



Hoge Raad der Nederlanden
Belastingkamer
Postbus 20303
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

[*ingediend via webportaal*]

Datum
16 januari 2024
Kenmerk
TFI/U202400011
Telefoon
06 20360305
Bijlage(n)
-

Onderwerp
schriftelijke opmerkingen bij prejudiciële vraag 23/04840

Edelhoogachtbaar college,

Op uw website geeft u de mogelijkheid om te reageren op de prejudiciële vragen van Rechtbank Oost-Brabant van 8 december 2023, [ECLI:NL:RBOBR:2023:5711](#), uw referentienummer 23/04840.

In deze zaak gaat het om een op 23 maart 2022 door de gemeente opgelegde naheffingsaanslag parkeerbelastingen ten bedrage van € 70,21, bestaande uit € 3,71 parkeerbelasting en € 66,50 kosten naheffing.

Blijkens de vragen wil Rechtbank Oost-Brabant (hierna: de rechtbank) via de route van artikel 6 EVRM of langs andere weg de verwijtbaarheid van het niet betalen van parkeerbelasting of de evenredigheid van de kostenvergoeding in relatie tot die gedraging kunnen toetsen en de mogelijkheid hebben om de in rekening gebrachte kosten te matigen.

Hieronder geven wij u onze opmerkingen bij de prejudiciële vragen. De vragen hebben wij hierbij geparafraseerd en ingekort opgenomen.

Vraag 1.a. Artikel 6 EVRM van toepassing op kostenvergoeding?

Wij geven u in overweging vraag 1.a van de rechtbank ontkennend te beantwoorden.

Wij zien geen reden om terug te komen van uw in HR 18-10-1995, [ECLI:NL:HR:1995:AA3127](#), gegeven oordeel dat bij het doorberekenen van de kosten van het opleggen van een naheffingsaanslag parkeerbelastingen geen sprake is van een 'criminal charge' als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM. De verhoging betreft (nog steeds) een kostenvergoeding, welke niet kan worden aangemerkt als straf ter afschrikking. De hoogte van de kosten is ook niet 'very

substantial'. Het kostenbedrag is gemaximeerd en kan uitsluitend specifieke kostencomponenten betreffen.

De naheffingsaanslag dient mede tot verhaal van gemaakte kosten. Dat is uitvoerig in de wetsgeschiedenis aan de orde geweest; zie [Kamerstukken II 1989/90, 19405, nr. 13](#), blz. 13 en *Handelingen II 1989/90*, blz. 1845-1846.

Aan uw oordeel uit 1995 legt u ten grondslag (r.o. 3.6):

“De hoogte van de door middel van de naheffingsaanslag en de beschikking (= wielklembeschikking; VNG) aan belanghebbende in rekening gebrachte bedragen is niet van dien aard dat geoordeeld zou moeten worden dat het daarbij om iets anders of meer gaat dan om kosten als onder 3.5 bedoeld”.

(D.w.z. kosten ter zake van het opleggen van een naheffingsaanslag parkeerbelastingen resp. kosten voor het aanbrengen en verwijderen van een wielklem). Er is geen sprake van een straf om herhaling te voorkomen (“a punishment to deter reoffending”).

In die zaak ging het om een op 23 januari 1992 opgelegde naheffingsaanslag parkeerbelastingen ten bedrage van *f* 60,50, bestaande uit *f* 2 aan enkelvoudige belasting en *f* 58,50 aan kosten, en om een bij beschikking gevorderd bedrag van *f* 60 ter zake van de kosten van het aanbrengen en verwijderen van een wielklem. Omgerekend naar eind 2023 zouden deze kostenbedragen overeenkomen met € 53,43 resp. € 54,80.¹ In het onderhavige geval is sprake van bedragen in dezelfde orde van grootte als in 1992.

Hierbij moet worden bedacht dat in 1992 het maximum kostenbedrag ter zake van het opleggen van een naheffingsaanslag parkeerbelastingen *f* 65,00 was. Dit bedrag was gebaseerd op kostenramingen van een aantal gemeenten uit 1989. Per 1 januari 1999 (Stb. 1998, 698) is dat bedrag voor het eerst aangepast aan de gestegen kosten in verband met de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (cpi) en gesteld op *f* 82,00. Vervolgens heeft jaarlijkse aanpassing aan die ontwikkeling plaatsgevonden. Dat heeft geleid tot een maximum kostenbedrag voor 2024 van € 76,70.

De gemeenteraad stelt in de verordening parkeerbelastingen de hoogte van de naheffingskosten vast. Sommige gemeenten hebben lagere kosten. Bijv. in 2023 Delft € 61,00, Leiden € 66,50, Rotterdam € 66,50 of Rijswijk € 62,50. Sommige gemeenten zullen eraan tekortkomen. Bijv. Amsterdam: kosten naheffingsaanslag voor 2023 geraamd op € 87,90; daarom in de verordening parkeerbelastingen vastgesteld op het wettelijk maximum van € 72,90 (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR689487/3>). Zo ook in 's-Hertogenbosch: kosten naheffingsaanslag voor 2023 geraamd op € 101,90; daarom in verordening parkeerbelastingen vastgesteld op het wettelijk maximum van € 72,90 (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR688259/1>).

¹ Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/prijzen-toen-en-nu>:

Een bedrag van *f* 58,50 = € 26,55 in 1992 komt overeen met in 2022 € 51,33

Een bedrag van *f* 60,00 = € 27,23 in 1992 komt overeen met in 2022 € 52,65

En: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83131NED>: Cpi 2022 = 121,43 (2015=100), cpi november 2023 = 126,40, leidt tot 126,40/121,43 x 51,33 = € 53,43 en 126,40/121,43 x 52,65 = € 54,80.

De hoogte van het kostenbedrag is nog steeds van dien aard dat er geen aanleiding om te veronderstellen dat het om iets anders of meer gaat dan om kostendoorberekening. Er is daarom (nog steeds) geen sprake van een strafmaatregel.

Vergelijk ook de annotatie van P.J. Wattel bij EHRM 24-02-1994, ECLI:NL:XX:1994:ZB5298 (Bendenoun-arrest) in BNB 1994/175. Hij stelt daarin dat het Europese Hof daarin duidelijk het ruime "charge"-begrip uit de Öztürk-doctrine lijkt in te perken. Naar zijn idee staat de weg open naar bestuurlijke sanctionering buiten bereik van art. 6 EVRM. Bijvoorbeeld "sanctieprocedures over lichte, nauwelijks strafrechtelijke overtredingen (bestuurlijke sanctionering van massaal voorkomende kleine overtredingen van ethisch tamelijk neutraal regelrecht), waarvoor het garanderen van al die waarborgen eerder rechtsverstoppend, formaliserend en wellicht polariserend werkt."

Vraag 1.b. Mag toepassing van artikel 6 EVRM afhankelijk zijn van keuze gemeentelijke wetgever bij gebiedsaanwijzing betaald parkeren?

Wij geven u in overweging vraag 1.b van de rechtbank niet opportuun te achten.

Het lijkt erop dat de rechtbank de invoering door de gemeente van verboden parkeren en betaald parkeren als gelijke gevallen beschouwt. Beide maatregelen verschillen wezenlijk van elkaar. Bij verboden parkeren wordt parkeren ter plaatse niet gewenst, bijvoorbeeld in verband met de (verkeers)veiligheid. Bij betaald parkeerplaatsen bestaat geen bezwaar tegen parkeren, maar dient het heffen van parkeerbelasting de parkeerregulering (verdeling van schaarse parkeer ruimte). Zo luidt de aanhef van artikel 225, eerste lid, van de Gemeentewet: "In het kader van de parkeerregulering kunnen de volgende belastingen worden geheven".

De aard van de maatregelen is dus verschillend, wat ook een ander handhavingstraject rechtvaardigt. De gemeenteraad is zich daarvan echt wel bewust.

Aangezien wij u in overweging geven vraag 1.a ontkennend te beantwoorden, geven wij hieronder onze opmerkingen bij de vragen 2 tot en met 4.

Vraag 2. Heeft artikel 6 EVRM reflexwerking voor de naheffingskosten zodat belastingrechter verwijtbaarheid gedraging of evenredigheid kostenbedrag kan beoordelen?

Wij geven u in overweging vraag 2 van de rechtbank ontkennend te beantwoorden.

In de woorden van P.J. Wattel in BNB 1994/175 (zie slot van onze reactie bij vraag 1.a): het garanderen van de waarborgen van artikel 6 EVRM werkt eerder rechtsverstoppend, formaliserend en wellicht polariserend.

Toepassing van artikel 6 EVRM heeft voor een belanghebbende (volgens ons) geen toegevoegde waarde:

- Belanghebbende kan altijd (informeel) contact opnemen met de gemeente over de opgelegde naheffingsaanslag parkeerbelastingen (incl. de kosten) en deze daarbij ter discussie stellen.
- Belanghebbende kan uitstel van betaling vragen.
- Belanghebbende staan de rechtsmiddelen van bezwaar en beroep voor een onafhankelijke rechter ter beschikking om de naheffingsaanslag parkeerbelastingen te bestrijden, als hij het niet eens is met het opleggen daarvan.
- Belanghebbende kan in de bezwaarfase op verzoek worden gehoord. Hij kan daarvoor de op de zaak betrekking hebbende stukken inzien.

- Desgewenst kan belanghebbende (voor hem kosteloze) rechtsbijstand inschakelen.
- Het onderzoek ter zitting (de rechtszitting) is niet openbaar, maar de belastingrechter kan bepalen dat deze wel openbaar is (artikel 27c AWR in samenhang met de artikelen 231, eerste lid, en 236 Gemeentewet).
- De wet voorziet in vergoeding van proceskosten in de bezwaar- en beroepsfase als de naheffingsaanslag wordt vernietigd en in vergoeding van griffierecht in de beroepsfase, in ieder geval als het bezwaar en/of beroep terecht is ingesteld.

In HR 28-09-2001, [ECLI:NL:HR:2001:AD3887](#), bevestigt u het oordeel van Gerechtshof te 's-Gravenhage dat artikel 235 van de Gemeentewet, gelet op eerdergenoemde HR 18-10-1995, niet strijdig is met artikel 6, lid 3, van het EVRM. Hetzelfde geldt volgens ons voor artikel 234 van de Gemeentewet.

Het in rekening brengen van de kosten ter zake van het opleggen van een naheffingsaanslag parkeerbelastingen is door de wetgever dwingend voorgeschreven (artikel 234, vijfde lid, Gemeentewet). Het is niet mogelijk om differentiatie in de kostenvergoeding aan te brengen. Toetsing aan artikel 3:4, tweede lid, Awb of aan het evenredigheidsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel kan hierbij dus niet aan de orde zijn. Ook niet voor de belastingrechter. In de uitvoering kan het college van burgemeester en wethouders de hardheidsclausule (artikel 63 AWR) toepassen als zich een onbillijkheid van overwegende aard voordoet. Zie ook onze opmerkingen bij vraag 4.

Vraag 3. Is opleggen kosten naheffing een herstelsanctie en zo ja, kan belastingrechter verwijtbaarheid gedraging of evenredigheid kostenbedrag toetsen?

Wij geven u in overweging vraag 3 van de rechtbank ontkennend te beantwoorden.

In onze opmerkingen bij vraag 1.a geven wij al aan dat sprake is van een kostenvergoeding, niet van een strafmaatregel of sanctie. Er is dus ook geen sprake van een herstelsanctie. Er is sprake van nageheven parkeerbelasting en toepassing van het kostenveroorzakingsbeginsel. Artikel 2 van het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen benoemt de specifieke kostencomponenten.

Per 1 juli 2019 is het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen gewijzigd (Stb. 2019, 46). Het gaat bij de kosten ter zake van het opleggen van een naheffingsaanslag parkeerbelasting om de kosten voor zover deze samenhangen met de inning van niet-betaalde parkeerbelastingen (was: rechtstreeks voortvloeien uit de inning van niet-betaalde parkeerbelastingen). De toelichting vermeldt:

“De formulering is ontleend aan de modelbepalingen voor de doorberekening van kosten in aanwijzing 5.57 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.”

De daaraan voorafgaande aanwijzing 5.56 Toelaatbaarheid doorberekening kosten vermeldt:

“Bij het opnemen van bepalingen over de doorberekening van kosten voor toelating, voor toezicht op de naleving of voor repressieve handhaving van wet- en regelgeving wordt het toetsingskader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten ‘Maat houden 2014’ ([Kamerstukken II 2013/14, 24036, nr. 407](#)) in acht genomen.”

In dat kamerstuk staat dat kostenverhaal voor handhaving van wet- en regelgeving mogelijk is “indien individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen de overheid aanwijsbaar noodzaken tot meer dan regulier toezicht en handhaving (het ‘veroorzaker betaalt’-beginsel).”

Zie voor het overige onze opmerkingen bij vraag 2.

Vraag 4. Staat de wettelijke regeling in de weg aan een rechterlijke toetsing van de verwijtbaarheid van de gedraging of van de evenredigheid van het kostenbedrag?

Wij geven u in overweging vraag 4 van de rechtbank bevestigend te beantwoorden.

In artikel 234, vijfde lid, Gemeentewet staat dwingend voorgeschreven dat ter zake van het opleggen van een naheffingsaanslag kosten in rekening worden gebracht. De gemeenteraad stelt de hoogte van het kostenbedrag vast op basis van een raming van de jaarlijkse kosten gedeeld door het aantal naheffingsaanslagen (artikel 2, tweede lid, Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen). Het is kortom niet mogelijk om in de kostenvergoeding differentiatie aan te brengen. Toetsing aan artikel 3:4, tweede lid, Awb of aan het evenredigheidsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel kan hierbij dus niet aan de orde zijn (ABRvS 1 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:772](#) en [ECLI:NL:RVS:2023:852](#) (beide kinderopvangtoeslag); zie ook: Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 24 januari 2023, [ECLI:NL:GHARL:2023:677](#) (parkeerbelastingen).²

Op basis van jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters is wel toepassing contra legem mogelijk als in de wet in formele zin (in dit geval: de Gemeentewet) niet verdisconteerde bijzondere omstandigheden de toepassing van de wettelijke bepaling zozeer in strijd doen zijn met algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht dat die toepassing achterwege moet blijven. Dat is in het geval van de naheffingsaanslag parkeerbelastingen waar het gaat om een in de naheffingsaanslag begrepen kostenvergoeding niet aan de orde.

Gelet op de wettelijke bepalingen over de verhoging van de naheffingsaanslag met de kosten ter zake van het opleggen daarvan, is het niet mogelijk dat de gemeenteraad bij het vaststellen van de verordening parkeerbelastingen rekening kan houden met eventuele optredende onbillijkheden van overwegende aard.

In het algemeen leidt toepassing van de verordening niet tot onevenredige besluiten. Of in een concreet geval sprake is van een onevenredige uitwerking van de verordening, heeft de wetgever voorbehouden aan het college van burgemeester en wethouders (hardheidsclausule van artikel 63 AWR). Te denken valt hierbij aan die gevallen waarin het niet betalen van parkeerbelasting verschoonbaar of niet verwijtbaar is. Zie in dat verband Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 24 oktober 2023, [ECLI:NL:GHARL:2023:9119](#), waarin het hof oordeelt:

“De parkeerbelasting is een objectieve belasting waardoor er in de regel geen ruimte is voor een afweging van persoonlijke omstandigheden. Er kan wel sprake zijn van overmacht. Van overmacht is alleen sprake in een noodsituatie of spoedeisende situatie, waardoor iemand absoluut, feitelijk en fysiek verhinderd is om bij aanvang van het parkeren parkeerbelasting te betalen.”

² Een gemeente brengt ook kosten in rekening als een omgevingsvergunning nodig is voor het herstel van de woning nadat de bliksem is ingeslagen. De vraag is in hoeverre het hek van de dam is als rechters de individuele (persoonlijke) omstandigheden van elk geval bij fiscaal kostenverhaal gaan meewegen.

Voor die gevallen is de hardheidsclausule van artikel 63 AWR bedoeld. Gemeenten passen die ook toe. De wetgever heeft niet voorzien in rechtsmiddelen tegen een hardheidsclausulebesluit. De vraagstelling van de rechtbank komt er in feite op neer om een ambtshalve beslissing op basis van de hardheidsclausule van artikel 63 AWR voor bezwaar vatbaar te maken. Of de bestuursrechter mag treden in een oordeel over toepassing van de hardheidsclausule in een concreet geval is dus aan de wetgever. Een ander oordeel zou ingrijpende gevolgen hebben voor de belastingheffing door rijk en decentrale overheden.

Naar aanleiding van wat de rechtbank onder 9.1 stelt over de invloed van de parkeerbelasting en kostenvergoeding op het besteedbaar inkomen merken wij nog op dat inkomensbeleid is voorbehouden aan het rijk. De heffing van gemeentelijke belastingen mag niet afhankelijk worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen (artikel 219, tweede lid, Gemeentewet). In bepaalde gevallen kan kwijtschelding van gemeentelijke belastingen worden verleend, waarbij de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 van overeenkomstige toepassing is. De aard van de parkeerbelastingen verdraagt zich echter niet met kwijtschelding; een auto wordt als vermogensbestanddeel gezien.

Tot zover onze reactie op de prejudiciële vragen van de rechtbank.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



A.J. Kok
Directeur Beleid