No.W17.19.0170/IV 's-Gravenhage, 3 oktober 2019

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 4 juli 2019, no.2019001322, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet in verband met differentiatie van parkeertarieven naar uitlaatemissies van een voertuig, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het voor gemeenten mogelijk te maken om te differentiëren in parkeertarieven op grond van de uitlaatemissies van voertuigen, met als doel de verbetering van de luchtkwaliteit in de gemeente.

De Afdeling van de Raad van State wijst erop dat het nut en de noodzaak van de voorgestelde maatregel niet dragend zijn gemotiveerd. Verder merkt zij op dat met de voorgestelde maatregel de fiscale regelgeving wordt gebruikt voor niet-fiscale doeleinden. Dit leidt tot een toename van de complexiteit van de regelgeving en de daarbij behorende uitvoeringswerkzaamheden. Tot slot ontbreekt een inhoudelijke reactie in de toelichting op de in de internetconsultatie ontvangen zienswijzen en de vormgeving van de beoogde differentiatie in de wettekst. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inleiding

De Gemeentewet geeft aan gemeenten de bevoegdheid om in het kader van de parkeerregulering belastingen te heffen. Het tarief van die belastingen kan afhankelijk worden gesteld van de parkeerduur, van de parkeertijd, van de ingenomen oppervlakte en van de ligging van de terreinen of de weggedeelten.[[1]](#footnote-1)

Het wetsvoorstel maakt het voor gemeenten mogelijk het tarief ook afhankelijk te stellen van de uitlaatemissie van een voertuig, met als doel het verbeteren van de luchtkwaliteit in de gemeente. Deze differentiatie kan worden toegepast op tarieven voor parkeerplekken, parkeervergunningen en laadplekken.

1. Doelmatigheid en effectiviteit

De Afdeling onderschrijft het met de voorgestelde maatregel nagestreefde doel om de luchtkwaliteit in gemeenten te verbeteren. Uit de toelichting van het voorstel blijkt echter onvoldoende dat de voorgestelde maatregel daaraan daadwerkelijk kan bijdragen. Aan het wetsvoorstel ligt de vooronderstelling ten grondslag dat differentiatie van parkeertarieven een kleine bijdrage kan leveren aan het verminderen van schadelijke emissies in de stedelijke omgeving.[[2]](#footnote-2) Het wordt namelijk aantrekkelijker om met een emissieloos voertuig te parkeren. Ook kan de maatregel slechts een bescheiden effect leveren aan een schoner wagenpark doordat emissieloze voertuigen vaker zullen worden aangeschaft. In dat verband wordt verwezen naar rapporten van milieuadviesbureau CE Delft.

In die rapporten staat dat een nultarief voor zeer schone elektrische en waterstofauto’s geen significant positief milieueffect met zich brengt. Wel zou het nultarief op termijn een stimulans kunnen zijn voor een toename van het aantal emissieloze auto’s in het wagenpark.[[3]](#footnote-3) Voorts staat daarin dat het effect van de voorgestelde maatregel op de vergroening van het wagenpark zeer beperkt is. Bij een nultarief zou het marktaandeel van deze voertuigen in 2025 met 0,04% en in 2030 met 0,16% stijgen. De grotere toename van het marktaandeel in 2030 reflecteert de autonome verbetering in de aantrekkelijkheid van emissieloze voertuigen in de tijd. Op nationaal niveau zou dit leiden tot een CO2-reductie van 4 kiloton in 2025 en 20 kiloton in 2030. De invoering van een korting op de parkeertarieven geeft onvoldoende prikkel om mensen ertoe aan te zetten een emissieloos voortuig te kopen. Als onderdeel van een breder beleidspakket zou deze parkeermaatregel naar verwachting effectiever zijn.[[4]](#footnote-4)

Hoewel de voormelde rapporten niet helemaal eenduidig zijn, maakt de Afdeling daaruit op dat de voorgestelde maatregel geïsoleerd bezien, onafhankelijk van andere maatregelen, nauwelijks effectief zal zijn, zelfs indien wordt uitgegaan van een nultarief voor emissieloze auto’s.

In de toelichting staat dat uit buitenlandse ervaringen met vergelijkbare maatregelen blijkt dat gedifferentieerde parkeertarieven aan effectiviteit winnen wanneer deze aansluiten bij ander beleid, zoals subsidies voor emissieloze voertuigen, milieuzones en gerichte informatiecampagnes. In de toelichting wordt echter niet ingegaan op de vraag in hoeverre de voorgestelde maatregel, bezien in samenhang met andere maatregelen, aan effectiviteit wint.

De Afdeling concludeert dat het nut en de noodzaak van de voorgestelde maatregel niet dragend zijn gemotiveerd. Zij adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen. Indien de doelmatigheid en effectiviteit van de voorgestelde maatregel niet dragend kan worden gemotiveerd adviseert zij van de voorgestelde maatregel af te zien.

1. Instrumentalisering van de parkeerbelasting

De Afdeling merkt op dat met de voorgestelde maatregel de fiscale regelgeving wordt gebruikt voor niet-fiscale doeleinden. Dit leidt tot een toename van de complexiteit van de regelgeving en de daarbij behorende uitvoeringswerkzaamheden, zoals de aanpassing van parkeerautomaten en digitale koppelingen met het Nationaal Parkeer Register.

De doelstelling van het voorstel, namelijk verbetering van de luchtkwaliteit, is een andere dan de bestaande doelstelling van parkeerbelasting, namelijk de parkeerregulering. Allereerst is het de vraag of een parkeerbelasting een voor de hand liggende keuze is om die doelstelling te dienen. Geparkeerde staande auto’s hebben geen emissie. Los daarvan bestaat geen verschil in ruimtebeslag of bijdrage aan de verkeersstromen in de stad. Het is voorts de vraag of de doelstelling van de voorgestelde maatregel verenigbaar is met de oorspronkelijke doelstelling van de parkeerbelasting. In de toelichting wordt daarop niet ingegaan, met name niet op de gevolgen van de voorgestelde maatregel voor de bestaande doelstelling van parkeerregulering. In dit verband wijst de Afdeling erop dat naarmate het aantal emissieloze auto’s toeneemt de lagere parkeertarieven op termijn de regulerende werking van de parkeerbelasting kunnen frustreren.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt dragend te motiveren.

4. Internetconsultatie

De Afdeling merkt op dat de reacties op de internetconsultatie in de toelichting niet inhoudelijke worden besproken, terwijl er zeventien reacties zijn ontvangen, waarvan een deel kritisch is over de voorgestelde maatregel. Volstaan wordt met een verwijzing naar de website www.internetconsultatie.nl, zonder dat daar overigens een inhoudelijke reactie op de internetconsultatie is te vinden.

De Afdeling adviseert in de toelichting inhoudelijk in te gaan op de in de internetconsultatie ingebrachte zienswijzen.[[5]](#footnote-5)

5. Toelichting

In de toelichting staat dat met de voorgestelde maatregel uitsluitend differentiatie tussen emissieloze voertuigen enerzijds en niet-emissieloze voertuigen anderzijds wordt beoogd en niet tussen categorieën van niet-emissieloze voertuigen onderling. Het wetsvoorstel zelf maakt echter tariefdifferentiatie mogelijk afhankelijk van de uitlaatemissies. Dat maakt het dus ook mogelijk dat voor voertuigen met een hogere emissie een hoger tarief wordt gevraagd dan voor voertuigen met een lagere emissie. Als bedoeld is alleen tariefdifferentiatie tussen emissieloze en niet‑emissieloze voertuigen mogelijk te maken adviseert de Afdeling dit in de wettekst tot uitdrukking te brengen.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W17.19.0170/IV

In de toelichting in voetnoot 1 de juiste naam van het rapport opnemen: ”Update milieueffecten gedifferentieerde parkeertarieven, CE Delft, maart 2011”.

1. Artikel 225 van de Gemeentewet. [↑](#footnote-ref-1)
2. Memorie van toelichting, paragraaf 2.3. [↑](#footnote-ref-2)
3. Update milieueffecten gedifferentieerde parkeertarieven, CE Delft, januari 2019, paragraaf 4.2 [↑](#footnote-ref-3)
4. Stimuleren van emissieloze voertuigen via verlaagde parkeertarieven, CE Delft, januari 2019, paragraaf 4.2 en 4.3 [↑](#footnote-ref-4)
5. Aanwijzing 4.44 van de Aanwijzingen voor de regelgeving [↑](#footnote-ref-5)