



## Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de differentiatie van parkeertarieven naar uitlaatemissies van een voertuig

### Nader Rapport

8 juni 2020

IENW/BSK-2020/107952

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 juli 2019, nr. 2019001322, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 oktober 2019, nr. W17.19.0170/IV, bied ik U, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierbij aan.

Het wetsvoorstel geeft de Afdeling van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. De opmerkingen van de Afdeling zullen hierna puntsgewijs worden besproken.

### 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. 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 milieud adviesbureau 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. 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 CO<sub>2</sub>-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 voertuig te kopen. Als onderdeel van een breder beleidspakket zou deze parkeermaatregel naar verwachting effectiever zijn.

Hoewel de voormelde rapporten niet helemaal eenduidig zijn, maakt de Afdeling daaruit op dat de voorgestelde maatregel geïsoleerd gezien, 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, gezien 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.

De Afdeling merkt terecht op dat uit de in de memorie van toelichting opgevoerde onderzoeken van

CE Delft blijkt dat de maatregel naar verwachting een bescheiden bijdrage zal leveren aan de verkoop van emissieloze voertuigen. Deze studies bezien de effectiviteit van de maatregel gedifferentieerde parkeertarieven voor een situatie waarin er geen ander nationaal of lokaal beleid bestaat om de aanschaf van emissieloze voertuigen te stimuleren. De bedoeling van deze exercitie is om het effect van de maatregel te isoleren van andere beleidsinstrumenten. Het benoemde effect is hiermee echter niet verwaarloosbaar of onbelangrijk. Dit blijkt uit andere studies. Hierbij kan verwezen worden naar de resultaten van een Nederlandse studie naar de effecten van gratis parkeren op de aankoopintentie van elektrische voertuigen. Geconcludeerd wordt: 'Wat betreft het beleid voor gratis parkeren (voor EV's), laten onze resultaten zien dat het aanbieden van gratis parkeren een positief effect heeft op de aankoopintentie van volledige EV's' (Wolbertus et al., 2018, p. 294).<sup>1</sup> Een Deense studie naar de invloedsfactoren op de voorkeuren voor elektrische versus conventionele auto's geeft aan: 'Met name de voorkeur voor parkeerkosten is statistisch zeer significant, wat duidelijk aangeeft dat parkeerbeleid effectief kan zijn bij het stimuleren van de vraag naar EV' (Cherchi, 2017, p.99).<sup>2</sup>

In de praktijk zal de maatregel gedifferentieerde parkeertarieven onderdeel vormen van een breder beleidspakket; concreet gaat het hier om fiscale stimulering en de nationale agenda laadinfrastructuur. Vanzelfsprekend heeft een pakket aan maatregelen een groter effect dan individuele maatregelen, omdat een stapeling van prikkels er eerder toe leidt dat de negatieve totale kosten van elektrische auto's ten opzichte van conventionele auto's gecompenseerd worden. Met name van fiscale maatregelen mag de een grote bijdrage verwacht worden aan het stimuleren van de verkoop van emissieloze voertuigen. Zoals ook in de memorie van toelichting is betoogd kan de effectiviteit van parkeermaatregelen worden vergroot in de context van dit bredere beleidspakket. Parkeermaatregelen hebben namelijk over het algemeen een sterk attentie-effect, wat inhoudt dat de prijsverandering voor automobilisten over het algemeen goed zichtbaar is. Dit blijkt uit buitenlandse studies. 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 aanschafkosten, ligt bij sommige groepen consumenten de doorslaggevende stimulans juist bij andere, flankerende maatregelen gericht op het gebruik van elektrische voertuigen: 'Gezien de over het algemeen marginale rol van deze prikkels, kunnen ze niet als effectief worden beschouwd bij de brede werving van EV-gebruikers, maar het zou wel eens doorslaggevend kunnen zijn voor potentiële EV-kopers die niet vatbaar zijn voor, normaalgesproken invloedrijke, economische prikkels.' (zie p.176).<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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 vormt voor het stimuleringsbeleid ten aanzien van het aanschaffen van emissieloze voertuigen. Dat heeft vervolgens weer effect op de luchtkwaliteit.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

## 2. 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 voorgere-

<sup>1</sup> 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>).

<sup>2</sup> 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>).

<sup>3</sup> 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>).

<sup>4</sup> 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>).



stelde 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.

Naar aanleiding van het bovenstaande wordt het volgende opgemerkt.

De Afdeling stelt dat parkeerbelastingen van oudsher worden geheven in het kader van de parkeerregulering. Het wetsvoorstel verandert dit niet. In de praktijk kunnen met parkeerregulering ook daaraan gerelateerde doelen worden gediend, zoals verkeersregulering en het bereikbaar houden van (binnen)steden. Het verbeteren van de luchtkwaliteit wordt door dit wetsvoorstel hieraan toegevoegd door gemeenten de bevoegdheid te geven voor emissieloze voertuigen een lager parkeertarief vast te stellen dan voor niet-emissieloze voertuigen. De regering meent dat dergelijke aan de parkeerregulering gerelateerde doelen passend zijn binnen het stelsel van parkeerbelasting en parkeerregulering. De memorie van toelichting is op dit punt aangescherpt.

De Afdeling wijst erop dat een toename van het aantal emissieloze auto's de regulerende werking van de parkeerbelasting kan ondermijnen, doordat de lagere parkeertarieven een aanzuigende werking zouden kunnen hebben op reizigers in bezit van een emissieloos voertuig. Hierbij is het belangrijk op te merken dat het wetsvoorstel niet beoogt meer auto's naar stedelijke centra te trekken. Gemeenten kunnen hier zelf op sturen door het bepalen van de omvang van de korting voor emissieloze voertuigen ten opzichte van het reguliere parkeertarief. De gemeente behoudt te allen tijde de mogelijkheid om de parkeertarieven aan te passen of de korting in te trekken of te beperken.

Voor wat betreft de complexiteit van de regelgeving en de daarbij behorende uitvoeringswerkzaamheden, waar de Afdeling op wijst (zoals de aanpassing van parkeerautomaten en digitale koppelingen met het Nationaal Parkeer Register), geldt dat veel gemeenten die overwegen om de maatregel differentiatie parkeertarieven in te voeren reeds beschikken over een betaal- en controlesysteem gebaseerd op kentekenregistratie (kentekenparkeren). Voor hen zullen de benodigde investeringen in apparatuur gering zijn. Gemeenten die niet hierover beschikken kunnen ervoor kiezen om deze beslissing pas te nemen als de huidige parkeerapparatuur het einde van zijn levensduur bereikt heeft. In dat geval heeft het invoeren van kentekenparkeren meer voordelen dan alleen het faciliteren van een korting op emissieloze voertuigen.

### 3. 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](http://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.

De Afdeling merkt terecht op dat ten tijde van het advies een inhoudelijke reactie op de ingebrachte zienswijzen tijdens de internetconsultatie op de website [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) ontbrak. Inmiddels is op deze website alsnog de inhoudelijke reactie raadpleegbaar.

De ingebrachte zienswijzen hebben geen aanleiding gegeven tot een inhoudelijke wijziging van het wetsvoorstel. Wel is de memorie van toelichting op enkele punten verhelderd.

### 4. 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.

De regering neemt het advies van de Afdeling over om in de wettekst tot uitdrukking te brengen dat de differentiatie van parkeertarieven zich uitsluitend richt op het kunnen vaststellen van een lager tarief voor emissieloze voertuigen ten opzichte van niet-emissieloze voertuigen. Dit heeft tevens tot gevolg



---

dat een nadere invulling van de regels van deze tariefdifferentiatie in het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen, zoals eerder was voorgesteld, niet langer nodig is.

## **5. Redactionele bijlage**

De redactionele opmerking van de Afdeling is verwerkt.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



## Advies Raad van State

No. W17.19.0170/IV

's-Gravenhage, 3 oktober 2019

Aan de Koning

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.<sup>1</sup>

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.

### 2. 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.<sup>2</sup> 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 milieud adviesbureau 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.<sup>3</sup> 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 CO<sub>2</sub>-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 voertuig te kopen. Als onderdeel van een breder beleidspakket zou deze parkeermaatregel naar verwachting effectiever zijn.<sup>4</sup>

Hoewel de voormelde rapporten niet helemaal eenduidig zijn, maakt de Afdeling daaruit op dat de

<sup>1</sup> Artikel 225 van de Gemeentewet.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

<sup>3</sup> Update milieueffecten gedifferentieerde parkeertarieven, CE Delft, januari 2019, paragraaf 4.2

<sup>4</sup> Stimuleren van emissieloze voertuigen via verlaagde parkeertarieven, CE Delft, januari 2019, paragraaf 4.2 en 4.3



voorgestelde maatregel geïsoleerd gezien, 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, gezien 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.

### 3. 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](http://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.<sup>5</sup>

### 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,  
Th.C. de Graaf.*

<sup>5</sup> Aanwijzing 4.44 van de Aanwijzingen voor de regelgeving



---

**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'.





## **Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wet van (datum) tot wijziging van de Gemeentewet in verband met differentiatie van parkeertarieven naar uitlaatemissies van een voertuig**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is gemeenten de bevoegdheid te geven bij parkeertarieven te differentiëren naar uitlaatemissies van een voertuig;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **ARTIKEL I**

De Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 225, achtste lid, komt als volgt te luiden:

8. Het tarief van de in het eerste lid bedoelde belastingen kan afhankelijk worden gesteld van:
  - a. de parkeerduur;
  - b. de parkeertijd;
  - c. de ingenomen oppervlakte;
  - d. de ligging van de terreinen of weggedeelten;
  - e. de uitlaatemissies van een voertuig.

### **ARTIKEL II**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,*

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*





# MEMORIE VAN TOELICHTING

## I. Algemeen deel

### 1. Doel en aanleiding

Dit wetsvoorstel wijzigt de Gemeentewet zodat het mogelijk wordt voor gemeenten om te differentiëren in parkeertarieven op grond van de uitlaatemissies van een voertuig. 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 CO<sub>2</sub> uit en leveren daarmee een bijdrage aan de verbetering van de luchtkwaliteit. In het licht van een breder pakket aan maatregelen draagt de 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).

Deze maatregel beoogt een lager parkeertarief mogelijk te maken voor emissieloze voertuigen ten opzichte van niet-emissieloze voertuigen. In het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen zullen daarom nadere regels worden gesteld over de differentiatie. 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. 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 als doel de verbetering van de luchtkwaliteit van de gemeente. Deze differentiatiemogelijkheid is toepasbaar op het stellen van tarieven voor parkeerplekken, parkeervergunningen en laadplekken.

#### 2.2 Differentiatie naar uitlaatemissies

De met dit voorstel geïntroduceerde differentiatiemogelijkheid naar uitlaatemissies maakt gebruik van 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 voertuigen met een verbrandingsmotor (benzine- en dieselloze voertuigen) en emissieloze voertuigen (dat wil zeggen voertuigen zonder uitlaatemissie van broeikasgassen, verontreinigende gassen en deeltjes).

De in het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen op te nemen nadere regels met betrekking tot de tariefdifferentiatie zullen voorzien in het kunnen vaststellen van een lager parkeertarief voor emissieloze voertuigen, te weten voertuigen met een aantekening in het kentekenregister van emissieklasse Z. Het lagere parkeertarief voor emissieloze voertuigen moet worden gerealiseerd ten opzichte van de categorie niet-emissieloze voertuigen. Dit betekent dat op grond van het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen geen onderscheid in tariefstelling gemaakt kan worden tussen bijvoorbeeld benzinevoertuigen enerzijds en dieselloze voertuigen anderzijds. Het stellen van nadere regels in het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen geschiedt op grond van artikel 229c van de Gemeentewet.

#### 2.3 Milieueffecten

Emissieloze voertuigen stoten geen CO<sub>2</sub> uit. Daardoor levert het gebruik van emissieloze voertuigen een bijdrage aan de klimaatdoelstellingen. Gemotoriseerd verkeer brengt ook 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. Het gebruik van emissieloze voertuigen draagt bij aan de verlaging van concentraties fijnstof en stikstofdioxide, en leveren daarmee een bijdrage aan de volksgezondheid.

Door het milieuvakbureau CE Delft zijn in 2011 de milieueffecten van een differentiatie van parkeertarieven in kaart gebracht.<sup>1</sup> Het in kaart brengen van de milieueffecten gebeurt op basis van een onderzoek naar de elasticiteiten van parkeerbelastingen<sup>2</sup>, ervaringen met andere gedifferentieerde belastingen zoals de motorrijtuigenbelasting (MRB) en buitenlandse ervaringen met de maatregel. Met betrekking tot de parkeertarieven betekent een prijselasticiteit van – 0,1 bijvoorbeeld 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.<sup>3</sup>

Uit de buitenlandse ervaringen met vergelijkbare maatregelen (in o.a. Noorwegen en Oostenrijk) blijkt dat gedifferentieerde parkeertarieven aan effectiviteit winnen wanneer deze aansluiten bij ander beleid, zoals subsidies voor emissieloze voertuigen, milieuzones en gerichte informatiecampagne. Dit wetsvoorstel moet in dat licht worden gezien.

## 2.4 Uitvoeringskosten en administratieve lasten

De invoering 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 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 hiermee zijn gemoeid, is op voorhand niet aan te geven.

De noodzakelijke gegevens van voertuigen zijn via internet voor de handhaving beschikbaar. De uitvoeringskosten en administratieve lasten zijn dan ook naar verwachting gering.

## 2.5 Financiële gevolgen

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

## 3. Relatie met andere maatregelen

### 3.1. Maatregelen van het Rijk

De voorgestelde wetwijziging heeft een relatie met de maatregelen in het kader van het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en het ontwerp-Klimaatakkoord. 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 (NO<sub>2</sub>) en fijnstof (PM<sub>10</sub>). Een aantal van deze maatregelen is al in werking getreden en andere maatregelen zijn nog in voorbereiding.

<sup>1</sup> Milieueffecten van differentiëren van parkeertarieven, CE Delft 2011.

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

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



### 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 consultatie

#### 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 de grondslag daarvoor gevonden wordt in artikel 229c van de Gemeentewet. Ook in de internetconsultatie kwam deze vraag naar voren. Naar aanleiding van deze vragen is in paragraaf 2.2 opgenomen wat de grondslag is voor deze nadere uitwerking.

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 (ATR). Het ATR komt tot het oordeel dat het voorstel naar verwachting geen (omvangrijke) regeldrukeffecten tot gevolg zal hebben.

#### Internetconsultatie

Het ontwerp-wetsvoorstel is voorgelegd voor internetconsultatie. Een samenvatting van de ingebrachte zienswijzen en de antwoorden hierop, zijn terug te vinden op [https://www.internetconsultatie.nl/wijziging\\_gemeentewet\\_differentiatie\\_parkeertarieven](https://www.internetconsultatie.nl/wijziging_gemeentewet_differentiatie_parkeertarieven). De internetconsultatie heeft niet geleid tot een inhoudelijke aanpassing van het ontwerp-wetsvoorstel.



---

## II. 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 van artikel 225 worden de differentiatiemogelijkheden van de tarieven van de parkeerbelasting gegeven. Onderhavige wijziging zal het mogelijk maken dat gemeenten voor de tariefstelling kunnen differentiëren naar de uitlaatemissie van een voertuig (achtste lid, onderdeel e), naast de reeds bestaande mogelijkheden van differentiatie naar parkeerduur en parkeertijd, ingenomen oppervlakte en ligging van het terrein of weggedeelten (achtste lid, onderdelen a tot en met d).

Onder uitlaatemissies van een voertuig wordt verstaan de uitstoot van broeikasgassen, verontreinigende gassen en deeltjes door een voertuig. De mate van uitstoot wordt per voertuig vastgelegd in het kentekenregister van de RDW, volgens een systeem van emissieklassen. De regels voor emissieklassen zijn vastgesteld in artikel 6, tweede lid, en de bijlage, van het Kentekenreglement.

### Artikel II

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

Omdat deze wet een aanpassing betreft van de Gemeentewet, wordt zij medeondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,*