

ECLI:NL:HR:2020:639

Instantie	Hoge Raad
Datum uitspraak	10-04-2020
Datum publicatie	10-04-2020
Zaaknummer	19/01440
Formele relaties	In cassatie op : ECLI:NL:GHAMS:2019:529
Rechtsgebieden	Belastingrecht
Bijzondere kenmerken	Cassatie
Inhoudsindicatie	Kentekenparkeersysteem gemeente Amsterdam, strijd met art. 8 EVRM?
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Viditax (FutD), 10-04-2020

Uitspraak

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

BELASTINGKAMER

Nummer 19/01440

Datum 10 april 2020

ARREST

in de zaak van

[X] te [Z] (hierna: belanghebbende)

tegen

het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN DE GEMEENTE AMSTERDAM

op het beroep in cassatie tegen de uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam van 5 februari 2019, nr. 17/00577, op het hoger beroep van belanghebbende tegen een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam (nr. AMS 16/1758) betreffende een aan belanghebbende opgelegde naheffingsaanslag in de parkeerbelasting van de gemeente Amsterdam. De uitspraak van het Hof is aan dit arrest gehecht.

1 Geding in cassatie

Belanghebbende heeft tegen de uitspraak van het Hof beroep in cassatie ingesteld. Het beroepschrift in cassatie is aan dit arrest gehecht en maakt daarvan deel uit.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam heeft een verweerschrift ingediend.

Namens belanghebbende is de zaak schriftelijk toegelicht door B.A. Boer, advocaat te Den Haag.

2 Beoordeling van de klachten

2.1 In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

2.1.1 Op 3 april 2015 stond de auto van belanghebbende in Amsterdam geparkeerd op een plaats waar toen parkeerbelasting was verschuldigd. Voor de auto was geen parkeerbelasting voldaan. De heffingsambtenaar van de gemeente Amsterdam (hierna: de heffingsambtenaar) heeft aan belanghebbende op 9 april 2015 een naheffingsaanslag in de parkeerbelasting opgelegd. Het bezwaar daartegen is ongegrond verklaard.

2.1.2 De gemeente Amsterdam hanteert een systeem van “kentekenparkeren” waarin de wijze van betaling van parkeerbelasting is voorgeschreven (hierna ook: het kentekenparkeersysteem). Dit was ook het geval ten tijde van het hiervoor in 2.1.1 omschreven belastbare feit.

Dat systeem houdt voor zover hier van belang het volgende in.

Een parkeerder moet via de parkeerautomaat of mobiele telefoon het kenteken van zijn auto invoeren om parkeerbelasting te kunnen voldoen. Controle op voldoening van parkeerbelasting vindt plaats met gebruik van zogenoemde scanauto's door een particulier bedrijf dat kentekens van geparkeerde voertuigen scant (registreert) en deze gegevens in versleutelde vorm (een 40 karakters tellende code) verstrekt aan het Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten (hierna: Servicecentrum). Het Servicecentrum beschikt over gegevens waaruit blijkt of voor het voertuig een parkeervergunning is afgegeven, dan wel parkeerbelasting op aangifte is voldaan. Het Servicecentrum beschikt niet over kentekengegevens in onversleutelde vorm.

Indien een parkeervergunning is afgegeven dan wel de verschuldigde parkeerbelasting is voldaan, worden de ingevoerde versleutelde kentekengegevens na 48 uur verwijderd.

Indien geen parkeervergunning is afgegeven en de verschuldigde parkeerbelasting niet op aangifte is voldaan, wordt de versleuteling van het kenteken ongedaan gemaakt en wordt de heffingsambtenaar ingelicht onder vermelding van het betrokken kenteken. De heffingsambtenaar vraagt vervolgens bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer (hierna: RDW) de gegevens van de kentekenhouder op ten behoeve van het opleggen van een naheffingsaanslag. De gegevens worden bewaard gedurende de termijn voor de afhandeling van eventueel bezwaar en beroep.

2.2.1 In hoger beroep was in geschil of de naheffingsaanslag parkeerbelasting terecht is opgelegd. Voor zover in cassatie van belang kwam het in dat geschil erop aan of belanghebbende parkeerbelasting anoniem moet kunnen betalen en of de wijze waarop de in 2.1.2 bedoelde gegevens worden verzameld, bewerkt, opgeslagen en doorgestuurd zich verdraagt met artikel 8 van het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en met het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen

(hierna: het Besluit).

- 2.2.2 Het Hof heeft geoordeeld dat geen rechtsregel de (gemeentelijke) overheid verplicht betaling van parkeerbelasting met contant geld mogelijk te maken. Onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 8 juli 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR8903, heeft het Hof geoordeeld dat als voorziening voor de betaling van parkeerbelasting volstaat dat alleen betaling langs elektronische weg beschikbaar is. Aan artikel 8 EVRM kan naar het oordeel van het Hof geen recht op betaling van parkeerbelasting door middel van contant geld worden ontleend.
- 2.2.3 Het Hof heeft verder geoordeeld dat een verboden inmenging als bedoeld in artikel 8 EVRM zich niet heeft voorgedaan. De controles door middel van scanauto's zijn aan te merken als waarnemingen in de publieke ruimte die op zichzelf geen verboden inmenging opleveren. De redelijke verwachtingen van belanghebbende omtrent zijn privacy zijn in dit opzicht niet geschaad. Belanghebbende kon verwachten dat het kenteken van de auto zou worden geregistreerd ten behoeve van controle op de voldoening van parkeerbelasting. Het Hof heeft niet aannemelijk geacht dat de verzamelde parkeergegevens op systematische wijze worden verzameld en bewaard met (mede) het doel "om aan de hand van een analyse van die gegevens per voertuig een beeld te krijgen van de verplaatsingen daarvan gedurende een jaar".
- 2.2.4 Mocht desalniettemin ten aanzien van de verplichting tot het opgeven van het kenteken bij het voldoen van parkeerbelasting, ondanks de bij de uitvoering daarvan gehanteerde waarborgen, wel een verboden inmenging van openbaar gezag in de uitoefening van het recht op respect voor iemands privéleven als bedoeld in artikel 8, lid 1, EVRM worden aangenomen, dan is naar het oordeel van het Hof sprake van een rechtvaardigend belang als bedoeld in artikel 8, lid 2, EVRM. Dit heeft het Hof voor zover in cassatie van belang gemotiveerd zoals hierna weergegeven in 2.2.5 en 2.2.6.
- 2.2.5 De inmenging is bij de wet voorzien omdat de bevoegdheid tot het verlangen van een opgave van het kenteken van het te parkeren voertuig in het Besluit is opgenomen en deze bevoegdheid, in verbinding met artikel 231, lid 1, Gemeentewet, wettelijke grondslag vindt in artikel 47 AWR.
- 2.2.6 Voor de aanwezigheid van de in artikel 8, lid 2, EVRM bedoelde noodzakelijkheid geldt (mede) als uitgangspunt dat aan de wetgever (waaronder de gemeenteraad als lokale wetgever) een zekere beoordelingsvrijheid wordt gelaten. Daarbij gaat het Hof tevens ervan uit dat tot het in artikel 8, lid 2, EVRM bedoelde 'economisch welzijn van het land' ook elementaire taken van de gemeentelijke overheid kunnen behoren, waaronder de heffing van parkeerbelasting. Met het systeem van kentekenparkeren zijn de effectiviteit en de efficiency van de heffing van parkeerbelasting gediend. Niet kan worden gezegd dat is tekortgedaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het kentekenparkeersysteem is niet in strijd met artikel 8 EVRM, aldus het Hof.
- 2.3 De eerste klacht bestrijdt het hiervoor in 2.2.2 weergegeven oordeel van het Hof. Deze klacht kan niet tot cassatie leiden. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klacht is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie art. 81, lid 1, van de Wet op de rechterlijke organisatie).
- 2.4.1 De tweede en derde klacht zijn gericht tegen het in 2.2.3 weergegeven oordeel van het Hof. Betoogd wordt onder andere dat het Hof heeft miskend dat bij het kentekenparkeersysteem van de gemeente Amsterdam een inmenging als bedoeld in artikel 8 EVRM aan de orde is en daarom al in het kader van dit oordeel had moeten worden onderzocht of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 8 EVRM die een inmenging zouden kunnen rechtvaardigen.
- 2.4.2 Artikel 8 EVRM bepaalt dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van het recht van eenieder op respect voor zijn privéleven, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of

de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

- 2.4.3 Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een inmenging door de gemeente in het recht van belanghebbende op respect voor zijn privéleven als bedoeld in artikel 8 EVRM doordat bij het opleggen van de naheffingsaanslag gebruik wordt gemaakt van het hiervoor in 2.1.2 bedoelde kentekenparkeersysteem, is het volgende van belang.

Dat kentekenparkeersysteem omvat de eis dat het kenteken wordt opgegeven van het voertuig dat wordt geparkeerd. Het opgegeven kenteken is te herleiden tot de persoon van de kentekenhouder. Dit komt tot uitdrukking in artikel 43 van de Wegenverkeerswet 1994 (tekst 2015; hierna: WVV), dat bepaalt, voor zover hier van belang, dat aan overheidsorganen (zoals de heffingsambtenaar) door de RDW uit het kentekenregister gegevens worden verstrekt voor zover zij aangeven die gegevens nodig te hebben voor de uitoefening van hun publieke taak. De omstandigheid dat een bij het parkeren opgegeven kenteken door de heffingsambtenaar aan de persoon van de kentekenhouder kan worden gekoppeld, maakt het in beginsel mogelijk het parkeren van een voertuig op de openbare weg met gedragingen van een persoon in verband te brengen. De eis dat het kenteken van het geparkeerde voertuig wordt opgegeven, kan dan ook in beginsel het privéleven van een persoon raken.¹

In het hiervoor in 2.1.2 bedoelde kentekenparkeersysteem gaat het zowel bij het door de parkeerder opgegeven kenteken als bij de waarnemingen met behulp van scanauto's in de openbare ruimte van kentekens van geparkeerde auto's om het systematisch verzamelen, vastleggen, bewerken, gedurende enige tijd bewaren en gebruiken van gegevens over het al dan niet betaald zijn van verschuldigde parkeerbelasting. Ook de met behulp van scanauto's verkregen gegevens zijn op basis van artikel 43 WVV aan de hand van het kenteken van het voertuig in beginsel te koppelen aan (gedragingen van) een persoon. Aan het voorgaande moet de gevolgtrekking worden verbonden dat het gebruik van het kentekenparkeersysteem bij het opleggen van de naheffingsaanslag een inmenging door de gemeente in het recht van belanghebbende op respect voor zijn privéleven als bedoeld in artikel 8 EVRM oplevert.²

- 2.4.4 De door het Hof genoemde omstandigheden dat belanghebbende kon verwachten dat controle van de parkeerbelasting zou plaatsvinden en dat bij en ten behoeve van die controle het kenteken van de auto zou worden geregistreerd, alsmede dat gegevens van een voertuig waarvoor een parkeervergunning is afgegeven of parkeerbelasting is voldaan, na 48 uur worden verwijderd, kunnen aan het voorgaande niet afdoen. Ter zake van waarnemingen in de openbare ruimte zijn de redelijke verwachtingen van een persoon met betrekking tot privacy een belangrijke maar niet een beslissende factor bij beantwoording van de vraag of het privéleven wordt geraakt.³ Verder laten de door het Hof genoemde omstandigheden onverlet dat het in artikel 8 EVRM bedoelde recht op respect voor het privéleven wordt geraakt van degenen van wie tot de persoon herleidbare (kenteken)gegevens systematisch worden verzameld, vastgelegd, bewerkt en langer worden bewaard, zoals belanghebbende.

- 2.4.5 Gelet op het voorgaande geeft het oordeel van het Hof dat een inmenging als bedoeld in artikel 8 EVRM niet aan de orde is, blijk van een onjuiste rechtsopvatting. De tweede en derde klacht zijn terecht voorgesteld. Of dit tot cassatie kan leiden, hangt af van het lot van de hierna nog te behandelen klachten.

- 2.5.1 De vierde klacht bestrijdt het hiervoor in 2.2.5 vermelde oordeel van het Hof dat, indien een inmenging aan de orde is, deze bij wet is voorzien. De vierde klacht bevat een onderdeel over artikel 10 Grondwet en twee onderdelen over artikel 8 EVRM.

- 2.5.2 De woorden "behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen" in artikel 10 van de Grondwet brengen mee dat beperkingen op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer slechts kunnen worden gerechtvaardigd door of krachtens een wet in formele zin.⁴ Dit wordt miskend in het betoog van belanghebbende dat hieraan slechts door een wet in formele zin kan worden voldaan. Dat betoog gaat bovendien eraan voorbij dat de in de Gemeentewet geregelde bevoegdheid van de gemeente om parkeerbelasting te heffen en

een (parkeer)belastingverordening vast te stellen mede omvat, bezien in samenhang met de hiervoor in 2.4.3 genoemde in artikel 43 WVV voorziene bevoegdheid, dat er een wettelijke basis voor de heffingsambtenaar is om het kenteken van een geparkeerde auto te koppelen aan de persoon van de kentekenhouder. Zonder voldoende toelichting, die ontbreekt, valt niet in te zien waarom de uitoefening van die wettelijke bevoegdheden op de wijze zoals voorzien in dat kentekenparkeersysteem niet zou stroken met artikel 10 van de Grondwet. De vierde klacht faalt daarom voor zover deze betrekking heeft op artikel 10 van de Grondwet.

- 2.5.3 Uit de eis in artikel 8 EVRM dat een inmenging in de uitoefening van het recht op respect voor het privéleven is voorzien bij wet ("in accordance with the law") vloeit, anders dan in de vierde klacht wordt betoogd, niet voort dat hieraan slechts bij wet in formele zin kan worden voldaan.⁵
- 2.5.4 De vierde klacht komt verder op tegen het hiervoor in 2.2.5 vermelde oordeel van het Hof dat aan de eis "bij wet voorzien" is voldaan omdat de bevoegdheid tot het verlangen van een opgave van het kenteken van het te parkeren voertuig in het Besluit is opgenomen en deze bevoegdheid, in verbinding met artikel 231, lid 1, Gemeentewet, wettelijke grondslag vindt in artikel 47 van de AWR.
- 2.5.5 Op grond van artikel 225, lid 1, letter a, Gemeentewet kunnen gemeenten in het kader van de parkeerregulering een belasting heffen ter zake van het parkeren van een voertuig op een bij de belastingverordening dan wel krachtens de belastingverordening in de daarin aangewezen gevallen door het college van burgemeester en wethouders te bepalen plaats, tijdstip en wijze. In artikel 234, lid 2, aanhef en letter a, Gemeentewet is bepaald dat als voldoening op aangifte uitsluitend wordt aangemerkt het bij aanvang van het parkeren in werking stellen van een parkeermeter of een parkeerautomaat op de daartoe bestemde wijze en met inachtneming van de door het college gestelde voorschriften. Het gaat hier om bepalingen in een wet in formele zin krachtens welke kan worden bepaald dat opgave van een kenteken van het te parkeren voertuig een vereiste is om bij aanvang van het parkeren een parkeermeter of parkeerautomaat in werking te stellen en dat dit vereiste onderdeel is van een kentekenparkeersysteem zoals hiervoor in 2.1.2 bedoeld.
- 2.5.6 Anders dan het Hof heeft geoordeeld, is in het Besluit niet te lezen dat opgave van het kenteken kan worden verlangd, ook niet indien het Besluit wordt gelezen in verbinding met artikel 231, lid 1, Gemeentewet en artikel 47 AWR. Daarom is dat oordeel onbegrijpelijk.
- 2.5.7 Gelet op het voorgaande is het in 2.5.4 weergegeven onderdeel van de vierde klacht terecht voorgesteld. Dit kan op grond van het volgende echter niet tot cassatie leiden.
- 2.5.8 Per 1 juli 2013 is in de Parkeerverordening 2013⁶ van de gemeente Amsterdam de volgende omschrijving van het begrip 'parkeerrecht' opgenomen: "kentekenregistratie in het digitale parkeerbelastingbestand waarbij is voldaan aan parkeerbelastingplicht voor het gebruik van parkeerapparatuurplaatsen op basis van of krachtens deze verordening door middel van parkeervergunningen, bijzondere vergunningen, tijdgebonden parkeerrechten en/of door middel van het in werking stellen van de parkeerapparatuur".
- 2.5.9 Gelet op de in 2.5.8 weergegeven tekst van de Parkeerverordening 2013, die ook gold ten tijde van het belastbare feit, in combinatie met het bepaalde in de artikelen 225 en 234 van de Gemeentewet is ten tijde van het opleggen van de naheffingsaanslag ten aanzien van de eis van opgave van het kenteken van het te parkeren voertuig voldaan aan de eis "bij wet voorzien" als bedoeld in artikel 8, lid 2, EVRM.
- 2.6.1 De vijfde klacht is gericht tegen het hiervoor in 2.2.6 weergegeven oordeel van het Hof dat tot het economisch welzijn van het land ook elementaire taken van de gemeentelijke overheid kunnen behoren, zoals de heffing van parkeerbelasting. Volgens belanghebbende raakt het kentekenparkeersysteem niet het economisch welzijn van het land.
- 2.6.2 Het lijkt geen twijfel dat het doel van een maatregel waarmee wordt gewaarborgd dat belasting wordt betaald een legitiem doel is als bedoeld in artikel 8, lid 2, EVRM, te weten het economisch welzijn van het land.⁷ Dat geldt ook als het gaat om een maatregel die tot doel

heeft te waarborgen dat een gemeentelijke belasting zoals de parkeerbelasting wordt betaald. De vijfde klacht faalt.

2.7 De zesde, zevende, achtste en negende klacht kunnen evenmin tot cassatie leiden. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie art. 81, lid 1, van de Wet op de rechterlijke organisatie).

2.8 De slotsom is dat de klachten niet tot cassatie kunnen leiden.

3 Proceskosten

De Hoge Raad ziet geen aanleiding voor een veroordeling in de proceskosten.

4 Beslissing

De Hoge Raad verklaart het beroep in cassatie ongegrond.

Dit arrest is gewezen door de vice-president G. de Groot als voorzitter, en de raadsheren M.A. Fierstra, J. Wortel, A.F.M.Q. Beukers-van Dooren en P.A.G.M. Cools, in tegenwoordigheid van de waarnemend griffier F. Treuren, en in het openbaar uitgesproken op 10 april 2020.

¹ Vgl. EHRM 4 mei 2000, Rotaru tegen Roemenië, nr. 28341/95, par. 43, EHRM 25 september 2001, P.G. en J.H. tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 44787/98, par. 56, EHRM 28 januari 2003, Peck tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 44647/98, par. 57, EHRM 17 juli 2003, Perry tegen het Verenigd Koninkrijk, 63737/00, par. 36, EHRM 2 september 2010, Uzun tegen Duitsland, nr. 35623/05, par. 43-44, EHRM 24 april 2018, Benedik tegen Slovenië, nr. 62357/14, par. 104.

² Vgl. EHRM 4 mei 2000, Rotaru tegen Roemenië, nr. 28341/95, par. 46, EHRM 2 september 2010, Uzun tegen Duitsland, nr. 35623/05, par. 46, EHRM 24 april 2018, Benedik tegen Slovenië, nr. 62357/14, par. 120, EHRM 14 januari 2019, Catt tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 43514/15, par. 93, EHRM 30 januari 2020, Breyer tegen Duitsland, nr. 50001/12, par. 81.

³ Zie bijv. EHRM 25 september 2001, P.G. en J.H. tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 44787/98, par. 57.

⁴ Vgl. HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:288, rechtsoverweging 2.3.2.

⁵ Vgl. o.a. EHRM 6 juni 2006, Segerstedt-Wiberg e.a. tegen Zweden, nr. 62332/00, par. 76.

⁶ Gemeentebblad 2013, afd. 3A, nr. 91/423.

⁷ Vgl. EHRM 16 juni 2015, Othymia Investments BV tegen Nederland, nr. 75292/10, par. 41.
