

Handhaving van maximale parkeerduur is bemoeilijkt als gevolg van een arrest van de Hoge Raad

Arjen Schep¹

1. Inleiding

In een recent arrest over de parkeerbelasting van de gemeente Hilversum beperkt de Hoge Raad² de mogelijkheid van het opleggen van naheffingsaanslagen op plekken waar een maximale parkeerduur geldt. In deze notitie wordt dit arrest verduidelijkt en de gevolgen voor de praktijk op een rij gezet.³ Hierna wordt in onderdeel 2 het arrest uitgelegd. In onderdeel 3 wordt een drietal oplossingsrichtingen gepresenteerd. In onderdeel 4 wordt deze notitie samengevat.

2. Het arrest

De situatie waarin door de Hoge Raad uitspraak is gedaan is de volgende:

Aan belanghebbende is een naheffingsaanslag parkeerbelasting opgelegd. Op basis van de verordening parkeerbelasting van Hilversum is ter plaatse parkeren tegen betaling van parkeerbelasting op aangifte slechts toegestaan voor een maximale parkeerduur van een uur. Belanghebbende heeft voor een uur parkeerbelasting voldaan, maar heeft het voertuig ook na afloop van dat uur nog laten staan. Daarop is een naheffingsaanslag parkeerbelasting opgelegd.

De Hoge Raad vernietigt deze naheffingsaanslag omdat volgens de Hoge Raad geen naheffingsaanslag mogelijk is na het verstrijken van de maximale parkeerduur. Na verstrijken van de maximale parkeerduur is het maximum parkeertarief voldaan en is er formeel gezien geen parkeerbelasting verschuldigd, gelet op het verbod om langer dan een uur te parkeren.

Voor de naheffing van gemeentelijke belastingen gelden dezelfde spelregels als die voor alle belastingen in Nederland gelden. Deze zijn vastgelegd in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Op grond van art. 20 van de AWR is naheffing slechts mogelijk voor belasting die op aangifte behoort te worden voldaan, maar niet is betaald. Nu na het eerste uur – vanwege de maximale parkeerduur – er geen verplichting meer bestaat om op aangifte belasting te voldoen, kan in dit geval niet worden nageheven, aldus de Hoge Raad. Met andere woorden: als je geen belasting verschuldigd bent, valt er ook geen belasting na te heffen.

¹ Arjen Schep is bijzonder hoogleraar heffingen van lokale overheden aan Erasmus School of Law en eigenaar van Kohier Beleidsadvies Lokale Belastingen.

² HR 11 maart 2022, nr. 21/00853, ECLI:NL:HR:2022:346. Te vinden via: <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2022:346>

³ Deze notitie is geschreven in opdracht van het Gemeentelijk Netwerk voor Mobiliteit en Infrastructuur (GNMI).

Dit is een opvallende uitspraak van de Hoge Raad, omdat hij in 2000 nog in eenzelfde situatie oordeelde dat wel kan worden nageheven.⁴ Het lijkt er derhalve op dat de Hoge Raad is 'omgegaan' op dit punt.

Dit arrest leidt bij toepassing van de Hilversumse verordening (en waarschijnlijk is het in veel gemeenten niet anders) in combinatie met art. 20 AWR tot de vreemde situatie dat wie voor 59 minuten parkeerbelasting heeft voldaan op een 'max 1 uur'-plek en na 60 minuten terug bij de auto komt, kans heeft op een naheffingsaanslag. Voldoet dezelfde parkeerder voor het gehele uur parkeerbelasting en komt hij na het verstrijken van die tijd te laat terug, dan is hij niet langer parkeerbelasting verschuldigd en kan 'gratis' worden geparkeerd.

3. Oplossingsrichtingen

Inleiding

De vraag is nu hoe de in de praktijk gewenste vorm van het tegen betaling ergens parkeren voor een maximale parkeerduur alsnog kan worden gehandhaafd, met inachtneming van dit arrest.

Hiervoor is een drietal oplossingsrichtingen. De eerste oplossingsrichting ligt buiten de fiscaliteit: handhaving middels het opleggen van een 'Mulder-beschikking', oftewel een bestuurlijke boete. De tweede oplossingsrichting is wel een fiscale: het hanteren van een fors hoger tarief na afloop van een bepaalde tijdsperiode. Beide oplossingen worden hierna uitgebreider toegelicht. Ook een derde oplossingsrichting is eveneens een fiscale: door het anders formuleren van de belastingverordening te bewerkstelligen dat telkens opnieuw kan worden betaald voor een bepaalde maximale tijdsduur.

Oplossing 1:

Geen naheffing parkeerbelasting maar wel opleggen van een bestuurlijke 'Mulder'-boete

In deze variant kunnen de huidige regelingen van rond de parkeerbelasting blijven zoals ze nu zijn. Enkel de handhaving verandert nadat een voertuig nog staat geparkeerd nadat de maximale parkeerduur waarbinnen tegen betaling kan worden geparkeerd, is verstreken. Er wordt geen naheffingsaanslag parkeerbelasting opgelegd, maar een bestuurlijke boete. In deze variant wordt het doel van het voorkomen dat voertuigen op de betreffende plek langer dan gewenst geparkeerd staan, beter gediend dan door de tweede oplossingsrichting die verderop in deze notitie wordt gepresenteerd. Vraag is alleen wel of in dit geval wel een Mulder-beschikking (bestuurlijke boete) kan worden opgelegd.

Definitie parkeren Gemeentewet

De Gemeentewet definieert in de regeling van de parkeerbelasting in art. 225 lid 2 parkeren als het gedurende een aaneengesloten periode doen of laten staan van een voertuig, (...), op de binnen de gemeente gelegen voor het openbaar verkeer openstaande terreinen of weggedeelten, waarop dit doen of laten staan niet ingevolge een wettelijk voorschrift is verboden.

⁴ HR 15 maart 2000, nr. 35201, ECLI:NL:HR:2000:AA5139. Ook in 2015 liet de Hoge Raad nog eenzelfde oordeel van Hof 's-Hertogenbosch in stand: Hof 's-Hertogenbosch 5 juni 2015, nr. 14-00488, ECLI:NL:GHSHE:2015:2047 (cassatieprocedure: ECLI:NL:HR:2015:3469).

Wanneer gemeenten in het kader van de parkeerregulering een maximale parkeerduur hanteren op aangewezen parkeerplaatsen, dan kan enkel parkeerbelasting worden voldaan voor een maximale tijdsduur. Na die tijdsduur is het laten staan van het voertuig op diezelfde plaats in beginsel verboden en is op basis van art. 225 lid 2 Gemeentewet geen heffing van parkeerbelasting mogelijk, gelet op strijd met een 'wettelijk voorschrift'.

Hoewel er in die situatie dus geen sprake meer is van parkeren, kan er vanaf het moment van het verstrijken van de maximale parkeerduur wel sprake zijn van een verkeersovertreding. Art. 2 lid 1 van de 'Wet Mulder'⁵ verwijst naar een bijlage bij deze wet waarin zogenoemde 'Muldergedragingen' staan opgesomd waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Bestuurlijke boete gaat naar staatskas

Daarbij moet worden gerealiseerd dat bestuurlijke (strafrechtelijke) boeten geen inkomsten voor gemeenten zijn, maar voor het rijk. Overigens geldt dat ook de naheffingsaanslag parkeerbelasting *de facto* geen inkomsten voor de gemeente betekenen, in de zin dat het kostenbedrag dat bovenop het te weinig betaalde tarief aan parkeerbelasting in rekening wordt gebracht, niet meer dan kostendekkend is. Het kostenbedrag wordt bepaald door het totaal van de kosten die samenhangen met het opleggen van naheffingsaanslagen.⁶

Kan in dit geval een bestuurlijke boete worden opgelegd?

Het is de vraag of er een 'Mulderfeit' geconstateerd kan worden na het verstrijken van de maximale parkeerduur en door middel van het opleggen van een bestuurlijke boete op deze wijze kan worden gehandhaafd dat langer wordt geparkeerd dan de aangegeven maximale parkeerduur.

Onderdeel X van de bijlage van de Wet Mulder somt beboetbare feiten op die te maken hebben met parkeren (vanaf feit R 397). Voor overtreding van art. 24 lid 1 sub d van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) is in de betreffende bijlage van de Wet Mulder het feit 'R 397 e' opgenomen. Op basis daarvan kan een boete van € 100,- worden opgelegd in geval er geparkeerd wordt, terwijl blijkens de aanduiding op het bord of het onderbord, het voertuig staat geparkeerd op een andere dan de aangegeven wijze. Bij een parkeerplaats waar tegen betaling een maximale parkeerduur geldt, zal dit ter plaatse aangegeven zijn met een bord. Hoewel na het verstrijken van de maximale parkeerduur geen sprake meer is van parkeren in de definitie van de parkeerbelasting (art 225 lid 2 Gemeentewet), is nog steeds wel sprake van parkeren in de definitie van de RVV 1990. In die regeling wordt parkeren gedefinieerd als: "het laten stilstaan van een voertuig anders dan gedurende de tijd die nodig is voor en gebruikt wordt tot het onmiddellijk in- of uitstappen van passagiers of voor het onmiddellijk laden of lossen van goederen;". Na het verstrijken van de maximale tijdsperiode wordt er dus nog steeds geparkeerd in de zin van de RVV 1990, maar niet langer tegen betaling. In die redenering wordt dan niet langer geparkeerd op de op het bord aangegeven wijze. Het opleggen van een Mulderboete op basis van feit R 397 e lijkt dan mogelijk te zijn.

⁵ De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften wordt ook wel de 'Wet Mulder' genoemd.

⁶ De kosten die in rekening mogen worden gebracht zijn geregeld in art. 2 lid 1 Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen. Het maximaal in rekening te brengen kostenbedrag wordt jaarlijks door het rijk gemaximeerd. Dit jaar is dat € 65,30 (Stcrt. 2021, 40592). De raming van de kosten wordt door de gemeenteraad jaarlijks vastgesteld.

Feit R 400 ab uit dezelfde bijlage vermeldt dat een boete kan worden opgelegd indien 'de toegestane parkeerduur is verstreken'. Hoewel op het eerste gezicht dit feit op deze situatie van toepassing lijkt, blijkt dit feit te verwijzen art. 25 lid 4 RVV 1990, welke bepaling handelt over parkeren in een parkeerschijf-zone, of 'blauwe zone'. Een combinatie van een maximale parkeerduur tegen betaling is in de praktijk niet te combineren met een blauwe zone, die juist wordt ingezet om zonder betaling ergens een maximale duur te kunnen staan.

Is parkeercontroleur parkeerbelasting ook bevoegd om een Mulder-beschikking te nemen?

Een parkeercontroleur kan dus, naar het zich laat aanzien, in casu wel een 'Mulder-beschikking' nemen. Daartoe moet hij echter wel bevoegd zijn. Bij een groot aantal gemeenten is de parkeercontroleur alleen bevoegd voor de fiscale handhaving van de parkeerbelasting (opleggen van naheffingsaanslagen) en niet voor de Mulder-handhaving. De Mulder-handhaving geschiedt in de meeste gevallen door Bijzondere Opsporingsambtenaren (BOA's). Wellicht is het mogelijk om de bevoegdheid tot handhaving van de betreffende Mulder-overtreding ook te verlenen aan parkeercontroleurs. Is dat niet mogelijk, dan zal bij constatering van overschrijding van de parkeerduur de parkeercontroleur een BOA kunnen vragen dit feit bestuurlijk te beboeten.

Oplossing 2:

Tariefverhoging na afloop van de maximale parkeerduur

Een andere oplossingsrichting is het aanzienlijk verhogen van het verschuldigde parkeerbelastingtarief na het verstrijken van een bepaalde 'maximale' parkeerduur. Voordeel van deze oplossingsrichting is dat de handhaving van de maximale parkeerduur binnen fiscale wet- en regelgeving blijft. Wanneer na het eerste uur geen, of onvoldoende parkeerbelasting is voldaan, kan er een naheffingsaanslag parkeerbelasting worden opgelegd.

Er zijn ook nadelen:

- Het vereist aanpassing van de (tarieventabel) van de regelgeving die ter plaatse geldt: de verordening parkeerbelasting en aanverwante regelgeving (formulering van de maximale parkeerduur) en mogelijk ook aanpassing van de bebording ter plaatse.
- Feitelijk is er geen sprake meer van een maximale parkeerduur. Het wordt enkel (aanzienlijk) duurder als langer dan de aangegeven 'maximale' parkeerduur wordt geparkeerd.

Fiscaal-juridisch zijn er geen belemmeringen om na een bepaalde tijdsduur een aanzienlijk hoger tarief te hanteren. De parkeerbelastingen zijn bij uitstek om te reguleren middels het beprijzen van parkeren. Andersom komt in de praktijk ook al voor (na een bepaalde tijdsduur geldt niet bedrag per uur, maar een bepaald maximaal dagtarief dat lager ligt dan wanneer de hele dag per uur zou moeten worden betaald).

Oplossing 3:

Andere formulering van parkeerbelastingverordening

In het arrest over de parkeerbelasting van de gemeente Hilversum was het technisch niet mogelijk om voor langer dan 1 uur parkeerbelasting te voldoen. Ook in de verordening/tarieventabel was dit maximum opgenomen. Dat is niet in alle gemeenten op dezelfde manier geregeld. Er zijn ook gemeenten waar na het verstrijken van de maximale parkeerduur, opnieuw parkeerbelasting kan worden voldaan waarmee opnieuw de tijdsduur van maximaal

een uur parkeren aanvangt. Dit is dan in de belastingverordening/tarieventabel geregeld door middel van bijvoorbeeld de volgende bepaling: “Het tarief voor het parkeren op parkeerapparatuurplaatsen met een maximale parkeerduur van *telkens* 60 minuten bedraagt per 60 minuten: € x,xx”. Mijns inziens is bij een dergelijke formulering in de verordening, gecombineerd met de feitelijke mogelijkheid om opnieuw voor een uur te betalen, er na het verstrijken van de maximale parkeerduur opnieuw een verplichting om parkeerbelasting te voldoen. In dat geval is ook na het verstrijken van de maximale parkeerduur naheffing mogelijk. Feitelijk is hier ook geen sprake van een ‘maximale parkeerduur’. Er wordt enkel een feitelijke belemmering opgeworpen voor de parkeerder omdat na een bepaalde tijdsperiode opnieuw voor eenzelfde tijdsperiode parkeerbelasting moet worden voldaan.

Meerdere naheffingsaanslagen op één dag en combinatie van naheffing en Mulderbeschikking

Op basis van art. 234 lid 5 Gemeentewet kunnen de kosten gemoeid met het opleggen van een naheffingsaanslag niet vaker dan eenmaal per kalenderdag in rekening worden gebracht. Wanneer bijvoorbeeld dus meerdere keren op een dag te laat opnieuw de parkeerapp is geactiveerd op een plaats waar een maximale parkeerduur geldt, kan wel de te weinig geheven parkeerbelasting meerdere keren worden nageheven, maar slechts eenmaal per kalenderdag ook het kostenbedrag in rekening worden gebracht.

In de situatie waarin niet is betaald op een plaats waar een maximale parkeerduur geldt, en er in het eerste uur een naheffingsaanslag wordt opgelegd, is er mijns inziens geen wettelijke bepaling die eraan in de weg staat om na dat eerste uur (wanneer dus het opleggen van een naheffingsaanslag niet langer mogelijk is) ook een Mulder-beschikking op te leggen. Er is eerst fiscaal gehandhaafd, vervolgens is er sprake van een verkeersovertreding waarvoor het Mulder-regime geldt.

4. Samenvatting handhaving maximale parkeerduur en parkeerregulering

De reden dat gemeenten een maximale parkeerduur invoeren, is gelegen in het reguleren van de parkeerdruk in bepaalde gebieden. Door het arrest van de Hoge Raad is de handhaving ervan bemoeilijkt. In beginsel is fiscale naheffing niet meer mogelijk in die situatie.

Een niet-fiscaal alternatief is handhaving middels het opleggen van een bestuurlijke ‘Mulder-boete’ van € 100,- na de maximale parkeertermijn. Hiervoor hoeft geen regelgeving te worden aangepast.

Een fiscaal alternatief is het invoeren van een (fors) hoger tarief na afloop van een bepaalde maximale periode waarvoor een gematigd tarief geldt. In dat geval is ook na afloop van die maximale periode nog sprake van parkeren in de zin van de parkeerbelasting en is dus ook het opleggen van een naheffingsaanslag mogelijk indien niet, of onvoldoende parkeerbelasting is voldaan.

In sommige gemeenten kan na het verstrijken van de maximale parkeerduur opnieuw worden betaald voor eenzelfde periode. De maximale parkeerduur is in dat geval dus niet meer dan het opwerpen van een administratieve drempel voor parkeerders die van hen na het verstrijken van de maximale parkeerduur een actie/handeling vereist. Ook in dat geval kan nog steeds fiscaal worden gehandhaafd. Er is dan feitelijk geen sprake van een parkeerverbod na afloop van de maximale termijn.

Gemeenten die de maximale parkeerduur effectief willen blijven handhaven, zullen dus ofwel hun fiscale parkeerregelingen danwel hun handhavingspraktijk moeten aanpassen.

Wordt gekozen voor bestuurlijke handhaving, vereist dit mogelijk wel overheveling van bevoegdheden naar de parkeercontroleur danwel intensiever samenwerken met bevoegde BOA's. De Mulderboete (€ 100,-) is overigens hoger dan een fiscale naheffingsaanslag, waarvan het kostenbedrag in 2022 is gemaximeerd op € 66,50.

Rotterdam, 11 mei 2022