

# 17. Groene parkeerbelastingen in binnen- en buitenland

R.H. KASTELEIN LL.M.

Een steentje bijdragen aan een beter klimaat kan op talrijke manieren. Ook lokale overheden kunnen hun belastingen inzetten in hun duurzaamheidsbeleid. In deze beschouwing gaat de auteur in op de inzet van parkeerbelastingen als verduurzamingsinstrument. Zowel binnenlandse als buitenlandse beperkingen, mogelijkheden en ontwikkelingen op het gebied van de 'groene parkeerbelastingen' komen aan bod.

## 1. Inleiding

Klimaatverandering is een grote uitdaging. In het recente Klimaatpact van Glasgow hebben bijna tweehonderd landen met elkaar afgesproken de opwarming van de aarde te beperken tot anderhalve graad ten opzichte van het pre-industriële tijdperk.<sup>1</sup> Dit is in lijn met de geformuleerde doelstellingen in het welbekende Akkoord van Parijs.<sup>2</sup> Nederland wil tot de kopgroep binnen Europa behoren als het gaat om tegengaan van opwarming van de aarde. Met een CO<sub>2</sub>-reductie van ten minste 55% in het jaar 2030 is het klimaatdoel extra aangescherpt. Een van de middelen om dit doel te bereiken, is het streven om in uiterlijk 2030 alle nieuwe auto's emissieloos te laten zijn.<sup>3</sup>

Zowel op mondiale en nationale schaal, alsook op regionale en plaatselijke schaal worden maatregelen getroffen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Zo krijgen gemeenten in het Nederlandse Klimaatakkoord een belangrijke rol toebedeeld bij het vervullen van onder meer de volgende doelstellingen op het terrein van verduurzaming van mobiliteit:

- meer emissieloze zones in grotere gemeenten;
- meer openstellen van elektrische deelauto's;
- meer laadpalen voor elektrische auto's;
- een duurzamere personenmobiliteit, onder andere middels meer duurzame (alternatieve) vervoersmiddelen;
- een duurzamer parkeerbeleid.<sup>4</sup>

Ook belastingen kunnen een rol spelen in het behalen van klimaatdoelstellingen door overheden. De klassieke rol van belastingen is het behalen van opbrengst waarmee vervolgens het duurzaamheidsbeleid kan worden bekostigd. Anderzijds kunnen belastingen ook regulerend worden ingezet. Een voorbeeld is de recent ingevoerde CO<sub>2</sub>-heffing voor de industrie in Nederland. Ook op lokaal niveau kunnen overheden hun belastingen inzetten voor te behalen duurzaamheidsdoelstellingen.<sup>5</sup>

In deze beschouwing komt meer specifiek aan bod de parkeerbelastingen en de daarmee samenhangende wet- en regelgeving als (potentieel) verduurzamingsinstrument, hierna door mij aangeduid als 'groene parkeerbelastingen'. Al geruime tijd ligt een conceptwetsvoorstel klaar dat differentiatie van parkeerbelastingtarieven naar milieukenmerken van voertuigen mogelijk moet gaan maken (hierna aangeduid met 'groene tariefdifferentiatie').<sup>6</sup> Hoewel in het Klimaatakkoord de introductie ervan – op uiterlijk 1 januari 2021 – werd toegezegd<sup>7</sup>, heeft verdere behandeling van het wetsvoorstel nooit plaatsgevonden. Ondertussen spelen meerdere gemeenten via andere wegen in op verduurzaming door middel van de parkeerbelasting. Bespreking van de huidige stand van zaken in Nederland vindt plaats in paragraaf 2 van deze beschouwing.

Ook in het buitenland maken de parkeerbelastingen deel uit van duurzaamheidsbeleid. Diverse voorbeelden worden beschreven in paragraaf 3. De voorbeelden kunnen mogelijk als inspiratie dienen voor de Nederlandse context.

1 Klimaatpact van Glasgow van de Verenigde Naties (2021), te downloaden van [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int).

2 Parijse Klimaatakkoord van de Verenigde Naties (2015), te downloaden van [www.unescwa.org](http://www.unescwa.org).

3 Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', te downloaden van [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

4 Nederlands Klimaatakkoord (2019), te downloaden van [www.klimaatakkoord.nl](http://www.klimaatakkoord.nl).

5 Voor een overzicht, zie bijvoorbeeld A.W. Schep, 'Duurzaamheid en lokale belastingen', in: G. van Nijendaal en B. Leurs, *Verduurzaming. En nu de kosten nog*, Den Haag: ROB 2018.

6 'Ontwerpvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet in verband met differentiatie van parkeertarieven naar uitlaatgasemissies van een voertuig' (op 28 februari 2019 ter consultatie gepubliceerd op [www.inter-netconsultatie.nl](http://www.inter-netconsultatie.nl)).

7 Nederlands Klimaatakkoord (2019), p. 54.

In paragraaf 4 analyseer ik welke lessen men kan trekken uit de eerder besproken binnen- en buitenlandse ontwikkelingen. Hierbij staan vijf punten centraal, te weten 1) de bijdrage van groene parkeerbelastingen aan klimaatdoelstellingen, 2) de uitvoeringsaspecten, 3) discriminatie van buitenlandse parkeerders, 4) financiële consequenties voor lokale overheden en 5) de deniverende werking van groene parkeerbelastingen. Uit de analyse van genoemde punten volgt wat de sterke en zwakke plekken van de varianten van groene parkeerbelastingen zijn, en in hoeverre ze passen in de Nederlandse context. Paragraaf 5 bevat een conclusie.

De inventarisatie van mogelijkheden, die in deze beschouwing aan bod komt, geeft meer inzicht in hoeverre parkeerbelastingen kunnen bijdragen aan beperking van de uitstoot van broeikasgassen. Het geeft tevens een vernieuwende kijk op het eerdergenoemde Nederlandse wetsvoorstel. Zo volgt bijvoorbeeld uit (nationaal en internationaal) onderzoek dat groene parkeerbelastingen een positieve klimaatimpact kunnen hebben.

## 2. Groene parkeerbelastingen in Nederland

Eerst zal ik kort ingaan op de achtergrond en het karakter van de parkeerbelastingen.

### 2.1 Parkeerbelastingen: hoe zit dat?

Nederlandse gemeenten kunnen twee verschillende typen parkeerbelastingen invoeren:

- enerzijds een belasting voor het parkeren van een voertuig op straat ('betaald parkeren' of 'straatparkeren'); en
- anderzijds een belasting op basis van een verleende parkeervergunning ('vergunningparkeren').<sup>8</sup>

Parkeerbelastingen zijn te kenschetsen als algemene belastingen. De opbrengst vloeit namelijk naar de algemene middelen, waardoor gemeenten vrij zijn in de besteding ervan. De heffingsmaatstaven waarnaar gemeenten de tarieven kunnen variëren, zijn wettelijk limitatief voorgeschreven. Het betreft de parkeerduur<sup>9</sup>, de parkeertijd<sup>10</sup>, de ingenomen oppervlakte en de ligging van de terreinen of weggedeelten.<sup>11</sup> Binnen deze categorieën hebben gemeenten de vrijheid om de tarieven naar eigen wens vast te stellen.

Het is dus bijvoorbeeld mogelijk om het parkeren van grotere auto's zwaarder te belasten dan het parkeren van kleinere auto's. Dit kan men in het licht van klimaatdoel-einden als voordeel zien, omdat grotere voertuigen over het algemeen meer CO<sub>2</sub> uitstoten dan kleinere voertuigen.

Nadeel is dat lang niet alle grotere voertuigen ook automatisch milieuvriendelijker zijn. Bij deze vorm van differentiatie kan daarom een groep parkeerders ten onrechte worden benadeeld.

### 2.2 Een 'milieuvriendelijk' karakter?

In Nederland kunnen gemeenten parkeerbelastingen heffen in het kader van parkeerregulering. Dat parkeerbelastingen bedoeld zijn als instrument voor gemeenten om het parkeren te reguleren, volgt uit de letterlijke tekst van de wet.<sup>12</sup> Gelet op die reguleringsdoelstelling kunnen gemeenten ervoor kiezen de parkeerbelasting slechts in een bepaald gedeelte van de gemeente te heffen, of per gebied te differentiëren in tarieven. Worden parkeerbelastingen voor een ander doel dan regulering ingezet, dan kan sprake zijn van *détournement de pouvoir*.<sup>13</sup> Een voorbeeld hiervan is wanneer gemeenten parkeerbelastingen heffen op zo'n manier dat in feite privaatrechtelijke huurpenningen in rekening worden gebracht.<sup>14</sup> Met het nastreven van klimaatdoelstellingen door middel van de parkeerbelasting lijkt geen sprake te zijn van misbruik van bevoegdheid. Dit vloeit voort uit de zogenoemde 'nieuwe vrijheid' die gemeenten hebben.<sup>15</sup> Deze vrijheid houdt kort gezegd in dat het gemeenten in beginsel is toegestaan om fiscaal beleid te voeren, tenzij de wetgever hierin beperkingen heeft opgelegd.

Men kan erover twisten of de inzet van parkeerbelastingen voor klimaatdoelstellingen wenselijk is. Aan de ene kant zijn parkeerbelastingen oorspronkelijk niet in het leven geroepen om in te spelen op verduurzamingsopgaven van gemeenten.<sup>16</sup> Aan de andere kant kan men in parkeerbelastingen juist wel een verduurzamingskarakter herkennen. Immers, over het algemeen zijn auto's (vooralsnog) milieuvriendelijk. Het belasten van parkeren kan als extra prikkel fungeren voor alternatieve vormen van vervoer zoals het openbaar vervoer. Zo bezien zijn parkeerbelastingen op zichzelf al 'groene belastingen', al was dit niet het oorspronkelijke idee achter de invoering van deze heffing.

### 2.3 Van 'groen probeersel' in het verleden...

In het verleden is al eens een poging gedaan om door middel van aanpassing van de parkeerbelastingwetgeving in te spelen op verduurzaming. Dit werd gedaan aan de hand van de voorgestelde 'Tijdelijke experimenteerwet differentiatie van parkeertarieven op basis van luchtverontreiniging'.<sup>17</sup> Hiermee zou het mogelijk worden gemaakt om in een aantal gemeenten de parkeerbelastingtarieven bij wijze van experiment tijdelijk mede afhankelijk te stellen van de uitstoot van fijnstof en stikstofdioxide van een voertuig.

8 Zie art. 225 lid 1 Gemeentewet.

9 Hiermee wordt bedoeld hoelang een voertuig geparkeerd staat. Dit kan bijvoorbeeld per uur of per minuut worden berekend.

10 Hiermee wordt bedoeld het moment van de dag, zoals 's ochtends of 's avonds.

11 Art. 225 lid 8 Gemeentewet.

12 Art. 225 lid 1 Gemeentewet.

13 Art. 3:3 Awb.

14 Rechtbank Noord-Nederland 3 juli 2018, nr. 17/3280, ECLI:NL:RBNNE:2018:2520, NTFR 2018/1877.

15 Heel 'nieuw' is de 'nieuwe vrijheid' mijns inziens niet meer. De Gemeentewet kent deze vrijheid namelijk al sinds 1 januari 1995.

16 Zie bijvoorbeeld E.D. Postema, 'Een beter milieu begint bij ... lagere parkeertarieven voor elektrische auto's?', NTFR 2019/1481.

17 Kamerstukken II, 2004/05, 28 240, nr. 25.

Doel was om daarmee de lokale luchtkwaliteit te verbeteren. Zou het experiment slagen, dan zou de maatregel op grotere schaal in uitvoering gebracht worden.<sup>18</sup> Uiteindelijk heeft het experiment nooit plaatsgevonden: na een kritisch advies van de Raad van State besloot het kabinet het wetsvoorstel niet in te dienen.<sup>19</sup> Belangrijkste bezwaar van de Raad van State was dat de heffing vooral de mensen zou treffen die onvoldoende draagkracht hebben om een milieuvriendelijke auto aan te schaffen.

#### 2.4 ... naar 'groen probeersel' in het heden?

Een decennium later is er opnieuw een (concept)wetsvoorstel om met de tarieven van de parkeerbelasting te differentiëren naar milieukeurmerken van het voertuig. Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Zoals eerder gezegd, kunnen gemeenten op dit moment de tarieven afhankelijk stellen van parkeerduur, parkeertijd, ingenomen oppervlakte en ligging van terreinen of weggedeelten. Andere dan in de wet genoemde vormen van parkeertariefdifferentiatie zijn niet mogelijk. Nederlandse gemeenten kunnen dus (vooralsnog) niet differentiëren naar de mate van emissie van een voertuig. Het wetsvoorstel beoogt dit alsnog mogelijk te maken. Art. 225 lid 8 van de Gemeentewet komt dan als volgt te luiden:

Het tarief van de in het eerste lid bedoelde belastingen kan:

- a. afhankelijk worden gesteld van de parkeerduur, van de parkeertijd, van de ingenomen oppervlakte en van de ligging van de terreinen of weggedeelten;
- b. lager worden vastgesteld voor een emissieloos voertuig ten opzichte van een niet-emissieloos voertuig.<sup>20</sup>

Meer concreet gaat het om de mogelijkheid tot vaststelling van een gereduceerd tarief voor emissieloze voertuigen ten opzichte van niet-emissieloze voertuigen. Wanneer een gemeente ervoor kiest om gebruik te maken van deze mogelijkheid zou, gelet op de in het regeerakkoord geformuleerde doelstelling, dit betekenen dat voor alle nieuwe auto's vanaf het jaar 2030 een lager parkeerbelastingtarief zou kunnen gelden. De differentiëermogelijkheid is toepasbaar op zowel parkeerplekken als laadplekken als parkeervergunningen. Met andere woorden, niet alleen voor het 'straatparkeren' maar ook voor het 'vergunningparkeren' zou een groene parkeerbelasting kunnen worden ingevoerd in de gemeentelijke parkeerbelastingverordening. De mogelijkheid tot tariefdifferentiatie beperkt zich overigens tot emissieloze en niet-emissieloze voertuigen. Onderscheid tussen bijvoorbeeld benzinevoertuigen enerzijds en dieselvoertuigen anderzijds of tussen hybride voertuigen wordt niet gemaakt.<sup>21</sup> Of het nieuwe wetsvoorstel kans van slagen heeft, moet nog blijken.

18 *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 305, nr. 67.  
 19 Advies Raad van State 17 december 2009, nr. W08.09.0460/IV.  
 20 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 519, nr. 2.  
 21 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 519, nr. 3 (MvT).

#### 2.5 Groen parkeren: Nederland staat niet stil

Hoewel het voorgenoemde wetsvoorstel op dit moment stilligt in Nederland, hebben diverse gemeenten desondanks hun parkeerbelastingregelgeving toch ingezet in hun duurzaamheidsbeleid. Voorbeelden zijn:

- het zogenoemde 'SHARE NOW'-programma in Amsterdam, waarbij men in deelauto's kan rijden. Het gaat hierbij om flexibel autodelen ('free-floating autodelen') zonder vaste parkeerplaatsen. De auto's zijn verdeeld over aangewezen gebieden in de stad (door middel van een bijbehorende app zijn de auto's te vinden) en kunnen elk moment worden gehuurd en geparkeerd. De link met de parkeerbelasting is dat het parkeren van deelauto's is vrijgesteld van belasting op aangewezen plekken in de stad. De link met verduurzaming is dat met het programma duurzame mobiliteit wordt gestimuleerd. Het gebruikmaken van (elektrische) deelauto's is namelijk een duurzaam alternatief voor privéauto's die gemiddeld meer dan 90% van de tijd niet worden gebruikt en waardevolle openbare (parkeer)ruimte innemen, aldus de website van 'SHARE NOW';<sup>22</sup>
- ook in Gorinchem geldt een vrijstelling van parkeerbelasting voor het parkeren van een deelauto.<sup>23</sup> Aangezien het aantal deelauto's in steeds meer gemeenten toeneemt<sup>24</sup>, bestaat de kans dat een parkeerbelastingvrijstelling voor deelauto's steeds vaker zal voorkomen;
- in sommige gemeenten hoeft geen parkeerbelasting te worden betaald op parkeerplekken voor het opladen van een elektrische auto. Dit is bijvoorbeeld zo geregeld in de gemeente Haarlem.<sup>25</sup> Op deze wijze kunnen gemeenten automobilisten met een relatief schonere auto tegemoetkomen, om zo tevens anderen over de streep te trekken elektrisch te gaan rijden. Uit de rechtspraak volgt dat gemeenten geen verplichting hebben zo'n vrijstelling te hanteren. In casu stelde belanghebbende dat de gemeente ('s-Hertogenbosch) vanuit verduurzamingsoverwegingen een onderscheid zou moeten maken tussen het parkeren van elektrische en niet-elektrische auto's. De rechtbank oordeelde dat de wet noch de algemene rechtsbeginselen gemeenten verplichten dit onderscheid te maken.<sup>26</sup> Overigens komen steeds meer gemeenten – die in eerste instantie een vrijstelling verleenden voor parkeren met elektrische auto's bij laadpalen – terug op deze vorm van tegemoetkoming. Zo is in Utrecht parkeren voor elektrische auto's niet meer gratis, terwijl de Domstad tot oktober 2019 de enige van de vier grootste steden in Nederland was die gratis parkeren voor elektrische voertuigen aanbood. De gemeente Utrecht hoopt met het nieuwe beleid te bereiken dat reeds opgeladen auto's die al een tijdje bij een laad-

22 [www.share-now.com](http://www.share-now.com). Geraadpleegd op 19 januari 2022.  
 23 Art. 10 Parkeerverordening gemeente Gorinchem 2016.  
 24 Volgt bijvoorbeeld uit 'Nota beleid en vergunningen deelauto's' van de gemeente Rotterdam, te downloaden van [www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl).  
 25 'Laadpaal elektrische auto's', [www.haarlem.nl](http://www.haarlem.nl). Geraadpleegd op 19 januari 2022.  
 26 Rb. Oost-Brabant 27 maart 2015, nr. 14/3735, ECLI:NL:RBOBR:2015:1673.

paal staan (zogenoeten ‘laadpaalklevers’) eerder worden weggehaald.<sup>27</sup>

Middels het ‘Aanwijzingsbesluit betaald parkeren’ kunnen gemeenten gebieden aanwijzen waar betaald parkeren geldt en waar niet. Gemeenten zouden een zero-emissiezone kunnen invoeren en deze vervolgens niet aanwijzen als plaats waar betaald parkeren geldt. Op deze wijze vindt indirect differentiatie naar milieukeurmerken plaats. Dat zou kunnen leiden tot de conclusie dat een wettelijke aanpassing voor groene tariefdifferentiatie überhaupt niet nodig is. Nadeel is dat op dit moment veel auto’s met uitstoot rondrijden, waardoor het op grote schaal doorvoeren van zero-emissiezones in de praktijk niet handig zal uitpakken. Bovendien zullen gemeenten veel parkeerbelastinginkomsten mislopen.

## 2.6 Tussenconclusie

Om groene tariefdifferentiatie toe te kunnen passen bij de parkeerbelastingen is een wetswijziging nodig. Een wetsvoorstel hiertoe ligt al een aantal jaar op de plank. Ik constateer dat invoering van deze mogelijkheid in wezen strijdig is met de oorspronkelijke doelstelling van de parkeerbelastingen om het aantal geparkeerde voertuigen te reguleren. Diverse gemeenten wachten niet op de wetgever en hebben intussen andere manieren gevonden om duurzaamheidsdoelstellingen in het parkeerbeleid door te voeren. Zo wordt op diverse plaatsen een vrijstelling verleend voor het parkeren van deelauto’s of het parkeren bij een oplaadpunt voor emissieloze auto’s. Het is dus de vraag of nog behoefte bestaat aan invoering van de mogelijkheid van groene tariefdifferentiatie.

## 3. Inventarisatie van groene parkeerbelastingen over de grens

Niet alleen in Nederland, maar ook in het buitenland zijn er lokale initiatieven om door middel van parkeerbelastingen in te spelen op verduurzaming. Sommige van deze initiatieven zijn heden in uitvoering, andere zijn inmiddels weer afgeschaft. Deze paragraaf bevat een inventarisatie van de diverse opties. Deze worden vervolgens in paragraaf 4 van deze bijdrage geanalyseerd op hun bruikbaarheid voor de Nederlandse context.

De geïnventariseerde varianten kunnen worden onderverdeeld in de volgende categorieën:

- groene tariefdifferentiatie: betaald parkeren;
- groene tariefdifferentiatie: vergunningparkeren;
- vrijstelling bij elektrisch oplaadpunt;
- vrijstelling deelauto’s;
- groen investeren.

27 ‘Openbare laadpalen’, [www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl). Geraadpleegd op 19 januari 2022. Het probleem van de ‘laadpaalklevers’ was ook al aangekaart in Wolbertus e.a., *Policy effects on charging behaviour of electric vehicle owners and on purchase intentions of prospective owners: Natural and stated choice experiments*, *Transportation Research Part D*, 62, Elsevier Ltd. 2018, p. 293.

### 3.1 Groene tariefdifferentiatie: betaald parkeren

In 2004 voerde de Oostenrijkse stad Graz gereduceerde parkeerbelastingtarieven in voor milieuvriendelijke auto’s. Bezitters van milieuvriendelijke auto’s konden een speciale parkeermunt, de zogenoemde *Umweltjeton*, aanvragen. Wierp men een *Umweltjeton* in de parkeerautomaat, dan kreeg men een korting van 30% ten opzichte van het reguliere tarief. Om in aanmerking te komen voor de korting moesten autobezitters hun auto laten registreren bij de gemeente. Aan de hand van de autokenmerken werd beoordeeld of bezitters recht hadden op de *Umweltjeton*. Eisen waren dat het voertuig moest voldoen aan de Euro 4-norm, en dat de uitstoot minder dan 140 gram CO<sub>2</sub> per gereden kilometer bedroeg. Elektrische auto’s werden volledig vrijgesteld. Bezitters van deze voertuigen kregen hiervoor een aparte milieusticker.<sup>28</sup>

Het project-*Umweltjeton* hield slechts enkele jaren stand. Dit had vooral te maken met de periode en de locatie waar de maatregel werd ingevoerd: rond 2004 hadden nog relatief weinig personen in Oostenrijk een milieuvriendelijke auto. In twee jaar profiteerden slechts iets meer dan veertig personen in Graz van de groene tariefdifferentiatie, en dat was de investering voor de Oostenrijkse stad niet waard.<sup>29</sup> De vastgestelde milieueisen bleken te streng. In de huidige tijd zou de maatregel daarom mogelijk effectiever zijn geweest. Wel is de kans groot dat eerder zou worden gekozen voor een systeem met een digitale koppeling aan bijvoorbeeld het kentekenregister, in plaats van een systeem waar men speciale munten in een automaat werpt.

Londen past heden groene tariefdifferentiatie toe bij het betaald parkeren. Het stadsdeel Croydon kan hier als voorbeeld worden genoemd. Om korting te krijgen bij het parkeren, dient men zich te registreren in de app ‘RingGo’. In deze app staat van elk type auto vanaf het jaar 2001 wat de CO<sub>2</sub>-uitstoot per kilometer is. Aan de hand daarvan wordt de korting op het parkeerbelastingtarief berekend. Emissieloze voertuigen krijgen een korting van 90% en auto’s met een CO<sub>2</sub>-uitstoot tot 185 gram per kilometer een korting van 25%. Voor auto’s die meer dan 185 gram CO<sub>2</sub> per kilometer uitstoten, geldt geen gereduceerd tarief.<sup>30</sup>

Ook in de Duitse stad Hamburg geldt op sommige parkeerplaatsen (tevens zonder laadpaal) een vrijstelling van parkeerbelasting voor elektrische auto’s. Deze parkeerplaatsen zijn dan voorzien van een speciaal parkeerbord of een symbool van een elektrische auto op het wegdek.

28 Ontleend aan CE Delft, *Milieueffecten van differentiëren van parkeertarieven*, Delft: CE Delft 2011, p. 25.

29 Zie ‘Graz: Parken mit Umweltjeton: “System ist gescheitert”’, [www.dieepresse.com](http://www.dieepresse.com). Geraadpleegd op 8 februari 2022.

30 ‘Emission-based parking charges’, [www.croydon.gov.uk](http://www.croydon.gov.uk). Geraadpleegd op 9 februari 2022. In het stadsdeel Hammersmith en Fulham wordt de RingGo-app op vergelijkbare wijze ingezet. Hier geldt een gereduceerd tarief van 50% voor emissieloze voertuigen. Zie ‘RingGo Net Zero Parking launches in Hammersmith & Fulham’, [www.ringgo.co.uk](http://www.ringgo.co.uk). Geraadpleegd op 9 februari 2022.

Voorwaarde is dat men in het bezit is van een speciale milieusticker, het zogenoemde *E-Kennzeichen*. Deze kunnen autobezitters op vrijwillige basis kopen bij de *Kraftfahrzeug-Zulassungsbehörde*. Voor het gratis parkeren kunnen strenge voorwaarden gelden. Vaak geldt de tegemoetkoming alleen op een bepaald tijdstip (bijvoorbeeld tussen negen uur 's ochtends en acht uur 's avonds) en voor een beperkte duur (bijvoorbeeld slechts een uur lang parkeren en opladen).<sup>31</sup>

### 3.2 Groene tariefdifferentiatie: vergunningparkeren

Als een van de eerste steden introduceerde Stockholm een gereduceerd parkeertarief voor milieuvriendelijke voertuigen. In de jaren 2000 tot 2009 konden inwoners van de Zweedse hoofdstad een speciale vergunning aanvragen bij het verkeersadministratiekantoor (*Trafikkontoret*) voor het parkeren van hun milieuvriendelijke auto. Probleem was dat veel Zweedse inwoners niet wisten wanneer hun voertuig voldeed aan de milieueisen. Daarom werd vanaf 2005 een landelijk definitie vastgesteld. Het kwam neer op een vrijstelling voor elektrische voertuigen, relatief nieuwe hybride voertuigen en overige voertuigen die voldeden aan eisen binnen een bepaalde milieuklasse.<sup>32</sup>

Het initiatief bleek zijn vruchten af te werpen. De vraag naar milieuvriendelijke auto's steeg aanzienlijk in Stockholm. Dit had onder meer te maken met het feit dat de groene parkeerbelastingvrijstelling werd ingevoerd binnen een breder pakket aan maatregelen. Zo werden in die periode 'schone auto's' tevens vrijgesteld van de *congestion tax* (een vorm van tolheffing waarbij automatische scanners vaststellen welke auto's waar rijden en hoe laat, waarna de automobilist de rekening thuis krijgt gestuurd).<sup>33</sup> Ook het actief voeren van campagnes heeft bijgedragen aan het 'groen' rijden. Zo lanceerde Stockholm, in samenwerking met de andere Zweedse steden Göteborg en Malmö, een website die informatie geeft over milieuvriendelijke voertuigen, en wat de voordelen daarvan zijn.<sup>34</sup> De reden waarom het initiatief stopte per 2009, is niet helemaal duidelijk. Vermoedelijk had het te maken met de fors afnemende inkomsten van de lokale overheid.

Als onderdeel van het lokale *Climate Emergency Action Plan* ('CEAP') introduceerde de Canadese stad Vancouver in 2021 het *Climate Emergency Parking Program* ('CEPP'). Het programma bestond uit een tweeledig plan. Ten eerste

zou een jaarlijkse *pollution charge* gekoppeld worden aan een parkeervergunning. Hoe vervuulender de auto, hoe hoger het jaarlijkse bedrag dat men voor een parkeervergunning zou moeten betalen. Immers, het bedrag van de *pollution charge* zou worden opgeteld bij het bedrag dat inwoners voor een parkeervergunning betalen. Ten tweede zouden parkeervergunningen vervolgens gelden voor alle parkeerplaatsen in de stad en voor alle momenten op de dag (ook 's nachts). Op die wijze zouden alle parkeerders een vergunning moeten hebben, waardoor iedereen met een vervuulende auto zou bijdragen aan de *pollution charge*.

De tarieven zouden er als volgt uit komen te zien:<sup>35</sup>

Emissie (CO <sub>2</sub> -gram uitstoot per kilometer)	Jaarlijkse <i>pollution charge</i>	Type voertuig
	\$0,00	Huidige voertuigen (model 2022 of ouder), en rolstoelauto's
Minder dan 200	\$0,00	Elektrische auto's en andere relatief schone voertuigen (model vanaf 2023)
200 tot 225	\$500,00	Semivervuulende voertuigen (model vanaf 2023)
Meer dan 225	\$1.000,00	Zwaar vervuulende voertuigen (model vanaf 2023)

Uiteindelijk is het CEPP niet ingevoerd. Belangrijkste reden was dat het de verschillen tussen arme en rijke inwoners verder zou vergroten (zie ook paragraaf 4).<sup>36</sup>

In diverse stadsdelen van Londen vindt heden groene tariefdifferentiatie plaats bij het vergunningparkeren. Hoe hoger de CO<sub>2</sub>-uitstoot per kilometer een voertuig heeft, hoe hoger de bijbehorende parkeer(vergunning)belasting. Het te betalen bedrag wordt bepaald aan de hand van tariefklassen. Net zoals in het *Climate Emergency Parking Plan* van Vancouver kan één gram extra CO<sub>2</sub>-uitstoot per kilometer zomaar een hoger jaarlijks bedrag betekenen voor vergunninghouders. Zo geldt bijvoorbeeld in het stadsdeel Bristol een vrijgesteld tarief bij voertuigen met een CO<sub>2</sub>-uitstoot tot honderd gram per kilometer, terwijl voor voertuigen met een uitstoot van 101 gram CO<sub>2</sub> per kilometer dertig pond moet worden betaald.<sup>37</sup> Voor een tweede of derde parkeervergunning betaalt men een verhoogd belastingbedrag, ongeacht het type voertuig.

Vergunninghouders van de wijk Ville-Marie in het Canadese Montreal moeten sinds 2020 meer betalen voor hun parkeervergunning als ze een auto met een grote

31 'E-Mobilität in Hamburg - So parken Sie richtig!', www.hamburg.de. Geraadpleegd op 9 februari 2022.

32 The Environment and Health Administration in the City of Stockholm, *Clean vehicles in Stockholm. Historic retrospect 1994-2010*, Stockholm: The Environment and Health Administration in the City of Stockholm 2010, p. 22.

33 Dat de vrijstelling van de congestion tax positief effect had op de aanschaf van het aantal elektrische voertuigen, blijkt onder meer uit J. Whitehead, J.P. Franklin en S. Washington, *The impact of a congestion pricing exemption on the demand for new energy-efficient vehicles in Stockholm. Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 70, Elsevier Ltd. 2014, p. 24-40.

34 www.miljofordon.se. Geraadpleegd op 8 februari 2022.

35 'Climate Emergency Parking Program' van de Vancouver City Council (2021), te downloaden van www.council.vancouver.ca.

36 'Vancouver city council scraps controversial Climate Emergency Parking Program', www.cbc.ca. Geraadpleegd op 8 februari 2022.

37 'Residents' and visitors' parking permits cost and allocation', www.bristol.gov.uk. Geraadpleegd op 9 februari 2022.

motor(inhoud) rijden. Immers, hoe groter de inhoud van de motor, hoe hoger het tarief. Er geldt een verlaagd tarief voor hybride auto's en een extra laag tarief voor elektrische auto's. Ook binnen de categorie hybride auto's vindt een tarievenonderscheid plaats naar grootte van de motorinhoud. Net als in voorgenoemde Londense stadsdelen betaalt men een hoge prijs voor een tweede parkeervergunning, ongeacht het type voertuig.<sup>38</sup>

Andere voorbeelden zijn te vinden in de Australische stad Sydney<sup>39</sup> en in de Scandinavische landen Denemarken, IJsland en Noorwegen.<sup>40</sup> Overigens is de verwachting dat steeds meer Noorse gemeenten overstappen op het geven van kortingen in plaats van vrijstellingen voor het parkeren van emissieloze auto's. Dit heeft te maken met de enorme opkomst van milieuvriendelijke auto's in Noorwegen. De gevolgen voor het milieu zijn weliswaar gunstig, maar aan de zijde van gemeenten kan het vrijstellen van emissieloze auto's (te) grote financiële gevolgen hebben.<sup>41</sup>

Een denkbare variant binnen dit kader is om parkeervergunningen voor emissieloze voertuigen te verstrekken die voor een ruimer gebied gelden dan de normale vergunningen.<sup>42</sup> Emissieloze voertuigen krijgen zo toegang tot een groter gebied, wat het elektrisch rijden extra aantrekkelijk kan maken. Deze maatregel is vooralsnog nergens te vinden.

### 3.3 Vrijstelling bij elektrisch oplaadpunt

Net als in Haarlem geldt binnen het Londense stadsdeel Hammersmith en Fulham op bepaalde plekken een vrijstelling van parkeerbelasting voor elektrische voertuigen. Er vindt een onderscheid plaats tussen drie verschillende laadpunten:

1. *Shared use parking bays*. Dit zijn 'normale' oplaadpunten waar elektrische voertuigen geen korting of vrijstelling krijgen.
2. *Residential electric vehicle bays*. Tussen negen uur 's ochtends en zeven uur 's avonds mogen bezitters van elektrische auto's gratis parkeren. Wel geldt dat de auto moet zijn ingeplugd en actief moet opladen, binnen een maximumperiode van vier uur. In deze periode mogen automobilisten niet opnieuw terugkomen om hun auto bij de betreffende laadpaal te parkeren. Deze regels zijn om zogenoemde 'laadpaalklevers' – wat onder meer

Utrecht juist deed besluiten om de maatregel op te heffen – te weren. Hoe op de termijn van vier uur wordt gecontroleerd, is niet helemaal duidelijk. Registratie in een parkeerapp is namelijk niet nodig. Ook hoeft de autobezitter geen parkeervergunning te hebben. Dit laatste is wel een vereiste indien men tussen negen uur 's avonds en zeven uur 's ochtends wil parkeren. In dit tijdsbestek geldt de termijn van vier uur dan weer niet.

3. *Destination electric vehicle bays*. Bij deze oplaadpunten geldt een vrijstelling van parkeerbelasting voor alle elektrische auto's. De website van de lokale overheid vermeldt wel dat de auto moet zijn ingeplugd en actief moet opladen.<sup>43</sup>

Ook in diverse grote Duitse steden zijn er parkeerbelastingvrijstellingen bij oplaadpunten voor elektrische auto's. Ook hier gelden oplaadtermijnen. Voorwaarde is verder dat men in het bezit dient te zijn van het eerder aan bod gekomen *E-Kennzeichen*.

### 3.4 Vrijstelling deelauto's

Naast Amsterdam is het 'SHARE NOW'-programma ook in meerdere andere grote Europese steden aanwezig.<sup>44</sup> In elk van deze steden hoeft voor deelauto's op door de lokale overheid aangewezen plekken geen parkeerbelasting te worden betaald. De website van het programma vermeldt bij alle steden waar het actief is, met uitzondering van Frankfurt, dat nauwe samenwerking met de betreffende lokale overheid plaatsvindt om gratis parkeren voor deelauto's mogelijk te maken.

### 3.5 Groen investeren

Op sommige plekken in de wereld wordt (een deel van) de parkeerbelastingopbrengst geïnvesteerd in milieuvriendelijke alternatieven voor autorijden. Dit wordt door mij ook wel aangeduid als 'groen investeren'. Dit is op zichzelf geen 'groene parkeerbelasting', maar een normale parkeerbelasting waarvan de opbrengst geheel of gedeeltelijk wordt besteed aan verbetering van (duurzame) alternatieven voor de auto. Men zou kunnen zeggen dat dit in lijn is met de oorspronkelijke doelstelling van de parkeerbelastingen, namelijk het verminderen van het aantal (geparkeerde) auto's in een bepaald gebied. Bovendien kan de maatregel, mits deze effectief is, een gunstigere klimaatimpact hebben dan groene parkeerbelastingen. Een parkeerbelasting die zorgt voor minder (geparkeerde) auto's is namelijk een betere klimaatoplossing dan een parkeerbelasting die stimuleert elektrische auto's te kopen.

Een van de plaatsen waar 'groen investeren' plaatsvindt, is Barcelona. Hier worden alle overschotten van de parkeerbelastingopbrengst geïnvesteerd in een deelfietsprogramma,

38 'Ville-Marie parking rates going up according to vehicle size', [www.cbc.ca](http://www.cbc.ca). Geraadpleegd op 9 februari 2022.

39 'Residential Parking Permit Guide and Application', te downloaden van [www.cityofsydney.nsw.gov.au](http://www.cityofsydney.nsw.gov.au). Het land Australië stelt een online gids beschikbaar waar inwoners kunnen checken hoe vervuilend hun auto is (en daarmee hoeveel ze voor hun parkeervergunning moeten betalen). Zie [www.greenvehicleguide.gov.au](http://www.greenvehicleguide.gov.au). Geraadpleegd op 11 februari 2022.

40 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) en International Energy Agency (IEA), *Nordic EV Outlook 2018. Insights from leaders in electric mobility*, OECD/IEA 2018, p. 26-27.

41 Volgt uit K. Steinbacher, M. Goes & K. Jörling, *Incentives for Electric Vehicles in Norway*, Ecofys und Adelphi 2018.

42 A.W. Schep, 'Duurzaamheid en lokale belastingen', in: G. van Nijendaal en B. Leurs, *Verduurzaming. En nu de kosten nog*, Den Haag: ROB 2018, p. 82.

43 'Electric vehicle charging bays and parking charges', [www.lbfh.gov.uk](http://www.lbfh.gov.uk). Geraadpleegd op 9 februari 2022.

44 Te weten Wenen, Kopenhagen, Parijs, Boedapest, Madrid, Berlijn, Keulen, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, München, Stuttgart, Milaan, Rome en Turijn. Zie [www.share-now.com](http://www.share-now.com). Geraadpleegd op 9 februari 2022.

genaamd *Bicing*.<sup>45</sup> Vanaf het begin is het programma een succes geweest. Zo kon in 2006, het jaar waarin *Bicing* werd gelanceerd, twaalf miljoen euro worden besteed aan fietsen, fietspaden en fietsstations.<sup>46</sup> Inmiddels zijn de (deel) fietsen niet meer weg te denken uit de stad, en is er een speciale app gekoppeld aan het programma.<sup>47</sup> Onder meer de Canadese stad Toronto heeft het idee van Barcelona opgepikt. In Toronto wordt met een deel van de opbrengst van de parkeerbelasting het *Bike Share Program* gefinancierd. Dat het om flinke bedragen gaat, volgt bijvoorbeeld uit het jaar 2018, waarin ruim 5,5 miljoen dollar werd vrijgemaakt voor het deelfietsprogramma.<sup>48</sup>

Naast fietsenprogramma's bekostigen diverse steden met hun parkeerbelastingopbrengst (deels) het openbaar vervoer.<sup>49</sup> Voorbeelden zijn de Australische steden Perth, Melbourne en Sydney.<sup>50</sup> Uit onderzoek blijkt dat het van belang is dat lokale overheden richting hun burgers (lees: de belastingbetalers) communiceren dat het betaalde parkeerbelastinggeld wordt geïnvesteerd in een beter milieu. Dit draagt namelijk bij aan de betalingsbereidheid.<sup>51</sup> Daarnaast zal het gebruik van de fiets of het openbaar vervoer als alternatief vervoermiddel voor de auto moeten worden gepromoot onder de inwoners, wil het gebruik van alternatieve schonere vormen van vervoer daadwerkelijk een succes zijn.<sup>52</sup>

Het bestemmen van de opbrengst van de parkeerbelastingen voor schonere alternatieve vervoersmogelijkheden zou ook een optie voor Nederlandse gemeenten kunnen zijn. Immers, Nederlandse gemeenten hebben, zoals eerder besproken, de vrijheid om te bepalen waar de parkeerbelastingopbrengst aan wordt gespenseerd. Zo zou een deel van de opbrengst kunnen gaan naar het Mobiliteitsfonds (MF). Het MF zet zich onder meer in voor duurzame mobiliteit. Mochten gemeenten kiezen voor groen investeren, dan krijgt de parkeerbelasting minder een regulerende functie en meer een bekostigende functie. Tevens verandert het karakter (deels) van een algemene belasting in een bestemmingsheffing.

45 Zie Institute for Transportation and Development Policy (IDTP), *The Bike-share Planning Guide - 2018 Edition*, IDTP 2018, p. 87.

46 M. Kodransky & G. Hermann, *Europe's Parking U-Turn: From Accommodation to Regulation*, Institute for Transportation and Development Policy (IDTP) 2011, p. 34-37.

47 Zie de website van *Bicing*: [www.bicing.barcelona](http://www.bicing.barcelona). Geraadpleegd op 10 februari 2022.

48 'Toronto Parking Authority. 2018 operation budget overview', te downloaden van [www.toronto.ca](http://www.toronto.ca).

49 Zie bijvoorbeeld B. Ubbels e.a., 'Alternative Ways of Funding Public Transport', *European Journal of Transport and Infrastructure Research (EJTIR)*, 1, no. 1, EJTIR 2000, p. 73-89.

50 T. Litman, *Local Funding Options for Public Transportation*, Victoria Transport Policy Institute (VPTI) 2021, p. 25.

51 Volgt onder meer uit S. Rahmad, 'Optimization Strategy of Taxes and Parking Retribution Management', *International Journal of Managerial Studies and Research (IJMSR)*, Volume 8, Issue 12, IJMSR 2020, p. 25-38.

52 Zie Q. Liu, S. Liddawi & Y. Han, *Key Factors of Public Attitude towards Sustainable Transport Policies: A Case Study in Four Cities in Sweden*, Blekinge Institute of Technology Karlskrona 2015.

### 3.6 Tussenconclusie

In dit onderdeel zijn diverse buitenlandse varianten van groene parkeerbelastingen aan bod gekomen. Deze kunnen als volgt worden samengevat:

Variant	Voorbeelden
Groene tariefdifferentiatie: betaald parkeren	Graz (verleden), Londen, Hamburg
Groene tariefdifferentiatie: vergunningparkeren	Stockholm (verleden), Vancouver (verleden, niet uitgevoerd), Londen, Montreal, Sydney, Denemarken, IJsland, Noorwegen
Vrijstelling bij elektrisch oplaadpunt	Londen, Duitsland
Vrijstelling deelauto's	Diverse grote Europese steden
Groen investeren	Barcelona, Toronto, Australië

## 4. Analyse

In dit onderdeel wordt geanalyseerd welke lessen men kan trekken uit de eerder besproken binnen- en buitenlandse ontwikkelingen. Hierbij staat een vijftal punten centraal:

1. de bijdrage van groene parkeerbelastingen aan klimaatdoelstellingen;
2. uitvoeringsaspecten;
3. discriminatie van buitenlandse parkeerders;
4. financiële consequenties voor lokale overheden;
5. de denivellerende werking van groene parkeerbelastingen.

Uit de analyse van de hiervoor genoemde punten volgt wat de sterke en zwakke plekken van de varianten van groene parkeerbelastingen zijn, en in hoeverre ze zouden kunnen passen in de Nederlandse context.

### 4.1 Effectieve bijdrage aan klimaatdoelstellingen?

Voor in principe alle varianten van groene parkeerbelastingen geldt dat ze in lijn zijn met klimaatdoelstellingen gericht op tegengaan van uitstoot van broeikasgassen. In dat opzicht wordt ook met de Nederlandse variant van groene parkeertariefdifferentiatie in zekere zin invulling gegeven aan de 'Duurzame ontwikkelingsdoelstellingen' (*Sustainable Development Goals* of 'SDG's'), samengesteld door de Verenigde Naties in 2015 als nieuwe mondiale ontwikkelingsagenda voor 2030.<sup>53</sup> Bij de groene tariefdifferentiatie bij parkeerbelastingen zou het meer specifiek gaan om doelstellingen nummer 3 ('Goede gezondheid en welzijn'), nummer 11 ('Duurzame steden en gemeenschappen') en nummer 13 ('Klimaatactie').<sup>54</sup>

53 Zie de website van de Verenigde Naties: [www.un.org](http://www.un.org). Geraadpleegd op 20 januari 2022. En [www.sdg-nederland.nl](http://www.sdg-nederland.nl). Geraadpleegd op 20 januari 2022.

54 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 519, nr. 3 (MvT).

Ook in het buitenland worden klimaatdoelstellingen genoemd als reden voor introductie van groene parkeerbelastingen. Zo noemt het Londense stadsdeel Croydon een verbeterde luchtkwaliteit en het beschermen van de menselijke gezondheid, in het bijzonder die van ouderen en kinderen, als redenen om groene parkeertariefdifferentiatie te hanteren.<sup>55</sup> Maar hebben groene parkeerbelastingen ook daadwerkelijk effect?

Uit onderzoek blijkt dat de mogelijkheid om gratis te parkeren de bereidheid om een emissieloos voertuig aan te schaffen, positief beïnvloedt.<sup>56</sup> Ook uit ander onderzoek, van CE Delft<sup>57</sup>, volgt dat de toename van het aantal emissieloze voertuigen stijgt bij groene tariefdifferentiatie door middel van parkeerbelastingen. De toename van het aantal emissieloze voertuigen draagt bij aan een betere luchtkwaliteit.<sup>58</sup> Uit de analyses volgt dat de te verwachten effecten sterk afhankelijk zijn van de gemiddelde hoogte van de parkeertarieven. Immers, hoe hoger de tarieven, hoe hoger de financiële prikkel is om een emissieloos voertuig aan te schaffen indien hiervoor een verlaagd of vrijgesteld tarief geldt. Naar verwachting zal de maatregel dan ook effectiever zijn in steden waar hogere parkeerbelastingtarieven gelden.

Andere varianten van de groene parkeerbelastingen zullen mogelijk ook een gunstige klimaatimpact hebben. Denk bijvoorbeeld aan het ‘groen investeren’. Hierbij zouden gemeenten de tarieven van de parkeerbelasting kunnen verhogen om een deel van de opbrengst te investeren in bijvoorbeeld een duurzaam mobiliteitsfonds. Dit is een potentiële win-winsituatie voor het klimaat. Enerzijds vanwege de besteding van het geld aan meer duurzame mobiliteitsoplossingen. Anderzijds kan verhoging van parkeerbelastingtarieven leiden tot een vermindering van het aantal ritjes met de auto, dat op zijn beurt leidt tot vermindering van de uitstoot van vervuilende gassen.<sup>59</sup>

Hoewel de parkeermaatregelen op lokaal niveau een significant effect kunnen hebben op het aantal emissieloze auto's en het terugbrengen van het aantal vervuilende autobewegingen in stedelijke gebieden (waar hogere parkeerbelastingtarieven verschuldigd zijn), zouden de effecten toch relatief beperkt blijven. Dit volgt uit het eerdergenoemde

onderzoek van CE Delft. Vooral nog zou enkel het hantieren van groene tariefdifferentiatie door gemeenten de inwoners onvoldoende prikkels geven om een elektrische auto aan te schaffen. Dit heeft ook te maken met het feit dat de gemeentelijke belastingaanslagen doorgaans niet al te hoog zijn. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor het geven van een prijsprikkel gering: een lagere lokale belastingaanslag zal waarschijnlijk niet snel een investeringsbeslissing kunnen beïnvloeden.<sup>60</sup> Dat kan echter veranderen bij verhoging van de aanslagen, waar gemeenten vrij in zijn.

Groene parkeerbelastingen zouden in combinatie met een breder beleidspakket een meer effectieve uitwerking hebben.<sup>61</sup> Binnen dit bredere beleidspakket kan men denken aan stimuleringsmaatregelen op landelijk niveau, bijvoorbeeld door middel van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm)<sup>62</sup> of de belasting over de toegevoegde waarde (btw). Zo zijn de huur en aanschaf van emissieloze voertuigen in Noorwegen vrijgesteld van btw, wat voor de Noorse consument een van de belangrijkste financiële prikkels zou zijn om zo'n voertuig aan te schaffen en te gebruiken.<sup>63</sup>

Voorbeelden van flankerende maatregelen op lokaal niveau zijn:

- het toegang verlenen tot busbanen voor elektrische auto's. Onder meer Noorse en Duitse gemeenten hebben deze maatregel ingevoerd;
- het vrijstellen van elektrische voertuigen voor de tolbelasting. Dit was vroeger in Zweden mogelijk (met de eerder besproken *congestion tax*) en heden in onder andere Duitsland (met de *Infrastrukturabgabe*) en Noorwegen;<sup>64</sup>
- *Idling Control*. In de Canadese stad Toronto worden parkeerders om milieuredenen bestraft indien zij, binnen een periode van zestig minuten, een minuut stilstaan met een draaiende motor;<sup>65</sup>
- milieuzones. Zo heeft onder meer Rotterdam een milieuzone. Vanaf 1 januari 2022 mogen alleen vrachtauto's met een emissieklasse 5 of lager de milieuzone Rotterdam betreden.<sup>66</sup>

De conclusie luidt derhalve dat de inzet van het parkeerbeleid in bredere zin voor duurzaamheidsbeleid van toege-

55 'Emission-based parking charges', [www.croydon.gov.uk](http://www.croydon.gov.uk). Geraadpleegd op 9 februari 2022.

56 Volgt uit bijvoorbeeld R. Wolbertus e.a., *Policy effects on charging behaviour of electric vehicle owners and on purchase intentions of prospective owners: Natural and stated choice experiments*, *Transportation Research Part D*, 62, Elsevier Ltd. 2018, p. 293 en 294.

57 CE Delft, *Stimulering emissieloze voertuigen via parkeerbeleid*, Delft: CE Delft 2019.

58 Zo volgt ook uit een eerder CE Delft-onderzoek. Zie CE Delft, *Milieu-effecten van differentiëren van parkeertarieven*, Delft: CE Delft 2011.

59 S. Miller & R. Wilson., *Parking Taxes as a Second Best Congestion Pricing Mechanism*, Inter-American Development Bank (IDB) Working Paper Series, No. IDB-WP-614, IDB 2015.

60 Zie A.W. Schep, 'Gratis parkeren voor Teslarijders', *V-N* 2018/23.0.

61 Volgt onder meer uit K.Y. Bjerkan, T.E. Nørbeck & M.E. Nordtømme, *Incentives for promoting Battery Electric Vehicle (BEV) adoption in Norway*, *Transportation Research Part D*, 43, Elsevier Ltd. 2016, p. 176.

62 In Nederland geldt een vrijstelling voor emissieloze auto's, zo volgt uit art. 9 lid 2 Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992.

63 Zie 'Nordic EV Barometer 2018', [www.elbil.no](http://www.elbil.no). Geraadpleegd op 20 januari 2022.

64 Zie K. Steinbacher, M. Goes & K. Jörling, *Incentives for Electric Vehicles in Norway*, Ecofys und Adelphi 2018, p. 6, 12, 13, 14, 17.

65 Toronto Municipal Code, Chapter 517, Idling of Vehicles and Boats.

66 Zie de website van de gemeente Rotterdam: [www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl). Geraadpleegd op 20 januari 2022.



voegde waarde kan zijn, mits dit is ingebed in een breder maatregelenpakket.<sup>67</sup>

#### 4.2 Uitvoeringsaspecten

Voor alle beschreven varianten van de groene parkeerbelastingen geldt: het is mogelijk om uit te voeren. Dit bevestigen verscheidene binnen- en buitenlandse voorbeelden. Voor Nederland geldt echter dat niet alle varianten direct kunnen worden doorgevoerd. Groene tariefdifferentiatie vereist namelijk een wetswijziging.

Bij de uitvoeringsaspecten van groene parkeerbelastingen zijn meerdere aandachtspunten te benoemen. Onder andere bij de uitvoering van de voorgestelde groene tariefdifferentiatie in Nederland komt het nodige kijken. De uitvoering zou plaats moeten vinden middels het Nationaal Parkeer Register (NPR) en het kentekenregister. Voldoende digitale capaciteit aan de zijde van gemeenten is hierbij een vereiste.<sup>68</sup> Aanpassing van parkeerautomaten zonder digitale koppeling met het NPR lijkt onmogelijk. Veel parkeerautomaten zouden daardoor niet meer van toegevoegde waarde zijn. Gemeenten die relatief veel niet-digitale parkeerautomaten hebben en de maatregel willen doorvoeren, komen te zitten met een voorraad nutteloze apparaten. Voordeel is dat steeds meer gemeenten overstappen op digitale parkeersystemen (zoals bij het kentekenparkeren) en parkeerapps. Hiermee kan een koppeling worden gemaakt met het NPR en het kentekenregister. De maatregel lijkt dus uitvoerbaar, mits gemeenten meegaan met het digitale tijdperk.

Bij de uitvoering van andere groene parkeerbelastingen zijn ook aandachtspunten te benoemen. Zo kan men zich bijvoorbeeld afvragen hoe in Londen wordt gecontroleerd op de maximum toegestane parkeertijd bij oplaadpunten. Is hiervoor voldoende mankracht beschikbaar? Moet de stad investeren in (dure) scanners? Misbruik van de maatregel ligt op de loer. Bovendien zou het vrijstellen van parkeerplekken bij elektrische laadpalen indirect kunnen worden gezien als tariefdifferentiatie naar emissie. Nu dit in Nederland wettelijk (nog) niet is toegestaan, bestaat de kans dat de rechter in een procedure de bijbehorende parkeerverordening onverbindend verklaart. Voor zover bekend is hier nog niet over geprocedeerd.

De uitvoering van andere varianten zal minder problemen met zich meebrengen. Neem bijvoorbeeld het investeren van de parkeerbelastingopbrengst in alternatieve duurzame mobiliteitsoplossingen. Dit is dan ook niet per se een fiscale maatregel, maar een politieke keuze van bestemming van middelen.

Net als voor het vrijstellen van elektrische oplaadpunten kunnen Nederlandse gemeenten zelf hun verordening aanpassen om vrijstelling van deelauto's mogelijk te maken. Bij laatstgenoemde maatregel lijkt de uitvoeringsproblematiek gering te zijn.

#### 4.3 Discriminatie van buitenlandse parkeerders

Buitenlandse voertuigen staan in Nederland niet geregistreerd in het NPR of kentekenregister. De Dienst Wegverkeer (RDW), beheerder van zowel het NPR als het kentekenregister, beschikt namelijk vooralsnog niet over gegevens van buitenlandse voertuigen. Gevolg is dat voor het parkeren van emissieloze auto's met een buitenlands kenteken wél parkeerbelasting zou moeten worden betaald, terwijl dit niet hoeft bij emissieloze auto's met een Nederlands kenteken. Dit zou eventueel kunnen leiden tot indirecte discriminatie op grond van nationaliteit. Zie hiervoor uitgebreid de opinie van E.D. Postema in *NTFR*.<sup>69</sup> Het komt erop neer dat bestuurders van in Nederland geregistreerde emissieloze auto's veelal de Nederlandse nationaliteit hebben, terwijl bestuurders van in het buitenland geregistreerde auto's vaak een andere nationaliteit bezitten. Een verschil in tarieven tussen in binnenland geregistreerde voertuigen enerzijds en in buitenland geregistreerde voertuigen anderzijds is dan mogelijk in strijd met het Europese recht.<sup>70</sup>

Ook andere varianten van groene parkeerbelastingen hebben een potentieel discriminatoir karakter. Denk bijvoorbeeld aan de parkeerbelastingvrijstelling bij elektrische oplaadpunten in Duitsland. Om hiervoor in aanmerking te komen, dient men in het bezit te zijn van een *E-Kennzeichen*. Deze is echter slechts voorbehouden aan bezitters van auto's met een Duits kenteken.

De problematiek van buitenlandse parkeerders zal zich niet voordoen bij de vrijstelling van deelauto's. Deelauto's hebben namelijk alleen het kenteken van het desbetreffende land. Bij het 'groen investeren', in bijvoorbeeld fietsprogramma's, zullen dergelijke internationale complicaties ook niet snel aan de orde zijn.

#### 4.4 Financiële consequenties lokale overheden

Inspelen op verduurzaming kent zijn prijs. Door het instellen van lagere tarieven of vrijstellingen, bijvoorbeeld in de parkeerbelasting, ontstaat een prijsprikkel ter bevordering van duurzaam gedrag.<sup>71</sup> Wanneer deze prijsprikkel daadwerkelijk werkt, zal dit ten koste gaan van de belastingopbrengst. Hierdoor ontstaat als het ware een botsing tussen twee doelstellingen, namelijk tussen het genereren van inkomsten enerzijds en het aansturen op duurzamer gedrag anderzijds.

67 Voor een uitgebreid overzicht van (flankerende) maatregelen, zie R. German e.a., *Vehicle Emissions and Impacts of Taxes and Incentives in the Evolution of Past Emissions*, European Topic Centre on Air Pollution and Climate Change Mitigation 2018.

68 Volgt uit *Kamerstukken II 2019/20*, 35 519, nr. 3 (MvT).

69 E.D. Postema, 'Een beter milieu begint met ... lagere parkeertarieven voor elektrische auto's?', *NTFR* 2019/1481.

70 Art. 18 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

71 Op deze manier wordt het belastingrecht gebruikt als instrument om niet-fiscale beleidsdoelstellingen te bereiken. Zie J.P. Boer, *Sturende belastingheffer een monster?*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

Indien lokale overheden kiezen voor een lager of vrijgesteld tarief voor emissieloze voertuigen, heeft dit minder inkomsten uit de parkeerbelasting tot gevolg. Wel is het zo dat gemeenten in Nederland zelf kunnen kiezen of ze differentiatie van parkeertarieven toepassen. Dit volgt uit de fiscale autonomie die gemeenten op dit punt hebben. Gemeenten hebben aldus de keuze voor groene tariefdifferentiatie zelf in de hand. Ook in het buitenland is gemeentelijke autonomie terug te zien. Zo kunnen Noorse lokale overheden sinds 2017 besluiten om wel of niet vrijstellingen voor de parkeerbelasting te hanteren. Dit was onder meer naar aanleiding van klachten van gemeenten in Noorwegen die inkomsten misliepen door het verplicht moeten hanteren van vrijstellingen voor elektrische voertuigen.<sup>72</sup>

Andere vormen van groene parkeerbelastingen zullen op den duur mogelijk ook voor minder opbrengsten zorgen. Denk bijvoorbeeld aan het investeren van de opbrengst van parkeerbelastingen in alternatieve vervoersmiddelen. Van gederfde inkomsten zal sprake zijn indien het initiatief zich daadwerkelijk uitbetaalt. Hoe meer mensen gestimuleerd worden het openbaar vervoer of de fiets te pakken, hoe minder mensen met de auto zullen rijden en hoe minder mensen hun auto zullen parkeren. Dit leidt tot minder parkeerbelastinginkomsten. Bij de parkeerbelastingvrijstelling van deelauto's zullen lokale overheden ook minder inkomsten genereren. Het financiële verlies zal overigens wel beperkt blijven, zolang er relatief weinig deelauto's in het betreffende gebied rijden.

#### 4.5 Denivellerende werking van groene parkeerbelastingen

Mensen die rood staan, kunnen niet groen investeren. Een onwenselijk gevolg van groene parkeerbelastingen, zoals groene tariefdifferentiatie of de tariefreductie bij elektrische laadpunten, is dat burgers met een lager inkomen zullen worden benadeeld ten opzichte van de burgers met een hoger inkomen. Niet voor niets is het de belangrijkste reden dat het ambitieuze parkeerplan van Vancouver het niet heeft gehaald. Relatief minder vermogende mensen kunnen zich vaak geen duurzame auto veroorloven, waardoor vooral de rijkere klasse zal profiteren van de groene tegemoetkoming. Dit zorgt voor een denivellerend effect.

Onder meer in het verslag ter voorbereiding van openbare behandeling van het eerder genoemde (concept)wetsvoorstel in Nederland werden binnen dit kader kritische vragen gesteld. Is het rechtvaardig om een belastingvoordeel te geven aan mensen die zich een dure elektrische auto kunnen veroorloven ten opzichte van mensen die in een oudere auto rijden? Dit, in combinatie met de vraag hoe de eventuele inkomstenderving van gemeenten gecompenseerd gaat

worden. Door het verbod op heffing naar draagkracht<sup>73</sup> kunnen gemeenten geen korting geven aan lagere inkomens. Moeten de normale parkeerbelastingtarieven dan omhoog? In dat geval vindt dubbele benadeling plaats van mensen die zich geen milieuvriendelijke auto kunnen veroorloven.<sup>74</sup> En dat leidt tot verontwaardigde reacties van burgers, zoals onder meer blijkt uit het Verenigd Koninkrijk. Daar spreken men onder meer van een *stealth tax* en een *unfair tax*.<sup>75</sup>

Een (extra) nadelig effect kan optreden indien overheden besluiten met tariefklassen te werken, zoals in Montreal en Sydney. Een gram CO<sub>2</sub>-uitstoot per kilometer extra kan dan grote financiële gevolgen hebben voor de autobezitter. Dit is ook terug te zien bij de voorgestelde tariefklassen in Vancouver. Het verschil tussen 225 gram CO<sub>2</sub>-uitstoot per kilometer en 226 gram CO<sub>2</sub>-uitstoot per kilometer zou jaarlijks \$500 extra belasting betekenen. Dit soort verschillen kunnen als onevenredig worden gezien, en werkt het aantal bezwaren in de hand. Vraag is waar je de grens trekt als (lokale) overheid, en of het überhaupt verstandig is dergelijke tariefklassen in te voeren.

Een maatregel die in mindere mate een denivellerende werking lijkt te hebben, is het vrijstellen van parkeren voor deelauto's. Dit is wel afhankelijk van de betaalbaarheid van deelauto's, en hoe vaak iemand zo'n auto nodig heeft. Een prijzige deelauto is geen aantrekkelijke optie voor een minder vermogend persoon die dagelijks een paar uur moet rijden. Deelauto's zullen echter waarschijnlijk steeds betaalbaarder worden, naarmate het gebruik ervan toeneemt.

Ook de maatregel 'groen investeren' lijkt geen vergaand effect te hebben op de verschillen tussen arm en rijk. Wel zullen belastingplichtigen het in de portemonnee voelen indien de parkeerbelastingtarieven worden verhoogd ten behoeve van bijvoorbeeld een mobiliteitsfonds. Bovendien zal een gemeente die hiervoor kiest, een afname van de algemene middelen moeten compenseren. Het (deels) omvormen van de parkeerbelastingen tot bestemmingsheffingen zou zo kunnen leiden tot verhoging van andere algemene belastingen, zoals de onroerendezaakbelastingen.

#### 4.6 Tussenconclusie

Voorgenoemde analyse van groene parkeerbelastingen kan als volgt in de volgende tabel worden samengevat. De varianten van de groene parkeerbelastingen (zie bovenste rij in de tabel) zijn aan de besproken punten uit de analyse (zie linkerkolom in de tabel) getoetst.

73 Art. 219 lid 2 Gemeentewet. Dit verbod houdt in dat gemeenten hun belastingen niet afhankelijk mogen stellen van het inkomen, de winst of het vermogen.

74 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 519, nr. 5. Dit was tevens het belangrijkste punt van kritiek bij de eerder aan bod gekomen 'Tijdelijke experimenteerwet differentiatie op basis van luchtverontreiniging'.

75 Zie 'Proposed new Croydon parking permit charges branded 'stealth tax' by objectors', [www.mylondon.news](http://www.mylondon.news). Geraadpleegd op 9 februari 2022. En 'Newham: Councillors rebel against Mayor over emission-based parking permit scheme', [www.onlondon.co.uk](http://www.onlondon.co.uk). Geraadpleegd op 9 februari 2022.

72 Zie K. Steinbacher, M. Goes & K. Jörling, *Incentives for Electric Vehicles in Norway*, Ecofys und Adelphi 2018, p. 8 en 14.

	GT* be- taald parke- ren	GT vergunning- parke- ren	Vrijstel- ling elek- trisch oplaad- punt	Vrijstel- ling deel- auto's	Groen investe- ren
<b>Positieve klimaat- impact?</b>	Ja, binnen breder pakket	Ja, binnen breder pakket	Ja, binnen breder pakket	Ja, binnen breder pakket	Ja
<b>Uitvoer- baar?</b>	Ja. NL: wijziging wet nodig. Digitale capaciteit gemeenten vereist	Ja. NL: wijziging wet nodig. Digitale capaciteit gemeenten vereist	Ja. Mogelijk gevoelig voor misbruik. NL: gemeenten kunnen zelf verordening aanpassen. Mogelijk in strijd met wet	Ja. NL: gemeenten kunnen zelf verordening aanpassen	Ja. Niet per se fiscale maatregel, maar keuze bestemming van middelen
<b>Benade- ling buitenlandse parkeerders?</b>	Ja, mogelijk in strijd met EU-recht	Ja, mogelijk in strijd met EU-recht	Maatregel discrimineert mogelijk	Nee	Nee
<b>Verslech- tering financiële positie overheden?</b>	Ja	Ja	Ja	Beperkt	Op den duur mogelijk wel
<b>Denivel- lerende werking?</b>	Ja	Ja	Ja	Beperkt	Beperkt

\*GT = groene tariefdifferentiatie

## 5. Slotconclusie

In deze beschouwing zijn de mogelijkheden van verduurzaming middels parkeerbelastingen geïnventariseerd. Uit deze (deels internationale) inventarisatie volgt dat lokale overheden groene parkeerbelastingen kunnen gebruiken als verduurzamingsinstrument. Immers, binnen een breder

pakket aan maatregelen leveren groene parkeerbelastingen een positieve bijdrage aan het klimaat. Bovendien blijken ze over het algemeen goed uitvoerbaar. Wel zijn er aandachtspunten te benoemen, zoals volgt uit binnen- en buitenlandse voorbeelden.

Uit de analyse volgt tevens in hoeverre groene parkeerbelastingen passen binnen de Nederlandse context. Dat brengt me bij het eerdergenoemde wetsvoorstel voor het differentiëren van parkeerbelastingtarieven naar milieukarakteristieken. Aan de ene kant kan groene tariefdifferentiatie worden gezien als een extra 'bestrafing' – bovenop bijvoorbeeld een hogere bpm – voor het feit dat men in een milieuvriendelijk voertuig rijdt. In dat licht kan worden gevraagd of het überhaupt een passende maatregel is. Immers, geparkeerde auto's stoten geen CO<sub>2</sub> uit. Aan de andere kant is het onaantrekkelijker maken van milieuvriendelijk autogebruik vanuit klimaat oogpunt juist wenselijk. Niet voor iedereen is echter een alternatief in de vorm van de aanschaf van een emissieloze auto financieel mogelijk of wenselijk. Mensen die daadwerkelijk afhankelijk zijn van hun auto worden met name getroffen door deze maatregelen. Het gebruikmaken van een deelauto in combinatie met een toenemend aantal gemeenten dat een parkeerbelastingvrijstelling hanteert voor deelauto's, draagt bij aan alternatieve duurzame mobiliteitsoplossingen. Oplossing voor de langere termijn is bijvoorbeeld een nog sneller, uitgebreider en toegankelijker netwerk van openbaar vervoer. Overheden in binnen- en buitenland lijken hier steeds vaker in te investeren – onder meer met behulp van de opbrengst uit de parkeerbelasting.

Verder lijkt groene tariefdifferentiatie, net als de vrijstelling bij elektrische oplaadpunten, buitenlandse parkeerders te discrimineren. Niet-discriminatoire opties zijn het vrijstellen van deelauto's en het groene investeren. Laatstgenoemde maatregelen zullen tevens minder vergaande financiële consequenties voor lokale overheden hebben. Alles bij elkaar zijn er voor groene tariefdifferentiatie alternatieve mogelijkheden die waarschijnlijk een gunstigere uitwerking zullen hebben. Desondanks zou de Nederlandse wetgever kunnen doorpakken met het wetsvoorstel. Parkeertariefdifferentiatie naar emissie blijkt namelijk, binnen een breder maatregelenpakket en onder de voorwaarde dat de parkeertarieven hoog zijn, vanuit klimaat oogpunt effectief.

### Over de auteur

**R.H. Kastelein LL.M.**

Robert Kastelein is academic researcher bij het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden, onderdeel van het Departement Law & Tax van Erasmus School of Law.