

# ECLI:NL:HR:2024:1535

Instantie	Hoge Raad
Datum uitspraak	25-10-2024
Datum publicatie	25-10-2024
Zaaknummer	23/04840
Formele relaties	Conclusie: ECLI:NL:PHR:2024:710 In sprongcassatie op: ECLI:NL:RBOBR:2023:5711
Rechtsgebieden	Belastingrecht
Bijzondere kenmerken	Prejudiciële beslissing
Inhoudsindicatie	Art. 225 en 234 Gemeentewet. Art. 20 AWR. Art. 6 EVRM. Art. 120 Grondwet. Art. 3:4 Awb. Is kostenverhaal bij het opleggen van een naheffingsaanslag parkeerbelasting een criminal charge? Terugkomen op HR BNB 1996/34? Kan de belastingrechter de verwijtbaarheid van de niet-betaling van de parkeerbelasting toetsen dan wel beoordelen of het kostenverhaal passend en geboden is?
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NDFR Nieuws 2024/1759 V-N Vandaag 2024/2144 NTFR 2024/1754 met annotatie van mr. E.D. Postema NJB 2024/2264 NLF 2024/2448 met annotatie van Olga Menger V-N 2024/51.18 met annotatie van Redactie Belastingblad 2024/394 met annotatie van M.P. van der Burg Viditax (FutD) 2024102508 FutD 2024-2240 JB 2024/193 BNB 2025/33 met annotatie van G.J.M.E. DE BONT AB 2025/88 met annotatie van R. Ortlep

## Uitspraak

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

BELASTINGKAMER

**Nummer** 23/04840

**Datum** 25 oktober 2024

PREJUDICIËLE BESLISSING

op het verzoek van de Rechtbank Oost-Brabant (hierna: de Rechtbank) aan de Hoge Raad om in het geding tussen

[X] (hierna: belanghebbende)

en

de HEFFINGSAMBTENAAR VAN DE GEMEENTE S-HERTOGENBOSCH

de bij beslissing van 8 december 2023, nr. SHE 22/13201, op de voet van artikel 27ga AWR voorgelegde vragen bij wijze van prejudiciële beslissing te beantwoorden.

### **1 De procedure in feitelijke instantie**

- 1.1 De heffingsambtenaar van de gemeente s-Hertogenbosch (hierna: de heffingsambtenaar) heeft aan belanghebbende op 23 maart 2022 een naheffingsaanslag in de parkeerbelasting opgelegd van 70,21, bestaande uit 3,71 aan parkeerbelasting en 66,50 kosten naheffing.
- 1.2 Nadat belanghebbende daartegen bezwaar heeft gemaakt, heeft de heffingsambtenaar de naheffingsaanslag gehandhaafd.
- 1.3 Belanghebbende heeft tegen de uitspraak op bezwaar beroep ingesteld bij de Rechtbank.

### **2 Het procesverloop bij de Hoge Raad**

- 2.1 De Rechtbank heeft aan de Hoge Raad vier prejudiciële vragen voorgelegd.
- 2.2 Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente s-Hertogenbosch, vertegenwoordigd door [P], heeft schriftelijke opmerkingen ingediend.
- 2.3 Nadat de Hoge Raad ook aan anderen dan partijen de gelegenheid had geboden om naar aanleiding van de vragen van de Rechtbank schriftelijke opmerkingen in te dienen, is daarop binnen de gestelde termijn gereageerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en door de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs.
- 2.4 De Advocaat-Generaal M.R.T. Pauwels heeft op 28 juni 2024 geconcludeerd tot beantwoording van de prejudiciële vragen van de Rechtbank zoals weergegeven in onderdeel 14 van de conclusie.<sup>2</sup>

### **3 Uitgangspunten**

- 3.1 Op 16 maart 2022, rond 19:37 uur, stond een voertuig van belanghebbende geparkeerd op een parkeerplaats in de gemeente s-Hertogenbosch (hierna: de gemeente). Hij ging toen op bezoek bij zijn vader.
- 3.2 Over de gang van zaken heeft belanghebbende het volgende gesteld. Hij heeft zich bij aankomst op de parkeerplaats direct aangemeld en betaald via de parkeerapp, en heeft zich rond 18.00 uur weer afgemeld zodra hij bij zijn vader was. Hij ging ervan uit dat zijn vader hem bij aankomst, zoals gebruikelijk, via de parkeerapp had aangemeld als bezoeker, zodat hij voor een lager tarief kon parkeren. Dat blijkt deze keer echter niet te zijn gebeurd.
- 3.3 Omdat de verschuldigde parkeerbelasting niet was voldaan toen de auto die dag omstreeks 19:37 uur nog steeds stond geparkeerd, heeft de heffingsambtenaar aan belanghebbende de hiervoor in 1.1 vermelde naheffingsaanslag opgelegd.
- 3.4 Bij de beoordeling van het geschil heeft de Rechtbank zich afgevraagd of de belastingrechter de bevoegdheid heeft om het bedrag van een opgelegde naheffingsaanslag in de parkeerbelasting (inclusief kostenopslag) te matigen vanwege de omstandigheden van het geval, waaronder persoonlijke omstandigheden. De aanleiding daarvoor is dat de Rechtbank zich afvraagt of nog altijd ervan moet worden uitgegaan dat het in rekening brengen van kosten bij de naheffing van parkeerbelasting niet is aan te merken als een strafvervolging als bedoeld in artikel 6 EVRM, zoals de

Hoge Raad heeft geoordeeld in zijn arrest van 18 oktober 1995, ECLI:NL:HR:1995:AA3127 (hierna: het arrest van 18 oktober 1995). Zij vraagt zich met name af of in dit verband kan worden aanvaard dat de rechter in een concreet geval geen maatwerk kan toepassen. Daarom wenst de Rechtbank te vernemen of de belastingrechter ruimte heeft om te beoordelen of de gedraging die aanleiding geeft tot het opleggen van de naheffingsaanslag verwijtbaar is en of het in rekening brengen van de (volledige) kosten passend en geboden is.

#### **4 De prejudiciële vragen**

Met het oog op het nemen van een beslissing in deze zaak heeft de Rechtbank de volgende vragen aan de Hoge Raad voorgelegd:

- “1. a) Zijn de kosten naheffing als onderdeel van de naheffingsaanslag parkeerbelasting al dan (nog altijd) niet (tevens) aan te merken als een strafvervolgning zoals bedoeld in artikel 6 van het EVRM?
- b) Mag de toepassing van artikel 6 van het EVRM afhankelijk worden gesteld van de keuzes van de gemeentelijke wetgever (bij het bepalen van de omvang van het gebied waarbinnen parkeerbelasting wordt geheven) en, zo ja, moet de gemeenteraad bij het maken van die keuze expliciet kenbaar maken zich rekenschap te hebben gegeven van de gevolgen daarvan?”

Voor het geval de Hoge Raad een ontkennend antwoord geeft op vraag 1, onderdeel a) heeft de Rechtbank bovendien de volgende vragen aan de Hoge Raad voorgelegd:

“2. Gaat ten aanzien van de kosten naheffing een dusdanige reflexwerking van artikel 6 van het EVRM uit dat de belastingrechter in ieder geval moet kunnen beoordelen of de aan de naheffingsaanslag ten grondslag liggende gedraging verwijtbaar is dan wel of het in rekening brengen van de (volledige) kosten naheffing passend en geboden is wat dan tot het oordeel kan leiden dat moet worden afgezien van het in rekening brengen van de (volledige) kosten naheffing?”

3. Is de oplegging van kosten naheffing een herstelsanctie en, zo ja, kan de belastingrechter (al dan niet in het kader van toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) beoordelen of de aan de naheffingsaanslag ten grondslag liggende gedraging verwijtbaar is dan wel of het in rekening brengen van de (volledige) kosten naheffing passend en geboden is wat dan tot het oordeel kan leiden dat moet worden afgezien van het in rekening brengen van de (volledige) kosten naheffing?”

4. Moeten de toepasselijke wettelijke regelingen, waaronder de artikelen 225 en 234 van de Gemeentewet, zo worden uitgelegd dat bij de beoordeling van de rechtmatigheid door de belastingrechter van de aan een belanghebbende in rekening gebrachte kosten naheffing niet kan worden beoordeeld of de aan de naheffingsaanslag ten grondslag liggende gedraging verwijtbaar is dan wel of het in rekening brengen van de (volledige) kosten naheffing passend en geboden is, zodat dit dan ook geen aanleiding kan geven voor het oordeel dat moet worden afgezien van het in rekening brengen van de (volledige) kosten naheffing?”

#### **5 Beoordeling van de prejudiciële vragen**

*Prejudiciële vraag 1, onderdeel a)*

5.1.1

Zoals de Hoge Raad heeft geoordeeld in het arrest van 18 oktober 1995 is het in rekening brengen van kosten bij de naheffing van parkeerbelasting als bedoeld in (thans) artikel 234, lid 5, van de Gemeentewet bedoeld om de aan het opleggen van de naheffingsaanslag verbonden kosten door te berekenen aan de belastingplichtige.<sup>3</sup> Verder heeft de Hoge Raad in dat arrest overwogen dat de hoogte van het als kosten in rekening gebrachte bedrag niet van dien aard is dat zou moeten worden geoordeeld dat het daarbij om iets anders of meer gaat dan om kosten die zijn verbonden aan het opleggen van de naheffingsaanslag. Volgens dat arrest bestaat daarom geen grond voor het oordeel dat het in rekening brengen van kosten die zijn verbonden aan het naheffen van onbetaald gebleven parkeerbelasting niet (slechts) is aan te merken als pecuniary compensation for damage maar (tevens) als a punishment to deter reoffending, zodat het in rekening brengen van die kosten als een criminal charge als bedoeld artikel 6 EVRM zou moeten worden aangemerkt.<sup>4</sup>

5.1.2 De Hoge Raad ziet geen aanleiding om van deze rechtspraak terug te komen. Doel en strekking van het in rekening brengen van kosten bij de naheffing van parkeerbelasting zijn immers niet gewijzigd. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop het maximaal in rekening te brengen bedrag aan kosten wordt berekend. Ook zijn de hierbij op grond van de rechtspraak van het EHRM te hanteren maatstaven voor de aanwezigheid van een criminal charge sinds het arrest van 18 oktober 1995 niet gewijzigd.<sup>5</sup>

5.1.3 Vraag 1, onderdeel a) dient daarom als volgt te worden beantwoord. De berekening van kosten bij de naheffing van parkeerbelasting is niet aan te merken als een criminal charge als bedoeld in artikel 6 EVRM.

*Prejudiciële vraag 1, onderdeel b)*

5.1.4 Vraag 1, onderdeel b) dient als volgt te worden beantwoord. Het behoort tot de vrijheid van de gemeente om het parkeren binnen haar grondgebied te reguleren, hetzij door op daartoe aangewezen plaatsen parkeren alleen toe te staan tegen betaling van parkeerbelasting, hetzij door parkeren op die plaatsen geheel of gedeeltelijk te verbieden op straffe van een boete. Het staat de gemeente dan ook vrij om te kiezen welke van deze maatregelen zij voor een bepaalde plaats treft. Daarbij hoeft zij zich niet kenbaar rekenschap te geven van de consequenties van deze keuze voor de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM en daarmee voor de omvang van de rechtsbescherming.

*Prejudiciële vraag 2*

5.2.1 Zoals bij het antwoord op vraag 1, onderdeel a) is geoordeeld, is het op grond van artikel 234, lid 5, van de Gemeentewet in rekening brengen van kosten niet aan te merken als een strafvervolgung in de zin van artikel 6 EVRM. Van die bepaling gaat in het Nederlandse nationale recht ook geen reflexwerking uit bij het beoordelen van de in rekening gebrachte kosten.

5.2.2 Vraag 2 dient daarom ontkennend te worden beantwoord.

*Prejudiciële vraag 3*

5.3 Deze vraag behoeft geen beantwoording op de gronden weergegeven in onderdeel 14.4 van de conclusie van de Advocaat-Generaal.

*Prejudiciële vraag 4*

5.4.1 Bij de beantwoording van de vierde vraag moet worden vooropgesteld dat een redelijke wetsuitleg meebrengt dat de regeling over de verschuldigheid van parkeerbelasting niet kan worden toegepast in het uitzonderlijke geval waarin de belastingplichtige niet in redelijkheid de gelegenheid heeft gehad om de verschuldigde parkeerbelasting te voldoen. Zolang die gelegenheid heeft ontbroken, kan bij het uitblijven van betaling van de verschuldigde parkeerbelasting niet worden gezegd dat belasting die op aangifte behoort te worden voldaan, geheel of gedeeltelijk niet is betaald in de zin van artikel 20, lid 1, AWR. De heffingsambtenaar kan dan geen naheffingsaanslag met kostenopslag opleggen.

5.4.2 Hetgeen hiervoor in 5.4.1 is overwogen, brengt mee dat aan de belastingplichtige na de aanvang van het parkeren een redelijke termijn moet worden gegund voor het voldoen van de parkeerbelasting.<sup>6</sup>

5.4.3 Een uitzonderlijk geval zoals hiervoor in 5.4.1 bedoeld, kan zich ook voordoen indien van de belastingplichtige door onvoorziene omstandigheden, zoals een acute noodsituatie, redelijkerwijs niet kan worden gevergd de verschuldigde parkeerbelasting op enigerlei wijze te betalen en

evenmin om een ander voor hem te laten betalen.

- 5.4.4 Voor het overige biedt uitleg van de wettelijke regeling geen ruimte om rekening te houden met de (mate van) verwijtbaarheid van de gedraging die aan een naheffingsaanslag in de parkeerbelasting ten grondslag ligt. Evenmin biedt uitleg van de wettelijke regels over de hoogte van de in rekening te brengen kosten van naheffing, met inbegrip van de artikelen 2 en 3 van het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen (hierna: het Besluit), ruimte om van het in rekening brengen van het volledige door de raad van de gemeente vastgestelde bedrag aan kosten van naheffing in een individueel geval af te zien omdat de hoogte van dat bedrag in de omstandigheden van dat geval niet passend en geboden zou zijn.
- 5.5 Zoals volgt uit de onderdelen 13.13, 13.15 en 13.16 van de conclusie van de Advocaat-Generaal geldt hetzelfde voor (exceptieve) toetsing van de wettelijke voorschriften van artikel 20 AWR, artikel 234 van de Gemeentewet, en artikel 2 en 3 van het Besluit, en van het door de raad vastgestelde bedrag, aan het evenredigheidsbeginsel.
- 5.6.1 Voor zover de Rechtbank met de vierde vraag wenst te vernemen in hoeverre de in die vraag bedoelde beoordeling van besluiten tot het naheffen van parkeerbelasting met kostenopslag in een individueel geval kan plaatsvinden door toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, overweegt de Hoge Raad als volgt.
- 5.6.2 Zowel het besluit tot naheffing van verschuldigde parkeerbelasting die niet is voldaan, als het besluit om daarbij de aan het opleggen van de naheffingsaanslag verbonden kosten tot het wettelijke maximumbedrag in rekening te brengen, berust op een gebonden bevoegdheid die haar grondslag vindt in een wet in formele zin. Dergelijke besluiten kunnen slechts worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur voor zover zich bijzondere omstandigheden voordoen die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever. Daarbij gaat het onder meer om gevolgen van de toepassing van de wettelijke bepaling die niet stroken met wat de wetgever kan hebben bedoeld of voorzien.<sup>7</sup>
- 5.6.3 Met het invoeren van de mogelijkheid voor gemeenten om bij de naheffing van parkeerbelasting tevens een vast, wettelijk gemaximeerd bedrag in rekening te brengen tot verhaal van de met die naheffing gemoeide kosten, heeft de wetgever beoogd de gemeenten in staat te stellen op een efficiënte en financieel verantwoorde wijze hun parkeerbeleid te realiseren.<sup>8</sup>
- 5.6.4 Zoals de Advocaat-Generaal uiteen heeft gezet in de onderdelen 13.55 en 13.57 van zijn conclusie, heeft de wetgever daarbij onder ogen gezien dat een besluit tot naheffing van parkeerbelasting met een kostenopslag en de omvang van het in rekening te brengen bedrag aan kosten niet afhankelijk zijn van de mate van verwijtbaarheid van de aan de naheffing ten grondslag liggende gedraging of van de overige omstandigheden van het geval. Buiten de hiervoor in 5.4.1 tot en met 5.4.3 bedoelde situaties, waarin naheffing met kostenopslag niet is toegestaan, kan daarom niet worden gezegd dat in gevallen van ontbrekende of geringe verwijtbaarheid en in gevallen waarin het bedrag van de kostenopslag naar het oordeel van de rechter niet passend en geboden zou zijn, sprake is van bijzondere omstandigheden die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever. Het evenredigheidsbeginsel kan daarom in die gevallen niet tot gevolg hebben dat de heffingsambtenaar bij zijn besluitvorming de wettelijke regeling geheel of ten dele buiten toepassing moet laten.
- 5.6.5 Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, moet vraag 4 als volgt worden beantwoord. De toepasselijke wettelijke bepalingen, waaronder de artikelen 225 en 234 van de Gemeentewet, moeten zo worden uitgelegd dat, buiten de hiervoor in 5.4.1 tot en met 5.4.3 bedoelde situaties, bij de beoordeling door de belastingrechter van de rechtmatigheid van de aan de belanghebbende in rekening gebrachte kosten bij de naheffing van parkeerbelasting, niet kan worden beoordeeld of de aan de naheffingsaanslag ten grondslag liggende gedraging verwijtbaar is dan wel of het in rekening brengen van de (volledige) kosten van de naheffing passend en geboden is, zodat dit ook geen aanleiding kan geven voor het oordeel dat moet worden afgezien van het in rekening brengen van de (volledige) kosten van de naheffing. Voor zover vraag 4 tevens betrekking heeft op de toetsing van de naheffingsaanslag in de parkeerbelasting met de daaraan verbonden kosten aan het evenredigheidsbeginsel, moet vraag 4 aldus worden beantwoord dat deze toetsing, buiten de hiervoor in 5.4.1 tot en met 5.4.3 bedoelde situaties,

niet aan de orde is in gevallen van ontbrekende of geringe verwijtbaarheid en evenmin in gevallen waarin het bedrag van de kostenopslag naar het oordeel van de rechter niet passend en geboden zou zijn.

## 6 Proceskosten

Belanghebbende heeft in deze prejudiciële procedure bij de Hoge Raad geen proceshandelingen verricht die op de voet van artikel 8:75 Awb in samenhang gelezen met artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor vergoeding in aanmerking komen.

## 7 Beslissing

De Hoge Raad:

- beantwoordt de prejudiciële vraag 1, onderdeel a) zoals hiervoor in 5.1.3 weergegeven,
- beantwoordt de prejudiciële vraag 1, onderdeel b) zoals hiervoor in 5.1.4 weergegeven,
- beantwoordt de prejudiciële vraag 2 ontkennend,
- ziet af van de beantwoording van de prejudiciële vraag 3, en
- beantwoordt de prejudiciële vraag 4 zoals hiervoor in 5.6.5 weergegeven.

Deze beslissing is gegeven door de vice-president J.A.R. van Eijdsden als voorzitter, en de raadsheren M.W.C. Feteris, J. Wortel, M.T. Boerlage en A.E.H. van der Voort Maarschalk, in tegenwoordigheid van de waarnemend griffier F. Treuren, en in het openbaar uitgesproken op 25 oktober 2024.

---

<sup>1</sup> ECLI:NL:RBOBR:2023:5711.

<sup>2</sup> ECLI:NL:PHR:2024:710.

<sup>3</sup> HR 18 december 1995, ECLI:NL:1995:AA3127, rechtsoverweging 3.5.

<sup>4</sup> HR 18 december 1995, ECLI:NL:1995:AA3127, rechtsoverweging 3.6.

<sup>5</sup> Vgl. de rechtspraak vermeld in punt 8.20 tot en met 8.24 van de conclusie van de Advocaat-Generaal; vgl. ook onderdeel 9.43 van de conclusie van de Advocaat-Generaal.

<sup>6</sup> Vgl. onderdeel 6.25 van de conclusie van de Advocaat-Generaal.

<sup>7</sup> Vgl. HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725, rechtsoverweging 3.9, HR 18 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:729, rechtsoverweging 3.9.2, en HR 6 oktober 2023, ECLI:NL:HR:2023:1371, rechtsoverweging 5.5.2.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 1989/90, 19 405, nr. 13, blz. 6.

---