

Vergaderjaar 1985–1986

19405

Wijziging van de gemeentewet, de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966, de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet gemeenschappelijke regelingen inzake parkeerbelastingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Op basis van artikel 20, tweede lid, van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966 en artikel 277, eerste lid, onderdeel b, 1^o, van de gemeentewet kunnen gemeenten op dit moment voor het parkeren met motorrijtuigen op bepaalde terreinen en weggedeelten parkeerrechten heffen. Deze parkeerrechten hebben een dualistisch karakter. Het zijn enerzijds retributieve vergoedingen voor individuele prestaties van de gemeente aan parkeerders, anderzijds heffingen die kunnen dienen als instrument in het kader van de parkeerregulering.

De huidige vorm van parkeerretributies bestaat sinds 1970. Zij is vooral bedoeld om ruimere mogelijkheden te bieden tot regulering van het parkeren door middel van het prijsmechanisme dan voorheen. Daarom mogen de parkeerrechten hoger zijn dan nodig is om de gemeenten een matige winst te verzekeren. Tevens is toentertijd de mogelijkheid gecreëerd het belanghebbenden-parkeren als aparte categorie in te voeren. Dit alles om meer ruimte te geven voor een consistent en planmatig gemeentelijk parkeerbeleid met de nodige flexibiliteit.

De gemeenten kunnen deze instrumenten, met name waar het gaat om gebieden met een meer dan marginale en incidentele parkeerproblematiek, toepassen in die gevallen waarin toepassing van parkeerverboden niet in aanmerking komt. Tot de instelling van parkeerverboden wordt in het algemeen overgegaan wanneer de doelstellingen van de wegenverkeerswetgeving, te weten de veiligheid op de weg en de vrije verkeerscirculatie, daartoe aanleiding geven. Die verboden worden dan strafrechtelijk gehandhaafd. Het betaald parkeren wordt, als instrument voor de gemeente om schaarse parkeergelegenheid tegen betaling ter beschikking te stellen, in eerste aanleg door middel van een fiscaal stelsel geregeld, ondersteund door strafrechtelijke handhavingsmiddelen.

De nieuwe regeling die wij in het navolgende voorstellen heeft geen betrekking op plaatsen waar parkeren verboden is. Het voorstel beoogt de regulering van het parkeren waar dit (nu) onder zekere voorwaarden toegestaan is (bij parkeermeters, parkeerautomaten en op basis van een belanghebbenden-vergunning) helemaal met een fiscaal regime te doen geschieden, ook wanneer men zich niet aan die voorwaarden houdt. De

essentie van dat fiscale regime is de beïnvloeding via het prijsmechanisme. Een dergelijke vorm van beïnvloeding zou voor plaatsen waar parkeren zonder meer verboden is niet gepast zijn.

Een probleem waar gemeenten die hebben gekozen voor het op dit moment bestaande fiscale instrumentarium veelvuldig mee worden geconfronteerd is, dat parkeerders vaak niet bereid zijn voldoende en tijdig te betalen op de daartoe geëigende wijze. Er wordt bij voorbeeld veelvuldig geparkeerd bij parkeermeters zonder dat deze in werking zijn gesteld. Wanneer iemand een dergelijk parkeergedrag vertoont, onttrekt hij zich zowel aan zijn betalingsverplichting als aan de controle op zijn parkeerduur en frustreert hij daarmee de door de gemeente wenselijk geachte parkeerregulering. Met het plaatsen van parkeermeters wordt immers beoogd het parkeergedrag via het prijsmechanisme te beïnvloeden.

De parkeercontroleur of de politiebeambte die dergelijk parkeergedrag constateert, kan daartegen optreden door middel van een aanbod van politie-transactie, zo nodig gevolgd door het uitschrijven van een proces-verbaal. De verdere afdoening geschiedt langs justitiële weg. Het is voor de gemeente in beginsel ook mogelijk het te weinig betaalde parkeergeld alsnog te vorderen. De kosten van dit laatste zijn echter zeer hoog. Een dergelijk systeem (de gemeente Utrecht hanteert het) is, vanwege het noodzakelijke hoge controleniveau en de daarmee gepaard gaande kosten, op landelijke schaal moeilijk toepasbaar. In de Utrechtse situatie zal de parkeercontroleur ter controle van de aangifte moeten zien vast te stellen hoe lang iemand, zonder betaling vooraf, zijn auto parkeert. Dit vereist een zeer intensieve controle die in verband met de bewijslastverdeling niet achterwege gelaten kan worden. De invoering van een dergelijk systeem is in die gemeente wel mogelijk, gezien de positie van Utrecht in het kader van het zogenaamde Proefproject Parkeerordening.

Het grootste probleem is dat gemeenten voor de effectiviteit van hun parkeerbeleid afhankelijk zijn van strafrechtelijke procedures, dat wil zeggen van politie en Openbaar Ministerie. De heffing is immers een fiscale zaak, maar het zich onttrekken aan de betalingsverplichting een strafbaar feit.

De mate waarin de geschetste vorm van ongewenst parkeergedrag kan worden aangepakt, is daarmee in hoge mate afhankelijk van de verwerkingscapaciteit van het justitieel apparaat. Deze capaciteit blijkt met name in grote gemeenten, waar een aanzienlijke parkeeroverlast bestaat, de nodige problemen op te leveren. Ook wanneer politie en justitie per dag honderden processen-verbaal verwerken, wordt hiermee slechts een deel van de parkeerovertredingen bij parkeermeters aangepakt. Weliswaar wordt inmiddels gewerkt aan verbetering van de afdoeningsprocedures, bij voorbeeld via de weg van het administratief recht, maar hiervan is in ieder geval op de korte termijn onvoldoende soelaas te verwachten voor het hier gesignaleerde probleem.

Een mogelijke oplossing voor deze problematiek is vanuit gemeentelijke kring aangedragen in de gedachte van wat wel wordt genoemd de «fiscalisering van parkeerboetes». Het gaat hierbij om een volledig met fiscale instrumenten bevorderen van het gewenste parkeergedrag. De idee is dat men bij een niet kenbaar kort parkeren alsnog uitgenodigd wordt een op lang parkeren gericht (hoog) parkeergeld te betalen. De wens tot kort parkeren is kenbaar doordat de parkeerapparatuur daarvoor in werking is gesteld. Fiscaal-technisch zou het opleggen van het hoge parkeergeld dienen te worden gerealiseerd bij wege van voldoening op aangifte van het verschuldigde bedrag of bij wege van door de gemeenten op te leggen aanslagen of nota's. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft ter uitwerking van deze gedachte een concept-voorstel van wet opgesteld. Dit concept heeft mede als basis gediend voor het voorliggende voorstel.

Een niet onbelangrijk neveneffect van deze maatregel is, dat de opbrengst van de belastingen welke nu via artikel 276a mogelijk gernaakt worden in de gemeentelijke kas zal vloeien. Dat is ook een van de redenen waarom vanuit gemeentelijke kring dit voorstel tot fiscalisering is gedaan. De opbrengsten van de huidige parkeerboetes vloeien in de rijkskas. De bezoldiging van de noodzakelijke parkeercontroleurs daarentegen wordt geheel door de gemeenten gedragen.

Voor het Ministerie van justitie, op de begroting waarvan de opbrengsten van boetes zijn opgenomen, vallen deze opbrengsten weg. Daar staat tegenover, dat in het justitieel apparaat capaciteit vrijkomt, die kan worden ingezet om andere overtredingen aan te pakken aan de vervolging waarvan men op dit moment niet toekomt. Het effect van deze verschuiving zal bijzonder moeilijk traceerbaar zijn, omdat ook bij andere boete-inkomsten fluctuaties kunnen optreden. Daarom menen wij, dat vooralsnog geen wijziging moet worden aangebracht in de verwachte boeteopbrengsten. Na invoering van de regeling zal een evaluatie worden gehouden van de budgettaire effecten op de rijksbegroting. Aan de hand van deze evaluatie zal worden bekeken of compensatie voor de verminderde inkomsten uit boetes moet worden gevonden. Indien dit het geval is, zal deze compensatie plaatsvinden ten laste van het Gemeentefonds. Wij achten een eventuele uitname uit het Gemeentefonds gerechtvaardigd, omdat het «fiscaliseren» van parkeerboetes niet in de eerste plaats mogelijk wordt gemaakt om de gemeenten aan een verhoging van hun inkomsten te helpen ten koste van het Rijk, maar om hen de juridische middelen te verschaffen om tot een betere parkeerregulering te komen.

In januari 1984 is van regeringszijde duidelijk gemaakt, dat de gemeenten ruimte zouden krijgen voor fiscale behandeling van de bedoelde vormen van (wat nu) parkeerovertredingen (zijn). Een en ander zou gerealiseerd kunnen worden binnen het kader van de vigerende wettelijke bepalingen op het terrein van de parkeerrechten. Echter, een arrest van de Hoge Raad¹ inzake een andere gebruiksretributie, het havengeld, heeft inmiddels een hindernis opgeworpen voor de verdere uitwerking van de fiscaliseringsgedachte zonder wetswijzigingen. In dit arrest besliste de Hoge Raad dat gebruiksretributies zich dienen te richten naar het gebruik dat van de desbetreffende gemeentebezittingen, werken of inrichtingen wordt gemaakt en dat een «schrikstarief», zoals dat in de betreffende verordening havengelden was vervat, zich niet richt naar het gebruik. Een bepaling die een dergelijk tarief bevat mist naar het oordeel van de Hoge Raad dan ook verbindende kracht.

Ook de bestaande parkeerrechten zijn als gebruiksretributies aan te merken. Het gegeven, dat de «matige-winstbepaling» op deze rechten niet van toepassing is, doet aan de blokkade die deze uitspraak opwerpt niet af. Een schrikstarief zoals voorzien blijft daarmee onmogelijk, aangezien het geen enkele relatie meer met het gebruik legt.

Aangezien het regeringsstandpunt, dat de gemeenten ruimte dienen te krijgen voor fiscale afdoening van wat nu parkeerovertredingen zijn, geen wijziging heeft ondergaan, zijn wij tot de conclusie gekomen dat een oplossing voor de gerezen problematiek dient te worden gezocht in een voorstel tot wijziging van de relevante wetgeving. Aparte codificatie van de parkeerbelasting ligt daarbij uit een oogpunt van wetssystematiek het meest voor de hand. Het voorliggende voorstel van wet strekt daartoe.

In de nu voorgestelde vorm van «fiscalisering» is het niet langer nodig een direct verband te leggen tussen tarief en gebruik zoals door de Hoge Raad bedoeld. Deze band zou, door de beperkingen die ze aan de hoogte van het maximale (dag)tarief zou stellen, afbreuk doen aan de effectiviteit van de maatregel op de regulering van het parkeren door middel van het prijsmechanisme. In het kader van een strakke parkeerregulering blijkt een schrikstarief onontbeerlijk. Het gaat immers niet alleen om het aansporen van de gebruikers van parkeerplaatsen alleen dan een parkeer-

¹ HR 9 mei, nr. 22 240 (Belastingblad 1984, blz. 311).

plaats te bezetten wanneer dat strikt nodig is. Deze beperking van de parkeerdruk in met name de binnensteden wordt nagestreefd met het normale tarief, bij voorbeeld f 2 per uur. Het is ook de bedoeling de gebruikers een stimulans te geven zich te houden aan de tijdsduur waarvoor bepaalde parkeerplaatsen bedoeld zijn. Als de gebruiker zich niet aan die tijdsduur houdt, ontstaat automatisch een betalingsverplichting voor een belasting die vele malen hoger is dan wat hij anders in de meter of automaat had moeten gooien. Dit «schrikstarief» heeft dus vooral een regulerend effect via het prijsmechanisme.

In het voorliggende wetsvoorstel is rekening gehouden met de recente jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens. Dit Hof heeft, in het bijzonder in zijn arrest van 21 februari 1984 inzake Öztürk² de essentiële eisen die artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM, Trb. 1951, 154) stelt, ook van toepassing geacht op bepaalde gedragingen die door de wetgever aan de sfeer van het strafrecht zijn onttrokken. In zijn arrest van 19 juni 1985³ heeft de Hoge Raad zich aangesloten bij de overwegingen van het Europese Hof in de zaak Öztürk en de administratieve verhoging door de belastinginspecteur opgelegd aan een «zwartrijder» aangemerkt als een strafvervolging in de zin van artikel 6, eerste lid, van het EVRM.

Wij zijn er van uitgegaan, dat artikel 6 EVRM eveneens van toepassing is op de in dit wetsvoorstel vervatte procedure.

Wij achten het in overeenstemming met bedoeld artikel 6 dat in het voorliggende voorstel van wet de toegang tot de rechter afhankelijk wordt van het initiatief van de betrokkene.

Ook de Hoge Raad gaat er in bovengenoemd arrest kennelijk van uit dat het systeem van het belastingrecht, waarin het initiatief tot het aanspannen van een procedure bij de belastingplichtige ligt, niet in strijd is met artikel 6 EVRM.

De vraag of de belasting terecht verschuldigd was en of de eventuele naheffingsaanslag terecht opgelegd is, is onderworpen aan een volledige toetsing door de belastingrechter. Wij achten daarom het voorgestelde systeem ook in dit opzicht in overeenstemming met de eisen die artikel 6 EVRM stelt.

Eveneens in verband met dit artikel 6 kan de vraag gesteld worden of voldaan is aan het vereiste dat bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging een ieder het recht heeft op een openbare behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, waarbij het vonnis in het openbaar moet worden gewezen. Aangezien in bovengenoemde uitspraak van de Hoge Raad ter voldoening aan het bepaalde in artikel 6, eerste lid, tweede volzin, van het EVRM in een openbare terechtzitting uitspraak is gedaan, mag worden aangenomen dat de belastingrechter zich hieraan zal conformeren en eveneens bij procedures over administratieve verhogingen die als strafvervolging in de zin van het EVRM kunnen worden aangemerkt, in het openbaar uitspraak zal doen.

Het onderhavige voorstel van wet heeft (wanneer van de nieuwe mogelijkheden gebruik wordt gemaakt) belangrijke gevolgen voor de verhouding tussen het gefiscaliseerd parkeren en het parkeren dat via de strafrechtelijke weg gehandhaafd wordt. Het naast elkaar bestaan van (in hoofdzaak) twee stelsels van parkeerregulering betekent dat het nodig is tot een zo goed mogelijke afstemming tussen deze stelsels te komen. In het zogenaamde driehoeksoverleg (een overlegkader van de burgemeester, de korpsschef van de politie en de officier van justitie) kan deze afstemming plaatsvinden. De meest aangewezen weg lijkt te zijn, dat de gemeente alvorens tot «fiscalisering» over te gaan de modaliteiten daarvan inbrengt in het driehoeksoverleg. Daarbij kunnen dan aspecten aan de orde komen als de gevolgen voor de wijze van inzet van politiepersoneel en eventuele

² Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Serie A, vol. 73.

³ Hoge Raad 19 juni 1985, nr. 22076.

parkeerwachters (voorkomen dient te worden dat de invordering van parkeerbelastingen ten koste gaat van de handhaving van parkeerverboden) en de hoogte van de tarieven voor de gemeentelijke belasting in vergelijking met de gebruikelijke tarieven voor parkeerboetes. Ook aan de voorlichting kan aandacht worden besteed. Waar en op welke wijze de parkeerders op de hoogte worden gesteld van de (nieuwe) eisen waaraan zij moeten voldoen is erg belangrijk voor de maatschappelijke acceptatie van de fiscalisering.

In dat driehoeksoverleg kan tevens gesproken worden over het toepassingsgebied van de verschillende belastingvormen. Wij hechten eraan, dat zoveel mogelijk onduidelijkheid voorkomen wordt. Eén van de middelen om onduidelijkheid te voorkomen is ons inziens de toepassing van de belasting, bedoeld in artikel 276a, eerste lid, onderdeel c, zoveel mogelijk parallel te laten lopen met die van de belasting als bedoeld in de onderdelen a en b. Op die manier wordt een samenloop van fiscale en strafrechtelijke middelen tot een minimum beperkt.

Het is goed zich te realiseren, dat het hier regulering betreft van een activiteit die overigens in hoge mate aan uniforme regelgeving is onderworpen. Het verkeer is bij uitstek een sector waar mobiliteit van de weggebruiker vraagt om een regulering die van gemeente tot gemeente niet teveel verschillen vertoont. Het is ons inziens ongewenst, dat een automobilist in de ene gemeente lijdelijk een aanslag af kan wachten, terwijl hij in de andere zelf actie zou moeten ondernemen om aan zijn verplichtingen te voldoen. Daarom is opgenomen, dat de belasting als bedoeld in onderdeel c op slechts één wijze kan worden geheven, namelijk via voldoening op aangifte. Deze vorm is gekozen om daarmee het initiatief aan de kant van de belastingplichtige te leggen. Voor de belastingen bedoeld in de onderdelen a en b geschiedt de heffing vrijwel steeds «op andere wijze», zoals artikel 283 van de gemeentewet het formuleert.

Ook op een aantal andere punten stellen wij voor voorzieningen te treffen die tot doel hebben zoveel mogelijk conflictstof te vermijden over de interpretatie van de belastingplicht. Zo nodig kan daarbij ook nog gebruik worden gemaakt van de in het zevende lid van artikel 276a geopende mogelijkheid van nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur. In het artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting gaan wij nader op bedoelde voorzieningen in.

Wij stellen ons voor, dat na introductie van de nieuwe regeling in grote trekken de volgende weg zal worden gevolgd bij de inning van de parkeerbelasting bedoeld in onderdeel c van artikel 276a. Allereerst wordt door bij voorbeeld een parkeerwachter een belastbaar feit geconstateerd. In het algemeen zal door deze op het voertuig een waarschuwing worden aangebracht, dat de houder van het voertuig belasting verschuldigd is en daarvan aangifte moet doen bij de gemeente, waarbij een werkwijze gevolgd kan worden gelijk aan die bij politietransacties. Wanneer nu de belastingplichtige aangifte doet en meteen betaalt is de procedure in de regel voltooid. Doet hij echter (binnen een maand) geen aangifte, dan wordt een naheffingsaanslag opgelegd. De belastingplichtige kan nu betalen, een bezwaarschrift indienen bij burgemeester en wethouders of beide. Doet hij noch het een, noch het ander, dan is executie via de als deurwaarder aangewezen ambtenaar der gemeentelijke belastingen mogelijk, waarbij de gemeenten elkaar bijstand verlenen in het geval inning buiten de gemeente moet plaatsvinden. Dient hij wel een bezwaarschrift in (een handeling die de betalingsverplichting overigens niet opschort) en wordt door B&W aan het bezwaar niet of slechts deels tegemoet gekomen, dan kan hij in beroep gaan bij de belastingkamer van het Gerechtshof. Ten slotte staat nog de mogelijkheid open van beroep op de Hoge Raad. Indien hij ook daar in het ongelijk wordt gesteld en hij

betaalt nog steeds niet, dan kan door de ontvanger dwanginvordering plaatsvinden.

Als er op het voertuig geen briefje zit, waaruit blijkt dat een aangifte moet worden gedaan ontslaat dat de parkeerder overigens niet van zijn verplichtingen. Hij heeft immers ook zelf kunnen constateren dat hij inmiddels een belasting verschuldigd is en dus uitreiking van een aangiftebiljet moet vragen en daarop aangifte moet doen en betalen. Het lijkt ons echter een zaak van behoorlijk bestuur dat de parkeerwachter de automobilist via een briefje aan zijn aangifteplicht herinnert. Regeling daarvan in de gemeentelijke verordening achten wij dan ook uit een oogpunt van behoorlijk bestuur en de rechtszekerheid voor belastingplichtigen wenselijk.

Wij stellen ons voor dat, in overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken, door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een modelverordening voor de belasting van artikel 276a, eerste lid, onderdeel c, wordt opgesteld. Wij achten het in dit verband in hoge mate gewenst dat de gemeenten die tot fiscalisering overgaan gebruik maken van deze modelverordening. Dit is niet alleen van belang uit een oogpunt van uniformiteit ten opzichte van de burgers, maar ook omdat zulks een goede waarborg vormt met het oog op de bestuurlijke en rechterlijke toetsing van de desbetreffende bepalingen.

Zoals in het voorgaande reeds is aangeduid kunnen er in grote lijnen twee reguleringsstelsels ten aanzien van het parkeren worden geschetst, te weten het strafrechtelijk systeem (parkeerverboden) en het fiscaalrechtelijk systeem (betaald parkeren). Daarnaast bestaan er ook nu al verschillende mengvormen en varianten. Door de inwerkingtreding van het voorliggende voorstel van wet wordt daar nog een vorm aan toegevoegd en ontstaat de volgende situatie.

In de eerste plaats is er het systeem van parkeerverboden, waarbij strafrechtelijke handhaving plaatsvindt. Daarnaast zijn onder de noemer betaald parkeren drie systemen samengevat, namelijk de in het onderhavige wetsvoorstel bedoelde regeling, het systeem zoals dat door de gemeente Utrecht is gekozen, waarbij geen schriktaarif wordt toegepast, en ten slotte het systeem van strafrechtelijke handhaving van betaald parkeren. Voorts kan nog worden gewezen op de regelingen waarbij het parkeren tijdgebonden is zonder dat betaald moet worden, te weten in de zogenaamde blauwe zone (met parkeerschijf) en bij gebruik van het P-bord met een onderbord waarop een tijdsbeperking is aangegeven.

De geboden inzichtelijkheid voor de burgers kan bij een dergelijk aantal regelingen ten aanzien van één en hetzelfde aspect van het verkeer gevaar lopen. Vandaar dat de derde ondergetekende voornemens is tot een beperking van het aantal parkeervoorschriften te komen. Voorts zal worden onderzocht of verdere vereenvoudigingen in het stelsel van handhaving van parkeervoorschriften kunnen worden aangebracht zodat een voor de burger inzichtelijker systeem ontstaat.

Een en ander zal geschieden in samenwerking met de betrokken wegbeheerders. We denken daarbij met name aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (als vertegenwoordiger van de gemeenten), terwijl daarover ook nauw overleg met politie en justitie nodig zal zijn.

Wij hebben nog de mogelijkheid onder ogen gezien reeds in dit wetsvoorstel een regeling te treffen die het gebruik van een wielklem tegen niet betalende parkeerders mogelijk zou maken. Bij nader inzien hebben we daarvan voorlopig afgezien. De wielklem zou dan namelijk alleen toegepast kunnen worden in het kader van het gefiscaliseerd parkeren en (nog) niet voor de strafrechtelijk te handhaven parkeerregulering. Dat zou tot ongewenst vluchtgedrag van het «fiscale» naar het «strafrechtelijke» gebied kunnen leiden en daarmee de verkeersveiligheid

onnodig in gevaar brengen. Wij erkennen echter dat het van belang is de gemeenten de wielklem als invorderings- en daarmee handhavingsmiddel ter beschikking te stellen. Een interdepartementale werkgroep die is ingesteld om de mogelijkheden van en problemen rond de toepassing van de wielklem te bestuderen brengt binnenkort verslag uit. Het rapport van die werkgroep kan naar verwachting als basis dienen voor een wetsvoorstel, waarin het gebruik van de wielklem wordt geregeld.

Ook hebben we ons nog afgevraagd welke de effecten van deze verschuiving van strafrechtelijke naar belastingtechnische regulering van parkeergedrag zijn op de werkdruk van het justitieel apparaat. Wij zijn daarbij tot de conclusie gekomen, dat de *parkeerovertradingen* gelijk dat nu het geval is onder de competentie behoren te vallen van de kantonrechter. Geschillen echter welke voortvloeien uit de nu te introduceren vorm van *parkeerbelasting* behoren, net als die ten aanzien van de overige gemeentelijke belastingen, tot de competentie van de belastingrechter. Naar het ons voorkomt zullen de geschillen voor de belastingrechter zich vrijwel uitsluitend beperken tot geschillen omtrent de in het eerste lid, onderdeel c, van artikel 276a gemeentewet bedoelde belasting. Met betrekking tot de aanwijzing van de houder als belastingplichtige zijn de onderwerpen waarover geschillen kunnen ontstaan beperkt. Mede gelet daarop, en gelet op de verwachte hoogte van het tarief voor deze belasting zal het aantal geschillen dat wordt voorgelegd beperkt zijn. Voorts hebben wij nog een aantal voorzieningen opgenomen om ook anderszins het aantal procedures dat over dit betrekkelijk eenvoudige belastingfeit zouden kunnen ontstaan te beperken. Wij verwijzen daarvoor naar de artikelsgewijze toelichting.

Wanneer daarentegen in ogenschouw wordt genomen welke werkdruk op dit moment voortvloeit uit de vele bekeuringen als gevolg van parkeerovertradingen, hoe zeer ook in grote getale via transactie afgedaan, komen wij tot de conclusie dat naar verwachting de invloed van het voorgestelde systeem op het justitiële apparaat per saldo positief zal zijn. Daarmee ontstaat, als gezegd, ruimte voor de vervolging van andere overtradingen.

Hier speelt nog een andere kwestie een rol, te weten de bevoegdheid van de verkeersschout. Er bestaat namelijk het voornemen artikel 83, onderdeel f, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (Stb. 1966, 181), waarin de geldende strafbaarstelling van parkeermeterovertradingen is vastgelegd, bij de inwerkingtreding van dit voorstel tot wijziging van de gemeentewet c.a. te laten vervallen. In gemeenten die niet tot fiscalisering willen overgaan zal de strafbaarstelling van deze overtradingen dan op dezelfde wijze moeten geschieden als thans het geval is met betrekking tot parkeerautomaten en het zogenaamde belanghebbendenparkeren, namelijk in gemeentelijke verordeningen op basis van artikel 195 gemeentewet. Op grond van de huidige bepalingen in de Wet op de rechterlijke organisatie (artikel 59g) is de bevoegdheid van de verkeersschout (als officier van justitie) echter beperkt tot het behandelen van overtradingen die strafbaar zijn gesteld bij of krachtens de Wegenverkeerswet. De regering heeft, los van het onderhavige wetsvoorstel, het voornemen de competentie van de verkeersschout uit te breiden tot andere strafbare feiten het verkeer betreffende. Hiertoe is een wijziging van genoemd artikel 59g in voorbereiding. Wij nemen ons voor in de loop van de totstandkoming van deze wijziging van de gemeentewet zo nodig een afstemming met die wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie tot stand te brengen.

Wat voor de gemeenten de precieze personele en financiële consequenties zullen zijn van de regeling is niet eenvoudig aan te geven. Dat ligt enerzijds aan de vrijheid die gemeenten is gelaten om al dan niet van

de in onderdeel c van het eerste lid van artikel 276a gemeentewet voorgestelde regeling gebruik te maken. Anderzijds is niet vooraf te bepalen wat het gedrag zal zijn van de justitiabelen. Hiervoor is al aangegeven dat helderheid van de regeling in concreto erg belangrijk is voor de mate en wijze van acceptatie door de belastingplichtigen.

Daaraan zal door de gemeenten, onder andere via het driehoeksoverleg, de nodige aandacht geschonken moeten worden. Wanneer veelvuldig, ter inning van de belasting, een deurwaarder ingeschakeld zou moeten worden, dan kunnen de perceptiekosten van de regeling erg hoog uitvallen.

Daar staat tegenover, dat er bij gebruikmaking van de regeling naar verwachting meer inkomsten in de gemeentelijke kas zullen vloeien.

Met deze opbrengst, verminderd met de kosten van inning, kunnen de tot nu toe aangestelde parkeerwachters worden bekostigd. Met name wanneer de baten de kosten overtreffen, zouden gemeenten over kunnen gaan tot uitbreiding van het aantal parkeerwachters, hetgeen de regulering in belangrijke mate ten goede zal komen.

Voorts zullen de gemeenten uiterlijk in 1989 een nieuwe verordening moeten opstellen. Artikel V van dit voorstel verplicht daartoe. Gelet op de mogelijkheid daarbij gebruik te maken van de eerder vermelde modelverordening van de VNG en gelet op de noodzaak de verordening ook anderszins regelmatig te herijken, zijn de uit deze nieuwe vaststelling voortvloeiende beleidslasten voor de gemeenten minimaal.

In het voorgaande is reeds op vele aspecten ingegaan, welke aan de orde worden gesteld in de dereguleringsvragenlijst.

Zo zijn in algemene zin de omgevingsfactoren omschreven, evenals de bestaande regels op dit gebied. Ook is inzicht verschaft in de werkingssfeer van de nieuwe regeling: deze zal met name van belang zijn voor de grote en grotere steden van ons land, en dan nog in hoofdzaak de centra daarvan. In de passage over de verschillende systemen van parkeerregulering welke in de toekomst van toepassing zullen zijn is gekeken naar de raakvlakken met andere regelingen. Gezien het wat de uitvoering betreft typisch lokale karakter van de regeling is de uitvoering gedelegeerd aan het gemeentelijk niveau, waarbij normstelling slechts in het vooruitzicht wordt gesteld ten aanzien van de maximum hoogte van het schrikstarief. Om die zelfde reden is ook slechts in algemene zin aangegeven op welke wijze de regeling kenbaar wordt gemaakt aan de burgers. Op de belastingverordening is het gewone toezicht van toepassing dat ook op andere belastingverordeningen van toepassing is: goedkeuring door de Kroon. Op de personele en financiële consequenties voor zowel de rijksoverheid als de gemeenten is hiervoor al ingegaan, evenals op de handhavingaspecten, de werkdruk voor het bestuurlijk en justitieel apparaat en de rechtsbescherming.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Dit artikel bevat de wijzigingen in de gemeentewet. In verband met de limitatieve opsomming van mogelijke gemeentelijke belastingen en retributies in artikel 272 van de gemeentewet, moet allereerst dit artikel worden aangepast aan de nieuwe situatie. Onderdeel A van artikel I strekt daartoe.

In onderdeel B is het nieuwe artikel 276a opgenomen. Deze plaats is gekozen in verband met het onderscheid in Hoofdstuk II, zesde titel, tweede afdeling, van de gemeentewet tussen belastingen en retributies. De parkeerretributies worden nu immers omgezet in parkeerbelastingen. Met de in de aanhef van het eerste lid opgenomen formulering «in het kader van de parkeerregulering» wordt echter wel tot uitdrukking gebracht,

dat er een relatie moet zijn tussen de vormgeving en de hoogte van de belasting en het reguleren van het parkeergedrag.

Het nu voorgestelde artikel 276a geeft in het eerste lid een opsomming van de verschillende belastingen die ter zake van parkeren de gemeente ter beschikking (zullen) staan. Daarbij is de tot nu toe meest gebruikelijke heffing het eerst genoemd.

In onderdeel a is de belasting omschreven die kan worden geheven in verband met het parkeren bij parkeermeters en parkeerautomaten met onmiddellijke betaling. Daarbij wordt gesproken over een belasting voor parkeren op bij of krachtens de verordening op de heffing van parkeerbelastingen te bepalen plaats, tijdstip en wijze. Deze delegatiemogelijkheid is nodig, omdat het niet steeds efficiënt zou zijn voor (wijziging van) de aanwijzing van concrete parkeerplaatsen een raadsbesluit te moeten nemen. Zo kan de aangewezen instantie (in het algemeen zal dat B&W zijn) vaststellen op welke plaatsen parkeermeters geplaatst moeten worden en waar deze eventueel tijdelijk geplaatst of juist tijdelijk verwijderd zouden moeten worden. Onmiddellijke betaling kan zowel vóór (parkeermeters of -automaten) als na het parkeren (parkeer- en slagboomautomaten) plaatsvinden.

In onderdeel b is de belasting voor zogenaamde vergunninghouders omschreven. Dat zijn degenen wier voertuig op grond van een gemeentelijke vergunning zonder muntinworp bij een parkeermeter of -automaat mag staan, of op andere plaatsen waar dat voor niet-vergunninghouders overigens (nu) niet is toegestaan. In de toekomst zal dat parkeren, wanneer de belasting bedoeld in onderdeel c van dit artikellid is ingevoerd, onder betaling van het schrikstarief wel zijn toegestaan. Wij kunnen ons voorstellen dat, om de controlemogelijkheden te vereenvoudigen, in de verordening die deze parkeervergunningen regelt wordt voorgeschreven, dat (gelijk dat bij deel III van het kentekenbewijs het geval is) de vergunning en/of een betalingsbewijs duidelijk zichtbaar in of aan het voertuig aanwezig is.

In onderdeel c is een belasting omschreven voor parkeren in gevallen waarbij van geen van beide voorgaande mogelijkheden gebruik is gemaakt. Het is met name dit onderdeel van het voorstel van wet dat de kern uitmaakt van wat met de term «fiscalisering van parkeerboetes» wordt aangeduid. Hierin krijgt de verruiming van de beheersmogelijkheden voor de gemeente van het parkeren concreet gestalte.

In dit onderdeel komt ook de anticumulatie tot uitdrukking. Wordt aan het bepaalde in de verordening of vergunning bedoeld in de onderdelen a of b geen gevolg (meer) gegeven, al dan niet bewust, dan is de belasting bedoeld in onderdeel c verschuldigd (uiteraard wanneer de gemeente dit bij – goedgekeurde – verordening heeft bepaald). Bij toepassing van deze fiscale mogelijkheid is er geen sprake meer van een strafrechtelijk vervolgbare overtreding wanneer bij voorbeeld een belastingplichtige besluit om de in onderdeel a bedoelde belasting niet te betalen. Hij wordt dan geacht daarmee te kennen te geven de belasting als bedoeld in onderdeel c te willen betalen. Wanneer een gemeente besluit de onder c bedoelde belasting in haar parkeerverordening op te nemen is er dus, althans voor die gedeeltes van de gemeente waarvoor de verordening is vastgesteld, geen sprake meer van de thans nog bestaande samenloop tussen het fiscale en het strafrecht. Het ligt in de bedoeling, dat van deze belasting een weringseffect uitgaat op het parkeren, anders dan is bedoeld volgens de voorwaarden van de belastingen van de onderdelen a en b. Uiteraard is daarbij de tariefstelling van groot belang.

Met het gebruik van het woord voertuig in artikel 276a wordt beoogd tot uitdrukking te brengen, dat de bevoegdheid tot heffen betrekking heeft op zowel motor- als op andere voertuigen. Dit is in de huidige situatie eveneens het geval. Het verbod tot belastingen van het wegverkeer anders dan via de regelingen die in artikel 20 van de Wet op de motorrij-

tuigenbelasting 1966 worden genoemd, geldt immers slechts voor motorrijtuigen. Het gebruik van het woord voertuig beoogt tevens een einde te maken aan het confronteren van de eigenaar van dat voertuig met verschillende heffingen. Alleen wanneer niet van het parkeren van een voertuig kan worden gesproken, komen die andere heffingsmogelijkheden (bv. precariorechten) aan de orde.

Om redenen van wetstechniek is in het tweede lid een nadere aanduiding gegeven van wat in deze belastingregeling onder parkeren wordt verstaan. Het gaat dan om het onderscheid tussen parkeren en stoppen en om de beperking tot de openbare ruimte. Verder is de uitzondering opgenomen van in- en uitstappen en laden en lossen, die ook in artikel 86 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens voorkomt. Voor alle duidelijkheid is daar nog aan toegevoegd, dat het uiteraard niet op grond van andere regelingen verboden moet zijn op de bedoelde plaatsen te parkeren. Met de term «voor het openbaar verkeer openstaande terreinen» is bedoeld zeker te stellen, dat niet alleen het parkeren op de openbare weg en op parkeerterreinen, maar ook op bij voorbeeld weilanden die daarvoor zijn opengesteld aan belastingheffing onderworpen kunnen worden. Het moet dan wel gaan om terreinen die zich voor parkeerregulering door de gemeenten lenen.

In het derde lid is (althans voor zover het motorrijtuigen betreft) een regeling gegeven voor de uitleg van het begrip houder. Wij menen dat het aanwijzen van de houder als belastingplichtige in de in het artikellid aangeduide gevallen gerechtvaardigd is, aangezien de houder in beginsel aansprakelijk kan worden gesteld voor wat er met zijn motorvoertuig gebeurt. De regeling is van gelijke strekking als artikel 4 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966. Daarmee wordt de jurisprudentie zoals die over dat artikel 4 is ontstaan naar verwachting ook van toepassing op de parkeerrechten van artikel 276a gemeentewet. Dat houdt bij voorbeeld in dat het begrip houder niet in civielrechtelijke zin moet worden verstaan, maar ook voor deze regelgeving van meer feitelijke aard is. Hoewel aldus de bewijslast in beginsel op de belastingplichtige rust, zal de gemeente ter staving van zijn standpunt bij de rechter nadere gegevens moeten overleggen, wanneer een belastingplichtige bij de behandeling van de zaak kan laten blijken dat de feiten anders liggen dan de gemeente stelt. Reeds bij de behandeling van bezwaarschriften zal hieraan derhalve ter voorkoming van onnodige procedures aandacht moeten worden besteed.

De regeling van het vierde lid ziet op de situatie, dat de houder van het voertuig niet betwist dat hij houder is (hetgeen bij voorbeeld kan blijken uit het feit dat hij als zodanig staat ingeschreven in het kentekenregister), maar wel aannemelijk weet te maken dat hij de feitelijke beschikkingsmacht over het voertuig heeft verloren en hem daarvan redelijkerwijs geen verwijt kan worden gemaakt. Te denken valt dan aan gevallen van joy-riding of diefstal. Voor de formulering van dit artikellid is aansluiting gezocht bij de tekst van artikel 16, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966.

Met de regeling van het derde en vierde lid is een evenwichtig stelsel van verantwoordelijkheden vastgelegd. Mochten er echter in de praktijk nog situaties voorkomen waarbij in redelijkheid geen belasting zou moeten worden geheven, dan kunnen burgemeester en wethouders altijd nog gebruik maken van de hardheidsclausule van artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

In het vijfde lid is neergelegd dat een belastingplichtige voor hetzelfde belastbaar feit niet meer dan eenmaal per dag met de belasting van het eerste lid, onderdeel c, kan worden geconfronteerd. Wanneer hij echter zijn voertuig verplaatst en elders in de gemeente opnieuw parkeert, dan is er sprake van een nieuw belastbaar feit. Onder een etmaal moet de periode worden verstaan die samenvalt met een kalenderdag.

Met de regeling van het zesde lid wordt tot uitdrukking gebracht dat op verschillende plaatsen binnen de gemeente verschillende tarieven

geheven kunnen worden, maar ook voor één plaats verschillende tarieven naar het soort voertuig en/of het moment van de dag. Dit is gewenst in verband met het parkeerregulerende karakter van de belasting. De differentiatie naar parkeerduur kan tweërlei zijn. Enerzijds kan op bepaalde plaatsen in beginsel alleen kort parkeren gewenst zijn. Het tarief zal dan in het algemeen progressief moeten zijn. Anderzijds kan het zijn, dat juist het lang parkeren moet worden gestimuleerd. Een degressief tarief ligt dan voor de hand. In geval van gewenst kort parkeren kan in de gemeentelijke verordening worden bepaald dat bijvullen, evenals niet vullen, beschouwd wordt als parkeren anders dan met inachtneming van het bepaalde in de verordening als bedoeld in artikel 276a, eerste lid, onderdeel a, zodat de belasting als bedoeld in onderdeel c verschuldigd is.

Met de afhankelijkheid van de ingenomen oppervlakte is bedoeld aan te geven, dat bij voorbeeld voor grote voertuigen of combinaties van voertuigen met aanhangers (denk aan caravans) en trekkers met oplegger een ander tarief kan gelden.

Met de variatie in tarief naar de ligging van de terreinen en weggedeelten is bedoeld de ook nu bestaande differentiatie naar ligging te kunnen voortzetten.

Aangezien wij de kans niet uitsluiten, dat op enig onderdeel van hetgeen nader geregeld moet worden ten aanzien van de belasting bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, niet volstaan kan worden met een modelverordening, zoals hiervoor in het algemeen deel van de toelichting vermeld, maar dat op dit punt behoefte bestaat aan regeling bij algemene maatregel van bestuur, hebben wij in het zevende lid de mogelijkheid daartoe geopend. Dit lid opent voorts de mogelijkheid een limiet te stellen aan de hoogte van het tarief voor deze belasting. Deze mogelijkheid is van belang voor het geval de verwachting niet bewaarheid wordt, dat (mede op basis van het overleg over de parkeerbelasting in het driehoeks-overleg) een redelijke verhouding wordt aangebracht tussen het tarief van de belasting en de hoogte van parkeerboetes.

Voorkomen moet immers worden, dat door te hoge tarieven voor de parkeerbelasting vluchtgedrag optreedt naar plaatsen waar parkeren in het geheel niet is toegestaan, met alle gevaren voor de verkeersveiligheid van dien. Om dergelijk vluchtgedrag te voorkomen denken wij vooralsnog aan een maximum tarief per dag per belastbaar feit, overeenkomend met het tarief voor de politietransactie bij fout parkeren (op dit moment f 35).

In onderdeel C van artikel I is bepaald dat de laatste volzin van artikel 279 gemeentewet kan vervallen. Nu de heffingen ter zake van parkeren geen retributies meer zijn is deze bepaling niet meer nodig.

Voor de in onderdeel D neergelegde regeling van de wijze van heffing zij verwezen naar het algemeen deel van de toelichting. De artikelen 285 en 286, tweede lid, van de gemeentewet zijn buiten toepassing verklaard, omdat het niet zinvol is bij deze belasting mondelinge aangifte mogelijk te maken en omdat het niet gerechtvaardigd zou zijn bij deze belasting een kortere tijd vast te stellen waarbinnen aangifte gedaan moet zijn dan de in de Algemene wet voorgeschreven één maand.

Ook in onderdeel E zijn enkele vereenvoudigingen van de procedure opgenomen, die er toe moeten leiden het aantal procedures rond deze belasting tot een minimum te beperken. Met de Commissie van advies inzake werkwijze en normen belastingkamers Gerechtshoven, de commissie Van Vucht, die wij over dit voorstel hebben gehoord, achten wij het niet zinvol de mogelijkheid te scheppen dat bij een naheffingsaanslag met een discretionair vastgesteld verhogingspercentage wordt gewerkt. Daarom is in het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 284 neergelegd, dat dit percentage in alle gevallen 50 bedraagt. Hiermee wordt

tevens zo nauwkeurig mogelijk aangesloten bij de praktijk rond de boetes op fout parkeren, zodat de onderlinge samenhang tussen de parkeerbelasting van artikel 276a gemeentewet en de regelingen betreffende parkeerovertredingen gewaarborgd blijft. De buiten toepassing verklaring van artikelen van de Algemene Wet is van deze beleidslijn een technisch uitvloeisel.

Artikel II

Het tweede lid van artikel 20 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966 bevat een vrij volledige regeling van de mogelijkheden van gemeenten tot het heffen van parkeerbelastingen.

Deze regeling is te zien als een uitzondering op het verbod van het eerste lid van dit artikel. Nu deze regeling geheel naar de gemeentewet wordt overgebracht kan worden volstaan met het noemen van de bevoegdheid van de gemeenten tot het heffen van parkeerbelastingen.

Artikel III

In verband met de wijziging als hiervoor onder artikel II beschreven dient ook de tekst van artikel 56 van de Wet op de rechterlijke organisatie te worden aangepast.

Artikel IV

In verband met wijziging in artikel 272 van de aanduiding van onderdeel h in i moet ook de Wet gemeenschappelijke regelingen aangepast worden.

Artikel V

In het tweede lid van dit artikel is een overgangsbepaling opgenomen die inhoudt dat bestaande gemeentelijke verordeningen inzake heffing en invordering van parkeerrechten door de nieuwe wettelijke regeling geëerbiedigd worden. De oude verordeningen kunnen daardoor gehandhaafd worden, totdat een aanpassing van bij voorbeeld het tarief noodzakelijk is en uiterlijk tot 1 januari 1990. Wanneer zich een dergelijke situatie voordoet, zal de raad op basis van de nieuwe wettelijke bepalingen een nieuwe verordening moeten vaststellen. Op de oude verordeningen blijft tot zo lang ook het bestaande wettelijk regime van toepassing.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
M. J. J. van Amelsvoort

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. F. Scherpenhuizen