

Vergaderjaar 1989–1990

19 405

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

Nr. 12

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 3 november 1989

1. Inleiding

Op 18 december 1987 heeft de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken haar eindverslag bij het wetsvoorstel inzake gemeentelijke parkeerbelastingen uitgebracht. Dat eerst nu de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt uitgebracht, heeft alles te maken met de relatie die in het eindverslag aan de orde wordt gesteld tussen genoemd wetsvoorstel en artikel 6 van het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM).

Nadere overweging van deze relatie heeft ons ertoe gebracht een (tweede) nota van wijziging op te stellen. Deze nota van wijziging is, vergezeld van een toelichting, bijgevoegd. Tevens zijn hierbij gevoegd het advies van de Raad van State met betrekking tot deze nota van wijziging en het nader rapport. Vooruitlopend op de totstandkoming van de nieuwe Gemeentewet zijn de leden van de aan die wet toe te voegen artikel 276a, 283a en 283b genummerd. Over de hoofdlijnen van de nota van wijziging heeft overleg plaatsgevonden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Bij brieven van 10 oktober 1988 en 21 december 1988 is de Tweede Kamer omtrent de ontwikkelingen geïnformeerd. Tevens heeft op 27 april 1989 een mondeling overleg plaatsgevonden met bovengenoemde vaste commissie.

De nota van wijziging voorziet in een op de parkeerbelastingen toegesneden systeem van invordering van niet-betaalde parkeergelden en opent tevens de mogelijkheid voor de gemeenten de wielklem te hanteren. In de bijbehorende toelichting gaan wij in op de achtergronden van deze aanpassingen van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Een aantal in het eindverslag gestelde vragen wordt daarbij beantwoord.

In deze nota naar aanleiding van het eindverslag worden de resterende vragen beantwoord, althans voorzover deze nog relevant zijn gezien de inmiddels verstreken tijdsperiode sinds het uitbrengen van het eindverslag. Bovendien is op enkele aan de orde gestelde vraagpunten, zoals die met betrekking tot de huidige strafrechtelijke procedure inzake lichte verkeersovertredingen en de daaruit voortvloeiende werkbelasting van politie, openbaar ministerie en rechterlijke macht, de rechtsbe-

scherming van de kentekenhouders en de noodzaak van deregulering inzake de verkeersregelgeving, reeds ingegaan in het kader van de parlementaire procedure met betrekking tot de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Stb. 1989, nr. 300; Tweede Kamerstukken 20 329). Voorzover nodig zal naar de desbetreffende stukken worden verwezen.

2. De parkeerregelgeving

Verschillende fracties zijn nader ingegaan op de uiteenzetting op blz. 3 en de onderdelen III en IV van de memorie van antwoord over de vereenvoudiging en de uniformering en afstemming van de parkeerregelgeving. De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten op dat vereenvoudiging ook gediend kan zijn met overzichtelijke codificatie. Deze leden vreesden, evenals de leden van de C.D.A.-fractie en het lid van de fractie van de R.P.F., voor verwarring bij het publiek. De leden van beide laatstgenoemde fracties vroegen zich daarbij af hoe de verscheidenheid aan regelgeving zich verhoudt tot het dereguleringsstreven.

In de eerste plaats is belangrijk dat het onderhavige wetsvoorstel uitsluitend betrekking heeft op situaties waarin parkeren is toegestaan, zij het onder zekere financiële voorwaarden. Dit betekent dat alle stop- en parkeerverboden buiten het bereik van dit wetsvoorstel vallen.

Binnen deze beperking heeft het gefiscaliseerde parkeerregime vervolgens uitsluitend betrekking op die gebieden (straten of buurten), die daartoe uitdrukkelijk door de gemeenten worden aangewezen. Dat zullen veelal gebieden zijn met een zodanig hoge parkeerdruk, dat een daarop toegesneden parkeerregime gerechtvaardigd is en ook begrepen zal worden door de betrokken automobilisten. De noodzakelijke voorlichting bij de aanwijzing van deze zogenaamde gefiscaliseerde gebieden zal zeker ook op deze acceptatie gericht moeten zijn. Bij dit alles moet natuurlijk worden bedacht dat de automobilist die parkeert en daarvoor betaalt, geen verschil zal merken met de huidige situatie.

Het is, gelet op de geuite vrees voor verwarring bij het publiek, wellicht nuttig het geheel van de parkeerregelgeving hier nog eens te bezien vanuit de gezichtshoek van de individuele automobilist. Elke automobilist die onder het thans geldende parkeerregime niet (meer) voldoet aan de ter plekke geldende en als zodanig aangegeven voorwaarden waaronder parkeren is toegestaan, weet dat hem dit geld kan gaan kosten. Welnu: dit centrale gegeven zal na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel niet veranderen. Indien een automobilist bij een parkeermeter parkeert zal hij op of in de nabijheid van deze meter kunnen lezen of hij zich in een gefiscaliseerd gebied bevindt. Als de automobilist zich niet houdt aan de voorwaarden waaronder parkeren is toegestaan, zal hij als vanouds een formulier aantreffen, waarin hij op de hoogte wordt gesteld van de situatie waarin hij is beland. Afhankelijk van het geldende parkeerregime zal in dat formulier staan of het gaat om een naheffingsaanslag van de belasting in de zin van dit wetsvoorstel, danwel een bekeuring (c.q. een afhandeling in het kader van de toekomstige administratieve afdoening). Wanneer in het bij elk van deze beide situaties behorende formulier uiteengezet wordt hoe de betrokken automobilist moet handelen en wat zijn rechten en verplichtingen zijn, dan zal deze zich in het overgrote deel van de gevallen naar onze stellige verwachting voldoende geïnformeerd achten. Voorts kan voor degenen die meer informatie willen, gedacht worden aan een in overleg met justitie, politie en gemeenten op te stellen brochure waarin de verschillende parkeerregimes worden belicht. In dit verband spreekt ons ook de suggestie van de P.v.d.A.-fractie aan om te komen tot uniformering van de gemeentelijke aankondigingen aan de grens van een gefiscaliseerd gebied en op parkeermeters en parkeerautomaten. Ook hierover kunnen in overleg

(eventueel in het kader van de Conférence Européenne des Ministres de Transport) afspraken gemaakt worden. Daarbij kan de suggestie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inzake het aanbrengen van een mededeling in de nabijheid van parkeerplaatsen omtrent het aldaar geldende parkeerregime, waar de V.V.D.-fractie naar verwijst, worden betrokken.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen nog naar de stand van zaken met betrekking tot de voorgenomen beperking van het aantal verkeersvoorschriften. Hierop kan worden geantwoord dat het kabinet in mei 1989 een ontwerp voor een nieuw Reglement verkeersregels en verkeerstekens voor advies naar de Raad van State heeft gezonden. In dit nieuwe reglement worden terzake van de beperking van het aantal voorschriften concrete voorstellen gedaan.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden vervolgens de kwestie van de zogenaamde niet-lijdelijkheid van de belastingplichtige aan de orde. Zij achtten onvoldoende gemotiveerd waar voor de belastingplichtige nu precies het motief, de prikkel ligt om daadwerkelijk tot betaling over te gaan. Deze leden vreesden dat het in veel gevallen zal aankomen op een inschakeling van de gemeente om tot betaling te kunnen komen, met alle effecten van dien voor de werkdruk van het gemeentelijk apparaat.

In het kader van het thans gewijzigd wetsvoorstel kan deze vraag als volgt worden beantwoord. Zoals in paragraaf 4 van de toelichting bij de nota van wijziging wordt gesteld vindt inderdaad een gedeeltelijke verschuiving plaats van handhavingslasten naar de gemeenten. Echter: op basis van het bij de nota van wijziging toegevoegde nieuwe artikel 283a, zesde lid, van de gemeentewet kunnen de gemeenten de kosten daarvan (in casu: de kosten van de naheffingsaanslag) aan de belastingplichtige in rekening brengen. Dit stelt de gemeente in staat de handhaving van de parkeerregelgeving doeltreffend aan te pakken. Wij menen dan ook dat de prikkel om tot betaling over te gaan voor de belastingplichtige vooral is gelegen in het reële vooruitzicht dat de gemeente bij nalatigheid met betrekking tot de betalingsverplichting op korte termijn tot naheffing (inclusief doorberekening van kosten) en vervolgens zonodig tot dwanginvoordering kan overgaan. Dit vooruitzicht zal, zo verwachten wij, het merendeel van de parkeerders ertoe brengen zich aan de voorschriften te houden. De mogelijkheid van toepassing van de wielklem door gemeenten die met nijpende parkeerproblemen te maken hebben, zal de geneigdheid zich aan de voorschriften te houden nog versterken. Wij verwijzen met betrekking tot de wielklem naar de toelichting bij de nota van wijziging.

3. Belasting en retributie

Enkele fracties zijn nader ingegaan op de vraag of de keuze van het belastinginstrument wel gerechtvaardigd is, gelet op de principiële aspecten ervan.

Het lid van de G.P.V.-fractie betwijfelde vooral of het instrument van de parkeerbelasting voldoet aan het eerste van de twee in de memorie van antwoord genoemde wezenlijke kenmerken van een belasting, namelijk het ontbreken van een rechtstreekse tegenprestatie. Immers, zo stelde het lid van de G.P.V.-fractie, de tegenprestatie bestaat in het recht te mogen parkeren op voor het openbaar verkeer openstaand terrein.

Op bladzijde 7 van de memorie van antwoord hebben wij reeds aangegeven dat van een rechtstreekse tegenprestatie geen sprake is. Er kan namelijk geen relatie meer worden gelegd tussen de parkeerbelasting en het gebruik van gemeentelijke grond door de parkeerder. Met andere woorden: het parkeertarief is niet gerelateerd aan de reële kosten van de

ingenomen parkeerruimte, maar heeft tot doel de gewenste parkeerordening te bevorderen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie bleven moeite houden met de door ons voorgestelde omzetting van de bestaande retributies (in het huidige wetsvoorstel de regelingen van artikel 276a, eerste lid, de onderdelen a en b van de gemeentewet) in belastingen.

In de memorie van antwoord hebben wij aangegeven dat de belangrijkste reden voor deze omzetting is gelegen in de spanning die in de huidige systematiek bestaat tussen het retributieve karakter van de parkeerheffingen en het oogmerk tot regulering van het parkeergedrag daarvan.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden vervolgens de nadere vraag waarom in de gemeentewet niet kan worden bepaald dat retributies ook regulering kunnen beogen, net zo goed als zekere belastingen dat kunnen doen. Waar staat geschreven, zo vervolgden deze leden, dat een retributie een causale relatie vereist tussen tariefhoogte en gebruik van een schaars (gemeentelijk) goed. Tot 1970 kwam in artikel 287 van de gemeentewet de bepaling voor dat de heffing zich moet richten naar het gebruik dat van de werken of inrichtingen wordt gemaakt. Hoewel deze bepaling in de tekst van de huidige gemeentewet niet meer voorkomt, is het niet de bedoeling van de wetgever geweest de intentie van deze bepaling te doen vervallen. Ook de Hoge Raad heeft zich in deze zin uitgesproken (zie onder andere H.R. 1 februari 1984, nr. 22 243, BNB 1984/129, Belastingblad 1984, blz. 176; zie ook KB 26 maart 1986, nr. 47, Belastingblad 1986, blz. 623 e.v.).

4. De rechtspositie van de kentekenhouders

De leden van de fracties van de P.v.d.A., de V.V.D. en het C.D.A. hadden behoefte aan nadere verduidelijking van de situatie waarin de gebruiker niet de kentekenhouders is.

Wij merken op dat in het gewijzigde wetsvoorstel zoveel mogelijk wordt getracht de potentiële complicaties van de door de vragenstellers bedoelde situatie te vermijden. Dat gebeurt door de bepalingen in het derde en het vierde lid van artikel 276a dat de (a-)belasting primair wordt geheven van degene die het voertuig heeft geparkeerd, dus van de gebruiker, waarbij als gebruiker mede wordt aangemerkt degene die de belasting voldoet of te kennen heeft gegeven de belasting te willen voldoen. Indien de belasting wordt betaald, is de procedure daarmee afgerond.

Pas als de belasting niet wordt betaald, verschijnt de kentekenhouders ten tonele doordat deze in dat geval – tenzij blijkt dat ten tijde van het parkeren een ander in het kentekenregister had moeten staan ingeschreven of dat sprake was van verhuur – wordt aangemerkt als degene die het voertuig heeft geparkeerd. In dat geval wordt de door de vragenstellers bedoelde situatie relevant.

Omtrent de positie van de kentekenhouders is inmiddels het nodige gezegd in het kader van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

Wij verwijzen in het bijzonder naar het gestelde in de memorie van antwoord bij dat wetsvoorstel omtrent verkoop en diefstal van het voertuig en omtrent het gebruik ervan door familieleden (Tweede Kamer 1987–1988, 20 329, nr. 6, blz. 11–12). De aldaar gegeven redenering komt er in het kort op neer dat de kentekenhouders in beginsel aansprakelijk mag worden gehouden voor hetgeen er met zijn voertuig geschiedt. Dit houdt in dat de kentekenhouders in geval van verkoop van zijn auto door middel van overlegging van het bewijs van overschrijving van het kenteken zal moeten aantonen dat de auto ten tijde van het

parkeren niet meer op zijn naam was gesteld, respectievelijk door overlegging van een afschrift van het proces-verbaal dat de auto is gestolen. Indien de auto vrijwillig aan een huisgenoot ter beschikking wordt gesteld, loopt de kentekenhouder daarmee het risico dat hij de door de huisgenoot verschuldigde maar niet betaalde parkeerbelasting voor zijn rekening moet nemen. De vraag of, dan wel hoe de kentekenhouder het verschuldigde bedrag van zijn huisgenoot wil terugvorderen, wordt beheerst door de regels van het burgerlijk recht. In die vraag behoeft de overheid niet te treden.

5. Diversen

In deze paragraaf gaan wij om te beginnen in op een drietal vragen van het lid van de R.P.F.-fractie. In de eerste plaats de vraag of de oorspronkelijke motieven voor de fiscalisering vanuit gemeentelijke kring van financiële aard waren, dan wel betrekking hadden op een meer doelmatige parkeerregulering. Wij verwijzen naar de brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten d.d. 28 oktober 1987 (kenmerk FEZ/9272 BESTUUR 87/238) aan de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer. In deze brief neemt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten nadrukkelijk afstand van het financiële motief en benadrukt dat voor haar voorop staat dat de fiscalisering een betere handhaving mogelijk maakt van de door de gemeente vastgestelde voorschriften met betrekking tot het betaald parkeren.

De tweede vraag van het lid van de R.P.F.-fractie had betrekking op de evaluatie van het Proefproject Parkeerordering (PPO) in de gemeente Utrecht en op de mogelijkheid tot voortzetting van dit project als structurele voorziening. Het PPO is eind 1986 geëvalueerd en afgesloten. De gemeente Utrecht heeft het project als zodanig niet voortgezet. Wel heeft de gemeente op grond van de resultaten van het PPO, dat uitsluitend betrekking had op de stadswijk Utrecht-Noord, besloten om in de gehele gemeente over te gaan tot de in het PPO beproefde vorm van parkeertoezicht. Daartoe zijn de in het kader van het PPO gerealiseerde uitbreiding van de parkeerwacht, alsmede de fysieke parkeerbelemmerende voorzieningen, zoals paaltjes, bloembakken en kettingen ter afsluiting van belanghebbendenparkeerplaatsen, gehandhaafd. Afgezien van de invoeringskosten, die voor een deel gedekt uit de (aanzienlijke) rijkssubsidie in het kader van het PPO, functioneert het nieuwe systeem van parkeertoezicht op een financieel sluitende wijze.

De derde vraag van het fractielid van de R.P.F. luidde of er thans gemeenten zijn, die winst maken op het betaald parkeren.

Er zijn ons uit het min of meer recente verleden enkele gemeenten bekend, die opbrengst van een onderdeel van het betaald parkeren, namelijk het deel dat betrekking heeft op het parkeren bij parkeermeters en -automaten, voorzover toereikend hebben aangewend voor het (gedeeltelijk) afdekken van de exploitatieverliezen van parkeergarages, -kelders en -dekken.

De leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie vragen om herziening van de regelgeving betreffende het al dan niet vergoeden van de kosten van de kentekeninformatie van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW).

Zoals reeds gesteld is op bladzijde 17 van de memorie van antwoord, wordt dit aspect betrokken bij de ontwikkeling van het nieuwe systeem van kentekenregistratie en bij de studie naar de verzelfstandiging van de Rijksdienst voor het Wegverkeer.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
D. IJ. W. de Graaff-Nauta

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
N. Smit-Kroes