

EUR Research Information Portal

Legeskorting tot maximum van € 50.000 voor duurzame bouw doorstaat exceptieve toets en is niet in strijd met evenredigheidsbeginsel of gelijkheidsbeginsel.

Publication status and date:

Published: 01/01/2024

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document License/Available under:

Article 25fa Dutch Copyright Act

Citation for the published version (APA):

Schep, A. (2024). Legeskorting tot maximum van € 50.000 voor duurzame bouw doorstaat exceptieve toets en is niet in strijd met evenredigheidsbeginsel of gelijkheidsbeginsel. 168. Case note on: Rechtbank Midden-Nederland, 21/02/24, ECLI:NL:RBMNE:2024:1230 2024(10).

[Link to publication on the EUR Research Information Portal](#)

Terms and Conditions of Use

Except as permitted by the applicable copyright law, you may not reproduce or make this material available to any third party without the prior written permission from the copyright holder(s). Copyright law allows the following uses of this material without prior permission:

- you may download, save and print a copy of this material for your personal use only;
- you may share the EUR portal link to this material.

In case the material is published with an open access license (e.g. a Creative Commons (CC) license), other uses may be allowed. Please check the terms and conditions of the specific license.

Take-down policy

If you believe that this material infringes your copyright and/or any other intellectual property rights, you may request its removal by contacting us at the following email address: openaccess.library@eur.nl. Please provide us with all the relevant information, including the reasons why you believe any of your rights have been infringed. In case of a legitimate complaint, we will make the material inaccessible and/or remove it from the website.

Belastingblad 2024/168

Legeskorting tot maximum van € 50.000 voor duurzame bouw doorstaat exceptieve toets en is niet in strijd met evenredigheidsbeginsel of gelijkheidsbeginsel.

Rb. Midden-Nederland 21-02-2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:1230, m.nt. A.W. Schep

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum	21 februari 2024
Magistraten	Mrs. J.A. Spee, S.C.A. van Kuijeren, C. de Kruif
Zaaknummer	UTR 22/3922
Noot	A.W. Schep
JCDI	JCDI:ADS957380:1
Vakgebied(en)	Belastingrecht algemeen (V)
Brondocumenten	ECLI:NL:RBMNE:2024:1230, Uitspraak, Rechtbank Midden-Nederland, 21-02-2024

Essentie

Legeskorting tot maximum van € 50.000 voor duurzame bouw doorstaat exceptieve toets en is niet in strijd met evenredigheidsbeginsel of gelijkheidsbeginsel.

Uitspraak

Uitspraak

in de zaak tussen

[eiseres] B.V., gevestigd in [vestigingsplaats], eiseres

(gemachtigde: R. van den Berg),

en

de heffingsambtenaar van de Belasting Samenwerking gemeenten & hoogheemraadschap Utrecht, verweerder (de heffingsambtenaar)

(gemachtigde: mr. W.G. Vos).

Verder heeft als derde-partij aan de zaak deelgenomen:

de Staat der Nederlanden (de minister voor rechtsbescherming).

Inleiding

1.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht heeft een omgevingsvergunning verleend aan eiseres voor het bouwen van 600 appartementen aan het [plein] , de [straat 1] , [straat 2] en [straat 3] in de gemeente Utrecht.

2.

Met het besluit van 22 november 2019 (de legesbeschikking) heeft de heffingsambtenaar daarvoor een bedrag van € 720.175,72 aan leges in rekening gebracht bij eiseres. Eiseres is het daar niet mee eens en heeft bezwaar gemaakt. Met de uitspraak op bezwaar van 24 juni 2022 (de uitspraak op bezwaar) heeft de heffingsambtenaar de legesbeschikking in stand gelaten.

3.

Eiseres heeft vervolgens beroep ingesteld en het beroepschrift op 20 september 2022 aangevuld. De heffingsambtenaar heeft een verweerschrift ingediend.

4.

De rechtbank heeft het beroep op 8 november 2023 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: [A] namens eiseres, de gemachtigde van eiseres en de gemachtigde van de heffingsambtenaar, vergezeld van mr. [B] .

Het geschil

5.

Eiseres stelt zich primair op het standpunt dat de regel over de maximering van de vermindering van de leges, zoals neergelegd in paragraaf 4, in het bijzonder artikel 4.3, uit de Tarieventabel behorende bij de Verordening op de heffing en invordering van leges omgevingsvergunning gemeente Utrecht 2019 (de Tarieventabel), onverbindend is, dan wel in haar geval buiten toepassing moet blijven vanwege strijd met het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. De legesaanslag moet daarom op nihil worden gesteld.

Subsidiair stelt eiseres dat bij de vermindering van de leges de regeling uit de Tarieventabel niet juist is toegepast. In haar geval had zowel onderdeel 4.2.2, als onderdeel 4.2.3 van de Tarieventabel moeten worden toegepast. Er moest dus tweemaal een bedrag van € 50.000,- op de leges in mindering worden gebracht in plaats van éénmaal. Op de zitting heeft eiseres haar subsidiaire standpunt gewijzigd in die zin dat naast de onderdelen 4.2.2 en 4.2.3 óók onderdeel 4.2.6 van de Tarieventabel had moeten worden toegepast. Op grond van dit onderdeel bedraagt de vermindering van de leges maximaal 100% van de verschuldigde leges.

6.

De heffingsambtenaar is het niet met eiseres eens. Hij vindt dat geen sprake is van schending van algemene rechtsbeginselen of algemene beginselen van behoorlijk bestuur die moet leiden tot onverbindend verklaring of het buiten toepassing laten van artikel 4.3 van de Tarieventabel.

Verder zijn volgens hem de bepalingen uit de Tarieventabel juist toegepast. De maximale vermindering van de legesaanslag met € 50.000,- kan slechts éénmaal worden toegepast. De legesaanslag moet daarom in stand blijven. Ten aanzien van het gewijzigde subsidiaire standpunt van eiseres ter zitting, heeft de

heffingsambtenaar opgemerkt dat dit te laat in de procedure naar voren is gebracht en daarom in strijd is met de goede procesorde.

Beoordeling door de rechtbank

Het wettelijk kader

7.
Op grond van artikel 229, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet kunnen rechten worden geheven ter zake van het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten.

8.
Op grond van artikel 2 van de Verordening op de heffing en invordering van leges omgevingsvergunning gemeente Utrecht 2019 (Legesverordening 2019) worden onder de naam 'leges omgevingsvergunning' rechten geheven voor het genot voor diensten die door of vanwege het gemeentebestuur worden verstrekt en die worden genoemd in deze verordening en de daarbij behorende tarieventabel.

Op grond van artikel 4, eerste lid, van de Legesverordening 2019 worden de leges geheven naar de tarieven die zijn opgenomen in de bij de Legesverordening 2019 behorende tarieventabel.

9.
Artikel 4.2 van de Tarieventabel luidt:

4.2
Indien de aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in de onderdelen 3.1 en 3.3 betrekking heeft op

(...)

4.2.2
de nieuwbouw van woningen met een EPC $\leq -0,2$, bedraagt de vermindering van de verschuldigde leges 100% van de verschuldigde leges.

4.2.3
de nieuwbouw van gebruiksfuncties, waarvoor in het Bouwbesluit art. 5.2 een grenswaarde voor de energieprestatiecoëfficiënt is gegeven, met een gewogen EPC minimaal 50% scherper dan de norm uit het Bouwbesluit, bedraagt de vermindering 50% van de verschuldigde leges.

(...)

4.2.6
een initiatief dat anderszins een bijdrage levert aan de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen, bedraagt de vermindering maximaal 100% van de verschuldigde leges. Hierbij staat de vermindering in verhouding tot de bijdrage aan de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen.

10.
Op grond van artikel 4.3 van de Tarieventabel geldt voor de vermindering van de verschuldigde leges als genoemd in de onderdelen 4.2.1. t/m 4.2.6. een maximumbedrag van € 50.000,-. Op grond van artikel 4.4 van de Tarieventabel stelt het college ten aanzien van de vermindering als genoemd in artikel 4.2.6 nadere beleidsregels op.

Exceptieve toetsing van een algemeen verbindend voorschrift

11.
Eiseres heeft zich primair op het standpunt gesteld dat de regeling over de maximering van de vermindering van de verschuldigde leges, de zogenoemde "duurzaamheidskorting" opgenomen in de Tarieventabel in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Zij vraagt de rechtbank dus om de Tarieventabel, zijnde een algemeen verbindend voorschrift, exceptief te toetsen aan deze algemene

rechtsbeginselen. Over de toetsing van algemeen verbindende voorschriften aan algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) als volgt geoordeeld^[1.].

12.

Algemeen verbindende voorschriften, die geen wet in formele zin zijn, kunnen worden getoetst op rechtmatigheid, in het bijzonder op verenigbaarheid met hogere regelgeving. Daarnaast komt in de rechtspraak tot uitdrukking dat aan de inhoud of de wijze van totstandkoming van een algemeen verbindend voorschrift zodanig ernstige gebreken kunnen kleven dat dit voorschrift om die reden niet als grondslag kan dienen voor daarop in concrete gevallen te baseren beslissingen. Dit betekent dat aan de rechter de bevoegdheid toekomt te bezien of het betreffende algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het in geding betrokken besluit. Bij die, niet rechtstreekse, toetsing van het algemeen verbindende voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer.

13.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteert dezelfde maatstaf als de CRvB heeft geformuleerd.^[2.] Ook de belastingkamer en de civiele kamer van de Hoge Raad hebben zich bij deze maatstaf voor exceptieve toetsing van niet-formele wetgeving aangesloten. De belastingkamer overwoog met verwijzing naar voornoemde rechtspraak dat voor onverbindend verklaring alleen plaats is ingeval een regeling zou zijn getroffen die in strijd is met enig algemeen rechtsbeginsel, of waarvan het duidelijk is (in die zin dat op voorhand duidelijk moet zijn geweest) dat zij moet leiden tot een legesheffing die de wetgever bij het toekennen van de bevoegdheid tot het heffen van leges niet op het oog kan hebben gehad.^[3.]

Intensiteit van de toetsing

14.

Relevant voor de exceptieve toets is verder de intensiteit waarmee de rechter kan toetsen. Uit voornoemde rechtspraak blijkt dat de toetsingsmaatstaf afhankelijk is van onder meer de beslissingsruimte die het vaststellend orgaan heeft, gelet op de aard en de inhoud van de vaststellingsbevoegdheid en de daarbij te betrekken belangen. Die toets kan materieel terughoudend zijn als de beslissingsruimte voortvloeit uit de feitelijke of technische complexiteit van de materie, dan wel als bij het nemen van de beslissing politiek-bestuurlijke afwegingen kunnen worden of zijn gemaakt. In dat laatste geval heeft de rechter niet de taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen wordt toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. Wat betreft de in acht te nemen belangen en de weging van die belangen geldt dat de beoordeling daarvan intensiever kan zijn naarmate het algemeen verbindend voorschrift meer ingrijpt in het leven van de belanghebbende(n) en daarbij fundamentele rechten aan de orde zijn.^[4.]

15.

In dit geval vraagt eiseres exceptieve toetsing van een gemeentelijke belastingverordening. Uit vaste rechtspraak van de Hoge Raad blijkt dat de wetgever aan de gemeente de bevoegdheid heeft gegeven om, behoudens het verbod op het hanteren van draagkracht als verdelingsmaatstaf en met inachtneming van de in de wet opgenomen beperkingen, zelf de in de belastingverordeningen op te nemen heffingsmaatstaven te kiezen voor de gemeentelijke belastingen en rechten. Het staat de gemeente in beginsel vrij die heffingsmaatstaven op te nemen die zich het beste verstaan met het gemeentelijke beleid en de plaatselijke praktijk van de belastingheffing. De gemeentelijke wetgever heeft dus bij het bepalen van de heffingsmaatstaf, waarbij politiek-bestuurlijke afwegingen een rol, veel vrijheid gegeven.^[5.]

16.

De grote mate van beslissingsruimte van gemeenten bij het vaststellen van heffingsmaatstaven in legesverordeningen, betekent dat de rechtbank de legestarieven, alsmede kortingen daarop zoals opgenomen paragraaf 4 van de Tarieventabel, terughoudend moet toetsen. De keuze om duurzaamheidskortingen te geven en daaraan een maximum te koppelen, zijn immers bij uitstek beslissingen waarbij politiek-bestuurlijke afwegingen gemaakt worden. Daar komt bij dat artikel 4.3 van de Tarieventabel een duurzaamheidskorting is die - kort gezegd - inhoudt dat een belastingplichtige aanspraak kan maken op *vermindering* van leges, indien aan bepaalde duurzaamheidseisen wordt voldaan. Het begunstigende karakter van deze bepaling maakt dat de intensiteit van de toetsing verder beperkt is.

Moet artikel 4.3 van de Tarieventabel onverbindend worden verklaard?

17.

Eiseres voert aan dat de gemeenteraad over de maximering van de duurzaamheidskorting op een bedrag van € 50.000,- geen weloverwogen standpunt heeft ingenomen, dat de door het college toegezegde evaluatie van de kortingsregeling niet heeft plaatsgevonden en dat een belangenafweging over de maximering van de duurzaamheidskorting ontbreekt. Dit zou volgens eiseres moeten leiden tot het onverbindend verklaren van artikel 4.3 van de Tarieventabel.

18.

Aan de regeling in artikel 4.3 van de Tarieventabel is inherent dat door de maximering grote bouwprojecten met hoge bouwkosten in verhouding tot kleine projecten met lage(re) bouwkosten relatief minder duurzaamheidskorting krijgen. Dat volgt rechtstreeks uit de tekst van deze bepaling. De gemeenteraad heeft bij het vaststellen van de Tarieventabel niet gekozen voor een proportionele systematiek, waarbij de hoogte van de duurzaamheidskorting wordt gerelateerd aan de omvang van de bouwkosten van een project. Ongeacht of sprake is van een groot of een klein bouwproject met hoge of lage bouwkosten is de duurzaamheidskorting op de leges maximaal € 50.000,-.

19.

De regeling waarbij duurzame initiatieven aanspraak kunnen maken op een duurzaamheidskorting op de leges is geïntroduceerd in de Verordening leges omgevingsvergunning 2017 (Legesverordening 2017). Bij het raadsvoorstel tot vaststelling daarvan, met kenmerk 16.508837 is het Voorstel_7604 gevoegd.

In dit voorstel aan de gemeenteraad is onder beslispunt 2 de maximering van de duurzaamheidskorting opgenomen. Als één van de argumenten voor dit beslispunt staat onder 2.3 opgenomen: "Het instellen van een maximumbedrag garandeert dat meerdere aanvragen in aanmerking kunnen komen en maakt de financiering beheersbaar." Toegelicht wordt dat de omvang van de kosten van de regeling afhankelijk is van het aantal (grote) aanvragen dat wordt ingediend en in aanmerking komt voor vermindering van leges. Met het instellen van een maximumbedrag van € 50.000,- kunnen meer initiatieven worden gehonoreerd en wordt de financiering van de maatregel beheersbaar gemaakt. Naar verwachting is voor de maatregel een bedrag van (in totaal) € 1.000.000,- beschikbaar. De ervaring van de gemeente Enschede is dat grote bouwplannen in stukken worden opgeknipt om meerdere malen in aanmerking te komen voor een legeskorting, wat wordt ondervangen door uit te gaan van een kortingspercentage (met een maximumbedrag).

20.

De rechtbank constateert dat de maximering van de duurzaamheidskorting verschillende keren onderwerp van gesprek is geweest in de gemeenteraadsvergaderingen in aanloop tot het vaststellen van de Legesverordening 2017. Uit het verslag van de gemeenteraadsvergadering van 22 december 2016 blijkt dat een drietal moties aan de orde zijn gesteld over de korting op de leges voor bouwprojecten die bijdragen aan de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen. Uit de toelichting bij motie 271 van gemeenteraadslid [C] (pagina 73 van het verslag) kan worden afgeleid dat de gemeenteraad zich heeft gerealiseerd dat de duurzaamheidskorting bij grote bouwprojecten een beperkt gemaximeerd bedrag betreft, maar dat grote ontwikkelaars of corporaties dat van weinig belang zullen vinden. Verder blijkt uit pagina 76 van het verslag dat is voorgesteld € 1.000.000,- beschikbaar te stellen in het kader van de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente en dat gemeenteraadsleden twijfels hebben geuit over het strategisch inzetten van de regeling. Dit sluit aan bij wat is opgenomen in het gemeenteraadsvoorstel tot vaststelling van de Legesverordening 2017 onder 2.3, zoals hiervoor onder 19. is beschreven.

Ook uit het verslag van de vergadering van de gemeenteraadscommissie Stad en Ruimte van 15 december 2016 (vanaf pagina 7) blijkt dat in het kader van de bespreking van het gemeenteraadsvoorstel Legesverordening 2017 de kortingsregeling voor duurzame bouwinitiatieven en de maximering van de korting aan de orde is geweest en dat daarbij is besproken wat de voor- en nadelen van de maximering zijn.

21.

Gelet op het voorgaande concludeert de rechtbank dat de invoering van de duurzaamheidskorting en maximering daarvan, is gemotiveerd. De maximering moest - mede gelet op ervaringen uit de gemeente

Enschede - garanderen dat meerdere aanvragen voor verduurzaming van bouwprojecten in aanmerking kwamen en maakte bovendien de financiering beheersbaar. De gemeenteraad heeft bij het vaststellen Legesverordening expliciet onder ogen gezien hoe deze korting anders uitpakt bij kleine en grote bouwprojecten en heeft daarin een afweging gemaakt. Gelet op de onder overwegingen 14 tot en met 16 toegelichte toetsingsmaatstaf, ziet de rechtbank geen grond voor het oordeel dat deze afweging in strijd is met een evenredige belangenafweging, dan wel dat deze regeling uiteindelijk leidt tot een legesheffing die de wetgever bij het toekennen van de bevoegdheid tot het heffen van leges niet voor ogen kan hebben gehad.

22.

Anders dan eiseres veronderstelt, is een evaluatie van een vastgestelde Legesverordening niet verplicht. De Verordening Leges Omgevingsvergunning 2017 is op de voor deze zaak relevante punten inhoudelijk gelijk aan de Legesverordening 2019. De afwegingen die zijn gemaakt bij de vaststelling van de Legesverordening 2017 zijn onverminderd van toepassing op de regeling zoals opgenomen in de Legesverordening 2019. De rechtbank ziet dan ook geen grond om artikel 4.3 van de Tarieventabel onverbindend te verklaren.

Moet artikel 4.3 van de Tarieventabel buiten toepassing worden gelaten wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel?

23.

De bestuursrechter kan in een bijzonder geval of bij bijzondere omstandigheden een algemeen verbindend voorschrift wegens kennelijke onredelijkheid of onevenredigheid in een concrete zaak buiten toepassing laten wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel waarbij het bestreden besluit wegens strijd met dat artikel dan eveneens vernietigd moet worden.

24.

Uit het raadsvoorstel tot vaststelling van de Verordening leges Omgevingsvergunning 2017 blijkt dat met de korting op de leges is beoogd initiatieven en activiteiten te stimuleren die een bijdrage leveren aan de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen. Door het structureel opnemen van de kortingsregeling in de Legesverordening wordt bereikt dat niet alleen initiatiefnemers die zonder deze regeling al voornemens waren om een bijdrage te leveren aan de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen, kunnen profiteren van de korting, maar dat de regeling onderdeel wordt van de afweging bij het ontwerpen van bouwplannen. De regelgever heeft de beleidskeuze gemaakt om, afhankelijk van de situatie, een mindering op de verschuldigde leges op te nemen van 50 % of 100%, met een maximum van € 50.000,-.

25.

Naar het oordeel van de rechtbank is een korting van € 50.000,- op de door eiseres verschuldigde leges van € 720.000,- niet dusdanig onevenredig ten opzichte van kleinere bouwprojecten die een hoger percentage van de legeskosten terug kunnen krijgen, dat artikel 4.3 van de Tarieventabel om die reden buiten toepassing moet blijven. Dat het voor grote bouwprojecten door de maximering van de duurzaamheidskorting minder aantrekkelijk zou zijn om te verduurzamen, maakt niet dat dit onevenredig is in verhouding tot het doel van de regeling. Immers, het instellen van maximum is juist bedoeld om binnen het beschikbare budget verduurzaming van zoveel mogelijk bouwprojecten in Utrecht te stimuleren en niet alleen de grote bouwprojecten. De door eiseres gewenste toepassing van de kortingsregeling, waarbij een korting tot 100% van de legeskosten zou worden gegeven, zou betekenen dat driekwart van het beschikbare budget van de gemeente van € 1.000.000,- alleen al met haar project zou zijn besteed. Dat de gevolgen van de toepassing van het maximum op de duurzaamheidskorting voor eiseres onevenredig zou zijn in verhouding tot de met die bepaling te dienen doelen, ziet de rechtbank dan ook niet. De beroepsgrond slaagt niet.

Moet artikel 4.3 van de Tarieventabel buiten toepassing worden gelaten wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel?

26.

Eiseres stelt zich op het standpunt dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden, omdat het realiseren van duurzaamheidsmaatregelen bij grotere bouwprojecten tot hogere legesheffingen leidt in vergelijking met kleine bouwprojecten. Immers, bij kleine bouwprojecten kan de legesaanslag tot 100% door het toepassen van de duurzaamheidskorting worden verminderd. Kleinere bouwprojecten worden daardoor gunstiger behandeld dan grote(re) bouwprojecten.

27.

De rechtbank overweegt dat de duurzaamheidskorting in artikel 4.3 van de Tarieventabel voor alle projecten waarvoor een bedrag van meer dan € 50.000,- aan leges in rekening is gebracht op gelijke wijze geldt. De omstandigheid dat bij kleine bouwprojecten de aanslag leges tot 100% kan worden verminderd levert geen ongelijke behandeling van gelijke gevallen op^[6.]. Van schending van het gelijkheidsbeginsel is geen sprake. Ook hierin ziet de rechtbank daarom geen reden voor het onverbindend verklaren of buiten toepassing laten van artikel 4.3 van de Tarieventabel.

Subsidiaire standpunt van eiseres

28.

De rechtbank volgt eiseres niet in haar standpunt dat zowel voor onderdeel 4.2.2 als voor onderdeel 4.2.3 van de Tarieventabel € 50.000,- op de leges in mindering moet worden gebracht. Naar het oordeel van de rechtbank volgt uit de tekst van artikel 4.2 en 4.3 van de Tarieventabel (ook in onderling verband gezien) dat de totale vermindering op de leges maximaal € 50.000,- bedraagt.

29.

Op de zitting heeft eiseres een gewijzigd standpunt ingenomen over de hoogte van de korting die volgens haar op de leges in mindering moet worden gebracht. De heffingsambtenaar heeft zich op dit gewijzigde standpunt niet kunnen voorbereiden. Omdat het voor het eerst op de zitting aanvoeren van een nieuw standpunt in strijd is met een goede procesorde, zal de rechtbank dat standpunt niet bespreken.

30.

Het voorgaande betekent dat eiseres geen gelijk krijgt. Het beroep van eiseres is ongegrond.

Overschrijding redelijke termijn

31.

Eiseres heeft de rechtbank op de zitting verzocht om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Gelet op het verzoek is de Staat der Nederlanden (hierna: de Staat) na sluiting van het onderzoek aangemerkt als derde-belanghebbende. Gelet op de Beleidsregel van de Minister van Veiligheid en Justitie van 8 juli 2014^[7.] heeft de rechtbank geen aanleiding gezien het onderzoek te heropenen.

32.

De redelijke termijn die staat voor de behandeling van bezwaar en beroep is als uitgangspunt twee jaar, waarvan 6 maanden voor bezwaar en 18 maanden voor beroep. In deze zaak ving de redelijke termijn aan op 17 december 2019, toen het bezwaarschrift door de heffingsambtenaar was ontvangen. De rechtbank had binnen 2 jaar, dus uiterlijk op 17 december 2021 uitspraak moeten doen. Deze termijn is met ruim 26 maanden overschreden. Van bijzondere omstandigheden die een langere termijn dan 2 jaar rechtvaardigen is de rechtbank niet gebleken.

33.

De rechtbank ziet aanleiding in deze zaak, overeenkomstig andere lokale belastingzaken, een forfaitair tarief te hanteren van € 50,- per half jaar waarmee de termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond.^[8.]

De rechtbank gaat er daarbij vanuit dat de omvang van de door eiseres door de duur van de procedure ervaren spanning en frustratie beperkt is, omdat het geschil gaat over de hoogte van de duurzaamheidskorting die op verschuldigde leges in *mindering* wordt gebracht. Dit betekent dat eiseres recht heeft op een schadevergoeding van € 300,-.

34.

De bezwaarfase is geëindigd met de uitspraak op bezwaar van 24 juni 2022. De bezwaarfase heeft daarmee ruim 30 maanden geduurd en dat is ruim 24 maanden te lang. De beroepsfase heeft, gerekend vanaf het

moment van ontvangst van het beroepschrift op 4 augustus 2022 tot de uitspraakdatum, bijna 19 maanden geduurd en daarmee een maand te lang. De 'overgebleven' maand is aan niemand toe te rekenen, aangezien dat de periode is tussen de uitspraak op bezwaar en de ontvangst van het beroepschrift. De heffingsambtenaar is daarom voor 24/25 verantwoordelijk voor de termijnoverschrijding en de Staat voor 1/25. Hierdoor komt € 288,- (24/25 deel van € 300,-) voor rekening van de heffingsambtenaar en € 12,- (1/25 deel van € 300,-) voor rekening van de Staat.

Proceskosten en griffierecht

35.

Eiseres heeft verzocht om de heffingsambtenaar/ de Staat te veroordelen in haar proceskosten die bestaan uit de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

26.

Omdat het beroep ongegrond is, zal de rechtbank dit verzoek afwijzen, voor zover die bijstand is verleend voor het beroep. Ook krijgt eiseres het griffierecht niet terug.

37.

Omdat de rechtbank de verzochte schadevergoeding wegens het overschrijden van de redelijke termijn toekent, is er ook aanleiding om een proceskostenveroordeling uit te spreken. De rechtbank volgt daarin het uitgangspunt van de Hoge Raad^[9.] om 1 punt toe te kennen met wegingsfactor 0,25. 1 punt heeft in beroep een waarde van € 875,-. In totaal wordt dus € 875,- * 0,25 = € 218,75 toegekend. De proceskosten komen voor de helft voor rekening van de Staat en voor de helft voor rekening van de heffingsambtenaar. Beide moeten dus een bedrag van € 109,40 aan proceskosten aan eiseres vergoeden.

38.

Eiseres heeft haar schadeverzoek wegens overschrijding van de redelijke termijn gedaan gedurende de beroepsprocedure.^[10.] Dat betekent dat eiseres voor haar schadeverzoek geen griffierecht verschuldigd was, zodat er ook geen sprake kan zijn van vergoeding daarvan.^[11.]

Beslissing

De rechtbank

- verklaart het beroep ongegrond;
- veroordeelt de heffingsambtenaar tot het betalen van een immateriële schadevergoeding aan eiseres tot een bedrag van € 288,-;
- veroordeelt de Staat tot het betalen van een immateriële schadevergoeding aan eiseres tot een bedrag van € 12,-
- veroordeelt de heffingsambtenaar in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 109,40;
- veroordeelt de Staat in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 109,40.

Noot

Auteur: A.W. Schep

Groene leges

1.

De tarieventabel van de legesverordening 2019 van de gemeente Utrecht bevat een regeling voor zogenoemde 'groene leges'. Wanneer een bepaald bouwplan aan bepaalde duurzaamheidseisen voldoet, geldt een kortingstarief tot wel 100% van de verschuldigde leges omgevingsvergunning. Wel geldt er een maximum van € 50.000 dat in totaal aan korting wordt gegeven. In mijn bijdrage aan de essaybundel 'Verduurzaming, en nu de kosten nog' van de Raad voor het Openbaar Bestuur uit 2018 schreef ik over 'groene leges': "Mijns inziens is bij groene leges bij nieuwbouw van woningen (...) al snel sprake van een 'cadeau-effect': duurzaam bouwen is steeds meer de norm in dat geval. Het extra stimuleren daarvan via een tegemoetkoming op de verschuldigde leges is dan een onnodig cadeau. (...) Voor op kosten gebaseerde leges omgevingsvergunning geldt dat de kosten van toetsing van de aanvraag ten laste komen van de algemene middelen of leiden tot verdere verhoging van andere soorten (bouwgerelateerde) leges in dezelfde verordening (kruissubsidie)."

2.

Niet met alle vormen van groene leges wordt 'water naar de zee gedragen'. Zo kan legesheffing voor vergunningaanvragen voor verduurzaming van bepaalde onroerende zaken een ongewenste extra financiële drempel opwerpen. Denk bijvoorbeeld aan het verduurzamen van rijksmonumenten waarvoor in veel gevallen een vergunningplicht geldt terwijl verduurzaming van vergelijkbare onroerende zaken doorgaans vergunningvrij is. Het opnemen van een vrijstelling of korting in de legesverordening is dan zinvol en werkt drempelverlagend. Verder verwijs ik naar de bijdrage van E.G. Borghols in *Belastingblad* 2018/99. De auteur wijst op grote duurzaamheidsprojecten zoals windturbineparken of zonneparken waar SDE-subsidie voor wordt aangevraagd en waarbij voorwaarde voor het verkrijgen van de subsidie is dat een omgevingsvergunning is verleend. Borghols bepleit voor die gevallen het in de verordening opnemen van een specifieke regeling voor (geheel of gedeeltelijke) legesteruggave in geval van duurzaamheidsprojecten die niet doorgaan wegens het niet verkrijgen van de rijkssubsidie SDE.

Exceptieve toetsing

3.

Exceptieve toetsing van een belastingverordening betekent dat de rechter moet beoordelen of bij het vaststellen van de verordening sprake was van een zorgvuldige besluitvorming en of de in de verordening neergelegde keuzes deugdelijk zijn gemotiveerd. Als dat niet is gebeurd en de rechter daardoor niet kan beoordelen of sprake is van strijdigheid met hogere wetgeving, van schending van algemene rechtsbeginselen of algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dan kan de verordening buiten toepassing worden gelaten en de daarop gebaseerde aanslag worden vernietigd. De Hoge Raad oordeelde eerder dat de strekking van deze door de hoogste bestuursrechters ontwikkelde nieuwe lijn van toetsing van algemeen verbindende voorschriften aan algemene rechtsbeginselen (zie r.o. 13 van de uitspraak van de rechtbank) dezelfde is als het toetsingskader dat de Hoge Raad eerder in het zogenoemde civiele *Binnenvaart*-arrest (HR 18 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:729, *NJ* 2018/376) heeft ontwikkeld. De belastingkamer van de Hoge Raad sloot zich aan bij dit arrest van de civiele kamer in het *eHerkenning*-arrest van eind 2022 (HR 2 december 2022, ECLI:NL:HR:2022:1787, *BNB* 2023/27). Zie hierover uitgebreider mijn noot in *Belastingblad* 2024/48.

4.

Hoewel de rechtbank niet naar dit arrest verwijst, past de rechtbank mijns inziens de exceptieve toets in dit geval wel juist toe. De gemeenteraad komt op basis van art. 219 lid 2 Gemeentewet ruime beoordelingsruimte toe bij het kiezen van de maatstaf van heffing van leges. Dan past terughoudendheid van de rechterlijke

toetsing om te voorkomen dat de rechter op de stoel van de gemeentelijke wetgever plaatsneemt. Of in de woorden van de rechtbank: “De keuze om duurzaamheidskortingen te geven en daaraan een maximum te koppelen, zijn immers bij uitstek beslissingen waarbij politiek-bestuurlijke afwegingen gemaakt worden.” (r.o. 16). De rechtbank kan enkel toetsen of zorgvuldige besluitvorming heeft plaatsgevonden en of de in de verordening gemaakte keuzes voldoende deugdelijk gemotiveerd zijn. Dat is hier het geval. Het instellen van een maximumbedrag is gemotiveerd in de zin dat dit garandeert dat meerdere aanvragen in aanmerking kunnen komen en dat de maatregel beheersbaar blijft. Zonder tariefmaximum zou de legeskorting onbeheersbaar worden, wat feitelijk ook wordt geïllustreerd met deze casus. De gemeente schatte in dat door het instellen van het maximumbedrag van € 50.000 per aanvraag zij in totaal € 1.000.000 mis zou lopen aan legesopbrengsten. Wanneer belanghebbendes stelling zou worden gevolgd, zou alleen al door zijn aanvraag driekwart van dat bedrag aan leges zijn gederfd.

Toetsing aan evenredigheids- en gelijkheidsbeginsel

5.

De gekozen tariefkorting met maximum doorstaat niet alleen de toets van zorgvuldige totstandkoming, maar ook die van het evenredigheids- en het gelijkheidsbeginsel. De korting van € 50.000 op de door belanghebbende verschuldigde leges van € 720.000 is niet dusdanig onevenredig ten opzichte van kleinere bouwprojecten die een hoger percentage van de legeskosten terug kunnen krijgen, dat de kortingsbepaling uit de tarieventabel om die reden buiten toepassing moet blijven. Dat het voor grote bouwprojecten door de maximering van de duurzaamheidskorting minder aantrekkelijk zou zijn om te verduurzamen, maakt niet dat dit onevenredig is in verhouding tot het doel van de regeling, aldus de rechtbank. Het gelijkheidsbeginsel is niet geschonden omdat de duurzaamheidskorting voor alle projecten waarvoor een bedrag van meer dan € 50.000 aan leges in rekening is gebracht op gelijke wijze geldt. De omstandigheid dat bij kleine bouwprojecten de aanslag leges tot 100% kan worden verminderd levert geen ongelijke behandeling van gelijke gevallen op.

Afsluiting

6.

Ik herhaal op deze plaats mijn conclusie uit mijn eerder genoemde noot in *Belastingblad* 2024/48. Wordt door de wetgever aan de gemeenteraad beleidsruimte gegeven, zoals in dit geval, dan geldt een terughoudende (marginale) toetsing door de rechter. Mits door de gemeenteraad gemaakte keuzes in een belastingverordening voldoende gemotiveerd en zorgvuldig zijn voorbereid, is er sinds de introductie van de exceptieve toetsing door de hoogste bestuursrechters derhalve geen wijziging in de wijze van toetsing door de belastingrechter van lokale belastingverordeningen. Nog steeds is maatgevend of de regelgever bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de betrokken regeling heeft kunnen komen en daarbij de rechtsbeginselen heeft geëerbiedigd.

Voetnoten

[1.] Zie de uitspraak van de CRvB van 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016.

[2.] ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452.

[3.] HR 11 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1988.

[4.] CRvB van 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016 en ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452.

[5.] Zie bijvoorbeeld het arrest van de HR van 30 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1174 (*Red.: Belastingblad* 2017/288, m.nt. R.T. Wiegerink).

[6.] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 14 juni 2022 van het Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2022:1043 (*Red.: Belastingblad* 2022/315, m.nt. J.A. Monsma).

[7.] nr. 436935.

[8.] Zie de uitspraak van 4 september 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4481.

[9.] Zie het arrest van de Hoge Raad van 10 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1526 (*Red.: Belastingblad* 2024/33, m.nt. Redactie).

[10.] Zie artikel 8:91, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

[11.] Zie artikel 8:94, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.