

Vergaderjaar 2012–2013

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Probleemschets

De indiener vindt het onwenselijk dat aanbieders van diensten meer geld rekenen voor de dienst dan er daadwerkelijk aan dienst wordt geleverd. In veel sectoren is betalen naar gebruik al gemeengoed en worden consumenten adequaat beschermd tegen bedrijven en instanties die diensten verlenen. Bellen betaal je per seconde, benzine betaal je per milliliter, drinkwater betaal je per liter. Maar bij parkeren wordt er betaald per tijdvak vastgesteld door de aanbieder. Hierdoor is er vaak sprake van onnodige betaling voor niet gebruikte parkeertijd en dat vindt de indiener principieel een ongewenste situatie. Een logische oplossing hiervoor is dat zo eerlijk mogelijk wordt afgerekend naar daadwerkelijk gebruik. In de ogen van de indiener is dat afrekenen per minuut. Uit de jaarlijkse parkeermonitor van Detailhandel Nederland blijkt dat de huidige praktijk van betalen per tijdvak één van de majeure ergernissen is bij parkeren.¹ Datzelfde beeld komt naar voren in de enquête die de ANWB² in 2013 heeft gehouden onder haar leden. 68% van de respondenten zou liever betalen per minuut. Deze uitkomsten zijn voor de indiener ondersteuning voor haar standpunt dat bij de levering van diensten betalen naar daadwerkelijk gebruik de norm moet zijn en dat de huidige praktijk waarbij aanbieders zelf hun tarieven bepalen, enige inkadering behoeft om oneigenlijke betaling voor niet gebruikte diensten te voorkomen.

Een tweede argument voor het instellen van betalen per minuut voor parkeren zit volgens de indiener in het feit dat in de meeste gevallen een parkeerder de facto geen keuze heeft bij welke aanbieder geparkeerd wordt. Het parkeren gebeurt in de meeste gevallen in de buurt van de bestemming van de automobilist. In een optimale situatie is er keuze uit straatparkeren waarvoor parkeerbelasting verschuldigd is aan de gemeente en een commerciële parkeerexploitant, waarvoor de parkeerdienst BTW plichtig is. Dan is er sprake van zeker twee aanbieders en in

¹ Parkeermonitor 2012 Detailhandel Nederland

² ANWB onderzoek parkeren 2013

theorie sprake van concurrentie. In de meeste gevallen is er echter sprake van één aanbieder van parkeergelegenheid en daarmee de facto sprake van een plaatsgebonden monopolie. Een dergelijke beperking van de keuzemogelijkheid van consumenten vindt de indiener voldoende aanleiding om de consument – analoog aan andere dienstensectoren zoals reizen en telecom – te beschermen tegen oneerlijke tarieven waarbij voor niet gebruikte tijd wel betaling is vereist.

2. Oplossing

Het verplicht stellen van parkeertarieven per minuut zorgt ervoor dat er daadwerkelijk betaald wordt naar gebruik. Hiervoor wordt een tweetal wetten voorgesteld door het lid Kuiken. Een voorstel; *het voorstel van wet van het lid Kuiken tot wijziging van de gemeentewet houdende het heffen van parkeerkosten per het aantal geparkeerde minuten*, (Kamerstukken II 2012–2013, 33 587, nr. 2) beslaat het terrein van de publieke parkeeraanbieders en de vergoeding is derhalve een lokale parkeerbelasting. Het andere wetsvoorstel: *Voorstel van wet van het lid Kuiken houdende regels voor het vaststellen van parkeertarieven bij kortdurend parkeren (Wet vaststelling parkeertarieven per minuut)*, beslaat private parkeerdiensten die BTW plichtig zijn. Beide wetten tezamen beslaan het hele spectrum aan reguliere (auto)parkeerdiensten die de indiener onder het regime van betalen naar gebruik wil brengen waardoor de consument beter wordt beschermd tegen onterechte kosten.

3. Middel

Om parkeren per minuut mogelijk te maken dient de indiener de Wet vaststelling parkeertarieven per minuut in. Het wetsvoorstel dat betalen per minuut voor parkeerbelasting regelt in het gemeentelijke domein is reeds ingediend. Het onderliggende wetsvoorstel (Wet vaststelling parkeertarieven per minuut) bevat, in artikel 1, eerste lid, de volgende bepaling: *Het tarief voor het parkeren van een voertuig in een voor een ieder toegankelijke parkeergelegenheid, gedurende een aaneengesloten periode van ten hoogste vier uur, wordt indien het verschuldigde bedrag afhankelijk is van de gerealiseerde parkeerduur per keer, per minuut vastgesteld.* Deze bepaling is in ogen van de indiener afdoende om voor aanbieders van parkeerdiensten af te dwingen dat de tarieven voor een parkeerperiode van ten hoogste vier uur lang, per minuut worden geheven. Om aan specifieke invoeringsproblemen tegemoet te komen voorziet deze wet in een overgangperiode. De overgangperiode stelt aanbieders van parkeerdiensten in staat om binnen vijf jaar na inwerking-treding zijn apparatuur aan te passen of lopende parkeervereenkomsten uit te dienen c.q. aan te passen. Ook ziet de indiener de noodzaak om verschillende abonnementsvormen die potentieel voordeel opleveren voor consumenten, uit te sluiten van verplichte betaling per minuut. Daarom wordt reikwijdte van de bepaling in de wet beperkt tot een aaneengesloten parkeerduur van ten hoogste 4 uur per keer.

4. Handhaving en uitvoering

De indiener kiest voor handhaving vanuit het oogpunt van consumentenbescherming en sluit met deze wet daarom aan op de bestaande handhavingspraktijk zoals deze voortvloeit vanuit de Wet handhaving consumentenbescherming. Dit houdt in dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) wordt belast met het toezicht op de private parkeersektor en dat wordt aangesloten bij het boeteregime in de Wet handhaving consumentenbescherming. Overtreders kunnen een boete krijgen van maximaal € 450.000,-. In het Voorstel van wet van het lid Kuiken tot wijziging van de gemeentewet houdende het heffen van parkeerkosten

per het aantal geparkeerde minuten, wordt ook aangesloten bij het vigerende toezicht op de Gemeentewet. Omdat gemeentes worden geacht zich aan de Gemeentewet te houden, voorziet de indiener van die wet geen noodzaak tot het beleggen van extra toezicht. De indiener is van mening dat in beide wetten een evenredige en proportionele sanctio-nering is opgenomen.

De indiener kiest voor een overgangperiode van vijf jaar na inwerking-treding van de wet. De periode van vijf jaar is in de ogen van de indiener afdoende om het leeuwendeel van de bestaande parkeerapparatuur³ en daarbij horende software aan te passen aan de nieuwe situatie. Moderne parkeerautomaten zijn via een softwareaanpassing geschikt te maken voor betalen per minuut. Maar de oudere apparaten moeten fysiek worden aangepast of worden vervangen door nieuwe apparaten. De indiener verwacht met deze ruime overgangperiode versnelde afschrij-vingen te voorkomen. Reeds lopende overeenkomsten voor parkeerex-ploitatie tussen gemeentes en parkeerexploitanten zijn door de ruime overgangperiode grotendeels gevrijwaard van tussentijdse aanpassingen omdat deze overeenkomsten in de regel een periode van 4 jaar beslaan. De indiener denkt hiermee extra invoeringskosten voor aanbieders van parkeerdiensten zoveel mogelijk te voorkomen door voldoende redelijkheid in acht te nemen jegens parkeerexploitanten en gemeentes die aanbestedingen zijn aangegaan voordat de wet inwerking is getreden. Verder wordt in de wet tegemoet gekomen aan het feit dat er vaststaande afschrijftermijnen op parkeerapparatuur worden gehanteerd.

De indiener verwacht dat deze wetswijziging bijdraagt aan verdere digitalisering van het betaald parkeren via applicaties en mobiele telefoons omdat via die weg het eenvoudigst per minuut kan worden afgerekend. De indiener doet wel een dringend beroep op instanties die in de periode van wetsbehandeling overwegen hun parkeersysteem te vernieuwen, alvast rekening te houden met het feit dat op termijn per minuut moet worden afgerekend. De indiener wijst er tevens op dat er momenteel al geen belemmering is voor de instanties om betalen per minuut in te stellen. De indiener is van mening dat deze wet een extra aanleiding kan zijn om versneld over te gaan tot betalen per minuut, wat de indiener zal toejuichen. Dat kan via een aanpassing van de bestaande software van parkeerautomaten. De indiener wil ook benadrukken dat de verdere invulling van het parkeerbeleid ten principale een aangelegenheid blijft van de instantie en dat het de indiener alleen te doen is de consument het recht te geven te betalen naar het daadwerkelijke gebruik.

5. Financiële onderbouwing; administratieve lasten en kosten toezicht

De indiener verwacht per saldo een kleine tijdelijke toename van administratieve lasten die het gevolg zijn van deze wet. De tijdelijkheid zit in het feit dat aanbieders van parkeerdiensten eenmalig aanpassingen moeten doen. Na het verstrijken van de overgangperiode zullen alle voor deze wet relevante parkeerdiensten onder het nieuwe regime vallen en is er geen sprake meer van extra kosten vergeleken met de huidige praktijk. De overgangperiode zoals deze is vormgegeven in dit wetsvoorstel voorkomt dat lopende aanbestedingen moeten worden aangepast en dat veel lopende afschrijvingen versneld moeten worden ingelost. Een klein deel van de afschrijving zal wel versneld moeten worden genomen omdat

³ parkeermeters, parkeerautomaten met inbegrip van verzamelparkeermeters en hetgeen naar maatschappelijke opvatting overigens onder parkeerapparatuur wordt verstaan, waaronder ook voorzieningen ten bate van de gemeente voor digitale betaling van parkeergelden, belparkeren en digitale applicaties.

de termijn van 5 jaar in enkele gevallen ontoereikend zal zijn. Verouderde parkeerautomaten die niet softwarematig zijn aan te passen naar betalen per minuut zullen uiterlijk voor het verstrijken van de overgangperiode moeten worden vervangen. Voor de overige automaten, de overgrote meerderheid aan parkeerautomaten, volstaat een eenvoudige aanpassing van de software. De indiener kan niet aangeven hoe hoog de extra afschrijvingen zullen zijn omdat onbekend is om exact hoeveel verouderde automaten het betreft die niet softwarematig zijn aan te passen. De indiener wil er wel op wijzen dat de kans groot is dat verouderde parkeerapparatuur die niet softwarematig zijn aan te passen na verloop van de periode van eerbiedigende werking als afgeschreven te boek zullen staan. In die gevallen is er geen sprake van lastenverzwaring maar van economische noodzaak tot vervanging van afgeschreven apparatuur. Tevens is het kostenverhogend effect van aanpassing van de software minder groot dan lijkt omdat in de reguliere bedrijfsvoering van parkeerexploitanten en gemeentes geregeld softwarematige aanpassingen en prijsaanpassingen worden gedaan, bijvoorbeeld bij de reguliere prijsaanpassingen.

De indiener wil erop wijzen dat instanties die parkeerdiensten aanbieden, reeds zelf verantwoordelijkheid zijn voor de kosten van het parkeertoezicht en daarmee ook zelf aan zet zijn te kiezen voor de meest doelmatige methode van handhaving. Veel aanbieders kiezen derhalve voor betaling achteraf of abonnementen. De indiener ziet ook geen reden te veronderstellen dat instanties inkomstenderving zullen hebben die onverdedigbaar is. Het klopt dat instanties momenteel inkomsten genereren omdat automobilisten meer betalen dan strikt aan parkeertijd wordt verbruikt. Die inkomsten verliezen ze in de toekomst, maar dat beoogt de indiener juist met deze wet omdat in haar ogen die inkomsten voortvloeien uit tactisch prijsbeleid waar de consument de dupe van is. Uit onderzoek van Parkline blijkt dat per parkeeractie gemiddeld € 2,- teveel wordt betaald door de parkeerder⁴. Deze wet heeft als doel deze uitwas te bestrijden omdat de indiener deze extra inkomsten voor de instantie een onverdedigbaar neveneffect vindt.

De indiener acht de kans groot dat vijf jaar na inwerkingtreding in principe alle aanbieders van parkeerdiensten, veelal grote concerns met per concern meerdere garages, over zijn gegaan op betalen per minuut en dat de benodigde handhaving capaciteit daardoor minimaal zal zijn. De handhavingskosten voor de ACM zijn naar verwachting maximaal € 15.000,- euro.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Het artikel houdt in dat bij kortdurend parkeren de werkelijk gebruikte tijd dient als basis voor het te betalen bedrag. De berekening dient dan ook plaats te vinden aan de hand van een tarief per minuut. De hoogte van het tarief wordt niet geregeld. Zoals reeds in het betalingsverkeer gebruikelijk is bij contante betaling, zal afronding van de verschuldigde bedragen op 0 of 5 eurocent mogelijk zijn.

De exploitant van de parkeergelegenheid kan bij zijn tariefstelling ook (blijven) differentiëren naar dag van de week of naar dagdeel. Denkbaar is dat op sommige locaties parkeren in de avonduren per tijdseenheid voordeliger is dan overdag. Dag-, week-, of avondkaarten of abonnementen die betrekking hebben op een langere parkeerduur dan 4 uur blijven buiten de toepassing van het artikel. Abonnementen die betrekking

⁴ Park-line factsheet Parkeren in Nederland

hebben op meerdere malen parkeren voor een maximale aaneengesloten tijdsduur van minder dan vier uur – abonneementhouder mag bijvoorbeeld tegen een vast bedrag elke dag tussen 13 en 16 uur parkeren- vallen eveneens buiten artikel 1. In dat geval is het verschuldigde bedrag niet gerelateerd aan de (daadwerkelijk gerealiseerde) parkeerduur per keer. In het tweede lid is bepaald dat het eerste lid niet geldt indien er ingevolge artikel 225, eerste lid, van de Gemeentewet een parkeerbelasting wordt geheven. Voor de berekening van parkeerbelastingen bevat het initiatief wetsvoorstel van het lid Kuiken tot het vaststellen van parkeerbelasting per geparkeerde minuut (Wet parkeerbelasting per minuut) (Kamerstukken II 2012–2013, 33 587, nr. 2)) reeds een voorziening met een gelijke strekking.

Artikel 2

Het toezicht op de naleving en de handhaving wordt geregeld via een aanvulling op de bijlage bij de Wet handhaving consumentenbescherming. In artikel 2.2 van die wet is bepaald dat de ACM belast is met de handhaving van de wettelijke bepalingen bedoeld in de onderdelen a en b van de bijlage bij die wet. Artikel 2.4 bepaalt vervolgens dat de bij besluit van de ACM aangewezen personen belast zijn met het toezicht op de naleving van de bepalingen waarvoor de ACM is belast met de handhaving. Door artikel 1 van dit wetsvoorstel toe te voegen aan onderdeel b van de bijlage is aldus voorzien in het toezicht op de naleving en de handhaving. De ACM kan optreden bij een overtreding van artikel 1. Dat betekent dat bij een handelen of nalaten dat in strijd is met dat artikel en dat schade toebrengt of kan toebrengen aan de collectieve belangen van consumenten, de ACM handhavend kan optreden. In paragraaf 3 van de Whc is de bestuursrechtelijke handhaving ten aanzien van de wettelijke bepalingen, bedoeld in onderdeel b van de bijlage, geregeld. De ACM kan een bindende aanwijzing geven of een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. De boete bedraagt maximaal € 450 000.

Artikel 4

De inwerkingtredingstermijn laat voldoende ruimte voor het zo nodig aanpassen van vergunningen en contracten aan de eis van artikel 1. Een termijn van vijf jaar is tevens een redelijke termijn voor aanpassing of vervanging van parkeerapparatuur die nog niet is ingesteld op vaststelling van het verschuldigde bedrag aan de hand van een tarief per minuut.

Kuiken