

ECLI:NL:RBNNE:2016:4896

Instantie	Rechtbank Noord-Nederland
Datum uitspraak	08-11-2016
Datum publicatie	06-12-2016
Zaaknummer	LEE 15/1017
Rechtsgebieden	Belastingrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Aanslag leges omgevingsvergunning. Tussen partijen is niet meer in geschil dat voor berekening van de verschuldigde leges moet worden uitgegaan van de werkelijke, overeengekomen bouwsom. De rechtbank oordeelt dat de gemeentelijke regeling op grond waarvan de bouwkosten worden vastgesteld met toepassing van de UAV 2012, onverbindend is. Het gemeentebestuur heeft de UAV 2012 en het normblad NEN 2631 zelf op geen enkele wijze bekend gemaakt, doordat deze niet door het gemeentebestuur zijn gepubliceerd, noch ter inzage zijn gelegd en zelfs een verwijzing naar waar deze te vinden zou zijn ontbreekt. Er is niet voldaan aan het bekendmakingsvereiste. Het voorwerp van belasting is naar het oordeel van de rechtbank voor zover het betreft de toepassing van de UAV 2012, niet overeenkomstig artikel 217 van de Gemeentewet in de legesverordening en tarieventabel vermeld.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl FutD 2016-3065
--------------	----------------------------------

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

zaaknummer: LEE 15/1017

uitspraak van de meervoudige belastingkamer van 8 november 2016 in de zaak tussen

[eiseres] , te [vestigingsplaats] , eiseres,
(gemachtigde: [gemachtigde eiseres]),

en

de heffingsambtenaar van de gemeente Groningen, verweerder,

(gemachtigde: [gemachtigde verweerder]).

Procesverloop

Verweerder heeft met dagtekening 13 september 2013 aan eiseres een aanslag leges omgevingsvergunning opgelegd ten bedrage van € 414.392,60.

Bij uitspraak op bezwaar van 11 februari 2015 heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen de uitspraak op bezwaar beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Eiseres en verweerder hebben vóór de zitting nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 27 september 2016. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde, bijgestaan door [bijstand] . Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, bijgestaan door [bijstand] .

Overwegingen

Feiten

1. De rechtbank neemt de volgende, door partijen niet betwiste, feiten als vaststaand aan.

1.1. De gemeenteraad van de gemeente [plaats] heeft op 28 november 2012 de "Verordening op de heffing en invordering van leges 2013" (verder: de legesverordening) vastgesteld. Daarin is onder meer, voor zover voor het onderhavige geschil van belang, het volgende bepaald:

" Artikel 2 Belastbaar feit

Onder de naam 'leges' worden rechten geheven voor:

a. het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten; (...)

Artikel 5 Maatstaven van heffing en tarieven

1. De leges worden geheven naar de maatstaven en tarieven, opgenomen in de bij deze

verordening behorende tarieventabel. (...)".

1.2. De gemeenteraad van de gemeente [plaats] heeft eveneens op 28 november 2012 de 'Tarieventabel leges behorende bij de Legesverordening 2013' (verder: tarieventabel) vastgesteld. In de tarieventabel is onder meer, voor zover voor het onderhavige geschil van belang, het volgende bepaald:

"2.1.1 Voor de toepassing van deze titel wordt verstaan onder:

2.1.1.1 bouwkosten:

de aannemingsom exclusief omzetbelasting, bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, van de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken 2012 (UAV 2012), voor het uit te voeren werk, of voor zover deze ontbreekt een raming van de bouwkosten, exclusief omzetbelasting, bedoeld in het normblad NEN 2631, uitgave 1979, of zoals dit vormblad laatstelijk is vervangen of gewijzigd.

(...)

2.2.1 Bouwactiviteiten

2.2.1.1 Indien de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo, bedraagt het tarief:

(...)

*2.2.1.1.2 Indien de bouwkosten meer dan € 455.000,-- bedragen: € 16.130,--
vermeerderd met € 29,10*

voor elk geheel bedrag van € 1.000,-- van de bouwkosten boven € 455.000,--

(...)".

1.3. In het gemeenteblad van 6 december 2012 is bekend gemaakt dat de legesverordening en tarieventabel zijn vastgesteld.

1.4. Eiseres heeft op 8 juli 2013 een aanvraag ingediend ter verkrijging van een omgevingsvergunning voor het realiseren van een zorggebouw met nevenfuncties te [plaats] . Daarbij heeft zij opgave gedaan van een bedrag groot € 14.141.825 exclusief btw, aan geschatte bouwkosten.

1.5. Verweerder heeft de bij de aanslag opgelegde leges ad € 414.392,60 gebaseerd op de bij de aanvraag opgegeven geschatte bouwkosten.

1.6. Een bouwbedrijf heeft op 4 maart 2014 voor € 13.136.000 op het op te richten zorggebouw ingeschreven. Het werk is door eiseres aan dat bedrijf, voor het ingeschreven bedrag, gegund.

Geschil en beoordeling

2. Ter zitting is gebleken dat tussen partijen niet meer in geschil is dat, uitgaande van de toepasselijkheid van de legesverordening en tarieventabel, voor de berekening van de verschuldigde leges moet worden uitgegaan van de werkelijke, overeengekomen bouwsom (de aannemingsom), alsmede dat deze € 13.136.000 bedraagt en de verschuldigde leges gelet daarop € 385.147,10, zodat de aanslag met € 29.245,50 dient te worden verlaagd. De rechtbank ziet geen aanleiding anders te oordelen.

3. Het geschil tussen partijen betreft het antwoord op de vraag of de aanslag dient te worden vernietigd. Het geschil spitst zich toe op de vraag of de gemeentelijke regeling op grond waarvan de bouwkosten worden vastgesteld, onverbindend is.

4. Eiseres stelt, onder verwijzing naar de uitspraak van het Hof 's-Hertogenbosch van 1 oktober 2015 (ECLI:NL:GHSHE:2015:3888) en het arrest van de Hoge Raad van 19 juni 2015 (ECLI:NL:HR:2015:1669), die beide een oordeel bevatten over de verwijzing in de tarieventabel naar de NEN-normen, dat dit het geval is. Zij heeft ter zitting aangegeven dat, nu verweerder erkent dat de aannemingsom uitgangspunt moet zijn, het in het onderhavige geval gaat om de verwijzing in de tarieventabel naar de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken 2012

(verder: UAV 2012). Zij stelt dat daarvoor hetzelfde geldt als voor het normblad NEN 2631. Voor zowel de NEN-normen, als de UAV 2012 geldt dat zij als bijlage behoren bij de legesverordening. Uit de jurisprudentie volgt dat in geval van de heffing van bouwleges niet alleen getoetst dient te worden of de desbetreffende verordening op de juiste wijze bekend is gemaakt, maar eveneens of de daarbij behorende tarieventabel en de bijlagen op de juiste wijze bekend zijn gemaakt. In de tarieventabel behorende bij de legesverordening verwijst verweerder voor de bouwkosten naar de UAV 2012 en de NEN-normen. De UAV 2012 en NEN-normen dienen aldus eveneens bekend te zijn gemaakt op de wijze als bedoeld in artikel 139 van de Gemeentewet. Nu dat niet is gebeurd, is het voorwerp van de belasting niet overeenkomstig artikel 217 van de Gemeentewet in de legesverordening vermeld.

5. Verweerder stelt dat de grondslag van de heffing in het onderhavige geval (alsnog) is bepaald door de opgegeven aannemingsom, zodat de kenbaarheid van de NEN-2631 en UAV 2012 niet ter zake doet. Daarnaast is een vaste lijn in de jurisprudentie dat NEN-normen geen algemeen verbindende voorschriften (verder: avv) zijn, zodat deze niet bekend gemaakt behoeven te worden conform de regels die gelden voor avv's. Waar het om gaat is dat de kenbaarheid voldoende verzekerd is. De kenbaarheid van de UAV 2012 is in ieder geval voldoende verzekerd, want die zijn in de Staatscourant gepubliceerd. De UAV 2012 zijn dus generiek en kosteloos beschikbaar via internet, waaronder op www.wetten.overheid.nl. Verweerder verwacht niet dat de Hoge Raad met de vaste lijn in de jurisprudentie heeft willen breken in zijn arrest van 19 juni 2015. Verweerder leest dat arrest aldus dat de Hoge Raad invult wanneer de kenbaarheid in ieder geval voldoende is verzekerd. De legesverordening bevat zijns inziens alle essentialia waaruit de omvang van de belastingschuld kan worden afgeleid. Eiseres is in staat om de omvang voor de voor het afgeven van de vergunning verschuldigde leges aan de hand van de legesverordening te achterhalen. De heffingsmaatstaf is voldoende duidelijk omschreven. Dat eventueel in voorkomende gevallen de niet in de legesverordening opgenomen NEN-normen moeten worden geraadpleegd, doet daar niet aan af.

6. De rechtbank overweegt dat voorop staat dat een aan een belastingplichtige opgelegde heffing ten tijde van de vaststelling daarvan dient te berusten op een wettelijke regeling ten aanzien waarvan aan de formele vereisten die door de wet voor de verbindendheid van die regeling worden gesteld, wordt voldaan.

7. Ten aanzien van gemeentelijke heffingen is in artikel 217 van de Gemeentewet (zoals die bepaling luidt vanaf 1 januari 1995) het volgende bepaald:

"Een belastingverordening vermeldt, in de daartoe leidende gevallen, de belastingplichtige, het voorwerp van de belasting, het belastbare feit, de heffingsmaatstaf, het tarief, het tijdstip van ingang van de heffing, het tijdstip van beëindiging van de heffing en hetgeen overigens voor de heffing en de invordering van belang is."

8. In artikel 139 van de Gemeentewet (zoals die bepaling luidde van 23 februari 2011 tot 1 januari 2014) is onder meer, voor zover in dit geding van belang, het volgende bepaald:

"1. Besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, verbinden niet dan wanneer zij zijn bekend gemaakt.

2. De bekendmaking geschiedt:

a. door plaatsing in het op een algemeen toegankelijke wijze uit te geven gemeenteblad.

(...)".

9. Ter zitting is vastgesteld dat de legesverordening en de daarbij behorende tarieventabel op 6 december 2012 in het gemeenteblad zijn gepubliceerd en daarmee op de wettelijke voorgeschreven wijze bekend zijn gemaakt. Ten aanzien van de het normblad NEN 2631 en UAV 2012 is gebleken dat het gemeentebestuur die niet zelf heeft gepubliceerd, noch een verwijzing ter zake in de legesverordening of tarieventabel heeft opgenomen. Het gemeentebestuur heeft deze evenmin ter inzage gelegd.

10. Door de Hoge Raad is in voormeld arrest van 19 juni 2015 (zie onder 4) over de kenbaarheid van de maatstaven waarnaar gemeentebelastingen worden geheven, in een zaak waarin in de

tarieventabel dezelfde definitie van de bouwkosten was opgenomen als in de tarieventabel van het onderhavige geding, over de NEN-normen het volgende overwogene:

"2.4.3. De artikelen 139 en 217 van de Gemeentewet stellen eisen aan de kenbaarheid van de maatstaven waarnaar gemeentebelastingen worden geheven. In een geval waarin de gemeentelijke regelgeving in het kader van de omschrijving van de heffingsmaatstaf verwijst naar NEN-normen, is aan voormelde eisen, mede naar hun strekking, voldaan indien de gemeente die normen bekendmaakt door terinzagelegging op de wijze die in artikel 139, lid 3, van de Gemeentewet is voorzien voor bijlagen, en desgevraagd papieren afschriften van die normen verstrekt tegen betaling van bedragen die niet hoger zijn dan de tarieven die de gemeente hanteert voor het verstrekken van papieren afschriften van besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden. (..)"

11. De rechtbank begrijpt voormelde overweging van de Hoge Raad aldus dat de NEN-normen op gelijke wijze bekend gemaakt dienen te worden als de bijlagen bij de legesverordening. De rechtbank kan niet inzien dat dit anders zou zijn voor de UAV 2012. Daaraan wordt in de tarieventabel op vergelijkbare wijze gerefereerd voor de heffingsmaatstaf. De rechtbank volgt verweerder niet in zijn stelling dat de Hoge Raad in voormelde overweging slechts zou hebben bedoeld aan te geven wanneer 'in ieder geval' aan de eisen van de artikelen 139 en 217 Gemeentewet zou zijn voldaan. Dat is daarin niet vermeld. De rechtbank is voorts van oordeel dat het feit dat de bouwleges in het onderhavige geval (alsnog zullen) worden vastgesteld op basis van de door eiseres overeengekomen bouwsom, anders dan verweerder (veronder)stelt, niet met zich brengt dat de UAV 2012 in het onderhavige geval geen rol zouden spelen. Dit reeds gelet op de in de tarieventabel vermelde maatstaf voor de heffing, te weten: de aanneemsom als bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, van de UAV 2012. Een overeengekomen bouwsom hoeft niet overeen te komen met de in de UAV 2012 opgenomen definitie van aanneemsom. Daarbij wijst de rechtbank er op dat de UAV 2012 weliswaar door een tweetal ministers zijn vastgesteld, maar dat geen sprake is van een aan een wet in formele zin ontleende bevoegdheid terzake, zodat een wettelijke grondslag voor die vaststelling ontbreekt. De UAV 2012 vormen dan ook geen algemeen verbindend voorschrift, maar een privaatrechtelijke regeling vergelijkbaar met algemene voorwaarden. Deze zijn alleen als partijen (de opdrachtgever en bouwer) dat afspreken op een overeenkomst van toepassing. Ook gelet daarop behoeft een overeengekomen bouwsom niet zonder meer overeen te stemmen met de in de paragraaf 1, eerste lid, van de UAV 2012 omschreven aannemingssom. Daarnaast is ter zitting gebleken en volgt (ook) uit de gang van zaken in de onderhavige zaak, dat de door een aanvrager opgegeven, overeengekomen bouwsom niet altijd zonder meer door verweerder als maatstaf voor de heffing, als zijnde de bouwkosten, wordt overgenomen. Er kan toetsing daarvan plaatsvinden en die vindt ook wel plaats. Zo heeft verweerder in de onderhavige zaak in de voorfase ter bereiking van een compromis aan eiseres voorgesteld de door haar opgegeven werkelijke, overeengekomen bouwsom te laten begroten door een door beide partijen te benoemen deskundige. Een dergelijke toetsing dient gelet op de in artikel 2.1.1.1 legesverordening opgenomen heffingsmaatstaf te geschieden aan de hand van de UAV 2012.

12. Artikel 139 van de Gemeentewet zoals dat luidde in 2013 bevatte echter nog niet het derde lid waar de Hoge Raad in zijn arrest naar verwijst, noch een andere specifieke bepaling voor de bekendmaking van bijlagen. De vraag is derhalve op welke wijze bijlagen vóór 1 januari 2014 bekend gemaakt dienden te worden.

13. Door het Hof 's-Hertogenbosch is in voormelde uitspraak van 1 oktober 2015 (zie onder 4) overwogen dat uit de wetsgeschiedenis bij de wijziging per 1 januari 2014 van artikel 139 van de Gemeentewet kan worden afgeleid dat met ingang van 1 januari 2014 niet is beoogd de bekendmaking van bij een besluit behorende bijlagen als zodanig te wijzigen. De bepaling over de bekendmaking van bij een besluit behorende bijlagen is uitsluitend in de wet opgenomen om stukken die om technische redenen niet via internet bekendgemaakt kunnen worden, of niet in een elektronisch bestand zijn weer te geven, dan wel niet geschikt zijn voor plaatsing op het internet, uit te zonderen van de elektronische publicatieplicht. De rechtbank sluit zich daar bij aan. Daarbij overweegt de rechtbank voorts dat de legesverordening en tarieventabel tezamen de wet in materiële zin vormen op grond waarvan de leges worden opgelegd. Deze dienen, voor zover daarin niet door de wet wordt voorzien, daarom alle essentialia te bevatten waaruit de belastingplichtige - onder meer - de omvang van zijn belastingsschuld kan afleiden.

14. Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank van oordeel is dat de bekendmaking van de UAV 2012 en het normblad NEN 2631 had moeten plaatsvinden op gelijke wijze als geschiedt met de bijlagen van de legesverordening en tarieventabel. Nu vaststaat dat het gemeentebestuur de UAV 2012 en het normblad NEN 2631 zelf op geen enkele wijze bekend heeft gemaakt, doordat deze niet door het gemeentebestuur zijn gepubliceerd, noch ter inzage zijn gelegd en zelfs een verwijzing naar waar deze te vinden zouden zijn, ontbreekt, is niet voldaan aan het bekendmakingsvereiste. Dat de UAV 2012 gepubliceerd zijn in de Staatscourant en (wellicht) te vinden zouden zijn op een site van de overheid doet daar niet aan af. Daarbij overweegt de rechtbank voorts dat in de per 1 januari 2014 in artikel 139, lid 3, van de Gemeentewet specifiek voor bijlagen opgenomen uitzondering is vermeld dat het bekendmaken van bijlagen door middel van terinzagelegging slechts kan plaatsvinden door middel van een in het te publiceren besluit op te nemen besluit. Met andere woorden in de legesverordening en/of tarieventabel moet in dat geval duidelijk zijn vermeld dat de betreffende bijlagen waar naar wordt verwezen ter inzage liggen. Uit het arrest van de Hoge Raad volgt naar het oordeel van de rechtbank dat de UAV 2012 en NEN-normen op gelijke wijze bekend gemaakt moeten worden, zodat minst genomen een verwijzing naar de vindplaats aangewezen was.

15. Hetgeen hiervoor is overwogen en beslist brengt met zich dat de het voorwerp van de belasting naar het oordeel van de rechtbank voor zover het betreft de toepassing van de UAV 2012, niet overeenkomstig artikel 217 van de Gemeentewet in de legesverordening en tarieventabel is vermeld. De gemeentelijke regeling op grond waarvan de bouwkosten worden vastgesteld met toepassing van de UAV 2012 is derhalve onverbindend. Datzelfde geldt voor zover het betreft de toepassing van het normblad NEN 2631, zodat voor wat betreft vaststelling van de bouwkosten ook niet – zo al van toepassing – kan worden teruggevallen op toepassing van het normblad NEN 2631. De uitspraak op bezwaar en aanslag dienen dan ook te worden vernietigd.

16. Het beroep is gegrond en de rechtbank vernietigt de uitspraak op bezwaar en de aanslag leges omgevingsvergunning.

17. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht € 331 vergoedt.

18. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.238 (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift met een waarde per punt van € 246, 1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 496 en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt de uitspraak op bezwaar;
- vernietigt de aanslag leges omgevingsvergunning;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde uitspraak op bezwaar;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 331 aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 1.238.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.M.A.M. Kager, voorzitter, en mr. G.B.A. Brummer en mr. J.F.H. van den Belt, leden, in aanwezigheid van mr. T.L. Gaarman-Jonkers, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 8 november 2016.

- w.g. griffier
- w.g. voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

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

