkilometer de besparing circa €1,5-2/km¹⁴ bedraagt.

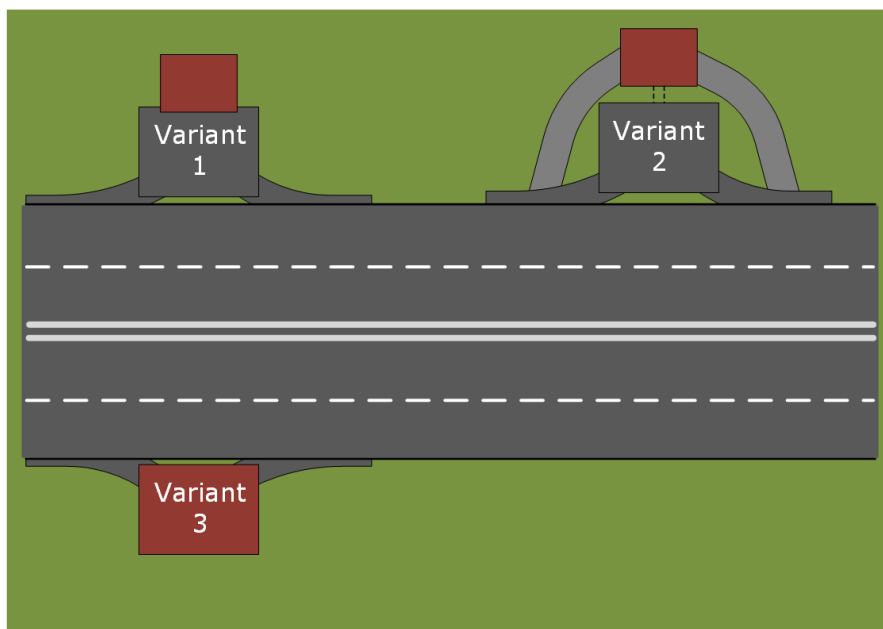
Analyse

Financiële beoordeling van de drie varianten

Drie varianten voor het ontsluiten van SSTPAs via VZPen

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is conform de uitvraag uitgegaan van de volgende varianten van ontsluiten van de SSTPA op het HWN/de verzorgingsplaats (zie ook de figuur hieronder):

1. Een SSTPA direct op of aan een VZP, waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande infrastructuur (d.w.z. op- en afritten);
2. Een SSTPA iets buiten een VZP, waarbij gescheiden op- en afritten worden aangelegd en er een (voetgangers)connectie wordt aangelegd tussen VZP en SSTPA.
3. Een bestaande VZP geheel vervangen met een nieuw te realiseren SSTPA



¹³ COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) of 7.4.2022 supplementing Regulation (EC) No 561/2006 of the European Parliament and of the Council with regard to the establishment of standards detailing the level of service and security of safe and secure parking areas and to the procedures for their certification

¹⁴ Panteia, Kostencalculaties in het beroepsgoederenvervoer over de weg, 2018

In het algemeen worden SSTPAs op het HWN als kosteneffectiever gezien dan SSTPAs op het OWN. Dit komt omdat er minder infrastructuur nodig is om deze parkings op het HWN te ontsluiten. Voor variant 1 geldt dat minder investeringen in infrastructuur (open afritten) nodig zijn, dan bij variant 2. Echter bij variant 1 zal wel aanpassing van de VZP moeten plaatsvinden om verkeersstromen veilig af te wikkelen. Dit zal op de VZP extra ruimte in beslag nemen en leiden tot extra investeringskosten. Voor variant 3 geldt dat de investeringskosten aanzienlijk hoger zijn, tenzij een bestaande VZP wordt omgezet naar een SSTPASSTPA. De investeringskosten zijn het hoogst wanneer een geheel nieuwe locatie moet worden ontsloten.

Grondeigenaarschap SSTPA

Verschillende opties zijn genoemd voor het eigenaarschap van de grond waarop de SSTPA wordt gerealiseerd: het Rijk, de Regio (provincies en gemeentes) en private partijen. Achtereenvolgens gaan we op alle drie deze situaties in.

Het Rijk als grondeigenaar:

- Private partijen zien een scenario waar slechts het Rijk grondeigenaar is als minder kansrijk voor het daadwerkelijk tot ontwikkeling komen van SSTPAs. Verschillende respondenten vinden dat een flexibelere en actievere aanpak nodig is om de problematiek rond SSTPAs te adresseren. Respondenten stellen voor om meer verschillende partijen eigenaar te laten zijn om zo meer opties aan te spreken.
- Geïnterviewde medewerkers van RWS en IenW geven aan dat wanneer het Rijk grondeigenaar is, verzekerd kan worden dat de functie SSTPA op langere termijn kan worden gehandhaafd en functies met verkeersaanzuigende werking kunnen worden tegengegaan. Andere overheden vinden het logisch dat het Rijk als grondeigenaar optreedt, maar zien dezelfde risico's als private partijen.

De gemeente of provincie als grondeigenaar:

- Geïnterviewde medewerkers van RWS en IenW geven aan dat ook indien provincies grondeigenaar zijn dit waarborg kan geven voor functiebehoud als SSTPA.
- De provincies geven aan beperkte financiële middelen te hebben. Wel zien zij een rol voor zichzelf als probleemeigenaar en omdat zij over projectervaring op gebied van vrachtwagenparkeren beschikken.
- Voor gemeentes bestaat geen eenduidig beeld. Kleinere gemeenten geven aan hiervoor geen capaciteit te hebben. Grotere gemeenten hebben lokaal vaak reeds de grond voor een potentiële SSTPA in handen.

Private partij als grondeigenaar:

- De geïnterviewde medewerkers van provincies en gemeentes vinden het geen bezwaar dat SSTPAs in eigendom zijn van particulieren.
- RWS/IenW geven aan risico's te zien vanuit het oogpunt van behoud van de functie van SSTPA op lange termijn.
- Exploitanten van SSTPAs geven aan zelf geen grondeigenaar te willen zijn. Ze geven de voorkeur aan langdurige pacht (25 jaar) van gronden met vaste voorwaarden (geen onverwachte indexatie) en het niet zelf hoeven te investeren in grond en basisvoorzieningen (bouw/woonrijp, riolering, verharding). De exploitant investeert slechts in de specifieke SSTPA-voorzieningen en eventueel horeca. Dit beperkt tevens de financieringsbehoefte, die momenteel kritisch is.
- Ontwikkelaars/vastgoedbeleggers die interesse hebben in de ontwikkeling van SSTPAs die met andere functies worden gecombineerd, hebben de voorkeur voor eigenaarschap van de locatie, mits ook andere functies dan die van SSTPAs mogen worden gerealiseerd.

Overige aspecten

Bij de grens met Duitsland is het wellicht mogelijk om parkings in te richten met minder voorzieningen of zelfs als 'pop-up parkings'. Dit komt doordat in Duitsland vrachtauto's

op zon- en feestdagen chauffeurs niet mogen rijden. Het gaat hier om enkele piekmomenten in het jaar waardoor uitgebreide parkings niet haalbaar zijn. In het havengebied van Rotterdam is nu al parking zonder voorzieningen haalbaar aangezien daar sterk gehandhaafd wordt.

Het aanbieden van meerdere aanvullende voorzieningen, naast SSTPA, zoals een reefer (container) hub, (duurzame) brandstoffen, horeca, en hotelfuncties wordt door enkele uitbaters als mogelijkheid gezien om de business case te versterken. Hierbij richten deze functies zich niet alleen op de doelgroep chauffeurs om tot een haalbare business case te komen. Hierbij wordt er op verschillende zaken een beperkte winst gemaakt. Dit is belangrijk omdat de individuele marges op het aanbieden van de voorzieningen niet hoog zijn. Ontwikkelaars en exploitanten bespeuren wel dat het Rijk niet wenst functies voor doelgroepen te combineren. In dit model zouden op een SSTPA meerdere functies worden gecombineerd met doelgroepen anders dan chauffeurs. Vanwege toenemende ongewenste verkeersstromen zou dit de primaire functie van het HWN aantasten. Met betrekking tot de hotelfunctie wordt opgemerkt dat dit alleen haalbaar is indien er naast chauffeurs ook andere gebruikers zijn. Daarnaast willen chauffeurs waarschijnlijk hun vrachtwagen niet te veel uit het oog verliezen. Door nieuwe modellen van het inzetten van chauffeurs zijn logies wellicht überhaupt niet nodig: soms komen busjes met nieuwe chauffeurs aan om sneller door te kunnen rijden zonder dat gerust hoeft te worden.

Speciale aandacht werd door enkele respondenten besteed aan de huidige status van grensempacements, die immers hun oorspronkelijke functie hebben verloren. Op dit moment vallen grensempacements (voorheen in gebruik door de douane voor de controle van goederen in vrachtwagens) onder de status van VZP. De inzet van grensempacements als SSTPA is een kans om tegen relatief lage investeringskosten (geen grondaankoop, geen/beperkte infra-investeringen) extra SSTPA capaciteit te kunnen realiseren.

Conclusies

- De kansen die een locatie heeft te bieden voor een succesvolle SSTPA zijn afhankelijk van de kosten die aan de realisatie van de SSTPA verbonden zijn, de aantrekkelijkheid voor chauffeurs en vervoersbedrijven, de mogelijkheid tot het genereren van extra inkomsten via voorzieningen en handhaving op foutparkeren.
- Van de drie voorgestelde varianten wordt variant 1 als meest kosteneffectief gezien aangezien hier de minste nieuwe infrastructuur nodig is. Optie 3 is ook mogelijk wanneer er een bestaande VZP omgebouwd wordt; de aanleg van een geheel nieuwe SSTPA is te duur. Optie 2 is, doordat er uitgebreider op- en afritten nodig zijn, de minst kosteneffectieve optie.
- Om een SSTPA langs het HWN aantrekkelijk te maken voor chauffeurs dient naast basisvoorzieningen als sanitair ook een eetgelegenheid aanwezig te zijn. Voorzieningen voor inname van conventionele brandstoffen dienen op beperkte afstand van een SSTPA aanwezig te zijn.
- De financiële haalbaarheid van een SSTPA wordt verbeterd indien de opbrengsten van horeca tot de exploitatie behoren. Daarbij is het denkbaar dat er één gecombineerde exploitatie is, dan wel dat er een bestaande exploitant van horeca bijdraagt aan de exploitatie. Naarmate de exploitatieopbrengsten uit parkeren en horeca geringer zijn, zullen door de exploitanten lagere pachtprizen voor de gronden kunnen worden betaald.
- Ontwikkelaars uiten de wens om vrachtwagenparkeerplaatsen te realiseren gecombineerd met aanvullende voorzieningen (zoals horeca, hotel, en (duurzame) brandstoffen) die ook op andere doelgroepen zijn gericht. Geïnterviewde medewerkers van IenW en RWS geven aan dit niet wenselijk te achten gelet op de verkeersaanzuigende werking ervan. De

ontwikkeling van dit soort locaties ligt dan ook meer voor de hand op daarvoor geschikte locaties aan het OWN.

- Striktere handhaving van parkeerverboden dwingt chauffeurs om een betaalde parkeerplaats te vinden en versterkt de financiële haalbaarheid. De kosten hiervan echter komen voor de lokale overheid, die daarvoor slechts beperkte middelen beschikbaar heeft.
- Vervoerders en verzekeraars eisen in toenemende mate dat vrachtauto's op beveiligde SSTPAs met silver- of goldlabel¹⁵ worden geparkeerd. Daarbij geldt dat hoe hoger het veiligheidsniveau, hoe hoger ook de daarvoor vereiste investeringen zijn. Het gehanteerde veiligheidsniveau speelt derhalve voor de financiële haalbaarheid derhalve een belangrijke rol.
- Grondeigenaarschap:
 - Zoals geconcludeerd in de juridische analyse (hoofdstuk 3) bestaat er geen juridische belemmering voor grondeigenaarschap van SSTPAs door andere overheden dan het Rijk of particulieren. Er is ook geen juridische belemmering van ontsluiting van deze parkings op het HWN. Verder kan het Rijk via instructieregels afdwingen dat, ook indien het Rijk niet zelf grondeigenaar is, de functie SSTPA gehandhaafd blijft. Het is ook mogelijk om indien dat niet wenselijk meer is de locaties weer af te sluiten van het HWN.
 - Het is derhalve niet noodzakelijk dat, zoals door IenW en RWS voorgesteld, het Rijk of eventueel een provincie of gemeente grondeigenaar zou moeten zijn van een SSTPA zijn om op lange termijn functiebehoud als SSTPA te waarborgen en andere verkeersaanzuigende functies te voorkomen.
 - Geconstateerd is dat het tekort aan SSTPAs een urgent probleem is, maar dat de Rijksoverheid momenteel niet voldoende middelen beschikbaar heeft gesteld om tot aankoop van gronden en ontwikkeling van SSTPAs te komen. Lokaal zijn er wellicht wel budgettaire mogelijkheden bij provincies en gemeentes. Daarnaast is denkbaar dat particulieren investeren. Het vrijlaten van het grondeigenaarschap vergroot overall de mogelijkheden voor bekostiging van SSTPAs.
 - Los van de bekostiging is er twijfel of het Rijk (i.c. RVB) momenteel de ervaring en capaciteit heeft om voorspoedig tot ontwikkeling van SSTPAs te komen.

5.2 Concurrentieverhoudingen tussen dienstverleners

Welke impact heeft 1. het ontsluiten van SSTPA via een VZP en 2. het realiseren van een SSTPA op een nu nog solitaire VZP op de concurrentie tussen dienstverleners op verzorgingsplaatsen?

Bevindingen

Bij bestaande SSTPAs en SSTPAs die worden ontwikkeld zien we globaal twee verdienmodellen gericht op een haalbare exploitatie van SSTPAs:

- Model 1: De uitbater van de SSTPA is tevens uitbater van de horeca. Dit levert aanvullende inkomsten op. Hierbij wordt een tarief gehanteerd dat tevens voor een vast maximaal bedrag aan consumpties in de horeca omvat. Wordt minimaal dat bedrag geconsumeerd, dan is het parkeren "gratis".
- Model 2: Er wordt een tarief voor uitsluitend parkeren gehanteerd. Extra opbrengsten kunnen worden gerealiseerd door afspraken met de exploitant van nabijgelegen horeca. Dit wordt door exploitanten van SSTPAs als lastig ervaren. Indien dit niet mogelijk is zullen de grondkosten (pacht, huur of aanschafprijs) in vergelijkbare gevallen t.o.v. model 1 lager dienen te zijn.

¹⁵ Het silver- en goldlabel hebben betrekking op de veiligheidsniveaus voor beveiligde SSTPAs die zijn vastgelegd in de Draft delegated regulation – Ares (2022)245980 van de Europese Unie.

Het beeld van respondenten is dat model 1, waarbij nieuwe horeca wordt toegevoegd, onder meer op grond van de Benzinewet¹⁶ onmogelijk is. Zo zouden nieuwe voorzieningen als zoals horeca en winkels tot 2024 niet mogen worden gerealiseerd aan het HWN.

Analyse en conclusies

Wanneer een SSTPA via een VZP wordt ontsloten zullen, indien er geen voorzieningen op de SSTPA aanwezig zijn, chauffeurs van voorzieningen op de VZP gebruik willen maken. Het is voor de economische haalbaarheid van de SSTPA dan wel waardevol om ook inkomsten te verkrijgen uit de voorzieningen op de VZP. Indien er wel voorzieningen zijn op de SSTPA ontstaat er concurrentie tussen beide plekken omdat chauffeurs dan niet meer naar de VZP gaan.

Bij het realiseren van een SSTPA op een solitaire VZP zal de functie van VZP voor particuliere gebruikers waarschijnlijk vervallen. De uitbater van de VZP zal een samenwerking aan moeten gaan met de uitbater van de SSTPA. De aanleg van nieuwe voorzieningen aan het HWN is tot 2024 niet mogelijk. Ook daarna is het onduidelijk in hoeverre dit een mogelijkheid is in verband met het huidige concurrentiebeleid van het Rijk. Hierdoor kunnen op SSTPAs die ontsloten zijn via VZPen niet zomaar voorzieningen gerealiseerd worden. De inschatting is dat het opzetten van samenwerkingsverbanden tussen uitbaters van SSTPAs en VZPen moeizaam zal verlopen.

5.3 (Alternatieve) brandstoffen

Welke impact heeft 1. het ontsluiten van SSTPA via een VZP en 2. het realiseren van een SSTPA op een nu nog solitaire VZP op de concurrentie tussen dienstverleners op verzorgingsplaatsen? Deze vraag wordt mede in het licht van de AFIR gezien.

Bevindingen

Het AFIR voorstel¹⁷ betreft Europese eisen die zullen worden gesteld aan de levering van duurzame energie aan onder meer het vrachtvervoer (elektriciteit voor lichte en zware voertuigen en waterstof voor het wegvervoer).

Eén van de geïnterviewden uit de verwachting dat waterstof geen significante rol gaat spelen in het voorzien van de brandstofbehoefte van vrachtwagens. Well-to-wheel is elektrisch laden efficiënter doordat er minder energetische omzettingen nodig zijn. Een andere respondent stelt dat een vloeibare brandstof in de toekomst waarschijnlijk een hoofdrol zal vervullen.

Het realiseren van specifieke SSTPAs biedt de mogelijkheid deze tevens te voorzien van laadpalen met een relatief laag vermogen. Deze zouden naar mate de transitie vordert geleidelijk kunnen worden uitgerold. De over het algemeen langere verblijfstijd laat zich goed combineren van deze voorziening. Bijkomend voordeel is dat zo de onbalans op het net kan worden bestreden. Er zullen ook laadpalen met hoog vermogen nodig zijn die, logischerwijs vanwege de maximale laadtijd en grote investering niet op de SSTPAs zelf dienen te worden gerealiseerd.

De respondenten gaven nog enkele aandachtspunten rond laadinfrastructuur. Het verkrijgen van een aansluiting is een lastig en langdurig traject. Het is onwenselijk dat conform het huidige beleid laadstations na het aflopen van de 15-jarige concessie hun

¹⁶ 'Benzinewet' betreft de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen (<https://wetten.overheid.nl/BWbr0018447/2017-01-01>). In deze rapportage wordt 'Benzinewet' gehanteerd, omdat dit de naam is waaronder deze wet bij zowel markt- als publieke partijen bekend staat.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0559>

kavel schoon op moeten leveren. Hierbij moet ook de netaansluiting verwijderd worden. Overigens concludeerden IenW en RWS al dat het verwijderen in de praktijk niet wenselijk zal zijn. Doordat de infrastructuur op dit moment niet overgenomen mag worden door een eventuele nieuwe concessiehouder schaadt dit de investeringsbereidheid van uitbaters van laadinfrastructuur. Zwitserland wordt genoemd als een land waar de overheid de netaansluiting in eigendom houdt waardoor deze makkelijker is te hergebruiken door een volgende uitbater.

Het aanleggen van zonnepanelen in de nabijheid van TP's met laadinfrastructuur wordt door gemeentes, provincie en Fastned genoemd. Dit zou mogelijkheden bieden om net minder te belasten omdat vraag en aanbod van energie op hetzelfde punt te balanceren zijn.

Analyse en conclusies

Het realiseren van SSTPAs biedt de mogelijkheid deze tevens te voorzien van laadpalen met een relatief laag vermogen. Deze zouden naar mate de transitie vordert geleidelijk kunnen worden uitgerold. Waterstofinfrastructuur hoeft niet in de directe nabijheid van een SSTPA aanwezig te zijn. Voor laadpalen is het voordelig om wel grootschalig infrastructuur aan te leggen omdat (langzaam) laden mogelijkheden biedt om het stroomnet te stabiliseren en gebruik te maken van schommelende energietarieven. Echter is het voor geïnteresseerde actoren niet duidelijk wat voor mogelijkheden er zijn om laadinfrastructuur aan te leggen en wat voor alleenrecht ze vervolgens hebben op het VZP/de TP.

5.4 Combinatorisch veilen

Is het in het licht van de business case optimaal om een SSTPA (combinatorisch) te veilen met een andere dienst op de VZP?

Bevindingen

Er heersen verschillende meningen over de voordelen van combinatorisch veilen. Het is wellicht nadelig omdat kleine spelers, die zich uitsluitend richten op de ontwikkeling en exploitatie van SSTPAs, uit de markt gedrukt worden aangezien ze de (grotere) investeringen in tankstations niet rond kunnen krijgen. Er is tevens weinig interesse vanuit uitbaters van tankstation om ook SSTPAs uit te baten.

Een van de geïnterviewden stelt dat je de uitbating van een concessie ook open kan laten. Je kunt als overheid een lijst met eisen opstellen. Private partijen kunnen het dan ofwel allemaal zelf uitbaten of hier anderen voor betrekken.

Een andere geïnterviewde geeft aan dat ook meespeelt hoe de overheid de grond aanlevert (bijvoorbeeld alleen het oppervlak geasfalteerd of ook met een hekwerk er omheen). De overheid kan hier een bepaalde beleidslijn in kiezen. Wanneer de overheid de infrastructuur aanlevert en de uitbater het in laat richten dan geeft dit een andere balans voor wie er moet investeren. In een aantal EU-lidstaten worden de realiserende en/of exploiterende partijen bij de aanleg van een SSTPA (financieel) verantwoordelijk gehouden voor de aanleg van extra infrastructuur in de vorm van specifiek voor vrachtauto's bestemde op- en afritten. Dit is het geval in Roemenië, Hongarije en delen van Spanje en België (specifiek Wallonië).

Analyse en conclusies

De voordelen van het combinatorisch veilen van SSTPAs en VZPen zijn zeer locatieafhankelijk. Daarnaast zijn lang niet alle uitbaters van VZPen ook bereid om

SSTPAs te exploiteren. Tegelijkertijd bestaat er een risico dat kleinere spelers die wel SSTPAs uit willen baten uit de markt gedrukt worden wanneer deze ook (verplicht) VZPen uit moeten baten.

5.5 Concurrentie met SSTPAs ontsloten via het OWN

Welke impact heeft dit op de concurrentie met bestaande SSTPAs op het OWN? Is het bijv. noodzakelijk een gebiedscriterium in te stellen?

Bevindingen

Concurrentie met bestaande SSTPAs die uitsluitend op het OWN worden ontsloten, wordt door de geïnterviewden niet gezien als een probleem. De huidige SSTPAs zijn, hoewel niet direct op het HWN ontsloten, al goed ontsloten door een OWN-verbinding naar het HWN.

Er zijn volgens de respondenten nauwelijks parkings gevestigd ver van het HWN. Zouden deze er wel zijn, dan zullen bij een gelijk prijsniveau chauffeurs mogelijk de voorkeur hebben voor een SSTPA bij de snelweg. Echter is de vraag naar vrachtwagenparkeren groot en beïnvloedt dit de business case niet.

Op het onderliggend wegennet ontsloten SSTPAs hebben voor transitverkeer de langere aanrijtijd als nadeel. Echter voorzieningen kunnen vanwege soepeler beleid gemakkelijker worden geplaatst. Daarnaast zitten chauffeurs meer uit de drukte van de snelweg en kunnen ze makkelijker omliggende voorzieningen en stadscentra bezoeken.

De respondenten geven aan dat vooral geografische spreiding¹⁸ over het land belangrijk is om concurrentie tussen SSTPAs te beperken. Als SSTPAs (te) dicht op elkaar gerealiseerd moeten worden dan zullen minder actoren bereid zijn er in te investeren. Bij belangrijke locaties zoals in de buurt van de Rotterdamse haven is meer dichtheid mogelijk omdat er ook meer vraag is.

Analyse en conclusies

Aangezien er nauwelijks tot geen SSTPAs zijn die ver van het HWN liggen is de impact op concurrentie met bestaande SSTPAs op het OWN geen probleem. Om (te veel) concurrentie te voorkomen is het belangrijk dat SSTPAs niet te dicht bij elkaar komen te liggen. Specifieke afstanden zijn zeer locatieafhankelijk aangezien er in sommige gebieden meer vraag is naar SSTPAs dan andere. Hoewel SSTPAs die ontsloten zijn op het HWN voordelen bieden qua transittijd blijft er ruimte voor SSTPAs aan het OWN. Dit komt doordat ze voordelen bieden zoals een betere verbinding met omliggende plekken en voorzieningen, de mogelijkheid om makkelijker meer voorzieningen te realiseren, en ze meer uit de drukte liggen.

¹⁸ Zie ook de rapportage *Aanvullend Onderzoek Vrachtwagenparkeren (2018)*

6 Stakeholders

Belangrijke informatie die voortkwam uit de interviews met stakeholders is reeds verwerkt in de vorige hoofdstukken. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de vragen die aan een aantal specifieke stakeholders zijn gesteld.

Hoe ziet de petroleumbranche (VNPI) deze ontwikkeling? Ziet zij een combinatiemogelijkheid met eigen diensten?

De VNPI geeft aan dat het huidige capaciteitstekort aan vrachtautoparkeerplaatsen moeten worden opgelost. Daarbij staat zij positief tegenover het ontsluiten van SSTPAs via het HWN, al dan niet via de VZPen. Bij deze ontsluiting wordt variant 2 als het meest wenselijk beschouwd, gezien verkeer dan zo snel mogelijk wordt gescheiden. Variant 3 wordt als minder wenselijk beschouwd gezien er dan een rust- en tanklocatie voor personenverkeer wegvalt. VNPI ziet combinatiemogelijkheden voor partijen in de petroleumbranche met toekomstige SSTPAs. Belangrijk is wel dat hierbij naar het verdienmodel van brandstofaanbieders wordt gekeken; zij halen een afnemend deel van hun inkomsten uit de brandstoffenverkoop en een toenemend deel uit aanvullende faciliteiten. Zodoende zou extra klandizie (chauffeurs) wenselijk zijn. In principe is de VNPI ook voorstander van het combinatorisch veilen van tanklocaties en SSTPAs, maar wel sceptisch of een private partij dit aandurft. SSTPAs zijn doorgaans namelijk aanzienlijk minder rendabel dan tankstations.

Hoe ziet de laad-branch (Fastned) deze ontwikkeling? Ziet zij een combinatiemogelijkheid met eigen diensten?

Fastned geeft aan positief naar de realisatie van extra SSTPAs te kijken om het huidige capaciteitsprobleem te adresseren. Daarnaast wordt vooral laden op laag vermogen gezien als een kansrijke combinatie tussen hun eigen diensten en SSTPAs. Hierbij kan het feit dat chauffeurs voor langere periodes stil moeten staan gebruikt worden om accu's langzaam op te laden. Op deze manier worden fluctuaties in energieprijzen gebruikt om lagere kosten te benutten en het stroomnet te stabiliseren.

Hoe ziet de SSTPA-branch deze ontwikkeling? Ziet zij een combinatiemogelijkheid met eigen diensten?

De gesproken uitbaters van SSTPAs hebben aangegeven dat ze mogelijkheden zien om ook SSTPAs uit te baten aan het HWN. Deze SSTPAs zouden wel op enige afstand van hun bestaande faciliteiten moeten liggen om concurrentie te voorkomen.

Hoe ziet TLN deze ontwikkeling?

De achterban van TLN attendeert de brancheorganisatie al langer op een wezenlijk capaciteits- en veiligheidsprobleem in relatie tot vrachtautoparkeren. Zodoende is TLN sterk voorstander van een capaciteitsuitbreiding. Daarbij worden locaties langs het HWN, al dan niet in combinatie met VZPen, als het meest wenselijk geacht. Vrachtverkeer (dat wil zeggen: chauffeurs en transportplanners) streeft ernaar om zoveel mogelijk uitsluitend het HWN te gebruiken. Momenteel is de verhouding van het gebruik HWN / OWN ongeveer 80 / 20. Zodoende wordt het als wenselijk geacht dat chauffeurs het HWN niet hoeven te verlaten om een plaats te vinden om de wettelijke rust te gebruiken.

Hoe ziet de uitvoering deze ontwikkeling? RVB en RWS?

In tegenstelling tot de andere stakeholders in dit hoofdstuk spreken geïnterviewde medewerkers van RWS geen uitgesproken voorkeur uit voor het ontsluiten van SSTPAs via VZPen maar is wel begrip voor de wens om SSTPAs te realiseren op het HWN (i.p.v. het OWN). De redenering is dat de VZP in het huidige beleid uitsluitend is bedoeld voor weggebruikers om korte rustperioden te houden. Op deze manier moeten VZPen bijdragen aan veilig (personen)verkeer op het HWN. Gezien er op dit moment al een gebrek aan ruimte bestaat op VZP-locaties, zal de toevoeging van SSTPAs in de meeste gevallen leiden tot indringing op de hoofdfuncties van de VZPen (korte rust en veiligheid). Bij RWS bestaat ook de angst dat het realiseren van SSTPAs op of bij VZPen zal leiden tot de ontplooiing van extra activiteiten en/of voorzieningen daar, die een potentieel verkeersaanzuigende werking kunnen hebben. Dit is vanuit het oogpunt van congestie op het HWN onwenselijk. RWS erkent wel het groeiende capaciteitsgebrek voor vrachtautoparkeren, en ziet het realiseren van locaties langs het HWN als middel om dit op te lossen. Daarbij wordt variant 3 geprefereerd, en moet in het ontwerp en de inrichting van de locatie veiligheid bovenaan staan.

Hoe zien gemeenten en provincies die nu vooral de realisatie van SSTPAs voor hun rekening nemen deze ontwikkeling?

De gemeenten en provincies die gesproken zijn tijdens dit onderzoek zien voordelen om SSTPAs te ontsluiten op het HWN zodat overlast op het OWN verminderd kan worden. Daarbij verwachten ze echter wel dat niet alle lasten ook op hun schouders komen te vallen. De provincie Limburg heeft reeds gesprekken gevoerd en plannen ontwikkeld voor een aantal potentiële locaties waar SSTPAs langs het HWN ontsloten kunnen worden via of nabij VZPen.

7 Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal aanbevelingen voor IenW. Deze aanbevelingen komen direct voort uit de bevindingen uit de eerdere hoofdstukken.

Pilots voor ontsluiten van SSTPAs via VZPen

Omdat er in de praktijk in de huidige situatie weinig juridische beperkingen bestaan voor het ontsluiten van SSTPAs via VZPen, adviseren wij om een aantal pilots hiervoor op de zetten. Er liggen op korte termijn ook kansen om grensemplacementen, die voorheen voor douaneactiviteiten werden gebruikt en waar reeds sprake is van het parkeren van vrachtauto's (maar dan zonder toezicht of voorzieningen), in te richten als SSTPAs. Dit is een kans om tegen lage investeringskosten (geen grondaankoop, geen/beperkte infra-investeringen) extra capaciteit te realiseren. Kansrijke locaties bevinden zich onder andere in de provincie Limburg. Momenteel is daar tevens een groot capaciteitsgebrek aan SSTPAs en wordt veel overlast ervaren.

Ook bestaan er in de provincie Limburg al een aantal op vrij hoog detailniveau uitgewerkte ontwerpen voor SSTPAs aan het HWN, incl. geïnteresseerde exploitanten en (op hoger abstractieniveau) doorgerekende business cases. Het gaat hier bijvoorbeeld om de huidige grensemplacementen in de provincie Limburg, die zich lenen om pilots te starten waarin onderzoek wordt gedaan naar SSTPA-realiserings langs het HWN.

Connectie tussen SSTPAs en OWN

Hoewel wij in de basis adviseren om geen verbindingen op te nemen tussen SSTPAs en het OWN, adviseren wij geen stringent verbod. De situatie kan zich voordoen dat er een geschikte locatie is voor een dergelijke aansluiting en dat de partij die de SSTPA realiseert hier interesse in heeft. Daarbij kan worden gedacht aan een aansluiting met een direct naast het HWN en de VZP gelegen industrieterrein of een aansluiting via het OWN naar een gedeelte van de SSTPA aan de overzijde van de snelweg. In een dergelijke situatie zal er uitgebreide verkeerskundige analyse moeten worden uitgevoerd om te bepalen of de aansluiting zowel geen verslechtering veroorzaakt voor de verkeersveiligheid als zal leiden tot gunstiger verkeersstromen.

Inrichting van VZP bij de ontsluiting van SSTPAs

In principe zijn alle drie de varianten voor het ontsluiten van SSTPAs via VZPen (zie paragraaf 3.2) vanuit het perspectief van verkeersveiligheid mogelijk. Essentieel is hier vooral het ontwerp en de ruimtelijke inrichting; hierin moet verkeersveiligheid vooropstaan. Het SWOV onderschrijft hierin de principes van "self explaining" design: het ontwerp van de locatie moet ervoor zorgen dat verkeersonveilige situaties zoveel mogelijk voorkomen worden.

Aanpassing van het Kader Inrichting Verzorgingsplaatsen

In de KIVZP zijn al met al niet veel aanpassingen benodigd om de ontsluiting van SSTPAs via VZPen mogelijk te maken, gezien bij de inrichting van VZPen al veel rekening is gehouden met de toegang van vrachtverkeer.

Oplossen van het capaciteitsprobleem door middel van de realisatie SSTPAs langs het HWN

Op dit moment zijn er langs het HWN te weinig plaatsen beschikbaar waar chauffeurs hun verplichte rust kunnen houden. Meer SSTPAs zijn daarvoor nodig. Hierbij is het van

belang om het verkeer in beide rijrichtingen parkeermogelijkheden te bieden. Uiteraard zal er wel per tracé moeten worden bepaald in hoeverre hiervoor mogelijkheden bestaan, ook met het oog op (goede) op- en afritten. Houd met het inplannen van nieuwe SSTPAs rekening met de geografische spreiding ervan en houdt daarbij rekening met de vraag naar parkeercapaciteit die er lokaal bestaat, mede in relatie tot de aanwezigheid van bestaande SSTPAs op het OWN.

Economische levensvatbaarheid

Om het tekort aan beveiligde SSTPAs op te lossen zijn vanuit financieel economisch perspectief de volgende beleidswijzigingen nodig:

- Pas het beleid rondom SSTPAs aan zodat het meer wenselijk wordt om SSTPAs te ontsluiten op VZPen conform de 3 beschreven varianten;
- Laat toe dat zowel Rijk, provincies, gemeentes als private partijen grondeigenaar kunnen zijn van SSTPAs die ontsloten wordt via VZPen. Ontwikkel daarbij instructieregels om het behoud van de functie SSTPAs te borgen indien niet het Rijk zelf grondeigenaar is.
- Bemiddel als Rijk tussen uitbaters van VZPen en SSTPAs om te zorgen dat de laatstgenoemde partij ook inkomsten kan genereren uit de extra omzet die chauffeurs genereren op VZPen via samenwerkingen.
- Zorg ervoor dat er bij de Benzinewet ruimte ontstaat voor nieuwe basisvoorzieningen aan het HWN. Benut locaties waar voorzieningen niet nodig zijn zoals bij de grensgebieden met Duitsland. Hiervoor kan tijdelijke capaciteit gecreëerd worden zonder voorzieningen zodat chauffeurs minimaal overlast veroorzaken rond de Duitse feestdagen.

Informeren van de markt

Informeerk marktpartijen (potentiële exploitanten) over de mogelijkheden die bestaan om SSTPAs te vestigen aan het HWN en/of VZPen. Ook kunnen geïnteresseerde lokale overheden hierbij worden betrokken. Momenteel leeft bij hen het idee dat dit juridisch gezien onmogelijk is. Hierbij kan gedacht worden aan instructiedocument of informatiebijeenkomsten waarop de mogelijkheden worden gepresenteerd, en de juridische kaders worden verduidelijkt. Er bestaat vooral veel onduidelijkheid rondom de werking van de Benzinewet en hoe deze zich verhoudt tot de andere wettelijke kaders. Daarnaast moet duidelijk worden gemaakt of ook op SSTPAs aan het HWN voorzieningen zoals energie en reefer hubs gerealiseerd mogen worden. Zorg verder voor stabiel beleid rond veiligheidslabels om de realisatie van SSTPAs transparant te maken. Handhaaf sterker wanneer er voldoende SSTPAs zijn en maak hier afspraken over met eigenaars/uitbaters van SSTPAs over wat ze kunnen verwachten.

Grondeigendom en grondprijs

VZPen worden exclusief gerealiseerd op rijksgrond. Het ontsluiten van SSTPAs via VZPen is (juridisch) zowel mogelijk op gronden die in beheer zijn van het Rijk als op gronden waar dat niet het geval is. Wanneer er wordt gekozen voor realisatie op grond die in beheer zijn van het Rijk, is de locatie vergunningplichtig onder de Wbr. Dit is juridisch gezien niet problematisch maar past niet binnen het huidige geformuleerde beleid voor de locatiekeuze voor SSTPAs en/of het vigerende Voorzieningenbeleid. Mocht het wenselijk worden geacht om SSTPA(s) op rijksgrond op en/of aan VZP(en) te realiseren, dan ligt het voor de hand dit te verwerken in het Voorzieningenbeleid.

In het licht van het beleid om SSTPAs langs het OWN te realiseren zijn er binnen de Rijksoverheid momenteel niet voldoende middelen beschikbaar om tot aankoop van gronden en ontwikkeling van SSTPAs te komen. Lokaal zijn er wellicht wel budgettaire mogelijkheden bij provincies en gemeentes. Daarnaast is denkbaar dat particulieren investeren. Het vrijlaten van het grondeigenaarschap vergroot over het geheel genomen

de mogelijkheden voor bekostiging van SSTPAs. Het Rijk heeft op grond van die wet namelijk een instructiebevoegdheid aan gemeenten waarvan zij gebruik zou kunnen maken voor alle gronden aan het hoofdwegennet. Dit is geregeld in artikelen 2.24 en 2.25 van de Omgevingswet. In deze instructie zou kunnen worden opgenomen dat het betreffende perceel alleen voor een SSTPA mag worden gebruikt.

Bijlagen

Bijlage 1 Gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
VZP	verzorgingsplaats
SSTPA	safe and secure truck parking area
Wbr	Wet beheer rijkswaterstaatswerken
Ww	Wegenwet
RVB	Rijksvastgoedbedrijf
HWN	hoofdwegennet
OWN	onderliggend wegennet
CEF T	Connecting Europe Facility Transport
KIVZP	Kader inrichting verzorgingsplaatsen
KB	koninklijk besluit

Bijlage 2 **Literatuurlijst**

- Panteia, CERTH, DEKRA, ESPORG, IRU, *Study on safe and secure parking areas for trucks* (2019).
- Rijkswaterstaat, *Strategische Beheervisie Verzorgingsplaatsen 2016-2030* (2016).
- Rijkswaterstaat, Yellow-Chess, *Stopcontact op land; Als niets doen tot ongewenste effecten leidt..* (2021).
- Rijkswaterstaat, *Kader Inrichting Verzorgingsplaatsen*, 20 februari 2019
- Studio Bereikbaar, *Positiedocument kwalitatief onderzoek voorzieningen weg* (2016).
- Studio Bereikbaar, *Aanvullend onderzoek vrachtwagenparkeren; realiseren voldoende (truck)parkeerplaatsen* (2018).
- SWOV, *Factsheet Vracht- en bestelauto's* (2019).
- SWOV, *De verkeersveiligheidsaspecten van vrachtwagenheffing* (2019).
- TwynstraGudde, *Onderzoek bedrijfsmatige activiteiten aanpalend aan verzorgingsplaatsen* (2020).
- VNO-NCW Brabant-Zeeland, Evofenedex, LWV, *Brief aan de minister van IenW betreft de herijking van de verzorgingsplaatsen* ().

Bijlage 3 **Lijst van geconsulteerde partijen**

Instantie	Algemeen	Veiligheid	Economie	Juridisch
Provincie Noord-Brabant	x		x	
Provincie Limburg	x		x	
Gemeente Asten	x		x	
Fastned	x		x	
Ridderkerk/Nieuw Reijerwaard	x		x	
Moerdijk Crefinsta RED	x		x	
SSTPA Venlo	x		x	
Gemeente Venlo	x		x	
ESPOG	x	x		
Politie	x	x		
SWOV		x		
TLN	x		x	
VNPI	x		x	
VNO-NCW Brabant-Zeeland	x	x	x	
Rijkswaterstaat				x
IenW HBJZ				x
Rijksvastgoedbedrijf				x

Bijlage 4 **Opzet interviews stakeholders /algemeen**

Datum:

Organisatie:

Naam geïnterviewde:

Onderwerp: Stakeholder/mening

Besproken hoofdpunten(/vragen?):

1. Hoe kijkt u aan tegen ontsluiten van SSTPAs via VZPen en/of het OWN?

Antwoord:

2. Welke variant voor het inrichten van de SSTPA ziet u (hier) als optimaal? (i.e. met of zonder voorzieningen).

Antwoord:

3. Wat voor mogelijkheden/voordelen (en problemen/nadelen) ziet u wanneer SSTPAs ontsloten worden via VZPen en/of het OWN? (hoe draagt dit bij aan de ervaring van de weggebruiker?

Antwoord:

4. Hoe kansrijk en/of noodzakelijk acht u de toevoeging van alternatieve brandstoffen infrastructuur op SSTPAs (in de nabije toekomst)?

Antwoord:

5. Welke factoren zijn bepalend voor winstgevendheid op lange termijn?

Antwoord:

6. Voor beleidsmakers: bovenstaande vraag stellen in licht van de Alternative Fuel Infrastructure Directive?

Antwoord:

7. Welke andere stakeholders zijn belangrijk om te betrekken bij de eventuele ontwikkeling van de SSTPA?

Antwoord:

8. Ziet u barrières die de ontwikkeling van SSTPAs in de weg staan? (Welke? Wie kan ze helpen te overkomen? Hoe?

Antwoord:

Bijlage 5 **Opzet interviews veiligheid**

Datum:
Organisatie:
Naam geïnterviewde:
Onderwerp: Veiligheid

Besproken hoofdpunten(/vragen?):

1. Wat verwacht u dat de impact zal zijn van het ontsluiten van SSTPAs via de VZPen op de verkeersveiligheid?

Antwoord:

2. Wat verwacht u dat de impact zal zijn van het ontsluiten van SSTPAs via de VZPen op de bereikbaarheid v/d aanrijroutes en het OWN?

Antwoord:

3. Verwacht u dat bereikbaarheid en verkeersveiligheid zullen verslechteren door de generatie van extra verkeer en loop?

Antwoord:

4. Wat verwacht u dat de impact zal zijn van het ontsluiten van SSTPAs via de VZPen op de criminaliteit in deze gebieden (e.g. ladingdiefstal)?

Antwoord:

5. Welke voorwaarden moeten worden gesteld / gehandhaafd om bereikbaarheid en veiligheid op peil te houden bij de ontsluiting?

Antwoord:

6. Beschikt u of heeft u weet van cijfers die wellicht een beeld kunnen geven van bovenstaande vragen?

Antwoord:

Bijlage 6 **Opzet interviews economisch / financieel**

Datum:

Organisatie:

Naam geïnterviewde:

Onderwerp: Economisch

Besproken hoofdpunten(/vragen?):

1. Welke (van de drie) variant(en) van de SSTPA ziet u (hier) als optimaal en/of het meest kansrijk? (cf. varianten van Twynstra Gudde). Het gaat hierbij om de volgende varianten:

- Uitbreiding van de bestaande verzorgingsplaats
- Los van de bestaande verzorgingsplaats
- Solitair, op een nieuwe locatie

Antwoord:

2. Welke variant voor het inrichten van de SSTPA ziet u (hier) als optimaal? (i.e. met of zonder voorzieningen).

Antwoord:

3. Kunt u ons een (globaal) inzicht geven in de verschillende kostenposten en opbrengsten bij de aanleg en exploitatie van een SSTPA en hoe deze zich tot elkaar verhouden?

Antwoord:

4. Hoe bepaalt u of een locatie kansrijk is als SSTPA (met of zonder extra faciliteiten)?

Antwoord:

5. Welke factoren zijn bepalend voor winstgevendheid op lange termijn?

Antwoord:

6. Wilt u grondeigenaar zijn?

Antwoord:

7. Wie zou anders grondeigenaar moeten zijn?

Antwoord:

8. Is het optimaal om de SSTPA (combinatorisch) te veilen i.c.m. met de andere diensten op de VZP?

Antwoord:

9. Wat is de impact van ontsluiten van de SSTPA via de VZP t.ov. SSTPAs die er niet op zijn ontsloten.

Antwoord: