

ECLI:NL:RBNNE:2016:3875

Instantie	Rechtbank Noord-Nederland
Datum uitspraak	26-07-2016
Datum publicatie	19-08-2016
Zaaknummer	14/5653
Formele relaties	Hoger beroep: ECLI:NL:GHARL:2018:398, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Belastingrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	De rechtbank verklaart de Verordening op de heffing en de invordering van leges 2014 van de gemeente Dantumadiel onverbindend, omdat onvoldoende inzicht in de ramingen is gegeven.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl V-N Vandaag 2016/1863 Belastingblad 2016/428 NTFR 2016/2328 met annotatie van mr. R. van den Berg MRE

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

zaaknummer: LEE 14/5653

uitspraak van de meervoudige belastingkamer van 26 juli 2016 in de zaak tussen

[eiser] , te [woonplaats] , eiser

(gemachtigde: [gemachtigde]),

en

de heffingsambtenaar van de gemeente Dantumadiel, verweerder

(gemachtigde: [gemachtigde]).

Procesverloop

Verweerder heeft aan eiser bij beschikking van 14 mei 2014 (Aanslagnummer [*]) een kennisgeving ('aanslag') inzake leges omgevingsvergunning opgelegd ten bedrage van 6.805,35.

Bij uitspraak op bezwaar van 17 december 2014 heeft verweerder het bezwaar van eiser ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen de uitspraak op bezwaar beroep ingesteld.

Verweerder heeft op 12 februari 2015 een verweerschrift ingediend en op 20 februari 2015 een nadere aanvulling daarop.

Eiser heeft vóór de zitting nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 7 juni 2016. Eiser is verschenen, bijgestaan door zijn echtgenote en zijn gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, bijgestaan door [gemachtigde] en [gemachtigde] . Het proces-verbaal ter zake van het verhandelde ter zitting is aan deze uitspraak gehecht.

Overwegingen

Feiten

1. De rechtbank neemt de volgende, door partijen niet betwiste, feiten als vaststaand aan.
 - 1.1 Burgemeester en wethouders van de gemeente Dantumadiel hebben eiser bij besluit van 7 april 2014 een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een woning op het perceel plaatselijk bekend als [adres] te [woonplaats] .
 - 1.2 De raad van de gemeente Dantumadiel heeft op 17 december 2013 de Verordening op de heffing en de invordering van leges 2014 (hierna: de Verordening) vastgesteld. Bij de Verordening hoort een Tarieventabel, die drie titels bevat. De eerste titel omvat de algemene dienstverlening, de tweede titel de dienstverlening vallend onder de fysieke leefomgeving en de omgevingsvergunning, en de derde titel de dienstverlening die valt onder de Europese dienstenrichtlijn.
 - 1.3 Het in behandeling nemen van eisers aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning valt onder de tweede titel van de Tarieventabel. Op die aanvraag is de per 1 oktober 2010 in werking getreden Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) van toepassing.
 - 1.4 Vanwege de onder 1.1 genoemde vergunningverlening, is aan eiser op grond van de Verordening een bedrag van 6.805,35 aan leges in rekening gebracht. Dit bedrag is als volgt berekend:
Leges Omgevingsvergunning activiteit bouw 6.405,20
Leges welstandsadvies 440,00

Leges bodemgesteldheidsonderzoek 127,65

Teruggave leges (vooroverleg) 167,50-

Leges totaal 6.805,35

- 1.5 In de programmabegroting van de gemeente Dantumadiel is ten aanzien van "Vergunningverlening", waaronder onder meer de behandeling van aanvragen van de Wabo vergunningen, welstandsadvisering en de kosten van huisnummering zijn begrepen, voor het jaar 2014 de volgende staat opgenomen:

	2014
Bestaand beleid	
Externe baten	169.250
Variabele directe kosten	123.473-
Vaste kosten bedrijfsvoering	630.520-
Kapitaallasten	0
Reserveringen	0
Saldo	584.743-
Herprioriteringen 2014	0
Nieuw beleid 2014	0
Totaal	584.743-

Ter zitting heeft verweerder voorts aangegeven dat het onderdeel "Vergunningverlening" als hier bedoeld, ziet op alle vergunningen, zowel die welke behoren tot Titel 2 als die welke behoren tot Titel 3 bij de Tarieventabel.

De programmabegroting heeft voor de overige diensten ter zake waarvan de Verordening geldt (ook voor Titel 1) dezelfde opbouw als hierboven weergegeven.

- 1.6 Tot de gedingstukken, opgenomen als bijlage 7 bij eisers beroepschrift, behoort een excelbestand dat een onderbouwing geeft van de tarieventabel behorende bij de Verordening. Dit bestand bevat per titel een specificatie naar hoofdstukken en onderdelen.

- 1.7 In het schrijven van verweerder aan de rechtbank van 20 februari 2015 is, voor zover te dezen van belang, onder meer het volgende vermeld:

"Samenvattend geven de grootste legespotten uit de begroting het onderstaande beeld:

Begrotingspost	Geraamde baten	Geraamde lasten	Saldo
<i>Burgerzaken</i>	<i>189.192</i>	<i>217.795</i>	<i>-/- 28.603</i>
<i>Dienstverlening GBKN informatie</i>	<i>911</i>	<i>287.780</i>	<i>-/- 286.869</i>
<i>Gemeentelijke Basis Administratie</i>	<i>15.517</i>	<i>210.108</i>	<i>-/- 194.591</i>
<i>Vergunningverlening</i>	<i>169.250</i>	<i>753.993</i>	<i>-/- 584.743</i>

Op basis van de begrotingsposten van de belangrijkste dienstverlening zijn de baten al ruim een miljoen (1.094.806) lager dan de lasten. Het is derhalve aannemelijk dat de geraamde baten de geraamde lasten niet overtreffen. Ik concludeer dat de beslissing op bezwaar gehandhaafd dient te worden."

Geschil en beoordeling

2. Partijen verschillen van mening over het antwoord op de vraag of de leges terecht van eiser zijn geheven. Het geschil spitst zich toe op de vraag of de zogeheten opbrengstlimiet als bedoeld in artikel 229b, eerste lid, van de Gemeentewet is overschreden.

3. Eiser heeft zich op het standpunt gesteld dat de aanslag leges onrechtmatig is, omdat de verordening waarop de heffing is gebaseerd, onverbindend is wegens overschrijding van de opbrengstlimiet. Daartoe heeft eiser onder meer kort gezegd aangevoerd dat onvoldoende inzicht bestaat in de begrote baten en lasten die ten grondslag liggen aan de tariefstellingen. Eiser heeft vraagtekens gezet bij verschillende onderdelen van de berekende tarieven, met name met betrekking tot het feit dat de tot de gedingstukken behorende tariefonderbouwingen niet overeenkomen met de cijfers zoals opgenomen in de begroting. De begroting van baten en lasten is volgens eiser niet onderbouwd, waardoor de mate van kostendekkendheid van de leges vanuit de begroting niet eenduidig, transparant en controleerbaar is vast te stellen.

4. Verweerder heeft daar kort gezegd tegenover gesteld dat eiser voldoende inzicht heeft in de geraamde baten en lasten. Daartoe heeft verweerder aangevoerd dat (de raad van) de gemeente het benodigde inzicht heeft verschaft door een begroting vast te stellen waarin de geraamde baten en lasten gespecificeerd zijn opgenomen. De specificatie is opgenomen in de (programma)begroting (zie 1.5). Volgens verweerder vloeit uit het feit dat de geraamde lasten de geraamde baten met meer dan één miljoen euro overschrijden, voort dat geen sprake is van overschrijding van de opbrengstlimiet.

5. In zijn arresten van 24 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1968 en van 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:777, heeft de Hoge Raad regels gegeven voor de bewijslastverdeling voor gevallen waarin de belastingplichtige zich beroept op de overschrijding van de opbrengstlimiet. In het arrest van 4 april 2014 overweegt de Hoge Raad onder meer (rechtsoverwegingen 3.3.2 tot en met 3.3.4):

"3.3.2. Het Hof heeft terecht tot uitgangspunt genomen hetgeen is overwogen in de onderdelen 3.2.1 tot en met 3.2.5 van het arrest van de Hoge Raad van 24 april 2009, nr. 07/12961, ECLI:NL:HR:2009:BI1968, BNB 2009/159 (hierna: het arrest BNB 2009/159). Met hetgeen aldaar is overwogen omtrent de stelplicht van de heffingsambtenaar, heeft de Hoge Raad rekening willen houden met de omstandigheid dat de belanghebbende in de regel geen toegang heeft tot de gegevens die hij nodig heeft om voldoende gemotiveerd feiten te stellen die meebrengen dat de opbrengstlimiet is overschreden. Dit laat onverlet, zoals in de zojuist genoemde overwegingen ook is benadrukt, dat de bewijslast ten aanzien van de feitelijke onderbouwing van het beroep op limietoverschrijding op de belanghebbende rust.

3.3.3. De vaststelling van tarieven als bedoeld in artikel 229b van de Gemeentewet berust op een raming, welke raming moet berusten op gegevens omtrent geraamde baten en lasten in de gemeentebegroting voor het desbetreffende jaar dan wel gegevens die op geraamde baten en lasten in die begroting zijn terug te voeren. Daaruit vloeit noodzakelijk voort dat bij die vaststelling van tarieven niet ten aanzien van alle posten zekerheid of een volledig inzicht kan bestaan. In het kader van een geschil omtrent de naleving van artikel 229b, lid 1, van de Gemeentewet mag niet van de gemeente worden verlangd dat zij van alle in de verordening en de bijbehorende tarieventabel genoemde diensten afzonderlijk en op controleerbare wijze vastlegt hoe zij de kosten ter zake daarvan heeft geraamd (vgl. HR 4 februari 2005, nr. 38860, ECLI:NL:HR:2005:AP1951, BNB 2005/112, en HR 16 april 2010, nr. 08/02001, ECLI:NL:HR:2010:BM1236, BNB 2010/226).

3.3.4. In die gevallen waarin de belanghebbende overschrijding van de opbrengstlimiet aan de orde heeft gesteld en de heffingsambtenaar inzicht in de desbetreffende ramingen heeft verschaft, kan het verstrekken van nadere inlichtingen uitsluitend van de heffingsambtenaar worden verlangd voor zover de belanghebbende voldoende gemotiveerd heeft gesteld waarom naar zijn oordeel ten aanzien van een of meer bepaalde posten in de raming redelijke twijfel bestaat of sprake is van een last ter zake."

6. Uit het arrest van de Hoge Raad van 13 februari 2015 (ECLI:NL:HR:2015:282) volgt dat bij de beoordeling van de opbrengstlimiet getoetst moet worden op het totaal van de geraamde baten van de rechten die in een verordening zijn geregeld, en het totaal van de geraamde lasten die de werkzaamheden meebrengen waarvoor deze rechten geheven worden.

7. In het onderhavige geval heeft eiser de overschrijding van de opbrengstlimiet uitdrukkelijk aan de orde gesteld. Naar het oordeel van de rechtbank volgt uit de hiervoor weergegeven regels omtrent de bewijslastverdeling dan, dat verweerder allereerst inzicht in de desbetreffende ramingen dient te verschaffen. Pas wanneer verweerder zich van deze taak heeft gekwetend, kan van eiser worden gevergd dat hij ten aanzien van één of meer bepaalde posten in de raming onderbouwt waarom er redelijke twijfel bestaat of er sprake is van een last ter zake. De rechtbank zal daarom eerst onderzoeken of verweerder voldoende inzicht in de desbetreffende ramingen heeft verschaft.

8. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat met de vastgestelde begroting voor het jaar 2014 voldoende inzicht in de ramingen is gegeven. De posten zoals die zijn weergegeven in de opstelling in de programmabegroting (zie 1.5) zijn immers in die begroting opgenomen, aldus verweerder.

9.1 Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder met de begroting en de bijbehorende opstelling echter onvoldoende inzicht gegeven in de ramingen. Gelet op het doel en de strekking van de door de Hoge Raad geformuleerde regels van bewijslastverdeling, kon verweerder niet volstaan met het geven van een opsomming van de posten Externe baten, Variabele directe kosten, Vaste kosten bedrijfsvoering, Kapitaallasten en Reserveringen. De strekking van de stelplicht van verweerder is immers dat eiser in staat moet worden gesteld om voldoende gemotiveerd feiten te stellen die meebrengen dat de opbrengstlimiet is overschreden, althans dat er redelijke twijfel bestaat dat er ten aanzien van bepaalde posten sprake is van een last ter zake. Met enkel de in de programmabegroting weergegeven opsomming (zie 1.5) is dat naar het oordeel van de rechtbank echter niet mogelijk. Eiser ziet zich immers geconfronteerd met een vijftal posten die, elk voor zich, in algemene termen zijn omschreven. Daarbij is voor elk van die vijf posten louter een totaalbedrag, zonder enige verbijzondering, opgenomen. Verweerder heeft dus niet toegelicht welke soorten kosten onder elk van de betreffende posten vallen, terwijl hij evenmin inzicht heeft gegeven in de opbouw en achtergrond van de per post opgenomen totaalbedragen. De toelichting uit de programmabegroting maakt het voorgaande niet anders, nu die toelichting vooral ziet op verschillen en wijzigingen ten opzichte van voorgaande jaren, terwijl daaruit bovendien niet kan worden opgemaakt wat het verband is tussen de in de toelichting genoemde bedragen en de ramingen.

9.2 De door eiser als bijlage 7 bij het beroepschrift gevoegde specificatie van de tarieventabel (zie 1.6) zou het benodigde inzicht naar zijn aard en opzet hebben kunnen geven. In het onderhavige geval geeft deze specificatie echter evenmin het vereiste inzicht, nu verweerder ter zitting heeft gesteld dat deze bijlage niet dient ter onderbouwing van de ramingen uit de begroting, maar is bedoeld als onderbouwing van de tarieven van de individuele diensten. Dit wordt bevestigd door het feit dat de totaalstellingen in die bijlage niet overeenkomen met de totaalstellingen in de programmabegroting (ook op titelniveau en op totaalniveau).

9.3 Ook op totaalniveau van de Verordening ontbreekt voldoende inzicht, nu enerzijds de onderdelen uit de programmabegroting niet overeenkomstig de verschillende titels zijn gegroepeerd, terwijl anderzijds de per onderdeel opgenomen ramingen steeds het format hebben van de onder 9.1 genoemde opsomming van vijf algemeen geformuleerde posten. Ook de nader gegeven toelichting zijdens verweerder (zie 1.7) komt niet aan dit bezwaar tegemoet, reeds omdat het slechts een samenvatting betreft van alleen de grootste posten.

9.4 Naar het oordeel van de rechtbank was het onder deze omstandigheden voor eiser onmogelijk om gemotiveerd te stellen ten aanzien van welke posten in de raming redelijke twijfel bestond. Verweerder heeft aldus miskend dat hij eiser ten minste inzicht had moeten verschaffen in zodanig gespecificeerde gegevens dat daarmee redelijkerwijs een voldoende gemotiveerde stelling ten aanzien van de overschrijding van de opbrengstlimiet kon worden ingenomen. Dit klemmt temeer, nu eiser blijkens zijn beroepschrift expliciet om een beter inzicht heeft gevraagd. Met zijn stelling dat uit het feit dat volgens de berekeningen van de belangrijkste legesposten de totale lasten de totale baten reeds met ruim één

miljoen euro overstijgen, volgt dat de opbrengstlimiet niet is overschreden, miskent verweerder dat hij als eerste aan zet is om het vereiste inzicht in de ramingen te verschaffen. Het geven van dat inzicht kan eiser niet worden onthouden met als argument dat uit de onvoldoende inzichtelijk gemaakte ramingen reeds overtuigend volgt dat de opbrengstlimiet nimmer kan worden overschreden. Het belang van eiser bij een beter inzicht is er immers nu juist in gelegen dat hij met behulp van dat inzicht die stelling van verweerder gemotiveerd kan betwisten. Door verweerder is ten slotte nog ingebracht dat hij belastingplichtigen desgewenst pleegt aan te bieden om op het gemeentehuis te komen meekijken op het beeldscherm van de computer, om zo nader inzicht te geven in de onderliggende gegevens waarop de ramingen berusten. Reeds omdat niet is komen vast te staan dat een dergelijk aanbod ook in het onderhavige geval daadwerkelijk is gedaan, gaat de rechtbank aan dit verweer.

10. De conclusie is dat verweerder niet heeft voldaan aan hetgeen blijktens de hiervoor onder 5. en 6. vermelde arresten van hem wordt verlangd. Ten aanzien van de gestelde overschrijding van de opbrengstlimiet voor het jaar 2014 heeft verweerder onvoldoende inzicht verschaft in de ramingen. Reeds om deze reden slaagt de beroepsgrond van eiser.

11. Nu verweerder onvoldoende inzicht heeft verschaft in de ramingen, moet worden aangenomen dat de opbrengstlimiet als bedoeld in artikel 229b, eerste lid, van de Gemeentewet is overschreden. De omstandigheid dat verweerder niet de vereiste inlichtingen heeft verstrekt als hiervoor onder 9. bedoeld, brengt immers mee dat niet kan worden beoordeeld of er posten zijn die niet dienden ter dekking van kosten waarvoor de rechten mochten worden geheven, en zo ja, welke posten dat waren en in welke mate de opbrengstlimiet daardoor is overschreden. Gelet op het feit dat de rechtbank niet kan vaststellen in welke mate de opbrengstlimiet mogelijk is overschreden, kan de rechtbank niet volstaan met een vermindering van de opgelegde aanslag wegens partiële onverbindendheid van de Verordening. De rechtbank concludeert daarom dat de onderhavige Verordening in haar geheel onverbindend is (vgl. Hoge Raad 10 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BC3691 en Hoge Raad 13 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW1928).

12. Het voorgaande heeft tot gevolg dat het beroep gegrond is en dat de uitspraak op bezwaar alsmede de kennisgeving ('aanslag') dienen te worden vernietigd.

13. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht vergoedt.

14. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiser gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank, overeenkomstig het door eiser gedane verzoek, vast op 28 voor reiskosten.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt de uitspraak op bezwaar;
- vernietigt de kennisgeving ('aanslag');
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde uitspraak op bezwaar;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 45 aan eiser te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiser tot een bedrag van 28.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A. Heidekamp, voorzitter, en mr. T. Tanghe en mr. A.M.A.M. Kager, leden, in aanwezigheid van mr. T. Hiemstra, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 26 juli 2016.

w.g. griffier w.g. voorzitter

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.