

Aan De gemeenteraad van Sluis

Postadres:
Postbus 27
4500 AA Oostburg

Bezoekadres:
Nieuwstraat 22
4501 BD Oostburg

Telefoon 140117
Telefoon +31 (0)117 457 000
Telefax +31 (0)117 452 241

IBAN: NL33INGB0661900169
BIC code: INGBNL2A
BTW-nummer: 811046321B01

www.gemeentesluis.nl
info@gemeentesluis.nl

ons kenmerk : 24-0013454
uw brief d.d. :
uw kenmerk :
behandeld door : M. Schenk
doorkiesnummer : 140117
onderwerp : Motie algemene parkeervergunning inwoners gemeente Sluis en aanpassing nadere regels
bijlage(n) : 2

Oostburg, - 1 FEB 2024

Geachte raadsleden,

In deze brief geven wij u graag antwoord op ingediende vragen, verwoord in de motie van 9 november 2023. Daarnaast informeren wij u over een belangrijke aanpassing in het parkeervergunningenbeleid. Beide punten houden verband met het parkeren in de gemeente Sluis.

Beantwoording motie 9 november 2023

U heeft op 9 november 2023 een motie aanvaard met de opdracht aan ons college om te "onderzoeken en te komen met een voorstel richting de Raad om een algemene parkeervergunning in te voeren voor de inwoners van de gemeente Sluis, voor de grote gemeentelijke parkeerterreinen bij de kust en nabij de kernen Sluis en Cadzand-Bad."

Uit de overwegingen valt op te maken dat u in deze motie doelt op een algemene parkeervergunning ten behoeve van alle inwoners van de gemeente Sluis 'waarmee gratis of tegen een gereduceerd tarief' geparkeerd kan worden op de grote gemeentelijke parkeerterreinen bij de kust en nabij de kernen Sluis en Cadzand-Bad.

Ten aanzien van deze wens, om met een dergelijke algemene parkeervergunning gratis of tegen gereduceerd tarief parkeren mogelijk te maken, is nader extern onderzoek gedaan (zie bijlagen).

Zowel de Landsadvocaat als de belastingadviseurs Van den Bosch & Partners komen tot dezelfde conclusie. Een algemene parkeervergunning voor de inwoners van de gemeente Sluis, voor de grote gemeentelijke parkeerterreinen bij de kust en nabij de kernen Sluis en Cadzand-Bad waardoor 'zij gratis of tegen gereduceerd tarief kunnen parkeren' is juridisch niet toegestaan. Er mag namelijk geen onderscheid in (parkeer)tarief worden gemaakt tussen parkeerders met hetzelfde parkeermotief. Er kan geen reden worden gevonden in parkeerregulering die een onderscheid in (parkeer)tarief rechtvaardigt.

De in de motie gevraagde 'algemene parkeervergunning voor de inwoners van de gemeente Sluis, waarmee gratis of tegen een gereduceerd tarief geparkeerd kan worden op de grote gemeentelijke parkeerterreinen bij de kust en nabij de kernen Sluis en Cadzand-Bad' kan gezien deze conclusie, uit ons onderzoek, niet in uitvoering genomen worden.

In de bijlage van deze brief treft u een uitwerking van het onderzoek aan alsmede de adviesrapporten van de Landsadvocaat en het aanvullende onderzoek uitgevoerd door Van den Bosch & Partners.

Wijziging in nadere regels, aanvragen, toewijzen en uitgeven van parkeervergunningen 2024 gemeente Sluis.

Op basis van de parkeerverordening 2024 zijn de "Nadere regels, aanvragen, toewijzen en afgeven van parkeervergunningen 2024 gemeente Sluis" door het college (collegebevoegdheid) vastgesteld. Door het college is ook bepaald dat deze regels gemonitord dienen te worden om te bezien of deze regels het beoogde effect hebben op de parkeersituatie. Doel van deze nadere regels is de juiste doelgroepen op de juiste plek te laten parkeren.

Met die reden, juiste doelgroepen op de juiste plek, is in de nadere regels vastgesteld dat "bezoekersparkeervergunningen" uitsluitend worden verleend als de bewoner ook in het bezit is van een 1ste bewonersparkeervergunning. Dit om de parkeerdruk op de parkeerplaatsen voor vergunninghouders te beperken en zo ruimte voor bewoners, met een parkeervergunning, te creëren. Door deze regel wordt het bezoek in sommige gevallen verwezen naar de nog altijd aanwezige vrije parkeerplaatsen in de omgeving en/of de betaalde parkeerplaatsen (waar het in de avonduren vrij parkeren is). Na monitoring van de effecten van deze regel in de praktijk zou, bij een structurele vrije over(parkeer)capaciteit, deze regel versoepeld kunnen worden. Hiermee wordt voorzichtigheid en uiterste zorgvuldigheid beoogd bij de verdeling van parkeerruimte onder de diverse doelgroepen.

Over deze regel zijn de nodige vragen gesteld en bezwaren geuit door de inwoners van de kernen Sluis en Cadzand-Bad. De voornaamste bezwaren tegen deze regel zijn:

- Mantelzorg zou hierdoor moeilijk uitvoerbaar worden;
- Dat ouderen die slecht ter been zijn elkaar niet meer kunnen bezoeken;
- Dat er überhaupt geen vrije parkeerplekken in de buurt zijn of deze bezet zijn door andere parkeerders;
- Dat mensen zonder auto (met name ouderen) hierdoor geen bezoek meer kunnen ontvangen omdat zij niet in aanmerking komen voor een 1ste bewonersparkeervergunning.

Wij hebben deze vragen en bezwaren in overweging genomen en besloten tot een verruiming van de regel in verband met het aanvragen van bezoekersparkeervergunningen toe te passen.

Er is besloten om naast de bestaande regel voor het aanvragen van een bezoekersparkeervergunning, alleen wanneer men al in het bezit is van een 1e bewonersparkeervergunning, de volgende twee regels toe te voegen in de "Nadere regels":

1. Inwoners binnen de gereguleerde kernen (Sluis en Cadzand-Bad) ingeschreven in het BRP de mogelijkheid te bieden een bezoekersparkeervergunning aan te vragen zonder een 1ste bewonersparkeervergunning als zij zelf beschikken over een parkeergelegenheid op eigen terrein (POET).

2. Inwoners binnen de gereguleerde kernen (Sluis en Cadzand-Bad) ingeschreven in het BRP de mogelijkheid te bieden een bezoekersparkeervergunning aan te vragen wanneer zij zelf geen auto op naam/adres hebben geregistreerd en daarom geen bewonersparkeervergunning kunnen aanvragen.

Hierdoor wordt het mogelijk om een bezoekersparkeervergunning aan te vragen ook als men:

- Een parkeerplaats op eigen terrein heeft/gebruikt, of gebruikmaakt van een gereserveerde gehandicaptenparkeerplaats op kenteken, en daarom geen behoefte heeft aan een bewonersparkeervergunning.
- Geen eigen auto heeft en daarom geen bewonersparkeervergunning kan aanvragen.

In het oude parkeervergunningenbeleid werden de bezoekersschijven, 74 stuks, uitgegeven zonder beperking. Het parkeeronderzoek, uitgevoerd door Trajan in het laag- en hoogseizoen van 2023, heeft uitgewezen dat dit niet direct tot parkeeroverlast heeft geleid. Echter is wel uit het parkeeronderzoek op te maken dat de parkeerplekken voor vergunninghouders drukbezet zijn. Dat zou betekenen dat het aanbod van parkeerplaatsen voor vergunninghouders en het gebruik daarvan maar net in verhouding is. Verruiming van de aanvraagmogelijkheden is dus mogelijk met de kanttekening dat er weinig tot geen overcapaciteit aan vergunninghouders plaatsen is. Een hogere druk, door een verhoogd aantal bezoekersparkeervergunningen, op deze plekken kan ervoor zorgen dat de vraag naar extra vergunninghouder parkeerplekken zal toenemen.

Om ongewenst gebruik van de bezoekersparkeervergunning tegen te gaan, blijft de restrictie van maximaal drie aaneengesloten uren parkeren voor het bezoek wel van kracht. Na deze drie aaneengesloten parkeeruren kan hetzelfde kenteken, gedurende één uur, niet nogmaals op dezelfde bezoekersparkeervergunning worden aangemeld.

De gevolgen van deze regels zullen worden gemonitord. Dit zou kunnen betekenen dat, als de parkeerdruk toeneemt op deze plekken en er parkeeroverlastsituaties ontstaan, in een later stadium regels toch aangepast /aangescherpt moeten worden.

Er kan dan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verder uitbreiden/invoeren van de regels voor POET. In het uitgevoerde parkeeronderzoek is al een inventarisatie gemaakt van de parkeergelegenheden op eigen terrein. Deze locaties kunnen bij een te hoge parkeerdruk op vergunninghouders plaatsen worden aangewezen als adressen waarvoor het recht op een (1ste) bewonersparkeervergunning vervalt of dat dit recht volledig komt te vervallen. In de parkeerverordening is deze mogelijkheid al opgenomen, maar deze wordt vooralsnog niet toegepast. Monitoring zal uitwijzen of deze extra maatregel noodzakelijk wordt.

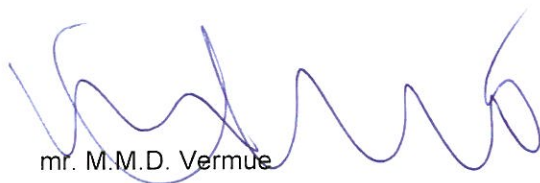
Deze aanpassingen zijn door het college vastgesteld in de "Nadere regels, aanvragen, toewijzen en afgeven van parkeervergunningen 2024.2 gemeente Sluis".

Met dit besluit wordt tegemoetgekomen aan de vragen en bezwaren die zijn geuit over deze regel.

Wij hopen u hiermee voldoende antwoord te hebben verschaft en te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De burgemeester van Sluis (treedt in de plaats van het college ingevolge artikel 42, lid 2.
Gemeentewet)



mr. M.M.D. Vermue

Bijlage 1 uitwerking onderzoek algemene parkeervergunning inwoners gemeente Sluis.

Onderzoek

Onderzoeksvraag motie:

“Onderzoeken en te komen met een voorstel richting de Raad om een algemene parkeervergunning in te voeren voor de inwoners van de gemeente Sluis, voor de grote gemeentelijke parkeerterreinen bij de kust en nabij de kernen Sluis en Cadzand-Bad.”

Soortgelijke vragen zijn door de Gemeenteraad van gemeente Veere ook gesteld. Deze gemeente heeft deze vragen voorgelegd bij de landsadvocaat. Hieronder treft u de vragen met daarop de antwoorden van de landsadvocaat aan.

Concrete vragen en antwoorden van landsadvocaat* inzake gemeente Veere

Vraag 1: Is het mogelijk om alle inwoners van de gemeente Veere gratis (of goedkope) vergunningen te geven voor alle vergunninghouderzones binnen de gemeente, dus ook voor de plaatsen waar zij zelf niet wonen, en alle niet-inwoners uit te sluiten van een dergelijke gratis (of goedkope) vergunning?

Antwoord op vraag 1: Nee, dat is niet mogelijk. Het voornaamste probleem is het oogmerk, namelijk om de eigen inwoners financieel te bevoordelen ten opzichte van niet-inwoners. Nog los van alle juridische haken en ogen in artikel 225 van de Gemeentewet en de beperkingen in het kader van het gelijkheidsbeginsel, is het meest problematische dat er in dit geval géén parkeermotief aan het onderscheid ten grondslag ligt. De parkeerbelasting moet ten dienste staan van de parkeerregulering.

Vraag 2: Is het mogelijk om alle inwoners van de gemeente Veere gratis (of goedkope) jaarkaarten te geven voor alle betaald parkeerterreinen binnen de gemeente, dus ook voor betaalde terreinen die niet in hun eigen plaats liggen, en alle niet-inwoners het volle tarief te laten betalen voor dezelfde jaarkaarten?

Antwoord op vraag 2: Nee, dat is niet mogelijk. Hiervoor geldt dezelfde problematiek (als bij vraag 1).

Aanvullend onderzoek

Aanvullend op het onderzoek van de gemeente Veere hebben wij de vragen voorgelegd bij een gespecialiseerd belastingadviseur voor overheden Van den Bosch & Partners**. Zij zijn gespecialiseerd in dergelijke gemeentelijke (parkeer)belastingzaken. Ook zij delen de conclusie die de landsadvocaat heeft getrokken.

Zij merken ook op, net als de landsadvocaat, dat er slechts een mogelijkheid is om een dergelijk onderscheid tussen wel en niet inwoners te maken binnen de kaders van art. 225 lid 8 gemeentewet als er een rechtvaardiging in parkeerregulering te vinden is.

Hiermee wordt bijvoorbeeld bedoelt een regeling waarbij niet inwoners uit een bepaalde woonwijk moeten worden geweerd om parkeeroverlast te voorkomen. Dit passen we in gemeente Sluis nu ook al toe. Het is bijvoorbeeld voor bewoners van de kernen Sluis en Cadzand-Bad mogelijk een bewonersparkeervergunning aan te vragen om op parkeerplekken voor vergunninghouders te parkeren waar niet inwoners geen recht hebben op een dergelijke parkeervergunning. Hierdoor worden bijvoorbeeld consumenten en werknemers geweerd van deze parkeerplaatsen en blijft parkeerruimte beschikbaar voor de bewoners van deze straten.

*Een kopie van het advies van de landsadvocaat treft u in de bijlage van deze memo aan.

** Een kopie van het advies van belastingadviseur voor overheden Van den Bosch & Partners treft u in de bijlage van deze memo aan.

Op consumenten locaties (de grote gemeentelijke parkeerterreinen), waar in de motie op wordt gedoeld, aan de kust en op de grote consumenten pleinen in Sluis, is dat onderscheid er niet. Op deze locaties willen we, als gemeente, juist dat men gaat parkeren als niet inwoner (toeristen/recreant). Maar ook inwoners van de gemeente die niet woonachtig zijn in de betreffende kern Sluis of Cadzand-Bad zijn aangewezen op deze locaties als zij deze kernen bezoeken. Beide parkeerders hebben op dat moment hetzelfde parkeermotief. Wel en niet inwoner willen hetzelfde namelijk parkeren tbv recreëren/consumeren. Dus is het parkeermotief op deze consumenten locaties gelijk en kan er geen reden gevonden worden in de parkeerregulering/parkeermotief. En kan er daarom geen onderscheid gemaakt worden in het parkeertarief.

Regelingen in andere gemeenten

Het in de motie bij de overwegingen aangegeven voorbeeld van Breda heeft ook hierop betrekking. Men heeft in Breda een motivering gevonden in de parkeerregulering. De gratis vergunning is bedoeld voor bewoners van woonwijken waar niet bewoners worden geweerd of het parkeren voor hen wordt ontmoedigd door een hoog parkeertarief te berekenen. Deze vergunningen zijn uitsluitend geldig binnen de eigen vergunninghouder zone en niet op de consumenten parkeerlocaties.

Op Terschelling is voornamelijk geen parkeervergunning ingevoerd. Hiertoe heeft de gemeenteraad van Terschelling wel besloten in 2022. Of deze vergunning gratis wordt voor bewoners is nog niet bepaald. Maar ook hier wordt een onderscheid gemaakt tussen bewoners van het eiland en niet bewoners. Uitsluitend geregistreerde bewoners en bedrijven komen in aanmerking voor een vergunning. Niet bewoners worden verwezen naar specifieke parkeerlocaties. Ook hier is er een motivering gevonden in parkeerregulering.

Een andere regeling op Terschelling en Vlieland is het reductie tarief voor de veerdienst van/naar het vasteland. Als inwoner ingeschreven op Terschelling of Vlieland (onder een aantal voorwaarden) heeft men recht op de eilanderpas. Houders van een geldige eilander pas genieten van frequent reizigers voordeel. Ze varen tegen aantrekkelijke tarieven, profiteren van speciale acties en kunnen met hun pas inschepen. Dit betreft een regeling van een specifieke rederij (Doeksen). Dit betreft dus een bedrijfsregeling en een dienst die niet valt onder de belastingregels zoals benoemd in de gemeente wet Art 225.

Regeling gemeentewet art. 225

In het kader van de parkeerregulering zijn er op grond van artikel 225, lid 8, van de Gemeentewet vier zogenoemde heffingsmaatstaven. Met andere woorden er zijn vier factoren waarop de hoogte van de parkeerbelasting kan worden gebaseerd. In artikel 225, lid 8, van de Gemeentewet staat:

“Het tarief van de in het eerste lid bedoelde belastingen kan afhankelijk worden gesteld van de:

- a) Parkeerduur;
- b) Parkeertijd;
- c) Ingenomen oppervlakte;
- d) Ligging van de terreinen of weggedeelten.”

Op basis van de vier hiervoor opgenomen factoren kan vervolgens een bepaald tarief worden gehanteerd. Door middel van een laag of hoog tarief kan het parkeergedrag worden gestuurd. De parkeerduur kan door gemeenten worden gehanteerd om kort parkeren te bevorderen. Naarmate men langer parkeert, kan in dat geval een hoger tarief gelden. Wanneer de

parkeertijd als heffingsmaatstaf wordt ingezet kan specifiek worden ingespeeld op bepaalde drukke tijden (bijvoorbeeld dag/avond). Door gebruik te maken van hoge/lage tarieven of juist progressieve/degressieve tarieven kan het ter plaatse gewenste parkeergedrag worden gestimuleerd.

Het parkeermotief van de parkerende inwoner is niet anders dan dat van de niet inwoner op de genoemde parkeerlocaties op de grote gemeentelijke parkeerterreinen bij de kust en nabij de kernen Sluis en Cadzand-Bad. Daarom is er op dit punt geen onderscheid te maken tussen inwoner en niet inwoner en is er dus geen reden te vinden op basis van parkeermotief /parkeerregulering waarop onderscheid in tarief gemaakt kan /mag worden.

Het motief/oogmerk van de maatregel, de algemene parkeervergunning voor inwoners gemeente Sluis is financiële bevoordeling. De parkeerbelasting is, zoals gezegd, een belasting voor parkeerregulering. De belasting — hoe die ook wordt vormgegeven -moet én mag alleen als doel hebben de parkeerregulering.

De motie die is ingediend betreft (strikt genomen) de vraag om een “algemene parkeervergunning in te voeren voor de inwoners van de gemeente Sluis, voor de grote gemeentelijke parkeerterreinen bij de kust en nabij de kernen Sluis en Cadzand-Bad.” Dit is mogelijk maar zal geen effect op het te betalen parkeertarief hebben.

Een algemene parkeervergunning zal dan ook niet anders zijn dan een betaalmogelijkheid voor parkeergelden zoals deze ook door de markt worden aangeboden (mobiele parkeer payment providers als Yellowbrick, Easypark smsparking etc). Deze mogelijkheid staat al voor alle inwoners van de gemeente open. De markt biedt deze oplossingen aan, gebruikers kunnen zelf kiezen welke aanbieder het best past bij hun parkeerbehoefte, het is voor de gemeente niet noodzakelijk om dit zelf te realiseren/faciliteren.

Conclusie

Een algemene parkeervergunning voor de inwoners van de gemeente Sluis, voor de grote gemeentelijke parkeerterreinen bij de kust en nabij de kernen Sluis en Cadzand-Bad waardoor zij gratis of tegen gereduceerd tarief kunnen parkeren is juridisch niet toegestaan.

Een algemene parkeervergunning voor de inwoners van de gemeente Sluis, voor de grote gemeentelijke parkeerterreinen bij de kust en nabij de kernen Sluis en Cadzand-Bad is alleen toegestaan als er geen onderscheid in tarief wordt gemaakt tussen parkeerders met hetzelfde parkeermotief.

[REDACTED]

Per e-mail: [REDACTED]
Gemeente Veere
t.a.v. [REDACTED]
Postbus 1000
4357 ZV Domburg

onze ref. [REDACTED]
uw ref. n.v.t.
inzake Adviesvraag parkeren

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

8 december 2022

Geachte [REDACTED] [REDACTED]

Bij e-mail van 27 september 2022 heeft u mij verzocht juridisch advies uit te brengen over twee parkeervragen die spelen in de gemeente Veere. Graag voldoe ik hierbij aan uw verzoek. U vraagt mij in te gaan op de onderstaande twee vragen:

- 1) Is het mogelijk om alle inwoners van de gemeente Veere gratis (of goedkope) vergunningen te geven voor alle vergunninghouderzones binnen de gemeente, dus ook voor de plaatsen waar zij zelf niet wonen, en alle niet-inwoners uit te sluiten van een dergelijke gratis (of goedkope) vergunning?
- 2) Is het mogelijk om alle inwoners van de gemeente Veere gratis (of goedkope) jaarkaarten te geven voor alle betaald parkeerterreinen binnen de gemeente, dus ook voor betaalde terreinen die niet in hun eigen plaats liggen, en alle niet-inwoners het volle tarief te laten betalen voor dezelfde jaarkaarten?

In aanvulling op deze vragen is meegegeven dat het oogmerk is dat de eigen inwoners financieel worden bevoordeeld ten opzichte van niet-inwoners. Hieronder ga ik in op de materie en ik sluit af, bij wijze van conclusie, met een concrete beantwoording van de twee vragen.

[REDACTED]

1 Voorafgaand: mededingingsrechtelijke beperkingen

Vanwege het mededingingsrecht kunnen gemeenten zogenoemd slagboomparkeren niet gratis aanbieden. Parkeerterreinen en (gemeentelijke) parkeergarages die worden afgesloten/geregeld door middel van een slagboom worden namelijk aangemerkt als een economische activiteit in de zin van de Wet Markt en Overheid. De kosten hiervoor dienen integraal te worden meegenomen in de tarieven. Het gratis aanbieden, of een niet kostendekkend tarief hanteren anderszins, is om die reden in strijd met artikel 25i, lid 1, van de Mededingingswet. In de uitspraak van het College van Beroep van bedrijfsleven van 8 december 2020 is dit ondubbelzinnig overwogen.¹

2 Juridische grondslag van de parkeerbelasting

2.1 Twee vormen/grondslagen van parkeerbelasting

In artikel 225 van de Gemeentewet is de mogelijkheid neergelegd om belastingen te heffen in het kader van de parkeerregulering. Er zijn, kort gezegd, twee vormen van belastingen die door gemeenten kunnen worden geheven:

- a) betaaldparkerenbelasting, artikel 225, lid 1, onder a, van de Gemeentewet.
- b) parkeervergunningbelasting artikel 225, lid 1, onder b, van de Gemeentewet.

De eerste variant wordt in de wet beschreven als: een belasting 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 te bepalen plaats, tijdstip en wijze. Dit is, simpel gezegd, de parkeerbelasting die wordt geheven door de gebruikelijke parkeermeters en -automaten met onmiddellijke betaling.

De tweede variant wordt in de wet beschreven als: een belasting ter zake van een van gemeentewege verleende vergunning voor het parkeren van een voertuig op de in die vergunning aangegeven plaats en wijze. Vergunninghouders zijn hier degenen van wie het voertuig op grond van een vergunning zonder betaling bij een parkeerautomaat mag staan óf ergens kan staan waar dat voor niet-vergunninghouders niet mag. Kort gezegd: de parkeervergunning.

Alhoewel de varianten in de praktijk, maar bijvoorbeeld ook in de rechtspraak, vaak door elkaar worden gebruikt, is er wel degelijk een juridisch verschil. De eerste vraag, over de parkeervergunningen, ziet op parkeervergunningbelasting. De tweede vraag, die over jaar kaarten, gaat over de betaaldparkerenbelasting. De jaar kaart is eigenlijk een parkeerkaartje voor een jaar. Hieronder wordt het verschil tussen de twee varianten alleen gebruikt als dat relevant is.

¹ Cbb 9 december 2020, ECLI:NL:CBB:2020:923, r.o. 6 e.v.

2.2 Rechtskarakter: zakelijk en regulerend

Uit (alleen al de aanhef van) artikel 225 van de Gemeentewet kan worden opgemaakt dat parkeerbelastingen zijn bedoeld ter *regulering* van het parkeren. Dit betekent dat parkeerbelastingen niet in eerste instantie zijn bedoeld als inkomstenbron, maar puur ter regulering van het parkeren.² De parkeerbelastingen zijn zogenaamd algemene en zakelijke belastingen. Het zakelijke karakter van de belasting blijkt onder meer uit het feit dat persoonlijke omstandigheden géén invloed hebben op de belastingplicht zelf.³ Slechts in bijzondere gevallen kunnen persoonlijke omstandigheden aan de heffing in de weg staan (bijvoorbeeld bij een sterfgeval).⁴ Mocht een gemeente tóch een algemene uitzondering op de parkeerbelasting willen regelen dan dient hier gelet op het gelijkheidsbeginsel – zeer – terughoudend mee om te worden gegaan.

“De aard van de regeling (zakelijk en regulerend) geeft aan wat gelijke gevallen zijn, namelijk alle situaties waarbij sprake is van ‘parkeren’. Deze situaties zouden slechts ongelijk kunnen worden behandeld met als objectieve rechtvaardigingsgrond een motief in het kader van de parkeerregulering.”⁵

Gelijke situaties kunnen, al met al, verschillend worden behandeld maar met als objectieve rechtvaardigingsgrond een motief in het kader van de parkeerregulering.

3 Mogelijkheden om onderscheid/verschil te maken in de parkeerbelasting

3.1 Algehele vrijstellingen

In de eerste plaats kunnen groepen in de parkeerverordening worden vrijgesteld van de belastingplicht. Máár, zoals gezegd, dient een gemeente hier terughoudend mee om te gaan. In dit kader kan men denken aan een vrijstelling voor ambulances, politie- en brandweerwagens in hun functie-uitoefening.⁶ Deze terughoudende lijn, dus dat louter voor speciale groepen een vrijstelling is gerechtvaardigd, is ook terug te zien in de jurisprudentie.

In de uitspraak van het Gerechtshof van Arnhem van 24 augustus 2010 overwoog het Hof dat dierenambulances en gehandicapten, groepen waren waarvoor een vrijstelling te rechtvaardigen was. Deze vrijgestelden waren volgens het Hof in betekenende mate beperkt in hun mogelijkheden om te parkeren buiten de aangewezen gebieden.⁷ Het moet dus gaan om een groep waarvoor het relevant is om voor de parkeerbelastingheffing, in het kader van regulering, een verschil te maken.

² M.P. van der Burg e.a., *Compendium Gemeentelijke belastingen en de Wet WOZ*, Deventer 2021, blz. 443.

³ G.J. van Leijenhof e.a., *Decentrale heffingen*, Deventer 2017, blz. 251.

⁴ Gerechtshof Arnhem 12 april 2006, ECLI:NL:GHARN:2006:AW7400, r.o. 5.

⁵ M.P. van der Burg e.a., *Compendium Gemeentelijke belastingen en de Wet WOZ*, Deventer 2021, blz. 445.

⁶ M.P. van der Burg e.a., *Compendium Gemeentelijke belastingen en de Wet WOZ*, Deventer 2021, blz. 445.

⁷ Gerechtshof Arnhem 24 augustus 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BN7076, r.o. 4.3.

3.2 Heffingsmaatstaf (tariefdifferentiatie)

In het kader van de parkeerregulering zijn er op grond van artikel 225, lid 8, van de Gemeentewet vier zogenoemde heffingsmaatstaven. Met andere woorden er zijn vier factoren waarop de hoogte van de parkeerbelasting kan worden gebaseerd. In artikel 225, lid 8, van de Gemeentewet staat:

“Het tarief van de in het eerste lid bedoelde belastingen kan afhankelijk worden gesteld van de [a] parkeerduur, van de [b] parkeertijd, van de [c] ingenomen oppervlakte en van de [d] ligging van de terreinen of weggedeelten.”

Alhoewel in artikel 225, lid 8, van de Gemeentewet het woord “uitsluitend” ontbreekt wordt algemeen aangenomen dat het gaat om een limitatieve opsomming in artikel 225, lid 8, van de Gemeentewet.⁸ De enige mogelijkheid die buiten de wet om in de rechtspraak is geaccepteerd, is het (extra) onderscheid tussen bewoners en bedrijven.

De uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam van 18 mei 2001 is hierin relevant. In die uitspraak overwoog het Hof dat het geoorloofd was om een tariefonderscheid te maken tussen bewoners en bedrijven (niet-bewoners) ondanks dat artikel 225, lid 8, van de Gemeentewet dit nadrukkelijk niet toelaat. Het Hof overwoog namelijk:

“6.6. De aldus gecreëerde tariefverschillen tussen bewonersvergunningen en bedrijfsvergunningen zijn, absoluut en relatief, niet zodanig groot dat geoordeeld zou moeten worden dat zij onredelijk of willekeurig zijn vastgesteld.

De in artikel 225 van de Gemeentewet geschapen mogelijkheid tot parkeerregulering, met inbegrip van het achtste lid van dat artikel, staat aan de handelwijze van de gemeente Beverwijk naar 's Hofs oordeel niet in de weg. Het Hof neemt daarbij mede in acht dat van strijd met voornoemd artikel 225 van de Gemeentewet, ook naar de kennelijke opvatting van belanghebbende, geen sprake is in het geval waarin een gemeente uitsluitend aan bewoners vergunningen verleent.

6.7. Uit het vorenoverwogene vloeit tevens voort dat de gemeente Beverwijk een objectieve en redelijke grond had om bij haar parkeerregulering een onderscheid te maken tussen enerzijds bewoners van de binnenstad en anderzijds niet-bewoners, waarbij de gemeente deze laatste groep weer heeft onderscheiden naar enerzijds niet-bewoners die bij een bedrijf in de binnenstad werken en een - aan restricties gebonden -

⁸ M.P. van der Burg e.a., *Compendium Gemeentelijke belastingen en de Wet WOZ*, Deventer 2021, blz 457; G.J. van Leijenhof e.a., *Decentrale heffingen*, Deventer 2017, blz. 256.

bedrijfsvergunning kunnen krijgen, en anderzijds niet-bewoners die - zonder overige restricties - uitsluitend tegen uurtarieven kunnen parkeren in de binnenstad.⁹

Aan het verschil lag een, naar oordeel van het Hof, een gerechtvaardigd parkeermotief ten grondslag. Het doel van het onderscheid was namelijk om auto's van bedrijven uit de binnenstad te weren, maar ook klanten de mogelijkheid te bieden hun auto nabij die bedrijven te parkeren. Dit geaccepteerde onderscheid is in principe logisch omdat bewoners en ondernemers een eigen parkeerdynamiek (in tijd en duur) kennen. Het is daarom meer dan redelijk dat gemeenten hier met betrekking tot parkeerregulering in mogen sturen.

De vraag of ook andere vormen van onderscheid de toets van het gelijkheidsbeginsel kunnen doorstaan is vrij twijfelachtig. In ieder geval wordt in de literatuur die vraag ontkennend beantwoord.¹⁰

3.3 Tariefniveau

Op basis van de vier hiervoor opgenomen factoren kan vervolgens een bepaald tarief worden gehanteerd. Door middel van een laag of hoog tarief kan het parkeergedrag worden gestuurd. De parkeerduur kan door gemeenten worden gehanteerd om kort parkeren te bevorderen. Naarmate men langer parkeert, kan in dat geval een hoger tarief gelden. Wanneer de parkeertijd als heffingsmaatstaf wordt ingezet kan specifiek worden ingespeeld op bepaalde drukke tijden (bijvoorbeeld dag/avond). Door gebruik te maken van hoge/lage tarieven of juist progressieve/degressieve tarieven kan het ter plaatse gewenste parkeergedrag wordt gestimuleerd.

4 Mag onderscheid gemaakt worden tussen inwoners en niet-inwoners?

4.1 Nee, wat betreft een vrijstelling

Een vrijstelling (zie hierboven onder paragraaf 3.1) voor de groep inwoners lijkt mij niet in rechte verdedigbaar. Het categoriaal vrijstellen van bepaalde groepen is slechts onder bijzondere omstandigheden mogelijk (bijvoorbeeld ambulances), dit onderscheid valt niet te maken voor inwoners. Niet valt in te zien op grond van welk parkeermotief de groep geheel kan worden vrijgesteld van een parkeerbelastingplicht. Dit nog los van het feit dat het een bijzonder onwenselijk neveneffect heeft, namelijk dat het huidige parkeerregime voor alle inwoners dan compleet vervalt.

4.2 Nee, wat betreft tariefdifferentiatie, tenzij sprake is van een redelijk parkeermotief

In artikel 225, lid 8, van de Gemeentewet is limitatief bepaald op grond waarvan het

⁹ Gerechtshof Amsterdam 18 mei 2001, ECLI:NL:GHAMS:2001:AB2470, r.o. 6.6 e.v.

¹⁰ M.P. van der Burg e.a., *Compendium Gemeentelijke belastingen en de Wet WOZ*, Deventer 2021, blz. 457.

tarief afhankelijk kan worden gesteld. Een bewonerscriterium komt hierin niet voor. Op grond van de artikel 225, lid 8, van de Gemeentewet is het maken van onderscheid ten aanzien van het tarief voor (niet-)bewoners in beginsel dus niet toegestaan.

In de rechtspraak is echter het maken van onderscheid tussen bedrijven en bewoners buiten de wet om wél geaccepteerd. In de hierboven besproken uitspraak van het Hof Amsterdam van 18 mei 2001 wordt dit onderscheid geaccepteerd.¹¹ In die systematiek zat echter ook een verschil in behandeling tussen niet-bewoners enerzijds en bewoners anderzijds. Het Hof overwoog dat dat onderscheid te rechtvaardigen was omdat sprake was van een objectieve en redelijke grond in het kader van de parkeerregulering. Als de gemeente, kortom, iets buiten de vier gegeven factoren om zou willen regelen, dan moet daar wel een redelijk en objectief parkeermotief aan ten grondslag liggen.

5 Kan hier onderscheid worden gemaakt tussen inwoners en niet-inwoners?

5.1 Nee, want het motief/oogmerk is financiële bevoordeling

In dit concrete geval is het oogmerk, zo is nadrukkelijk aangegeven, het bevoordelen van de eigen inwoners ten opzichte van de niet-inwoners. Alleen al om die specifieke reden is dit onderscheid ongerechtvaardigd. De parkeerbelasting is, zoals gezegd, een belasting voor parkeerregulering. De belasting – hoe die ook wordt vormgegeven – moet én mag alleen als doel hebben de parkeerregulering.

5.2 Nee, want de wet bepaalt op grond waarvan onderscheid mag worden gemaakt

In artikel 225, lid 8, van de Gemeentewet is limitatief bepaald op grond waarvan het belastingtarief afhankelijk kan worden gesteld. De vraag of iemand inwoner is of niet, is geen bij wet toegelaten onderscheid. Strikt genomen kan derhalve geen onderscheid worden gemaakt vanwege het bepaalde, althans het ontbreken van die specifieke mogelijkheid daartoe, in artikel 225, lid 8, van de Gemeentewet.

5.3 Nee, want ook buiten de wet om ligt er geen parkeermotief aan ten grondslag

Als over de drempel heen zou worden gestapt dat artikel 225, lid 8, van de Gemeentewet geen grondslag biedt voor een dergelijk onderscheid, dan zou er ten minste – gelet op de uitspraak van Hof van Amsterdam van 18 mei 2001 – een objectief en redelijk motief in het kader van de parkeerregulering aan ten grondslag moeten liggen.¹² Nu daar in dit geval geen sprake van is – het oogmerk is immers financiële bevoordeling – is zo'n buitenwettelijk onderscheid juridisch onhoudbaar. Dit betekent, zoals gezegd, niet dat het nooit zou kunnen. Er zijn situaties voorstelbaar waarbij een onderscheid tussen bewoners en niet-bewoners relevant kan zijn in het

¹¹ Gerechtshof Amsterdam 18 mei 2001, ECLI:NL:GHAMS:2001:AB2470.

¹² Gerechtshof Amsterdam 18 mei 2001, ECLI:NL:GHAMS:2001:AB2470.

kader van parkeren.

5.4 Nee, want het gelijkheidsbeginsel verzet zich hiertegen

Los van het voorgaande verzet naar mijn mening het gelijkheidsbeginsel zich tegen een *algemeen* onderscheid tussen inwoners en niet-inwoners met betrekking tot parkeren. Er zijn specifieke situaties denkbaar waarbij geen sprake is van gelijke gevallen ten aanzien van inwoners en niet-inwoners als het aankomt op parkeren. De uitspraak van het Gerechtshof van Den Haag van 2 september 2014 is hiervan een goed voorbeeld.¹³ Daarin werden inwoners van Den Haag anders behandeld dan niet-inwoners ten aanzien van de vrijstelling en parkeerkosten voor de gehandicaptenkaart. Het Hof kon hierin meegaan omdat het in dat specifieke kader niet ging om gelijke gevallen. Echter is in het onderhavige geval over het algemeen wel sprake van gelijke gevallen. Niet valt in te zien waarom qua parkeren er verschil zou zijn tussen iemand uit Serooskerke en iemand uit Arnhem die wil parkeren bij het strand van Domburg.

5.5 Nee, want de Verordening op het gebruik biedt de grondslag er (nu) niet voor

In de vigerende Verordening op het gebruik van parkeerplaatsen en de verlening van vergunningen voor het parkeren van de gemeente Veere (hierna: de Verordening) is in artikel 4, lid 4, onder sub a t/m k, van de Verordening, nadrukkelijk bepaald aan wie of wat het college uitsluitend parkeervergunningen kan verlenen. Onder meer: bewoners, inwoners, bedrijven, werklieden, en maatschappelijke organisaties. Niet-inwoners staan hier echter níet tussen, althans niet met zoveel woorden. Een ondernemer met een bedrijf kan namelijk theoretisch een niet-inwoner zijn. Het punt is, is dat de Verordening geen juridische grondslag biedt voor de verlening van een vergunning aan een niet-inwoner. Mocht toch worden gekozen om een vorm van onderscheid te maken tussen inwoners en niet-inwoners voor de parkeervergunning dan biedt de Verordening hiervoor thans geen ruimte, omdat niet-inwoners niet als specifieke categorie worden genoemd voor het krijgen van een vergunning.

Een tweede probleem met betrekking tot de Verordening is dat ten aanzien van de inwoners en bewoners slechts de volgende categorieën van gevallen een vergunning kunnen krijgen. In artikel 4, lid 4, onder sub a t/m c, van de Verordening, staat:

- a. bewoners met een adres in een straat/zone waar belanghebbenden parkeren geldt, en/of personen die een woning in eigendom hebben in een straat/zone met belanghebbenden parkeren;
- b. bewoners met een adres in een straat/zone waar belanghebbenden parkeren geldt, ten behoeve van hun bezoekers, met dien verstande dat de parkeervergunningen slechts gelden voor een op het vergunningbewijs aan te merken datum;

¹³ Gerechtshof Den Haag, 2 september 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3011, r.o. 8.4.

c. inwoners buitengebied die aantonen een sociale binding te hebben met het gereguleerde parkeergebied van hun woonplaats en die aannemelijk maken in hun maatschappelijke participatie te worden gehinderd zonder parkeervergunning

Dit betekent dat op grond van de vigerende Verordening ook bewoners niet zomaar een parkeervergunning kunnen krijgen voor een gebied waar zij niet wonen, niet een woning hebben, of geen zekere binding mee hebben. Dit betekent dat voor inwoners de Verordening ook onvoldoende grondslag biedt voor een dergelijke vergunning. Indien een onderscheid tussen inwoners en niet-inwoners zou worden gemaakt, zou de groep inwoners dus worden bevoordeeld ten opzichte van de bestaande gereguleerde situatie terwijl daar uit oogpunt van parkeermotief (ook) geen enkele reden voor is. Een dergelijke wijziging (versoepeling) van regime met parallel de introductie van een strikter regime voor niet-inwoners verdraagt zich niet met het gelijkheidsbeginsel en is daarmee juridisch niet houdbaar.

5.6 Nee, want de Verordening op de heffing biedt de grondslag er (nu) ook niet voor

In de vigerende Verordening op de heffing en invordering van parkeerbelastingen (hierna: de Verordening op de heffing) is in artikel 4 hiervan de maatstaf van heffing, belastingtarief en belastingtijdvak neergelegd. In artikel 4 van de Verordening op de heffing staat: "de maatstaf van heffing, het belastingtarief en het belastingtijdvak zijn vermeld in de bij deze verordening behorende en daarvan deel uitmakende tarieventabel." In die desbetreffende tabel staan – logischerwijs – geen maatstaven om bij aan te sluiten om een verschil te maken tussen inwoners enerzijds en niet-inwoners anderzijds. Uiteraard kan de verordening op dit onderdeel worden gewijzigd, maar ik noem het hier toch om hiermee in ieder geval aan te geven dat dit ook een aandachtspunt is.

6 Beantwoording vragen

6.1 *Vraag 1: is het mogelijk om alle inwoners van de gemeente Veere gratis (of goedkope) vergunningen te geven voor alle vergunninghouderzones binnen de gemeente, dus ook voor de plaatsen waar zij zelf niet wonen, en alle niet-inwoners uit te sluiten van een dergelijke gratis (of goedkope) vergunning?*

Nee, dat is niet mogelijk. Het voornaamste probleem is het oogmerk, namelijk om de eigen inwoners financieel te bevoordelen ten opzichte van niet-inwoners. Nog los van alle juridische haken en ogen in artikel 225 van de Gemeentewet en de beperkingen in het kader van het gelijkheidsbeginsel, is het meest problematische dat er in dit geval géén parkeermotief aan het onderscheid ten grondslag ligt. De parkeerbelasting moet ten dienste staan van de parkeerregulering. Het zal nog niet zo eenvoudig zijn om vanuit dat motief te kunnen onderbouwen dat parkeerregulering voor inwoners niet langer aan de orde is, of in mindere mate, terwijl dit voor niet-inwoners juist in stand

wordt gelaten, of strenger wordt gemaakt. Voor de parkeervergunning kan specifiek nog worden opgemerkt dat de Verordening op dit moment een gesloten systeem kent van wie/wat een vergunning kan krijgen. Dit systeem zou in ieder geval op de schop moeten, omdat niet-inwoners geen vergunning kunnen krijgen en wel-inwoners slechts onder te beperkte voorwaarden.

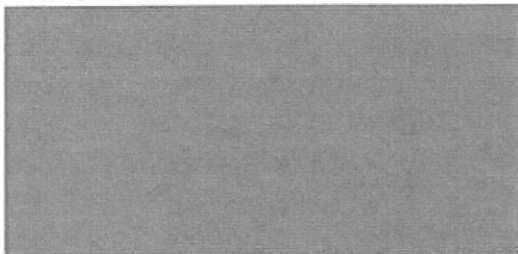
- 6.2 *Vraag 2: is het mogelijk om alle inwoners van de gemeente Veere gratis (of goedkope) jaarkaarten te geven voor alle betaald parkeerterreinen binnen de gemeente, dus ook voor betaalde terreinen die niet in hun eigen plaats liggen, en alle niet-inwoners het volle tarief te laten betalen voor dezelfde jaarkaarten?*

Nee, dat is niet mogelijk. Hiervoor geldt dezelfde problematiek. Ook zouden de twee verordeningen op de schop moeten voor de jaarkaarten.

7 **Afronding**

Tot zover mijn advies. Ik ben vanzelfsprekend bereid tot een nadere toelichting.

Hoogachtend,





Advies (on)mogelijkheden tariefdifferentiatie parkeerbelasting

Gemeente Sluis

Hardinxveld-Giessendam, 2 maart 2023

Inleiding

1. De gemeente Sluis is bezig met 'Parkeren 2.0' waarbij er een digitaal vergunningensysteem wordt ingevoerd. De omschrijvingen van de vergunningen en de prijzen zullen daarbij ook worden herzien. De gemeente probeert de nieuwe parkeerbelastingverordening al op 2 november 2023 in de raad te krijgen. De parkeerverordening (het beleid) zal eerder in de raad worden ingebracht.
2. Er is discussie over het hanteren van verschillende tarieven voor verschillende groepen. Blijkbaar heeft de Landsadvocaat aangegeven dat er geen discriminatie op basis van wel/niet burgerschap mag ontstaan. Dit betekent dat vergunningen voor burgers/inwoners van de gemeente blijkbaar niet gratis mogen zijn, als een niet-inwoner vervolgens wel moet betalen voor zijn vergunning. Een tariefdifferentiatie naar verschillende groeperingen mag volgens de Landsadvocaat wel. Dus bijvoorbeeld een tarief burger € 25, tarief ondernemer € 150 zou wel mogen.
3. De gemeente vraagt zich af, aangezien de prijzen van de verschillende vergunningen nog moeten worden vastgesteld, in hoeverre dit nu klopt, en wat wel en wat niet mag. In het navolgende gaan wij op deze vragen in.

Advies Landsadvocaat aan Gemeente Veere

4. Voordat wij zijn begonnen met het beantwoorden van de vragen, hebben wij op internet gezocht naar een advies van de Landsadvocaat. Wij hebben dit gevonden in de openbare stukken van de gemeente Veere. Het advies van de Landsadvocaat treft u als bijlage bij dit advies aan.
5. De Landsadvocaat geeft in het advies antwoord op de vragen die de gemeente Veere heeft gesteld:
 - Is het mogelijk om alle inwoners van de gemeente Veere gratis (of goedkope) vergunningen te geven voor alle vergunninghouderszones binnen de gemeente, dus ook voor de plaatsen waar zij zelf niet wonen, en alle niet-inwoners uit te sluiten van dergelijke gratis (of goedkope) vergunningen?
 - Is het mogelijk om alle inwoners van de gemeente Veere gratis (of goedkope) jaar kaarten te geven voor alle betaald parkeerterreinen binnen de gemeente, dus ook voor betaalde terreinen die niet in hun eigen plaats liggen, en alle niet-inwoners het volle tarief te laten betalen voor dezelfde jaar kaarten?
6. De Landsadvocaat komt tot de conclusie dat een en ander niet kan. Hij merkt op dat het oogmerk van de gemeente Veere is gelegen in de financiële bevoordeling van de inwoners. Hij merkt tevens op dat sprake is van schending van het gelijkheidsbeginsel, en dat een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond voor de schending alleen kan worden gevonden in het kader van de parkeerregulering. Hij geeft hij aan dat de wetgever in art. 225 [REDACTED] meentewet heeft bepaald dat het tarief van de parkeerbelastingen alleen afhankelijk [REDACTED] den gesteld van de parkeerduur, de parkeertijd, de ingenomen oppervlakte en de ligging van de terreinen of weggedeelten.

7. De wetgever heeft daarover gezegd (niet opgenomen in het advies van de Landsadvocaat):

“Met de regeling van het zesde lid wordt tot uitdrukking gebracht dat op verschillende plaatsen binnen de gemeente verschillende tarieven geheven kunnen worden, maar ook voor één plaats verschillende tarieven naar het soort voertuig en/of het moment van de dag. Dit is gewenst in verband met het parkeerregulerende karakter van de belasting. De differentiatie naar parkeerduur kan tweeledig zijn. Enerzijds kan op bepaalde plaatsen in beginsel alleen kort parkeren gewenst zijn. Het tarief zal dan in het algemeen progressief moeten zijn. Anderzijds kan het zijn, dat juist het lang parkeren moet worden gestimuleerd. Een degressief tarief ligt dan voor de hand. In geval van gewenst kort parkeren kan in de gemeentelijke verordening worden bepaald dat bijvullen, evenals niet vullen, beschouwd wordt als parkeren anders dan met inachtneming van het bepaalde in de verordening als bedoeld in artikel 276a, eerste lid, onderdeel a, zodat de belasting als bedoeld in onderdeel c verschuldigd is. Met de afhankelijkheid van de ingenomen oppervlakte is bedoeld aan te geven, dat bij voorbeeld voor grote voertuigen of combinaties van voertuigen met aanhangers (denk aan caravans) en trekkers met oplegger een ander tarief kan gelden. Met de variatie in tarief naar de ligging van de terreinen en weggedeelten is bedoeld de ook nu bestaande differentiatie naar ligging te kunnen voortzetten.” (Kamerstukken II 1985/86, 19 405, nr. 3, p. 10-11)

8. In het algemeen wordt aangenomen dat dit een limitatieve opsomming is. Echter, aldus de Landsadvocaat, in de jurisprudentie is aangenomen dat het mogelijk is om, buiten de wettekst om, een onderscheid te maken tussen bewoners en bedrijven. In de betreffende zaak, die leidde tot de uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam 18 mei 2001,¹ ging het om een verschil tussen bewonersvergunningen van f 100 en bedrijfsvergunningen van f 500. Het hof oordeelde:

“6.6. De aldus gecreëerde tariefverschillen tussen bewonersvergunningen en bedrijfsvergunningen zijn, absoluut en relatief, niet zodanig groot dat geoordeeld zou moeten worden dat zij onredelijk of willekeurig zijn vastgesteld. De in artikel 225 van de Gemeentewet geschapen mogelijkheid tot parkeerregulering, met inbegrip van het achtste lid van dat artikel, staat aan de handelwijze van de gemeente Beverwijk naar 's Hofs oordeel niet in de weg. Het Hof neemt daarbij mede in acht dat van strijd met voornoemd artikel 225 van de Gemeentewet, ook naar de kennelijke opvatting van belanghebbende, geen sprake is in het geval waarin een gemeente uitsluitend aan bewoners vergunningen verleent.

6.7. Uit het vorenoverwogene vloeit tevens voort dat de gemeente Beverwijk een objectieve en redelijke grond had om bij haar parkeerregulering een onderscheid te maken tussen enerzijds bewoners van de binnenstad en anderzijds niet-bewoners, waarbij de gemeente deze laatste groep weer heeft onderscheiden naar enerzijds niet-bewoners die bij een bedrijf in de binnenstad werken en een - aan restricties gebonden - bedrijfsvergunning kunnen krijgen, en anderzijds niet-bewoners die - zonder overige restricties - uitsluitend tegen uurtarieven kunnen parkeren in de binnenstad.”

9. Uit deze uitspraak van het hof leidt de Landsadvocaat af dat een objectieve en redelijke rechtvaardiging die gelegen is in de parkeerreguleringsfeer, het mogelijk maakt om af te wijken van de bepaling van art. 225 lid 8 Gemeentewet. De Landsadvocaat concludeert dat die er in de Veerse situatie niet is. Het voornaamste probleem is daar, aldus de Landsadvocaat in 6.1 van het advies, het motief van de gemeente Veere om de inwoners financieel te bevoordelen ten opzichte van niet-inwoners. Door het ontbreken van een parkeermotief is er geen objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond om de bewoners financieel te bevoordelen door de bewonersvergunningen gratis te maken.

■■■■■
■■■■■

¹ Gerechtshof Amsterdam 18 mei 2001, ECLI:NL:GHAMS:2001:AB2470, Belastingblad 2001/1149.

Vraag gemeente Sluis

10. In het navolgende gaan wij in op het advies van de Landsadvocaat en de vraag van de gemeente Sluis. Vooropgesteld geldt dat wij de uiteindelijke conclusies in het advies van de Landsadvocaat onderschrijven. Dat betekent echter nog niet dat er in Sluis niets mogelijk zou zijn. Wij merken hierover het volgende op.
11. De Landsadvocaat zegt *niet* dat er geen onderscheid mag worden gemaakt tussen inwoners en niet-inwoners, maar geeft aan dat het onderscheid tussen bewoners en bedrijven door de rechter toelaatbaar is geacht. Hij zegt, kort gezegd, *alleen* dat het motief van de gemeente Veere om de inwoners gratis te laten parkeren geen objectieve en redelijke rechtvaardiging inhoudt.² Er moet volgens de Landsadvocaat een rechtvaardiging in de parkeerregulering zijn om het onderscheid te maken.
12. De gemeentelijke wetgever heeft bij de lokale belastingen in beginsel en afhankelijk van de belastingsoort een ruime vrijheid om naar eigen inzicht de opzet van een heffing vorm te geven. Die vrijheid wordt beperkt doordat de vormgeving niet in strijd mag komen met algemene rechtsbeginselen zoals het gelijkheidsbeginsel, niet mag leiden tot onredelijke en willekeurige belastingheffing, en niet in strijd mag zijn met een hogere regeling, in dit geval met name de Gemeentewet.
13. De gemeentelijke vrijheid in de vormgeving van de parkeerbelasting, inclusief het aanbrengen van tariefdifferentiaties, wordt ten eerste beperkt door art. 225 Gemeentewet. Uit de regeling van lid 8 vloeit een (eerste) beperking voort: het tarief kan afhankelijk worden gesteld van de parkeerduur, van de parkeertijd, van de ingenomen oppervlakte en van de ligging van de terreinen of weggedeelten. Zoals opgemerkt in paragraaf 8 hiervoor, wordt aangenomen dat dit een regeling met een limitatieve opsomming is.
14. Die regeling van lid 8 zegt echter op zichzelf nog niets over de mogelijkheden voor het aanbrengen van tariefdifferentiatie. Bijvoorbeeld een hoger tarief voor niet-inwoners dan voor inwoners is een tariefdifferentiatie, maar is in beide gevallen nog steeds afhankelijk zijn van de parkeerduur.
15. Desondanks menen wij dat de mogelijkheden voor tariefdifferentiatie beperkt zijn. Art. 225 lid 1, aanhef, Gemeentewet, spreekt over "In het kader van de parkeerregulering kunnen de volgende belastingen worden geheven". Uit de wetsgeschiedenis moet naar onze mening worden afgeleid dat hiermee een (tweede) beperking aan de vormgeving van parkeerbelastingen is beoogd: de vormgeving van de parkeerbelasting, waaronder de gekozen heffingsmaatstaven, tarieven, vrijstellingen en tariefdifferentiaties, moet zijn terug te voeren op motieven van parkeerregulering.
16. De wetgever merkte namelijk onder meer op:

"Met de in de aanhef van het eerste lid opgenomen formulering «in het kader van de parkeerregulering» wordt echter wel tot uitdrukking gebracht, dat er een relatie moet zijn tussen de vormgeving en de hoogte van de belasting en het reguleren van het parkeergedrag." (Kamerstukken II 1985/86, 19 405, nr. 3, p. 8-9)

² Gratis parkeren was een verkiezingsbelofte van sommige partijen, zie <https://www.pzc.nl/walcheren/landsadvocaat-geen-gratis-parkeerkaart-voor-inwoners-gemeente-veere-br~a0fdb56/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

"Dat neemt niet weg, dat de Kroon thans bij haar goedkeuringsbesluit aandacht besteedt aan de vraag of bij het tarief voldoende rekening is gehouden met het retributieve karakter van de parkeerheffingen. In de toekomst zal de Kroon, zij het marginaal, bezien of de tarieven van de nieuwe parkeerbelastingen inderdaad zijn vastgesteld met het oog op de regulering van het parkeren." (Kamerstukken II 1985/86, 19 405, nr. 6, p. 12)

"De leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen de vraag of tariefdifferentiatie mogelijk is al naar gelang de invorderingskosten. Wij zijn van oordeel dat een dergelijke differentiatie niet geoorloofd is. Deze zou namelijk niets te maken hebben met de doelstelling van de belasting, het reguleren van het parkeren." (Kamerstukken II 1985/86, 19 405, nr. 6, p. 14)

17. Een tariefdifferentiatie of vrijstelling moet dus te motiveren zijn vanuit parkeerregulering. Daarnaast moet worden voldaan aan het voorschrift van art. 225 lid 8 Gemeentewet.
18. Daarmee is echter nog niet meteen duidelijk wat nu wel, en wat niet meer onder 'parkeerregulering' valt. In de eerder genoemde uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam³ was een aanzienlijk tariefverschil tussen bewonersvergunningen en bedrijfsvergunningen geoorloofd in het kader van parkeerregulering. Het Gerechtshof Den Haag oordeelt in zijn uitspraak van 2 september 2014⁴ dat de gemeente Den Haag met een vrijstelling van parkeerbelasting voor parkeerders met een Haagse gehandicaptenparkeerkaart zijn vrijheid niet te buiten is gegaan. Het hof rept in zijn overwegingen helemaal niet over motieven van parkeerregulering. Dat zou de indruk kunnen wekken dat de 'hobbel' van parkeerregulering heel snel wordt genomen.
19. Richtinggevende rechtspraak door de Hoge Raad op dit punt ontbreekt voor zover wij hebben kunnen nagaan. Het is dan op voorhand moeilijk te zeggen wanneer een tariefdifferentiatie of vrijstelling nog binnen de 'parkeerregulering' valt. Als de gemeente een tariefdifferentiatie of vrijstelling daadwerkelijk vanuit de parkeerregulering goed kan motiveren, achten wij de risico's klein (mits daarbij ook wordt voldaan aan de regeling van art. 225 lid 8 Gemeentewet). Met zo'n goede onderbouwing zal tegelijkertijd de kans op strijd met het gelijkheidsbeginsel klein zijn. Gelijke gevallen worden dan wel ongelijk behandeld, maar daarvoor is een objectieve en redelijke rechtvaardiging te geven vanuit redenen van parkeerregulering.
20. Het is ons niet bekend wat exact de wensen van de gemeente Sluis zijn in het kader van de parkeerregulering. Gesteld zou bijvoorbeeld kunnen worden dat niet-inwoners uit de woonwijken moeten worden geweerd, om in de buurt van het eigen huis te parkeren voor inwoners mogelijk te maken. Dat zou er toe kunnen leiden dat verschillende *vergunningengebieden* worden benoemd (in plaats van een direct onderscheid tussen inwoners en niet-inwoners), waarbij het voor niet-inwoners bijvoorbeeld helemaal niet mogelijk is om een vergunning te krijgen, of indien dat wel wenselijk is, een hele dure. Zoals blijkt uit de door de Landsadvocaat genoemde uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam, kan een verhouding 1:5 door de beugel.
21. Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zijn uiteraard bereid tot het geven van een nadere toelichting.

■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■

³ Gerechtshof Amsterdam 18 mei 2001, ECLI:NL:GHAMS:2001:AB2470, Belastingblad 2001/1149.

⁴ Gerechtshof Den Haag 2 september 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3011, Belastingblad 2014/466.

