

De toegevoegde waarde van fiscaal betaald parkeren

Kei-cars

Als een goed of dienst, zoals parkeren, schaars is en een eerlijke verdeling in het algemeen belang is, zorgt de overheid voor regels. Parkeerplaatsen worden echter niet alleen door de overheid aangeboden, maar ook door marktpartijen. En daarmee komen deze ongewild in concurrentie met elkaar.

TEKST ERIC STUYFZAND EN ARIE PIJP BEELD FLICKR, JAN BRANDT MADSEN

Kei-cars zijn piepkleine modellen van Daihatsu, Suzuki, Honda of andere Japanse autofabrikanten. Ook in Europa zien we ze veel. Waaraan ontleen ze hun bestaansrecht? De oorsprong ligt in de dichtbevolkte Japanse steden met weinig openbare ruimte, zoals Tokyo. Toen in de jaren na de Tweede Wereldoorlog het autobezit sterk toenam bleek dat de stad hier niet voor ingericht was. Al in de jaren vijftig van de vorige eeuw maakten Japanse steden daarom wetgeving om het parkeren aan banden te leggen. Wie een auto wil kopen, moet aantonen over een parkeercertificaat (*Shako shomei sho*) te beschikken. Tenzij die auto korter is dan 3,4 meter en smaller dan 1,48. Zodoende is 40 procent van de verkochte auto's in Japan een kei-car. In Nederland pakken gemeente het parkeerprobleem anders aan. Als er op straat meer vraag dan aanbod is van parkeerplaat-

sen, komt er regulering. Betaald parkeren met vergunningen voor de groep waarvoor de parkeerplaatsen zijn bedoeld (meestal bewoners). Niets aan de hand; als een goed of dienst schaars is en een eerlijke verdeling in het algemeen belang is, zorgt de overheid voor regels. Dat gaat ook zo bij onderwijs, huisvesting en talloze andere voorzieningen.

HET ALGEMEEN BELANG

Een overheid die haar kerntaak uitvoert, is niet btw-plichtig¹ zou je denken. Maar zo eenvoudig is het niet. Want parkeerplaatsen worden niet alleen door de overheid aangeboden, maar ook door marktpartijen. En daarmee komen deze ongewild in concurrentie met elkaar. Dat is in de eerste plaats bij parkeergarages. Een gemeente die een parkeergarage exploiteert heeft te maken met de Wet Markt en Overheid. Het komt erop

neer dat de overheid niet aan concurrentievervalsing mag doen door niet alle kosten door te rekenen. Maar als er een maatschappelijk belang is om het parkeertarief beperkt te houden (bijvoorbeeld omdat je dat voor een goede bereikbaarheid nodig vindt) mag dat wel, mits de gemeente daarvoor een besluit neemt. Dat geldt voor alle activiteiten waarmee de gemeente in concurrentie met de markt kan komen, denk bijvoorbeeld aan sportvoorzieningen, of onderwijs. En daar gaat het vaak niet goed. Steeds vaker weet de markt via de rechter het algemeen belang ter discussie te stellen. Logisch, als een gemeente dit niet goed onderbouwt, is er misschien geen algemeen belang en moeten alle kosten doorgerekend worden.

BTW OP STRAATPARKEREN

Onlangs stelde de hoge raad een gemeente



in het gelijk in een zaak over btw op straat-parkeren. De parkeerbelastingverordening kan in stand blijven, ook als daarin niets over btw is vermeld. Aan de principiële vraag of er voldoende onderscheid is tussen parkeren op straat of in de parkeergarage en of de gemeente hierbij niet concurreert met de markt, kwam de Raad niet toe. Die kwestie ligt er nog en legt de complexe verhouding in de parkeermarkt bloot. Aan de ene kant is daar de overheid die als infrastructuurbeheerder het algemeen belang nastreeft en wegen en de daarmee verbonden - of soms zelfs deel uitmakende - parkeerplaatsen aanlegt en de kosten hiervan uit algemene belastinginkomsten draagt. Aan de andere kant is daar de markt, die de commerciële waarde van een parkeerplaats ziet en daar een businesscase van maakt.

Die commerciële waarde ontstaat door de schaarste aan parkeerplaatsen en de daaruit voortvloeiende behoefte van de overheid om het gebruik ervan te reguleren om een maatschappelijk verantwoord gebruik ervan te bewerkstelligen. Helemaal complex wordt het dan als een gemeente besluit een parkeergarage aan te leggen (zie het als deel van de weginfrastructuur) die om maatschappelijke redenen onder de grond moet liggen en daardoor nooit tegen een plaatselijk markt-conform tarief geëxploiteerd kan worden. De commerciële exploitant die verderop misschien prima een bovengrondse garage zou kunnen laten renderen, heeft het nakijken.

WAT HEBBEN WE GELEERD EN HOE NU VERDER

Moeten we het de komende jaren aan de rechter overlaten wat een gemeente wel of niet mag?

1. Wat leren we uit de recente uitspraken: Gemeenten moeten rekening houden met de markt. Alleen als er aantoonbaar sprake is van een 'algemeen belang' mag de gemeente het parkeren subsidiëren. Hierbij mag de gemeente niet langer het onderscheid maken tussen straatparkeren en parkeren achter slagbomen. Kern van de vraag is of de gemeente als ondernemer optreedt of als regulerende overheid.
2. Fiscaal betaald parkeren is niet zomaar vrij van btw. Het onderscheid tussen markt en overheid vervaagt, waardoor fiscaal betaald parkeren concurrerend gezien kan worden van parkeren in commerciële parkeervoorzieningen. Daarmee kan fiscaal betaald parkeren een dienstverlening worden, dus btw-plichtig.

Vinden markt en overheid samen een weg naar de ideale parkeerplaats? Kansen genoeg. Een gemeente die uit maatschappelijk oogpunt parkeerplaatsen onder de grond wil aanleggen, kan zelf het onrendabele deel bijpassen en de markt zijn werk laten doen door bijvoorbeeld de exploitatie te tenderen. En waar integrale kostprijs wel doorgerekend kan worden, zoals bij straatparkeren, is er geen probleem en kan de gemeente haar eigen regels voor verantwoorde verdeling

van de ruimte in vrijheid toepassen. Vinden markt en overheid elkaar niet, dan kan in een gemeente waar meerdere (markt) partijen actief parkeergelegenheid aanbieden, fiscaal betaald parkeren al snel een concurrentieverstorend element blijken. De gemeente treedt hier mogelijk als ondernemer op met alle gevolgen van dien. Zo bezien is een *Shako shomei sho* (parkeercertificaat) uit Japan nog niet zo'n vreemd idee, al moeten we ons afvragen of we dan ook een vrijstelling invoeren voor de kei-cars.

BRON:

'In de zogenaamde btw-richtlijn van de Europese Unie staat in artikel 13 lid 1 het volgende: 'De staat, de regio's, de gewesten, de provincies, de gemeenten en de andere publiekrechtelijke lichamen worden niet als belastingplichtigen aangemerkt voor de werkzaamheden of handelingen die zij als overheid verrichten, ook niet indien zij voor die werkzaamheden of handelingen rechten, heffingen, bijdragen of retributies innen. Wanneer deze lichamen evenwel zodanige werkzaamheden of handelingen verrichten, moeten zij daarvoor als belastingplichtige worden aangemerkt, indien een behandeling als niet-belastingplichtige tot een verstoring van de mededinging van enige betekenis zou leiden.'

ERIC STUYFZAND, partner en Arie Pijp, senior adviseur bij Spark