

Vergaderjaar 2019–2020

35 519

Wijziging van de Gemeentewet in verband met differentiatie van parkeertarieven naar uitlaatemissies van een voertuig

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Doel en aanleiding

Dit wetsvoorstel wijzigt de Gemeentewet zodat het mogelijk wordt voor gemeenten om in het kader van differentiatie in parkeertarieven een lager tarief te kunnen vaststellen voor emissieloze voertuigen ten opzichte van niet-emissieloze voertuigen. Hiermee wordt invulling gegeven aan het Regeerakkoord Rutte III, waarbij is overeengekomen dat door het hanteren van lagere parkeertarieven voor emissieloze auto's gemeenten een instrument verkrijgen om de luchtkwaliteit in binnensteden te verbeteren. Emissieloze voertuigen stoten geen fijnstof, stikstofdioxide en CO₂ uit en leveren daarmee een bijdrage aan de verbetering van de luchtkwaliteit. In het licht van een breder pakket aan maatregelen draagt deze differentiatie van parkeertarieven bij aan de stimulering van het gebruik van emissieloze voertuigen en daarmee aan de klimaatdoelstellingen. Met dit wetsvoorstel wordt tevens invulling gegeven aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (Sustainable Development Goals), te weten nr. 3 (Goede gezondheid en welzijn), nr. 11 (Duurzame steden en gemeenschappen) en nr. 13 (Klimaatactie).

Aangezien dit wetsvoorstel een aanpassing betreft van de Gemeentewet, wordt zij medeondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Hoofdpijnen van de voorgestelde wijziging

2.1 Inleiding

Parkeerbelastingen worden van oudsher geheven in het kader van de parkeerregulering, verkeersregulering en de bereikbaarheid van steden. Ingevolge artikel 225, achtste lid, van de Gemeentewet kunnen gemeenten daarom op dit moment de tariefstelling afhankelijk stellen van de parkeerduur, de parkeertijd, de ingenomen oppervlakte en van de ligging van de terreinen of weggedeelten. Door dit wetsvoorstel kan bij de tariefstelling

ook worden gedifferentieerd naar de uitlaatemissies van een voertuig, met de mogelijkheid tot vaststelling van een lager tarief voor emissieloze voertuigen ten opzichte van niet-emissieloze voertuigen. Deze mogelijkheid tot tariefdifferentiatie heeft als doel de verbetering van de luchtkwaliteit van gemeenten. Deze differentiatiemogelijkheid is toepasbaar op parkeerplekken, parkeervergunningen en laadplekken. Of gemeenten bij de vaststelling van de parkeertarieven gebruik maken van de mogelijkheid tot differentiatie, behoort tot de gemeentelijke autonomie en zal afhankelijk zijn van lokale omstandigheden en keuzes.

2.2 Differentiatie naar uitlaatemissies

De met dit voorstel geïntroduceerde differentiatiemogelijkheid sluit voor de uitvoering aan op het ingevolge het Kentekenreglement vastgestelde systeem van geregistreerde emissieklassen voor motorvoertuigen. In het kentekenregister, beheerd en onderhouden door de Dienst Wegverkeer (RDW), wordt voor elk motorvoertuig de voor dat voertuig geldende emissieklasse aangetekend. Deze emissieklasse is een indeling naar klassen van uitstoot van broeikasgassen, verontreinigende gassen en deeltjes door een voertuig. Hiermee wordt onderscheid gemaakt tussen voertuigen die meer of minder verontreinigende stoffen uitstoten en aldus ook onderscheid tussen niet-emissieloze voertuigen met een verbrandingsmotor (benzine- en dieselloze voertuigen) en emissieloze voertuigen, dat wil zeggen voertuigen zonder uitlaatemissie van broeikasgassen, verontreinigende gassen en deeltjes. De categorie emissieloze voertuigen is in het kentekenregister herleidbaar aan de aantekening van emissieklasse Z.

Het lagere parkeertarief voor emissieloze voertuigen moet worden gerealiseerd ten opzichte van de categorie niet-emissieloze voertuigen. Dit betekent dat geen onderscheid in tariefstelling gemaakt kan worden tussen bijvoorbeeld benzinevoertuigen enerzijds en dieselloze voertuigen anderzijds.

2.3 Milieueffecten

Gemotoriseerd verkeer brengt, naast de uitstoot van CO₂, luchtverontreiniging met zich mee door uitstoot van fijnstof en stikstofoxide. Ook bij concentraties onder de wettelijke normen treedt gezondheidsschade op. Met name kwetsbare groepen zoals kinderen, ouderen en mensen die reeds luchtweg- of hartklachten hebben, lopen een verhoogd gezondheidsrisico. Naast gezondheidsrisico's heeft de normoverschrijding ook negatieve gevolgen voor de ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen in Nederland. Indien de luchtkwaliteit niet aan de gestelde normen voldoet, kunnen er namelijk restricties worden gesteld aan ruimtelijke plannen.

Emissieloze voertuigen stoten geen CO₂ uit. Daardoor levert het gebruik van emissieloze voertuigen een bijdrage aan de klimaatdoelstellingen. Het gebruik van emissieloze voertuigen draagt voorts bij aan de verlaging van concentraties fijnstof en stikstofoxide, en leveren daarmee tevens een bijdrage aan de volksgezondheid.

Door het milieuvadvisiebureau CE Delft zijn in 2011 de milieueffecten van een differentiatie van parkeertarieven in kaart gebracht.¹ Het in kaart brengen van de milieueffecten gebeurt op basis van een onderzoek naar de prijselasticiteiten van parkeerbelastingen², ervaringen met andere gedifferentieerde belastingen zoals de motorrijtuigenbelasting (MRB) en

¹ Update milieueffecten gedifferentieerde parkeertarieven, CE Delft, maart 2011.

² Een prijselasticiteit geeft de relatieve verandering van de vraag naar een bepaald goed weer ten gevolge van een relatieve verandering van de prijs.

buitenlandse ervaringen met de maatregel. Met betrekking tot de parkeertarieven betekent een prijselasticiteit van bijvoorbeeld $-0,1$ dat een stijging van de parkeertarieven met 10% leidt tot een daling van het aantal voertuigkilometers in de stad met 1%. Het onderzoek maakt duidelijk dat een differentiatie van de parkeertarieven een kleine bijdrage kan leveren aan het verminderen van schadelijke emissies in de stedelijke omgeving, omdat het aantrekkelijker wordt om met een emissieloos voertuig binnen de stad te parkeren. De maatregel kan tevens een bescheiden effect leveren aan een schoner wagenpark doordat emissieloze voertuigen vaker zullen worden aangeschaft.³

Ook andere studies onderschrijven het effect van parkeerkortingen op de aankoopintentie van elektrische voertuigen. In 2017 werd in een Deense studie naar de invloedsfactoren op de voorkeuren voor elektrische versus conventionele auto's gesteld parkeerbeleid effectief kan zijn bij het stimuleren van de vraag naar elektrische voertuigen.⁴ In een Nederlandse studie uit 2018 naar de effecten van gratis parkeren op de aankoopintentie van elektrische voertuigen wordt geconcludeerd dat het beleid voor gratis parkeren van emissieloze auto's een positief effect heeft op de aankoopintentie ervan.⁵

Omdat de voorgestelde mogelijkheid van differentiatie van parkeertarieven onderdeel is van een breed stimuleringspakket voor emissieloze voertuigen is het van belang om de effectiviteit niet alleen geïsoleerd te beschouwen. Zo blijkt uit buitenlandse ervaringen met vergelijkbare maatregelen dat gedifferentieerde parkeertarieven aan effectiviteit winnen wanneer deze aansluiten bij ander beleid, zoals subsidies voor emissieloze voertuigen, milieuzones en gerichte informatiecampaagnes. Zo wordt in een studie naar de effecten van het stimuleren van elektrische voertuigen in Noorwegen onderscheid gemaakt tussen stimuleringsmaatregelen gericht op de aankoop van een elektrisch voertuig en stimuleringsmaatregelen gericht op het gebruik van een elektrisch voertuig. Hoewel de sterkste bijdrage komt van stimuleringsmaatregelen gericht op verlaging van de aanschaffkosten, ligt bij sommige groepen consumenten de doorslaggevende factor juist bij maatregelen gericht op het gebruik van elektrische voertuigen.⁶ Ook een andere studie naar het effect van het stimuleringsbeleid van elektrische voertuigen in Noorwegen concludeert dat naast fiscale prikkels ook flankerende maatregelen belangrijke randvoorwaarden waren voor het succes van de promotie van e-mobiliteit.⁷

Differentiatie van parkeertarieven is een instrument voor gemeenten om gegeven het bestaande wagenpark de luchtkwaliteit te kunnen verbeteren. De genoemde studies tonen aan dat verlaging van parkeertarieven voor emissieloze voertuigen, als onderdeel van het totaalpakket, ook een belangrijke flankerende maatregel vormen voor het stimuleringsbeleid ten aanzien van het aanschaffen van emissieloze voertuigen. Dat heeft

³ Stimuleren emissieloze voertuigen via verlaagde parkeertarieven, CE Delft, januari 2019 (19.180022.014).

⁴ Cherchi, E. (2017). A stated choice experiment to measure the effect of informational and normative conformity in the preference for electric vehicles. *Transportation Research Part A*, 100, 88–104. (<http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2017.04.009>).

⁵ Wolbertus, R., Kroesen, M., Hoed, R., van den, Chorus, C.G. (2018). *Transportation Research Part D*, 62, 283–297 (<https://doi.org/10.1016/j.trd.2018.03.012>).

⁶ Bjerkan, K.Y., Nørbech, T.E., Nordtømme, M.E. (2016). Incentives for promoting Battery Electric Vehicle (BEV) adoption in Norway. *Transportation Research Part D*, 43, 169–180. (<http://dx.doi.org/10.1016/j.trd.2015.12.002>).

⁷ Ecophys und Adephi (2018). Incentives for Electric Vehicles in Norway. (<https://www.euki.de/wp-content/uploads/2018/09/fact-sheet-incentives-for-electric-vehicles-no.pdf>).

vervolgens weer effect op de luchtkwaliteit. Dit wetsvoorstel moet in dat licht worden gezien.

2.4 Uitvoeringskosten en administratieve lasten

Het gebruik maken van de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie op basis van uitlaatemissies heeft gevolgen voor het gebruik van gemeentelijke parkeerhardware en -software en de verlening van gemeentelijke parkeervergunningen. De aanpassing van parkeerautomaten zonder digitale koppelingen met het Nationaal Parkeer Register (NPR) is technisch naar alle waarschijnlijkheid ingewikkeld of niet mogelijk. Tegenwoordig gaan steeds meer gemeenten over op digitale parkeersystemen (in combinatie met apps). Die zijn veelal gekoppeld aan het NPR waardoor juiste tarifiering eenvoudig gerealiseerd kan worden. Het is aan de gemeente om hier invulling aan te geven en dit mee te nemen in de afweging om van de maatregel tot tariefdifferentiatie gebruik te maken. Doordat de differentiatie gekoppeld kan worden aan kentekengegevens uit het kentekenregister en het NPR, lijkt de maatregel op voorhand goed uitvoerbaar. Hierbij past wel de kanttekening dat een gemeente ook moet voorzien in de mogelijkheid voor buitenlandse parkeerders om desgewenst gebruik te kunnen maken van verlaagde parkeertarieven (zie hierna ook paragraaf 4). Op welke wijze een gemeente hieraan uitvoering geeft en welke uitvoeringskosten en administratieve lasten hiermee zijn gemoeid, is op voorhand niet aan te geven. De noodzakelijke gegevens van voertuigen zijn via internet voor de handhaving beschikbaar.

2.5 Financiële gevolgen

Gemeenten hebben autonome keuzevrijheid om differentiatie van parkeertarieven toe te passen. Indien een gemeente ervoor kiest om een lager tarief voor emissieloze voertuigen te hanteren, kan dit minder inkomsten uit de parkeerbelasting betekenen. De eventuele inkomstderving dient door de gemeenten uit de eigen middelen te worden opgevangen.

3. Relatie met andere maatregelen

3.1. Maatregelen van het Rijk

De voorgestelde wetswijziging heeft een relatie met de maatregelen in het kader van het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en het ontwerpKlimaatakkoord. Het NSL is het Nederlandse luchtkwaliteitsplan naar aanleiding van de Europese richtlijn luchtkwaliteit en van de Wet milieubeheer. In het NSL werken het Rijk en andere overheden samen om op de kortst mogelijke termijn overal in Nederland aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit te voldoen. Uit de monitoringsrapportage NSL 2017, blijkt dat in Nederland op enkele punten nog sprake is van overschrijding van de (Europese) grenswaarden voor luchtkwaliteit voor stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM₁₀). Een aantal van deze maatregelen is al in werking getreden en andere maatregelen zijn nog in voorbereiding.

3.2. Maatregelen van gemeenten

Met name in de steden wordt niet overal voldaan aan de Europese normen voor luchtkwaliteit. Dat is een urgent probleem dat aangepakt dient te worden. Als gemeenten niet aan de Europese normen voldoen, moeten ze een luchtkwaliteitsplan opstellen. Een aantal van deze maatregelen wordt ook door het Rijk ondersteund. Zo stimuleert het Rijk met extra maatregelen schoner lokaal vervoer, onder

andere in de vorm van green deals voor elektrische auto's, zero-emissie doelgroepenvervoer, zero-emissie stadslogistiek, etc. Een aantal gemeenten heeft al via voorwaarden in de concessieverlening schonere bussen kunnen inzetten.

4. Advisering en internetconsultatie

4.1 Advisering

Het ontwerp-wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG merkt in het advies van 24 april 2019 op dat gemeenten vrij moeten zijn om te besluiten of zij van de differentiatiemogelijkheid gebruik maken of niet, waarbij rekening moet worden gehouden met de lokale effecten, zowel beleidsmatig als in praktische zin, en met de invoeringskosten en administratieve lasten van de gemeente. Hierover wordt opgemerkt dat het inzetten van deze differentiatiemogelijkheid tot de autonome bevoegdheid van de gemeente behoort, waarbij uiteraard alle facetten rondom het inzetten hiervan door de gemeente kunnen worden meegenomen.

Met betrekking tot de vraag van de VNG naar de mogelijkheid om de differentiatie in het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen te beperken tot emissieloze en niet-emissieloze voertuigen, geldt dat met het nu voorliggende wetsvoorstel op wetsniveau is vastgelegd dat de tariefdifferentiatie alleen ziet op het kunnen vaststellen van een lager tarief voor emissieloze voertuigen ten opzichte van niet-emissieloze voertuigen. Van het stellen van nadere regels in het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen is alsnog afgezien.

De RDW is beheerder en verwerkingsverantwoordelijke van het kentekenregister, alsmede beheerder van het Nationaal Parkeerregister (NPR). De RDW is om een uitvoeringstoets gevraagd, in het licht van het verstrekken van informatie uit het kentekenregister aan gemeenten, waaronder informatie over emissieklassen van voertuigen. De RDW merkt op dat het vaststellen en verstrekken van informatie over emissieklassen van voertuigen op dit moment nog niet mogelijk is, maar alsnog mogelijk wordt met ingang van 1 januari 2020 met de vaststelling van regels hieromtrent in het Kentekenreglement in het kader van de nieuwe regelgeving met betrekking tot de harmonisatie van milieuzones. Dit geldt overigens alleen ten aanzien van Nederlandse voertuigen; vooralsnog beschikt de RDW niet over gegevens van buitenlandse voertuigen. Gemeenten krijgen met dit voorstel de keuzemogelijkheid om een differentiatie voor de parkeertarieven op basis van uitlaatemissies door te voeren. In de uitwerking hiervan dient de gemeente de mogelijkheid voor buitenlandse parkeerders om desgewenst gebruik te kunnen maken van deze verlaagde parkeertarieven mee te nemen. De wijze waarop deze mogelijkheid geboden wordt (mede in relatie tot de handhaving op de juiste toepassing van de tarieven) is aan de gemeenten om hier nadere invulling aan te geven, bijvoorbeeld met de instelling van een gemeentelijk (digitaal) loket voor teruggave. In dit licht zet het kabinet zich ten behoeve van de harmonisering van de milieuzones in om automatische handhaving van buitenlandse voertuigen snel mogelijk te maken, desnoods via bilaterale afspraken. Dit is echter ook afhankelijk van de bereidheid van buurlanden om hiervoor wijzigingen in hun wetgeving door te voeren. Mogelijk dat dit op termijn voor gemeenten ook ten aanzien van dit punt voor buitenlandse voertuigen een uniforme oplossing biedt.

De RDW beheert in opdracht van een aantal gemeenten het NPR, een landelijke database waarin alle actuele parkeer- en verblijfsrechten op kenteken staan geregistreerd. Volgens de RDW is de infrastructuur van het

NPR geschikt om de nodige wijzigingen vanwege gedifferentieerde parkeertarieven naar emissieklassen door te voeren.

Voorts is het ontwerp-wetsvoorstel voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk. Het Adviescollege komt tot het oordeel dat het voorstel naar verwachting geen (omvangrijke) regeldrukeffecten tot gevolg zal hebben.

4.2 Internetconsultatie

Het ontwerp-wetsvoorstel is op 28 februari 2019 voorgelegd voor internetconsultatie. De zeventien ingebrachte zienswijzen en het consultatie-rapport, met daarin een reactie op de ingebrachte zienswijzen, zijn terug te vinden op www.internetconsultatie.nl/wijziging_gemeentewet_differentiatie_parkeertarieven. De zienswijzen hebben geen aanleiding gegeven tot een inhoudelijke wijziging van het wetsvoorstel. Wel is de memorie van toelichting op enkele punten verhelderd. Ter verduidelijking wordt hierbij nog opgemerkt dat de internetconsultatie heeft plaatsgevonden op het oorspronkelijke ontwerp-wetsvoorstel en dat in de reacties nog wordt verwezen naar een voorgestelde nadere uitwerking van het wetsvoorstel in het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen. Deze beoogde gedelegeerde uitwerking is in het nu voorliggende wetsvoorstel alsnog komen te vervallen, naar aanleiding van het advies van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 3 oktober 2019.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Artikel 225 van de Gemeentewet bevat de regels met betrekking tot het heffen van belasting door gemeenten in het kader van de parkeerregulering. In het achtste lid zijn de elementen opgenomen waarvan het parkeertarief afhankelijk gesteld kunnen worden. Deze elementen zijn ongewijzigd opgenomen in het nieuw ingevoegde subonderdeel a van het achtste lid. De inhoudelijke wijziging is het nieuw ingevoegde subonderdeel b. Daarin is de mogelijkheid opgenomen een lager tarief vast te stellen voor emissieloze voertuigen ten opzichte van niet-emissieloze voertuigen. Daarmee wordt tevens tot uitdrukking gebracht dat het niet mogelijk is te differentiëren binnen de categorieën emissieloze en niet-emissieloze voertuigen.

Artikel II

Beoogd wordt om dit wetsvoorstel op 1 juli 2021 in werking te laten treden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer