



Datum van  
inontvangstneming

:

07/04/2020

**Zaak C-90/20****Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

24 februari 2020

**Verwijzende rechter:**

Højesteret (hoogste rechterlijke instantie, Denemarken)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

7 februari 2020

**Verzoekende partij:**

Apcoa Parking Danmark A/S

**Verwerende partij:**

Skatteministerium

---

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag**

Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de vraag of een controlevergoeding wegens inbreuk op een parkeerregeling voor een privéterrein een tegenprestatie vormt voor een verrichte dienst in de zin van artikel 2, lid 1, onder c), van richtlijn 2006/112 en er dus sprake is van een aan de btw onderworpen handeling.

Artikel 267 VWEU.

**Prejudiciële vraag**

Moet artikel 2, lid 1, onder c), van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 aldus worden uitgelegd dat een controlevergoeding wegens inbreuk op een parkeerregeling voor een privéterrein een tegenprestatie voor een verrichte dienst vormt en er dus sprake is van een aan de btw onderworpen handeling?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde omschrijft de werkingssfeer van aan de btw onderworpen handelingen (PB 2006, L 347, blz. 1; hierna: „richtlijn 2006/112”); artikel 2, lid 1, onder c), artikel 24, lid 1, artikel 25, artikel 135, lid 1, onder l), en artikel 135, lid 2, onder b).

Rechtspraak van het Hof van Justitie:

C-154/80, Coöperatieve Aardappelenbewaarplaats (EU:C:1981:38, punten 12 en 14).

C-16/93, Tolsma (EU:C:1994:80, punten 13 en 14).

C-277/05, Société thermale d'Eugénie-les-Bains (EU:C:2007:440, punten 24-32 en 34-26).

C-295/17, MEO (EU:C:2018:942, punten 43-50, 57, 61-62 en 67-68).

C-222/81, B.A.Z Bausystem (EU:C:1982:256).

Zaak 102/86, Apple and Pear (EU:C:1988:120).

C-40/09, Astra Zeneca (EU:C:2010:450).

C-250/14, Air France-KLM en C-289/14, Hop!-Brit Air SAS (EU:C:2015:841).

C-37/16, SAWP (EU:C:2017:22).

C-224/18, Budimex (EU:C:2019:347).

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

De momslov (btw-wet), gecodificeerd bij geconsolideerde wet nr. 1021 van 26 september 2019 inzake de belasting over de toegevoegde waarde, zoals later gewijzigd. Richtlijn 2006/112 is bij de momslov omgezet in Deens recht. § 4, lid 1, van de momslov bepaalt, onder meer, dat over diensten die in Denemarken onder bezwarende titel worden verricht btw verschuldigd is. Die bepaling is de omzetting van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/112. De omvang van de belastingschuld is omschreven in § 27, lid 1, op grond waarvan het belastbare bedrag de tegenprestatie is die rechtstreeks verband houdt met de prijs van de goederen of diensten, exclusief btw. § 13, lid 1, punt 8 voorziet in een btw-vrijstelling voor, onder meer, verhuur en verpachting van onroerende goederen. De vrijstelling geldt niet voor, onder meer, de verhuur van parkeerruimte.

De færdselslov (verkeerswetboek), gecodificeerd bij geconsolideerde wet nr. 1324 van 21 november 2018, zoals later gewijzigd. Bij een wetwijziging van 2014

(wet nr. 169 van 26 februari 2014) is een bepaling opgenomen in § 122c van de færdselslov, op grond waarvan voor parkeren op een voor het publiek toegankelijk privéterrein alleen een geldelijke sanctie (controlevergoeding) kan worden opgelegd, indien dat duidelijk op het terrein is aangegeven. De wetwijziging is, onder meer, gebaseerd op een rapport van juni 2013 betreffende een betere bescherming van de consument inzake parkeeraangelegenheden, dat was opgesteld door een werkgroep van het ministerie van Justitie, die was opgericht om na te gaan, onder meer, of er nood was aan de vaststelling van een maximumbedrag voor geldelijke sancties (dat wil zeggen vergoedingen naast de gewone parkeergelden) dat op particuliere parkeerterreinen kon worden opgelegd. De werkgroep kwam tot de slotsom dat er geen basis was om een vast maximumbedrag vast te stellen. In haar overwegingen ging zij ervan uit dat, wanneer een automobilist op privéterrein parkeert, hij rechtens in alle opzichten (op oneigenlijke wijze) een parkeerovereenkomst sluit met de terreineigenaar, waarbij hij van bij de aanvang redelijke parkeerrestricties en -voorwaarden aanvaardt die duidelijk blijken uit de inlichtingenborden op het betrokken terrein. Volgens dat rapport hangt het af van de contractrechtelijke uitlegging en beoordeling van de parkeervoorwaarden en de aard van de inlichtingenborden of het in een concreet geval gerechtvaardigd is om een geldelijke sanctie op te leggen die – volgens het rapport – rechtens in alle opzichten een boete is die door de terreineigenaar/parkeeronderneming wordt opgelegd wegens niet-nakoming, door de parkerende persoon, van de door hem gesloten overeenkomst.

Deense rechtspraak:

In een beslissing van 12 april 1996 (gepubliceerd in *Ugeskrift for Retsvæsen* 1996, blz. 883 en *Tidsskrift for Skatter og Afgifter* 1996, blz. 357), heeft de Højesteret (hoogste rechterlijke instantie, Denemarken) uitspraak gedaan over de aard, voor de toepassing van de btw, van „verhoogde parkeergelden” (controlevergoedingen) die worden geïnd wanneer een automobilist zich bij het parkeren op een privéterrein niet aan de parkeerregeling houdt. De Højesteret heeft geoordeeld dat dergelijke verhoogde parkeergelden, die op basis van een uit een oneigenlijke overeenkomst voortvloeiende rechtsverhouding worden geïnd, als tegenprestatie voor een dienst moesten worden beschouwd en dus aan de btw waren onderworpen. In het betrokken arrest is verklaard dat dit het geval was, ongeacht het feit dat voor die verhoogde parkeergelden standaardtarieven golden die, aangezien de parkeeronderneming wilde vermijden dat automobilisten bij het parkeren de parkeerregeling niet naleefden, in vergelijking met de gewone parkeergelden zeer hoog waren.

### **Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Cassatieberoep dat door een particuliere onderneming tegen een rechterlijke uitspraak is ingesteld met het oog op, onder meer, de vaststelling dat de controlevergoeding die door die onderneming – op basis van de rechtsverhouding tussen de individuele automobilist en de onderneming – wegens schending van de

parkeerregeling wordt geïnd, geen tegenprestatie voor een aan de btw onderworpen dienst vormt.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Apcoa Parking Danmark A/S (hierna: „Apcoa”) is een particuliere onderneming die krachtens een overeenkomst met de eigenaar van een terrein een parking op dat privéterrein exploiteert. Apcoa stelt de voorwaarden vast voor het gebruik van de parkeerplaatsen, waaronder een verbod om zonder een individuele vergunning te parkeren, een maximale parkeertijd en een parkeervergoeding. In geval van niet-naleving van de voorwaarden int Apcoa een bijzondere „controlevergoeding” (510 DKK in 2008 en 2009).
- 2 De onderhavige zaak betreft de vraag of Apcoa over die bijzondere controlevergoedingen btw verschuldigd is. Vast staat dat Apcoa btw verschuldigd is over elke betaling van parkeergelden die in overeenstemming met de parkeerregeling is gedaan.
- 3 Op 25 oktober 2011 heeft Apcoa de SKAT (Deense belastingdienst) verzocht om teruggaaf van de btw over de omzet die zij had behaald met de inning van controlevergoedingen. Het verzoek had betrekking op btw die van 1 september 2008 tot en met 31 december 2009 was betaald. Het bedrag was geraamd op 25 089 292 DKK.
- 4 Op 12 januari 2012 heeft de SKAT het verzoek afgewezen op grond dat krachtens de momslov over de controlevergoedingen btw in rekening dient te worden gebracht.
- 5 Tegen het besluit van de SKAT werd bezwaar gemaakt bij de Landsskatteret (hoogste bestuurlijke instantie voor fiscale aangelegenheden, Denemarken), die op 23 december 2014 het besluit van de SKAT heeft bevestigd. De Landsskatteret oordeelde dat er 13 verschillende situaties bestaan waarin Apcoa Parking Danmark A/S verhoogde parkeergelden int. In al die gevallen heeft de automobilist geparkeerd en heeft hij dus een parkeerdienst ontvangen. De Landsskatteret heeft, onder meer, opgemerkt dat het arrest van het Hof in zaak C-277/05, *Société thermale d’Eugénie-les-Bains*, betrekking had op het verrichten van hoteldiensten en, in dat verband, met name de situatie waarin de klant de overeenkomst voor de verrichting van een overeengekomen dienst opzegt. In die zaak werd nooit een dienst verricht en kon de hotelexploitant het door de klant betaalde voorschot als vergoeding voor de geleden schade behouden, zonder dat daarover btw verschuldigd was. De situatie waarover het Hof heeft geoordeeld, kon volgens de Landsskatteret niet afdoen aan de conclusie waartoe de Deense rechters, onder meer in een beslissing van 1996, waren gekomen. In die beslissing is, onder meer, geoordeeld dat er in de situatie met betrekking tot het parkeren geen sprake is van opzegging van een overeenkomst zonder verband met een dienstverrichting of een vergelijkbare situatie. De persoon die parkeert, ontvangt — ongeacht de onrechtmatige omstandigheden (namelijk het parkeren in strijd

met de parkeerregeling) — een parkeerdienst. De Landsskatteret heeft daarom geoordeeld dat over de controlevergoeding btw verschuldigd was.

- 6 Apcoa heeft tegen de beslissing van de Landsskatteret beroep ingesteld bij de Ret i Kolding (rechter in eerste aanleg Kolding, Denemarken), die bij beslissing van 23 januari 2017 in het voordeel van het Skatteministerium (Deens ministerie van Belastingen) heeft beslist. De Ret i Kolding heeft onder verwijzing naar het arrest van de Højesteret van 1996 de beslissing van de Landsskatteret bevestigd. Voorts heeft de Ret i Kolding verwezen naar het rapport van de werkgroep van het ministerie van Justitie en geoordeeld dat de overwegingen van de werkgroep over het feit dat de controlevergoeding een boete vormt, niet relevant waren, aangezien zij alleen betrekking hadden op de contractrechtelijke uitlegging en beoordeling van de parkeervoorwaarden en de aard van de inlichtingenborden.
- 7 Apcoa heeft tegen de beslissing van de Ret i Kolding hoger beroep ingesteld bij de Vestre Landsret (rechter in tweede aanleg voor het Westen van Denemarken), die de beslissing van de Ret i Kolding heeft bevestigd op dezelfde gronden als die waarop de Landsskatteret en de Ret i Kolding zich hebben gebaseerd, waaronder met name het arrest van de Højesteret van 1996 en het feit dat voor de inning van de controlevergoeding in ieder geval is vereist dat de automobilist heeft geparkeerd en dus gedurende een bepaalde tijd daadwerkelijk heeft gebruikgemaakt van de oppervlakte van de parkeerplaats voor zijn voertuig en bijgevolg is er een rechtstreeks verband tussen het parkeren en de betaling van het bedrag. De Vestre Landsret heeft derhalve geoordeeld dat het bedrag dat op basis van een uit een oneigenlijke overeenkomst voortvloeiende rechtsverhouding is geïnd, moest worden beschouwd als de tegenprestatie voor een dienst in de zin van § 4, lid 1, van de momslov. Voorts heeft de Vestre Landsret verklaard dat de richtsnoeren die voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de term „dienst verricht onder bezwarende titel” die is ontwikkeld na het arrest van de Højesteret, onder meer in zaak C-277/05, Société thermale d’Eugénie-les-Bains, niet tot gevolg hebben dat de stand van het recht die de Højesteret in zijn arrest van 1996 heeft vastgesteld, niet kan worden gehandhaafd.
- 8 Apcoa heeft thans bij de Højesteret cassatieberoep ingesteld tegen de beslissing van de Vestre Landsret, waarbij zij, onder meer, stelt dat het Skatteministerium moet erkennen dat de controlevergoeding die Apcoa — op basis van een rechtsverhouding tussen de individuele automobilist en Apcoa — wegens inbreuk op de parkeerregeling heeft geïnd, geen tegenprestatie voor een aan de btw onderworpen dienst vormt. Het Skatteministerium betoogt dat de beslissing van de Vestre Landsret moet worden bevestigd. De zaak bij de Højesteret heeft alleen betrekking op de verplichting voor Apcoa om btw af te dragen over de controlevergoeding die zij bij de betrokken automobilisten heeft geïnd.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 9 **Apcoa** heeft met name betoogd dat de controlevergoeding geen tegenprestatie is voor het behoud van het recht om te parkeren. Integendeel, zij is door Apcoa vastgesteld om te vermijden dat in strijd is met de parkeerregeling wordt geparkeerd, en zij vormt een boete die de automobilist wegens inbreuk op de parkeervoorwaarden moet betalen. Voorts geldt voor de vergoeding een standaardtarief zonder specifieke economische band met de waarde van een parkeerdienst.
- 10 Volgens Apcoa is er geen sprake van een onder bezwarende titel verrichte dienst. Derhalve valt de onderhavige zaak niet onder § 4, lid 1, van de momslov of artikel 2, lid 1, onder c), van richtlijn 2006/112.
- 11 Wat de rechtspraak van het Hof betreft, heeft Apcoa met name gewezen op het arrest van 8 juli 2007 in zaak C-277/05, Société thermale d'Eugénie-les-Bains.
- 12 **Het Skatteministerium** heeft met name aangevoerd dat de automobilist als tegenprestatie voor de betaling van de controlevergoeding daadwerkelijk over een parkeerplaats beschikt. Het feit dat de automobilist een parkeerplaats heeft „verkregen” in strijd met de parkeerregeling en dus de controlevergoeding moet betalen, is irrelevant. Derhalve is er een rechtstreeks verband tussen de inning van de controlevergoeding en het parkeren zelf. In 2009 bedroegen de controlevergoedingen ongeveer 34 % van de netto-omzet van Apcoa en zij vormen dan ook een belangrijk deel van haar economische activiteit.
- 13 Volgens het Skatteministerium is er dus sprake van een onder bezwarende titel verrichte dienst. De onderhavige zaak valt dan ook onder § 4, lid 1, van de momslov en artikel 2, lid 1, onder c), van richtlijn 2006/112.
- 14 Wat de rechtspraak van het Hof betreft, heeft het Skatteministerium met name gewezen op het arrest van 22 november 2018 in zaak C-295/17, MEO.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 15 Tot op heden wordt in het Deense recht aangenomen dat op grond van de momslov btw verschuldigd is over de controlevergoeding wegens inbreuk op een parkeerregeling voor een privéterrein. Daaruit kan worden afgeleid dat de verplichting om de controlevergoeding te betalen is gebaseerd op de uit een oneigenlijke overeenkomst voortvloeiende rechtsverhouding tussen Apcoa en de persoon die parkeert, zoals onder meer is bedoeld in punt 14 van het arrest van 3 maart 1994 in de zaak C-16/93, Tolsma.
- 16 De partijen zijn het oneens over het al dan niet bestaan van de vereiste onderlinge uitwisseling van diensten.

- 17 Het Hof lijkt nog geen uitspraak te hebben gedaan over de aard van de controlevergoeding voor de toepassing van de btw. De Højesteret is van oordeel dat er, gelet op de bewoordingen van artikel 2, lid 1, onder c), van richtlijn 2006/112, gelezen in samenhang met de rechtspraak van het Hof, twijfel bestaat of die bepaling aldus moet worden uitgelegd dat die vergoeding een tegenprestatie vormt voor een aan de btw onderworpen dienst.
- 18 Tijdens de procedure zijn inlichtingen verstrekt waaruit blijkt dat de belastingautoriteiten in het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Duitsland van mening zijn dat geen btw verschuldigd is over de controlevergoedingen wegens inbreuk op de parkeervoorwaarden voor een privéterrein.
- 19 Aangezien het voor de beslechting van het onderhavige geding essentieel is dat deze kwestie wordt opgehelderd en er twijfel heerst over de uitlegging van een Unierechtelijke regel, is de Højesteret van oordeel dat het noodzakelijk is om het Hof te verzoeken om een antwoord op de prejudiciële vraag.