

Vergaderjaar 2013–2014

33 587

Voorstel van wet van het lid Kuiken tot het vaststellen van parkeerbelasting per geparkeerde minuut (Wet parkeerbelasting per minuut)

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 2 mei 2013 en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 12 maart, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 maart 2013 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Kuiken tot het vaststellen van parkeerbelasting per geparkeerde minuut (Wet parkeerbelasting per minuut), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe gemeenten te verplichten bij het belasten van parkeren een tarief per minuut te hanteren, om zo te voorkomen dat burgers betalen voor een langere parkeerduur dan die welke daadwerkelijk is gebruikt.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt onder meer opmerkingen over de inbreuk op de gemeentelijke autonomie en de vormgeving van het voorstel.

1. Inbreuk op gemeentelijke autonomie: rechtvaardiging?

a. Gemeentelijke autonomie

Het initiatiefvoorstel brengt een beperking met zich van de vrijheid die thans aan gemeentebesturen toekomt op het gebied van het parkeerbeleid en de heffing van parkeerbelasting. Het gaat hier om een autonome bevoegdheid die wordt uitgeoefend door of met toestemming van het democratisch gelegitimeerde orgaan op gemeentelijk niveau, de gemeenteraad. Deze inbreuk op de gemeentelijke autonomie behoeft een toereikende motivering, waarbij het belang dat is gemoeid met de inbreuk wordt afgewogen tegen de waarde van de gemeentelijke autonomie.

Hierbij dient de wetgever zorgvuldig na te gaan of wettelijk ingrijpen noodzakelijk is.

Adequate parkeervoorzieningen zijn van wezenlijk belang voor de leefbaarheid en een goede bereikbaarheid van binnensteden. Daarnaast kan het parkeerbeleid niet los worden gezien van het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening, het milieu en de economie. De optimale mix van de instrumenten op deze beleidsterreinen is afhankelijk van de lokale situatie en daarom bij uitstek een terrein van de gemeenten. Het Rijk dient hierbij slechts kaders aan te geven voor zover sprake is van een nationaal belang.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag waarom de gesignaleerde ergernis over het betaald parkeren per tijdvak in plaats van per minuut een zodanig zwaarwegend belang is dat een inbreuk op de gemeentelijke autonomie door de formele wetgever is gerechtvaardigd. De Afdeling verwijst in dit verband naar het door de Eerste Kamer verworpen voorstel van wet van het lid Van Dijken houdende wijziging van de Gemeentewet in verband met een vrijstelling van parkeerbelastingen voor houders van een gehandicaptenparkeerkaart vanwege een niet noodzakelijke geachte inbreuk op de gemeentelijke autonomie. Ook in het advies van de Raad van State over dit voorstel werden vraagtekens gesteld bij de noodzaak van deze inbreuk.

Verder wijst de Afdeling op de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in reactie op de motie van Dijkema c.s. waarin is verzocht in overleg te treden met lokale overheden en particuliere eigenaren van parkeergelegenheden, teneinde afspraken te maken over eerlijk betalen en betaalgemak. In deze brief geeft de Minister aan dat het vaststellen van de parkeertarieven een autonome bevoegdheid is van de lokale overheden en dat hij geen aanleiding ziet voor ingrijpen door het Rijk. Wel heeft hij de motie onder de aandacht gebracht van de gemeenten door middel van een brief aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en een brief aan Vexpan, als platform voor het parkeren in Nederland en particuliere eigenaren van parkeergelegenheden. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom de resultaten van deze initiatieven niet kunnen worden afgewacht.

De indiener is van mening dat er bij parkeren veelal sprake is van het ontbreken van een gezond aantal aanbieders van parkeerdiensten. 98% van de parkeerplaatsen is in handen van de gemeente, en slechts 2% is in handen van commerciële parkeeraanbieders¹. Vandaar dat de indiener van mening is dat in de meeste gevallen van parkeren, er sprake is van een plaatsgebonden monopolie. Naar mening van de indiener wordt er geen inbreuk gemaakt op de autonomie van gemeentes om de hoogte van het tarief zelf vast te mogen stellen. Er wordt louter vastgelegd dat het autonoom vastgestelde tarief per minuut dient te worden afgerekend. Daarmee wordt aangesloten bij de gangbare praktijk van veel andere diensten, zoals telecom, drinkwater en energie, waar betalen naar daadwerkelijk gebruik de nationale norm is uit het oogpunt van consumentenbescherming. Omdat tegelijk met deze wet ook een tweede wet wordt ingediend waarin het betalen per minuut wordt voorgesteld bij commerciële parkeerdiensten, acht de indiener het niet gewenst dat er verschil zou ontstaan tussen parkeerbelasting (gemeente) en parkeerdienst (exploitanten). De indiener is van mening dat de motie Dijkema c.s. niet heeft geleid tot eerlijker betalen voor parkeren. Terecht merkt de Afdeling op dat bij commerciële exploitanten het nog steeds gangbaar is dat er per 20 minuten wordt afgerekend.

¹ Crow publicatie, van parkeerbeheer naar mobiliteitsmanagement.

b. Probleemanalyse

Omdat de gemeentelijke autonomie in het geding is des te meer van belang dat het voorstel deugdelijk is onderbouwd. De Afdeling is van oordeel dat de toelichting op dit punt tekort schiet. In de toelichting wordt als (enige) motivering voor het voorstel gesteld dat burgers zich ergeren aan het feit dat zij bij parkeren moeten betalen per tijdvak, waarbij dit tijdvak langer kan zijn dan de daadwerkelijke parkeerduur en er daarom meer betaald wordt dan daadwerkelijk gebruikt wordt. Als onderbouwing voor deze stelling wordt verwezen naar de jaarlijkse parkeermonitor van Detailhandel Nederland.

De Afdeling wijst erop dat uit deze nationale parkeertest 2012 niet blijkt hoe de ergernis gemeten is. Niet duidelijk is of de ergernis zich voordoet in alle gemeenten, een groot gedeelte daarvan of in slechts enkele gemeenten. Daarmee is de omvang van het probleem niet duidelijk. In het gegevensoverzicht van de parkeertest wordt slechts ingegaan op de gegevens van 24 gemeenten. Daarnaast richt de test zich vooral op consumenten, dat wil zeggen het winkelend publiek. Bij de inrichting van het parkeerbeleid dient een gemeente echter zowel de belangen van de bezoekers als die van de bewoners van de gemeente af te wegen. De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de belangen van de bewoners wier belangen door het parkeerbeleid mogelijk beschermd worden en mist ook de inhoudelijke afweging tussen de belangen van bezoekers en bewoners.

In de toelichting wordt voorts geen aandacht besteed aan het verschil tussen publieke en private parkeerplaatsen. Het wetsvoorstel ziet uitsluitend op die parkeermogelijkheden die de gemeente in eigen beheer heeft of waarbij de gemeente het beheer via een overeenkomst heeft uitbesteed aan een andere partij. Nu de toelichting geen inzicht geeft in de verhouding tussen de aantallen publieke parkeerplaatsen en parkeerplaatsen die door private partijen worden beheerd, is niet op voorhand duidelijk of het voorstel effectief kan zijn in het vergroten van de mogelijkheden om per minuut te betalen. Daarnaast bevat de toelichting geen gegevens over het percentage gemeenten dat reeds bezig is met initiatieven om het parkeren per minuut mogelijk te maken. Aangezien de probleemanalyse onder het voorstel onvoldoende is uitgewerkt en cijfermatige gegevens ontbreken kan de omvang van het probleem en de noodzaak voor een oplossing niet goed worden beoordeeld.

Het belang van de bewoners is niet in het geding bij dit wetsvoorstel. Bewoners beschikken veelal over eigen parkeergelegenheid of kunnen zonder betaling parkeren op de openbare weg. Indien er sprake is van parkeerregulering, hebben bewoners veelal een parkeervergunning, en vergunningen worden buiten beschouwing gelaten in dit wetsvoorstel. Naar mening van de indiener wordt er geen inbreuk gemaakt op de autonomie van gemeentes om de hoogte van het tarief zelf vast te mogen stellen. Gemeenten kunnen dus nog steeds maatregelen nemen om bewoners te beschermen tegen parkeeroverlast. Er wordt louter vastgelegd dat het autonoom vastgestelde tarief per minuut dient te worden afgerekend. Daarmee wordt aangesloten bij de gangbare praktijk van veel andere diensten, zoals telecom, drinkwater en energie, waar betalen naar daadwerkelijk gebruik de nationale norm is uit het oogpunt van consumentenbescherming. De indiener regelt via een tweede initiatiefwet (Kamerstukken II, 2013/14, 33 707, nrs. 1 t/m 3) een vergelijkbare verplichting tot het afrekenen per minuut voor commerciële parkeerdiensten. De indiener denkt hiermee een *level playing field* te

creëren op de gehele parkeermarkt. Uit een publicatie van CROW² blijkt dat 98% van de openbare parkeerplaatsen in beheer zijn bij gemeentes en 2% bij commerciële exploitanten. Gemeentes zijn naar de mening van de indiener veelal de enige aanbieder van parkeerdiensten en daarmee automatisch monopolist.

In ruim 100 gemeenten kun je nu via commerciële apps betalen per minuut voor parkeren. De indiener wil betalen per minuut in alle gemeenten mogelijk maken. Betalen per minuut is vanuit het oogpunt van consumentenbescherming, redelijk en eerlijk. Naast Detailhandel Nederland heeft ook de Consumentenbond onderzoek gedaan onder 1250 leden naar de grootste ergernissen bij parkeren. Ook de Consumentenbond concludeert dat het niet kunnen betalen per minuut de op-een-na grootste ergernis is, na de hoogte van het parkeertarief. Uit onderzoek van de ANWB³ blijkt dat 68% van de automobilisten bereid is om zelfs een hoger uurtarief voor parkeren te accepteren als men maar per minuut kan afrekenen.

c. Eerbiedigende werking

In de artikelen IV en V van het voorstel worden verschillende vormen van eerbiedigende werking geregeld. Artikel IV bepaalt dat eerbiedigende werking plaatsvindt zolang sprake is van een lopende overeenkomst tussen een gemeente en een andere partij van levering of beheer van parkeerapparatuur. Gemeenten zijn volgens het voorstel niet verplicht het tarief per minuut in te voeren zolang deze overeenkomst loopt. In de toelichting wordt aangegeven dat deze overeenkomsten vaak een periode van vier jaar beslaan.

Artikel V regelt eerbiedigende werking zolang de betreffende economische levensduur van de parkeerapparatuur nog niet is verstreken. Deze economische levensduur is de boekhoudkundige afschrijvingstermijn. De boekhoudkundige afschrijvingstermijn is blijkens de toelichting de termijn waarover gemeenten in hun boekhouding de hardware of de software voor parkeerapparatuur afschrijven. In de toelichting wordt aangegeven dat deze termijn vijf tot tien jaar is, afhankelijk van de gemeente.

De Afdeling onderkent dat het voor gemeenten in financieel opzicht wenselijk is dat de verplichting om over te gaan tot het invoering van betalen per minuut pas ingevoerd wordt op het moment dat de huidige contracten verlopen, dan wel dat de huidige apparatuur of software afgeschreven is. De Afdeling wijst er echter op dat de voorgestelde eerbiedigende werking niet is gerelateerd aan objectieve feiten die voor een ieder openbaar toegankelijk zijn. Hierdoor is het moment van invoering niet eenduidig en zullen grote verschillen ontstaan tussen gemeenten. Daar komt bij dat door deze zeer lange en gedifferentieerde periode van invoering sprake is van langdurig overgangsrecht. Daarmee lijkt de indiener geen grote urgentie toe te kennen aan het verhelpen van de door haar gesignaleerde ergernis. Indien het voorstel immers beoogt op een doeltreffende wijze en op korte termijn deze ergernis te verhelpen, zou het voorstel een kortere invoeringstermijn moeten kennen.

De indiener deelt de mening van de Afdeling advisering dat de voorgestelde eerbiedigende werking niet optimaal is. Om betalen per minuut mogelijk te maken zal het in bijna alle gevallen gaan om een kleine softwarematige aanpassing van bestaande betaalautomaten, vergelijkbaar met reguliere aanpassingen van tarieven. De indiener kiest er daarom

² Crow publicatie, van parkeerbeheer naar mobiliteitsmanagement.

³ ANWB parkeertest 2013.

voor af te zien van eerbiedigende werking en in de plaats daarvan een overgangstermijn van 1 jaar in de wet op te nemen waarin gemeentes de tijd wordt gegeven te anticiperen op de nieuwe manier van betalen. De indiener zal de wet op dit onderwerp aanpassen via een nota van wijziging.

d. Conclusie

Nu het voorstel inbreuk maakt op de gemeentelijke autonomie dient de noodzaak en rechtvaardiging van ingrijpen door de formele wetgever overtuigend te worden gemotiveerd. De Afdeling concludeert dat de probleemanalyse onvolledig is. De (cijfermatige) onderbouwing van de aard en de omvang van het probleem ontbreekt. Daarnaast ontbreken gegevens over het percentage parkeerplaatsen dat publiek beheerd wordt en daarmee binnen de reikwijdte van het voorstel valt. Tevens ontbreekt een belangenafweging tussen bezoekers en bewoners van een gemeente. Daarnaast blijkt uit de zeer ruime termijn van invoering niet dat sprake is van een dusdanige urgentie dat niet kan worden afgewacht of gemeenten voortvarend eigen initiatieven ontplooiën tot het invoeren van het parkeren per minuut, zoals in 2011 aan hen is gevraagd. Ook wordt niet inzichtelijk gemaakt welke alternatieven voor wetgeving mogelijk zijn om de gemeentelijke initiatieven te stimuleren. De Afdeling is op grond van het bovenstaande niet overtuigd van de noodzaak en rechtvaardiging van de inbreuk die het voorstel maakt op de gemeentelijke autonomie en adviseert het voorstel te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Vormgeving

Blijkens de toelichting beoogt de indiener de tariefstelling per minuut in te voeren voor een belasting ter zake van het parkeren van een voertuig op een bij de belastingverordening dan wel krachtens de belastingverordening in de daarin aangewezen gevallen door het college te bepalen plaats, tijdstip en wijze. In het eerste lid, onder b, van artikel 225 van de Gemeentewet wordt de belasting voor een verleende parkeervergunning geregeld. De Afdeling wijst erop dat het huidige achtste lid van artikel 225 ziet op zowel onderdeel a, als onderdeel b van artikel 225. Het voorstel voegt aan het achtste lid toe dat het tarief per minuut wordt vastgesteld. Anders dan de toelichting betoogt, ziet deze toevoeging in de huidige vormgeving van het voorstel daarmee ook op tarieven voor parkeervergunningen. De Afdeling veronderstelt dat het niet de bedoeling van de indiener is om gemeenten te verplichten bij de tariefstelling voor parkeervergunningen het tarief per minuut te hanteren. De Afdeling adviseert daarom het voorstel op dit punt aan te passen in die zin dat in het achtste lid een onderscheid wordt gemaakt tussen de factoren die een rol spelen bij de tarieven voor het belasten van parkeren voor korte duur en die bij het belasten van een parkeervergunning.

Naar mening van de indiener wordt er geen inbreuk gemaakt op de autonomie van gemeentes om de hoogte van het tarief zelf vast te mogen stellen. Er wordt louter vastgelegd dat het autonoom vastgestelde tarief per minuut dient te worden afgerekend. Omdat tegelijk met deze wet ook een tweede wet wordt ingediend waarin het betalen per minuut wordt voorgesteld bij commerciële parkeerdiensten, acht de indiener het niet gewenst dat er verschil blijft bestaan tussen beide parkeermodaliteiten (parkeerbelasting en parkeerdienst). Daarmee zou verstoring tussen de publieke en private parkeermarkt kunnen ontstaan. De indiener is met deze wet niet voornemens om nadere eisen te stellen aan parkeervergun-

ningen. In de wet zal nadrukkelijk worden aangegeven dat het louter om kort parkeren gaat van ten hoogste vier uur in een aaneengesloten tijdvak.

3. Afschrijvingstermijnen

De Afdeling merkt op dat het algemeen deel en de artikelsgewijze toelichting met elkaar in tegenspraak zijn op het punt van de afschrijvingsstermijn. In het algemeen deel van de toelichting wordt gesteld dat de afschrijvingstermijn uit artikel V volgens de indiener in de boekhouding van alle gemeenten staat aangegeven. De artikelsgewijze toelichting vermeldt echter dat de indiener veronderstelt dat elke gemeente in haar boekhouding kan nagaan welke afschrijvingstermijnen gehanteerd worden en op welk moment de gemeente daarom dient over te gaan op betaling per minuut. Nu de inwerkingtreding van het voorstel en daarmee de verplichting voor gemeenten om tot invoering over te gaan gekoppeld wordt aan deze afschrijvingstermijn, acht de Afdeling het noodzakelijk dat duidelijkheid bestaat over de vraag of deze afschrijvingstermijn daadwerkelijk bij alle gemeenten uit de boekhouding kan worden afgeleid. Als dit niet mogelijk is ontstaat immers onduidelijkheid over de vraag wanneer tot invoering van het voorstel moet worden overgegaan. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

De indiener schrapt de passage over de afschrijftermijnen uit het wetsvoorstel en kiest voor een overgangstermijn van 1 jaar, ongeacht de resterende afschrijvingstermijnen omdat in bijna alle gevallen invoering van deze wet alleen een softwarematige aanpassing zal betreffen. In de wet is ook voorzien in afronding op 5 cent indien er sprake is van automaten waar alleen nog met kleingeld betaald kan worden. De indiener wijst er wel op dat dergelijke automaten nog maar weinig voorkomen vanwege het gevaar op diefstal van parkeergeld. De wet zal op deze onderwerpen worden aangepast

4. Uitvoerbaarheid

Het voorstel ziet op alle vormen van parkeerbelasting in een gemeente. Dit betekent dat het voorstel zowel van toepassing is op het parkeren in parkeergarages en afsluitbare parkeerterreinen, als op het parkeren langs de straat. In de toelichting wordt niet ingegaan op het verschil tussen beide vormen van parkeren. Bij het parkeren in een garage of op een terrein dat is afgesloten met behulp van een boom, kan door middel van het kaartje dat bij de ingang door de automaat wordt afgegeven direct het aanvangstijdstip van parkeren worden bepaald. Het afrekenen per minuut is daarmee waarschijnlijk betrekkelijk eenvoudig in te voeren. Bij het parkeren langs de weg moet de consument echter in veel gevallen vooraf betalen. Hierbij kan het lastig zijn voor de consument om vooraf op de minuut nauwkeurig in te schatten hoe lang hij moet parkeren. In sommige gemeenten wordt reeds de mogelijkheid geboden om in dat geval via een systeem met gebruik van een mobiele telefoon het aanvangstijdstip en het moment van vertrek te registeren. Het parkeertarief wordt aan de hand van die gegevens bepaald. Uit de toelichting blijkt niet of er andere technische oplossingen zijn voor het betalen per minuut langs de weg dan het betalen via mobiele telefoon. Indien dit systeem door alle gemeenten verplicht moet worden ingevoerd omdat er geen andere mogelijkheid blijkt te zijn om parkeren langs de straat per minuut mogelijk te maken, betekent dit dat voor parkeren op die manier altijd een mobiele telefoon noodzakelijk is. Dit neveneffect doet afbreuk aan de wens van de Tweede Kamer die blijkt uit de aangenomen motie Dijkema c.s. om het betaalgemak voor consumenten die willen parkeren te vergroten door meerdere manieren om te betalen mogelijk te maken.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de technische uitvoerbaarheid van het voorstel in het licht van de wens om bij parkeren het betalen op meerdere manieren mogelijk te maken en zo nodig het voorstel aan te passen.

De indiener is van mening dat het een inbreuk op de gemeentelijke autonomie is om bij wet voor te schrijven op welke wijze gemeentes parkeergeld moeten innen. Het enige dat de indiener beoogt is het verplicht stellen van betaling van daadwerkelijk verbruikte parkeerminuten, in plaats van betaling per tijdvak waardoor er voor ongebruikte minuten betaling is vereist. De indiener stelt geen eisen aan de wijze betaling van de parkeerbelasting. Afronding op 5 cent is gangbaar in het reguliere betalingsverkeer en bij automaten die alleen muntgeld aannemen zal dat dan ook de norm zijn.

5. Advisering door VNG

De regering is op grond van de bestuursafspraken 2011–2015 verplicht de VNG in de gelegenheid te stellen een bestuurlijke reactie te geven op voorstellen voor regelgeving met relevantie voor decentrale overheden. Deze verplichting richt zich niet tot Kamerleden die een initiatiefvoorstel aanhangig maken. Aangezien het hier een terrein is dat ligt binnen de huishouding van de gemeente en tevens financiële gevolgen kan hebben voor de gemeenten acht de Afdeling het in dit geval desondanks wenselijk dat de VNG in de gelegenheid wordt gesteld om over het voorstel advies uit te brengen. De Afdeling adviseert daarom het voorstel aan de VNG ter advisering voor te leggen.

Het wetsvoorstel zal voor advies worden voorgelegd aan de betrokken belangenorganisaties, zoals VNG, ANWB, Vexpan en Detailhandel Nederland.

*De Vice-President van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Kuiken