

## MEMO

AAN Gemeente Utrecht

t.a.v. mevrouw 5.1.2.e 5.1.2.e

VAN mr. 5.1.2.e  
Advocaat | Partner

TELEFOON +31 5.1.2.e

FAX +31 5.1.2.e

E-MAIL 5.1.2.e @akd.nl

DATUM 20 maart 2023

ONS KENMERK 1011842.dvt

KOPIE AAN -

ONDERWERP Scenario (feitelijke) teruggave parkeerbelasting aan U-pashouders

Vraagstelling en kort antwoord

1. In de gemeente Utrecht wordt overwogen om de parkeerbelasting (in de vorm van het tarief voor parkeervergunningen) te verhogen, maar daarbij gelijktijdig de minima te ontzien. Voor de manier waarop de minima zouden kunnen worden ontzien zijn verschillende scenario's ontwikkeld. Een van de scenario's houdt in dat de houders van een zogenoemde U-pas recht hebben op (naar wij begrijpen: automatische) teruggave van (een deel van) de kosten voor een parkeervergunning. AKD is gevraagd of en in hoeverre het mogelijk is om aan houders van de U-pas een bedrag uit te keren ter vergoeding van (een deel van) de kosten van een parkeervergunning.
2. Wij menen dat een regeling die erop neerkomt dat houders van een U-pas automatisch een deel van de kosten van een parkeervergunning terugbetaald krijgen juridisch gezien niet mogelijk is. Dat geldt voor iedere variant die er in essentie op neerkomt dat (uitsluitend) aan U-pashouders met een parkeervergunning een vergoeding wordt verstrekt voor de kosten in verband met de parkeervergunning. Wij vinden het daarentegen wel mogelijk om de houders van een U-pas via een subsidie of een aanpassing van de Verordening U-pas te ontzien, mits die subsidie of aanpassing van de verordening niet wordt vormgegeven als een regeling waarbij uitsluitend subsidie respectievelijk een budget kan worden verkregen respectievelijk kan worden ingezet voor de kosten van een parkeervergunning/parkeerkosten. Wij lichten ons advies hierna kort toe.

Toelichting op het korte antwoord

3. Wij stellen voorop dat de in het scenario voorziene regeling wat ons betreft niet kan worden aangemerkt als een kwijtschelding van de betreffende belastingschuld. De schuld als zodanig wordt namelijk niet tenietgedaan. In plaats daarvan ontvangt de belastingplichtige een bedrag waarmee deze feitelijk wordt gecompenseerd voor (een deel van) de door hem verschuldigde en betaalde belastingschuld.
4. Wel vinden wij dat een automatische compensatie van U-pashouders die een parkeervergunning hebben, leidt tot besluitvorming die in strijd komt met (de bepalingen over parkeerbelasting in) de Gemeentewet en het gelijkheidsbeginsel.

#55201001v1

In Nederland wordt de praktijk uitgevoerd door AKD N.V., statutair gevestigd in Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de algemene voorwaarden van AKD N.V. van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 26/2022 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op <https://www.akd.eu/>.

DATUM 20 maart 2023  
 ONS KENMERK 1011842.dvt  
 PAGINA 2 van 4

5. Wij wijzen daarbij op een (overigens ook reeds intern aangehaalde) uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 12 mei 2020.<sup>1</sup> In deze zaak was er door een gemeente een zogenoemd Ondernemersfonds opgericht. Om dit fonds te financieren was een opslag bepaald voor het OZB-tarief van gebruikers en eigenaren van niet-woningen. Door het fonds werd aan eigenaren en gebruikers van niet-woningen die behoren tot bepaalde bedrijfssectoren de opslag op de OZB terugbetaald (dit werd aangemerkt als een 'retributieregeling'). Daardoor ontstond feitelijk een situatie waarin de verschuldigde OZB niet voor alle gebruikers/eigenaren van niet-woningen hetzelfde was.
6. Het hof kwam tot de conclusie dat de gemeente op de hiervoor beschreven wijze – indirect – een verboden tariefsdifferentiatie had doorgevoerd. Volgens het hof is er van verboden tariefsdifferentiatie niet alleen sprake als een dergelijke differentiatie wordt doorgevoerd in de betreffende belastingverordening zelf, *“maar ook indien hij met een omweg, buiten de Verordening om, algemeen verbindende voorschriften vaststelt of andere besluiten neemt die er (mede) op gericht zijn voorbij te gaan aan de wettelijke beperking van de bevoegdheid tot verdergaande differentiatie van de OZB-tarieven.”* Een dergelijke situatie deed zich volgens het hof voor met de constructie waarbij een Ondernemersfonds was opgericht. Het hof oordeelde uiteindelijk dat de opgelegde aanslag aan een ondernemer die geen teruggave had ontvangen in strijd was met het gelijkheidsbeginsel omdat voor deze ondernemer feitelijk een hoger OZB-tarief gold in vergelijking met andere (wel in de regeling betrokken) ondernemers. Het hof corrigeerde het bedrag van de aanslag tot het bedrag/het tarief dat de ondernemers die wél een teruggave hadden ontvangen feitelijk moesten betalen.
7. Wij vinden dat de in het scenario beschreven beoogde regeling op één lijn kan worden gesteld met de situatie die heeft geleid tot bovenstaande uitspraak. Uit artikel 225, achtste lid, Gemeentewet volgt dat het tarief van de parkeerbelasting afhankelijk kan worden gesteld van de parkeerduur, de parkeertijd, van de ingenomen oppervlakte en van de ligging van de terreinen of weggedeelten. Tariefsdifferentiatie is derhalve niet mogelijk in verband met de inkomens- of vermogenspositie van de belastingplichtigen. Dat zou bovendien ook in strijd komen met het bepaalde in artikel 219, tweede lid, Gemeentewet op grond waarvan de hoogte van het verschuldigde bedrag niet afhankelijk mag worden gesteld van inkomen, winst of vermogen. In een geval waarin zou worden besloten tot een regeling waarbij U-pashouders die in het bezit zijn van een parkeervergunning de daarvoor verschuldigde belasting automatisch (gedeeltelijk) terugbetaald krijgen, doet zich volgens ons de door het hof bedoelde situatie voor waarin met een omweg buiten de belastingverordening om door middel van andere besluiten voorbij wordt gegaan aan de wettelijke beperking van de bevoegdheid tot tariefsdifferentiatie en het wettelijke verbod om de verschuldigde parkeerbelasting afhankelijk te stellen van inkomen of vermogen.
8. Overigens menen wij dat – ook los van bovenstaande uitspraak van het hof – de feitelijke compensatie van U-pashouders via een automatische (terug)betaling van een deel van het verschuldigde bedrag ook overigens niet mogelijk is. Feitelijk komt de beoogde regeling neer op een teruggaaf van (een deel

<sup>1</sup> Gerechtshof Den Haag 12 mei 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:927. Het hof heeft in 2020 nog eenzelfde soort uitspraak gedaan met betrekking tot de OZB in een andere gemeente: Gerechtshof Den Haag 14 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1288.

DATUM 20 maart 2023  
 ONS KENMERK 1011842.dvt  
 PAGINA 3 van 4

van) de betaalde belasting. De belangrijkste elementen van de heffing (en invordering) van de gemeentelijke parkeerbelasting moeten in de verordening zelf worden geregeld.<sup>2</sup> De teruggaaf van belastingen vormt volgens ons een van de elementen die in de verordening zelf moet worden geregeld.<sup>3</sup> Indien de wens bestaat dat aan houders van een U-pas een deel van de betaalde belasting moet worden terugbetaald dan zou dat als een vorm van teruggaaf in de belastingverordening geregeld moeten worden. De bevoegdheid om een dergelijke regeling in de belastingverordening te regelen ontbreekt echter voor de gemeenteraad omdat i) de teruggaaf feitelijk zou neerkomen op een verboden nadere tariefdifferentiatie (zie hiervoor), ii) het (uiteindelijk) verschuldigde bedrag aan belasting daarmee (mede) afhankelijk wordt gemaakt van inkomen en vermogen<sup>4</sup> en iii) aan een dergelijke teruggaaf inkomenspolitieke overwegingen ten grondslag liggen in plaats van motieven op het gebied van parkeerregulering.<sup>5</sup>

9. Voor de goede orde merken wij op dat als een regeling zou worden ingevoerd op grond waarvan U-pashouders niet automatisch voor terugbetaling van (een deel van) de kosten voor de parkeervergunning in aanmerking komen maar daarvoor een aanvraag moeten doen, de conclusie hetzelfde zou zijn.
10. Het bovenstaande roept de vraag op of er andere mogelijkheden bestaan om de U-pashouders feitelijk te ontzien. Een mogelijkheid zou wat ons betreft kunnen bestaan uit het instellen van een subsidieregeling op grond waarvan U-pashouders (al dan niet onder bepaalde voorwaarden) in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming in mobiliteitskosten. Wij zouden daarbij wel adviseren om deze regeling niet toe te spitsen op sec de (meer)kosten in verband met een parkeervergunning, maar meer in het algemeen betrekking laten hebben op (bepaalde) kosten in verband met mobiliteit (waaronder begrepen kosten in verband met het parkeren). De U-pashouders hebben daarmee de mogelijkheid om het betreffende budget aan te wenden voor de (meer)kosten die zijn verbonden aan een parkeervergunning maar ook voor andere mobiliteitskosten. Als de regeling niet een dergelijk meer algemeen karakter heeft, bestaat het risico dat er (nog steeds) sprake is van een regeling waarbij met een omweg een verboden tariefsdifferentiatie wordt toegepast of een oneigenlijke belastingteruggave wordt geïntroduceerd. Als voor de subsidievariant zou worden gekozen is het nodig om een specifieke subsidieregeling vast te stellen. Daarin moet onder andere worden geregeld waarvoor en tot welk bedrag een subsidie kan worden verstrekt, op welke manier de aanvraag moet worden ingediend, in welke gevallen de subsidie kan worden geweigerd etc. Voor zover de tegemoetkoming valt binnen een van de programma's die in de gemeentebegroting is opgenomen kan volstaan worden met een regeling die door het college wordt vastgesteld.<sup>6</sup> Als dat niet het geval is dient de subsidieregeling door de raad te worden vastgesteld.

<sup>2</sup> Artikel 217 Gemeentewet.

<sup>3</sup> Artikel 242 Gemeentewet.

<sup>4</sup> Artikel 219, tweede lid, Gemeentewet.

<sup>5</sup> Artikel 225, eerste lid, Gemeentewet.

<sup>6</sup> Artikel 2 lid 3 jo. artikel 3 lid 2 Algemene subsidieverordening gemeente Utrecht.

DATUM 20 maart 2023  
 ONS KENMERK 1011842.dvt  
 PAGINA 4 van 4

11. Een alternatief zou kunnen bestaan uit het wijzigen van de Verordening U-pas (respectievelijk de daaronder hangende besluiten). Een eerste mogelijkheid zou daarbij kunnen bestaan uit een verhoging van het tegoed en daarbij te regelen dat de aanwendingsmogelijkheden voor het tegoed mede betrekking hebben op (bepaalde) mobiliteitskosten(waaronder kosten in verband met parkeren). Op grond van de Verordening U-pas kan het tegoed – kort gezegd – besteed worden aan door het college aangewezen of goedgekeurde activiteiten op het gebied van maatschappelijke participatie. Voor zover wij kunnen nagaan maakt (het betalen van kosten in verband met) het aanvragen van een parkeervergunning geen onderdeel uit van dat aanbod. Door het aanvragen van een parkeervergunning aan te merken als activiteit die onder de U-pas valt, lijkt relatief eenvoudig de U-pas geschikt te kunnen worden gemaakt om de compensatie van (een deel van) de kosten van de parkeervergunning mogelijk te maken. Belangrijk is daarbij wel (zie hiervoor) dat het aanbod van de U-pas op het gebied van mobiliteit niet tot (de kosten voor) de parkeervergunning worden beperkt, maar de U-pas ook mogelijkheden biedt om andere mobiliteitsdiensten te kunnen betrekken.
12. Een andere denkbare variant is dat de U-pas in feite fungeert als een (soort) toegangsbewijs op vertoon waarvan de houders een tegoed ontvangen ten behoeve van (bepaalde) mobiliteitskosten, waaronder kosten in verband met de parkeervergunning. Die variant is ook mogelijk. In de Verordening U-pas is op dit moment niet voorzien in de mogelijkheid om aan de houder van een U-pas rechtstreeks een financiële vergoeding uit te keren. Omdat het verstrekken van een dergelijke financiële bijdrage ten behoeve van (bepaalde) mobiliteitskosten technisch gezien een subsidie is<sup>7</sup>, zal voorzien moeten worden (bijvoorbeeld in de Verordening U-pas of in een andere regeling) in een specifieke grondslag voor het kunnen verstrekken van een dergelijke toelage. Ook zal geregeld moeten worden dat het tonen van de U-pas wordt aangemerkt als het doen van een aanvraag voor het verkrijgen van een vergoeding. De vergoeding zal tot slot door middel van een besluit (een schriftelijke beslissing) aan de betreffende U-pashouder toegekend moeten worden.
13. Wij kunnen ons voorstellen dat een aanpassing van de Verordening U-pas mogelijk een geschikter instrument is dan een subsidie omdat het niet gebruikelijk is subsidies te verstrekken die louter dienen om bepaalde kosten te compenseren zonder het oogmerk om bepaalde activiteiten te stimuleren. Binnen het systeem van de U-pas lijkt de variant waarbij de U-pas ook kan worden gebruikt voor het betalen van kosten verbonden aan de parkeervergunning eenvoudiger te realiseren dan een regeling waarbij U-pashouders op vertoon van de pas een toelage ontvangen die kan worden gebruikt voor (bepaalde) mobiliteitskosten.

AKD

<sup>7</sup> Een subsidie is op grond van artikel 4:21 van de Awb: een aanspraak op financiële middelen verstrekt door een bestuursorgaan met het oog op bepaalde activiteiten anders dan een vergoeding voor de levering van goederen of diensten aan het bestuursorgaan.