

Vergaderjaar 2013–2014

33 707

Voorstel van wet van het lid Kuiken houdende regels voor het vaststellen van parkeertarieven per minuut bij kortdurend parkeren (Wet vaststelling parkeertarieven per minuut)

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 27 september 2013 en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 12 maart, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 15 augustus 2013 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Kuiken houdende regels voor het vaststellen van parkeertarieven per minuut bij kortdurend parkeren (Wet vaststelling parkeertarieven per minuut), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel verplicht particuliere aanbieders van parkeergelegenheden om de tarieven voor een parkeerperiode van ten hoogste vier uur, per minuut te heffen. Het doel van het wetsvoorstel is om te voorkomen dat betaald wordt voor niet gebruikte parkeertijd omdat de tariefstelling uitgaat van vaste tijdvakken.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het voorstel opmerkingen over de noodzaak tot wettelijk ingrijpen in de markt voor parkeren. Zij is van oordeel dat deze noodzaak niet is aangetoond en dat het voorstel daarom nader bezien zou moeten worden. Tevens maakt zij een opmerking over de invoeringstermijn.

1. Noodzaak tot wettelijk ingrijpen

De aanleiding voor het wetsvoorstel is blijkens de toelichting het ongenoegen van burgers die voor meer parkeertijd betalen dan daadwerkelijk gebruikt wordt omdat bij de tariefstelling tijdvakken worden gehanteerd. De indiener stelt dat het principieel onwenselijk is dat particuliere aanbieders van diensten meer geld rekenen voor de dienst dan er daadwerkelijk aan dienst wordt geleverd. In veel sectoren is volgens de toelichting betalen naar gebruik al gemeengoed en worden

consumenten adequaat beschermd tegen bedrijven en instanties die diensten verlenen. Als voorbeelden hiervan worden genoemd bellen, benzine en drinkwater.

Het wetsvoorstel ziet op private aanbieders van parkeergelegenheid. Om de verantwoordelijkheid van de overheid, en meer in het bijzonder die van de wetgever, in te zetten voor ingrijpen in de markt moet naar het oordeel van de Afdeling aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Er moet sprake zijn van een evident falen van de markt dat marktpartijen niet effectief zullen kunnen of willen aanpakken. Voorts moet er een maatschappelijk belang in het geding zijn dat, op zichzelf gezien, voldoende gewicht heeft om overheidsoptreden te rechtvaardigen. Daarnaast moet duidelijk zijn dat de overheid in staat is om het desbetreffende probleem effectief aan te pakken en tevens dat wetgeving daarvoor de meest aangewezen weg is, waarbij er voor deze aanpak geen juridische belemmeringen bestaan en er geen sprake mag zijn van ongewenste neveneffecten.

De Afdeling zal het voorstel beoordelen mede vanuit deze voorwaarden.

a. Falen van de markt?

De indiener beoogt met het voorstel te bereiken dat wordt betaald voor daadwerkelijk gebruik van de parkeerplaats door betalen per minuut verplicht te stellen. Het voorstel betekent een beperking van de vrijheid die marktpartijen toekomt. Ingrijpen in de markt is pas dan gerechtvaardigd als er dwingende redenen zijn van algemeen belang om dit ingrijpen te rechtvaardigen. Het enkele feit dat burgers zich ergeren aan de tariefstructuur en de hoogte van de tarieven voor betaald parkeren betekent volgens de Afdeling niet dat sprake is van evident falen van de markt en is op zichzelf gezien onvoldoende zwaarwegend om overheids-optreden in de private markt te rechtvaardigen.

De toelichting vermeldt voorts als argument dat de consument onvoldoende keuzemogelijkheden heeft omdat er in de meeste gevallen sprake is van één aanbieder van parkeergelegenheid (plaatsgebonden monopolie). Dit is volgens de indiener voldoende aanleiding om de consument te beschermen tegen oneerlijke tarieven (consumentenbescherming).

Ten aanzien van het veronderstelde plaatsgebonden monopolie merkt de Afdeling op dat feitelijke informatie op basis van empirisch onderzoek in de toelichting ontbreekt. Hierdoor is het niet goed mogelijk een oordeel te geven over de omvang en ernst van de problematiek. Wat de keuze van parkeerders betreft blijkt uit onderzoek van de ANWB dat een groot deel van de parkeerders (een derde tot de helft) zijn parkeergedrag aanpast aan de parkeertarieven van een parkeergelegenheid: men parkeert liever iets verder weg van de eindbestemming, als daarmee parkeergeld kan worden bespaard. Indien voldoende consumenten bereid zijn om hun gedrag aan te passen op grond van de prijs die zij moeten betalen, oefenen zij daarmee druk uit op aanbieders (marktwerking).

Het is inherent aan de vrije marktsector dat private aanbieders winst maken bij het aanbieden van diensten zoals betaald parkeren. Parkeren is geen dienst van algemeen belang waarbij een winstoogmerk is uitgesloten. De stelling in de toelichting dat het onwenselijk is dat aanbieders van diensten meer geld rekenen voor de dienst dan er daadwerkelijk aan dienst wordt geleverd behoeft daarom nuancering. Ook de opmerking dat de wet als doel heeft de uitwas van het teveel betalen door een consument die parkeert te bestrijden omdat de indiener deze extra inkomsten voor de instantie een onverdedigbaar neveneffect vindt,

miskent het feit dat het een private aanbieder van een dienst vrij staat om winst te maken.

Het evident falen van deze markt dat overheidsingrijpen om redenen van algemeen belang noodzakelijk is, wordt in de toelichting niet aangetoond. Daarnaast ontbreekt er een feitelijke onderbouwing van de omvang van het vermeende plaatsgebonden monopolie en de beperkte keuzemogelijkheid voor parkeerders.

De indiener is van mening dat er bij parkeren veelal sprake is van het ontbreken van een gezond aantal aanbieders van parkeerdiensten. 98% van de parkeerplaatsen is in handen van de gemeente, en slechts 2% is in handen van commerciële parkeeraanbieders¹. Vandaar dat de indiener van mening is dat er in de meeste gevallen dat iemand parkeert, er sprake is van een plaatsgebonden monopolie. De indiener miskent niet het recht van exploitanten om winst te maken met parkeergarages. Daarom beoogt de indiener niets anders dan alle automobilisten in Nederland het recht te geven om naar daadwerkelijk gebruik af te rekenen voor parkeren, zodat er meer transparantie komt in de prijzen die de exploitanten en gemeentes vragen voor parkeren, waardoor de consument betaalt naar daadwerkelijk gebruik. De indiener beoogt op geen enkele andere wijze via deze wetten beperkingen op te leggen omtrent de hoogte van de parkeertarieven. Dat is en blijft een zaak van de exploitant of gemeente.

b. Parkeerbeleid

In het advies over het voorstel van wet dat ziet op het vaststellen van parkeerbelasting per geparkeerde minuut heeft de Afdeling erop gewezen dat het voeren van parkeerbeleid een autonome verantwoordelijkheid is van de gemeenten. «Adequate parkeervoorzieningen zijn van wezenlijk belang voor de leefbaarheid en een goede bereikbaarheid van binnensteden. Daarnaast kan het parkeerbeleid niet los worden gezien van het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening, het milieu en de economie. De optimale mix van maatregelen op deze beleidsterreinen is afhankelijk van de lokale situatie en behoort daarom tot de gemeentelijke autonomie.»

Een gemeente kan bij het vaststellen van zijn parkeerbeleid kiezen voor het zelf aanbieden van parkeergelegenheid, of het mogelijk maken dat private partijen parkeergelegenheid aanbieden. Indien wordt overgegaan tot het toestaan van private exploitatie kan een gemeente in het kader van het parkeerbeleid afspraken maken met de aanbieder over de tariefstructuur die deze hanteert, om zo te voorzien in adequate parkeervoorzieningen. Daarnaast is het aan gemeenten om ervoor te zorgen dat publieke locaties goed bereikbaar zijn en dat het openbaar vervoer aantrekkelijk is en blijft.

Het staat de consument vervolgens vrij om van de particuliere parkeergarages gebruik te maken of te kiezen voor een alternatief, zoals parkeren op straat, het gebruik van het openbaar vervoer of parkeren en reizen (P+R). Uit onderzoek blijkt dat zowel binnen als buiten stedelijke gebieden parkeren op straat het meest voorkomt (42%). Ook parkeert men redelijk vaak op een parkeerterrein (35%). De parkeergarage wordt minder vaak gebruikt (18% in buitenstedelijke en 22% in stedelijke gebieden). Dit betekent dat de meerderheid van de parkeerders gebruik maakt van parkeergelegenheid die door de gemeente wordt aangeboden. In de

¹ Crow publicatie, van parkeerbeheer naar mobiliteitsmanagement.

toelichting wordt niet ingegaan op deze cijfers, noch op de vraag of wettelijk ingrijpen in de particuliere markt op grond hiervan noodzakelijk is.

Daarnaast heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief aan de Tweede Kamer gestuurd naar aanleiding van de motie van Dijksma c.s. waarin is verzocht om in overleg te treden met lokale overheden en particuliere eigenaren van parkeergelegenheden, teneinde afspraken te maken over eerlijk betalen en betaalgemak. In deze brief geeft de minister aan dat het vaststellen van de parkeertarieven een autonome bevoegdheid is van de lokale overheden en dat hij geen aanleiding ziet voor ingrijpen door het Rijk. Wel heeft hij de motie onder de aandacht gebracht van de gemeenten door middel van een brief aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en een brief aan Vexpan, als platform voor het parkeren in Nederland en particuliere eigenaren van parkeergelegenheden. Uit de toelichting wordt niet duidelijk wat de laatste stand van zaken hierin is en waarom de resultaten van deze initiatieven niet worden afgewacht.

De indiener dient twee wetten tegelijk in die zowel in het gemeentelijk als het private domein betalen per minuut bij parkeren regelt. De gehele parkeermarkt is daarmee afgedekt en er ontstaat geen verschil in benadering tussen beide markten. De argumenten van de Afdeling die betrekking hebben op de noodzaak om alleen in de private parkeermarkt in te grijpen worden daarmee ondervangen. De indiener beoogt op geen enkele wijze de hoogte van de tarieven te willen reguleren. Dat is en blijft het domein van de gemeentes en exploitanten. Op grote schaal wordt nog steeds betaald voor parkeerminuten die niet worden gebruikt. De indiener is van mening dat de motie Dijksma en c.s. niet het gewenste effect heeft gehad; eerlijker betalen voor parkeren. In de ogen van de consument en de indiener is dat betalen per minuut en niet per kwartier of twintig minuten.

c. Effectiviteit en neveneffecten

De laatste jaren hebben private exploitanten initiatieven ondernomen om tarieven per kleinere eenheden te berekenen. Zo rekent Q-park, een grote aanbieder van parkeergelegenheid, niet langer per uur maar per kwartier of per twintig minuten af. Ook bieden aanbieders zoals Yellowbrick de mogelijkheid om per minuut te betalen. De toelichting gaat niet in op deze ontwikkelingen. Tevens blijkt uit het onderzoek van de ANWB dat bij de mogelijkheid om per minuut te betalen van belang is, dat de tarieven voor per minuut parkeren omgerekend naar een uur hoger kunnen uitvallen, dan in de huidige situatie. Het is aannemelijk en voorzienbaar dat burgers duurder uit zijn bij betaald parkeren per minuut, omdat de exploitant de tarieven zou kunnen verhogen om dezelfde winstmarges te behouden. De exploitanten van parkeergelegenheden hebben dit overigens al aangegeven. Een private exploitant van een parkeergarage of parkeerterrein zal bij het vaststellen van zijn tariefstructuur namelijk uitgaan van een model waarin hij voldoende verdient aan de exploitatie. Dit betekent dat betaald parkeren per minuut door dit wetsvoorstel in veel gevallen naar verwachting niet goedkoper zal worden, mogelijk zelfs duurder. In de toelichting wordt niet ingegaan op dit mogelijke neveneffect. Het risico bestaat dat door het voorstel de ergernis over het betalen per tijdvak afneemt, maar dat de ergernis over de hoogte van de tarieven voortduurt en mogelijk zelfs toeneemt. De Afdeling is er niet van overtuigd dat dit voorstel daadwerkelijk zal leiden tot een effectieve aanpak van het ongenoegen van burgers over de tariefstructuur en de hoogte van de tarieven. Op grond daarvan is de Afdeling er dan ook niet van overtuigd

dat, nu de indiener niet voornemens is de hoogte van de tarieven in de vrije marktsector vast te leggen, wetgeving de meest aangewezen weg is.

De indiener is van mening dat de Afdeling het woord duurder hier verkeerd interpreteert en voorbij gaat aan het feit dat de meeste consumenten menen dat ze nu duurder uit zijn omdat ze betalen voor niet-gebruikte parkeerminuten. De parkeerder gaat met deze wet betalen naar wat hij daadwerkelijk heeft gebruikt. Daarbij zal het uitgangspunt van de exploitant zijn om niet minder omzet te genereren, maar minimaal evenveel. De parkeerder zal met deze wet minder betalen bij kort parkeren en meer betalen bij lang parkeren. De indiener is zich ervan bewust dat dit het waarschijnlijke effect is en accepteert dit effect. 68% van de respondenten van het ANWB onderzoek geeft aan dit effect voor lief te nemen als er maar betaald kan worden per minuut. De indiener concludeert daarom dat een ruime meerderheid voorstander is van betalen per minuut. Tenslotte wil de indiener erop wijzen dat met betalen per minuut er eindelijk prijstransparantie ontstaat op een markt die gedomineerd wordt door enkele aanbieders. De consument krijgt daardoor de kans de prijs op gelijke voorwaarden te vergelijken, en dat zal de marktwerking ten goede komen.

d. Conclusie

Het wetsvoorstel leidt tot het ingrijpen door de wetgever in een private verhouding tussen aanbieders van een dienst en consumenten. Met een dergelijk ingrijpen dient de wetgever terughoudend te zijn. Overheidsingrijpen is uitsluitend aangewezen in die gevallen waar sprake is van evident falen van de markt zodat ingrijpen uit het oogpunt van zwaarwegend algemeen maatschappelijk belang noodzakelijk en gerechtvaardigd is. De toelichting mist een feitelijke onderbouwing van dit evidente falen van de markt. Daarmee ontbreekt de noodzaak tot wettelijk ingrijpen in deze markt. Tevens doorkruist een dergelijk wettelijk ingrijpen het gemeentelijke parkeerbeleid. Ook op dit punt mist de toelichting een overtuigende motivering van de noodzaak van het wettelijk ingrijpen. Daarnaast is het niet aannemelijk dat de ergernis van de consument over de tariefstructuur en de hoogte van de parkeertarieven met dit voorstel effectief zal worden weggenomen gelet op de te verwachten neveneffecten.

De Afdeling adviseert daarom het voorstel nader te bezien.

Onverminderd het vorengaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Invoeringstermijn

Het wetsvoorstel treedt 5 jaar na de bekendmaking ervan in werking. In de toelichting staat dat deze periode gekozen is omdat dit afdoende zou moeten zijn om het leeuwendeel van de bestaande parkeerapparatuur en daarbij behorende software aan te passen aan de nieuwe situatie. In het voorstel met betrekking tot het aanbieden van parkeren door gemeenten wordt in de toelichting gesteld dat uit eigen onderzoek van de indiener bij een aantal gemeenten en navraag bij de kennisplatform voor parkeren Vexpan blijkt dat de afschrijftermijn van parkeerapparatuur 5 tot 10 jaar bedraagt, afhankelijk van de gemeente. In de toelichting bij het voorliggende voorstel wordt niet ingegaan op de vraag waarom de afschrijvingsstermijn voor private exploitanten anders ligt dan voor gemeenten. Tevens wordt geen kwantitatieve onderbouwing gegeven voor de stelling dat na vijf jaar het leeuwendeel van de bestaande middelen kan worden aangepast.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

De indiener deelt de mening van de Afdeling dat de voorgestelde overgangstermijn niet optimaal is. Om betalen per minuut mogelijk te maken zal het in bijna alle gevallen gaan om een kleine softwarematige aanpassing van bestaande betaalautomaten, vergelijkbaar met reguliere aanpassingen van tarieven. De indiener kiest er daarom voor af te zien van eerbiedigende werking en in de plaats daarvan een overgangstermijn van 1 jaar in de wet op te nemen, waarmee ook wordt aangesloten op de andere initiatiefwet van de indiener die betalen per minuut voorschrijft in het gemeentelijk domein. De indiener is van mening dat de Afdeling de kern van het wetsvoorstel veel te zwaar uitlegt. De kern is en blijft dat louter wordt geregeld dat er per minuut wordt afgerekend, en dat alle andere aspecten van de bedrijfsvoering, waaronder de hoogte van de tarieven, een zaak blijven van zowel gemeenten als parkeerexploitanten.

*De Vice-President van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Kuiken