

Legesverbod treft de gehele aanvraag om omgevingsvergunning.

HR 17-11-2017, ECLI:NL:HR:2017:2877, m.nt. A.H.J. Hofman en G.A. van der Veen

Instantie

Hoge Raad

Datum

17 november 2017

Magistraten

Mrs. R.J. Koopman, M.A. Fierstra, Th. Groeneveld, J. Wortel, A.F.M.Q. Beukers- van Dooren

Zaaknummer

16/06031

Noot

A.H.J. Hofman en G.A. van der Veen

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

Vakgebied(en)

Belastingen van lagere overheden / Gemeentelijke belastingen

Omgevingsrecht / Omgevingsvergunning

Brondocumenten

ECLI:NL:HR:2017:2877, Uitspraak, Hoge Raad, 17-11-2017

Beroepschrift, Hoge Raad, 16-08-2017

ECLI:NL:PHR:2017:832, Conclusie, Hoge Raad (Advocaat-Generaal), 16-08-2017

Wetingang

Art. 3.1 lid 4, art. 3.38 lid 2 Wro

Essentie

Het legesverbod van artikel 3.1 lid 4 Wro en artikel 3.3 lid 2 Wro treft de gehele aanvraag om omgevingsvergunning.

Samenvatting

Anders dan het college betoogt, ziet de legessanctie niet uitsluitend op het in behandeling nemen van aanvragen voor bouw-, aanleg- of sloopactiviteiten in overeenstemming met het desbetreffende bestemmingsplan, zoals bedoeld in artikel 2.1, lid 1, letter a, b en f, Wabo. Ook aanvragen als de onderhavige, waarin verzocht wordt om een op grond van artikel 2.1, lid 1, letter c, Wabo benodigde vergunning voor activiteiten die in strijd zijn met dat bestemmingsplan (de zogenaamde buitenplanse afwijking), houden verband met dat bestemmingsplan in de zin van artikel 3.1, lid 4, Wro. Het voor de toepasselijkheid van de legessanctie vereiste verband is gelegen in de omstandigheid dat de noodzaak om een vergunning als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, letter c, Wabo aan te vragen, voortvloeit uit de inhoud van het (te oude) bestemmingsplan (...).

De onderhavige leges worden geheven ter zake van het in behandeling nemen van een aanvraag tot verlening van een omgevingsvergunning. Het in behandeling nemen van zo'n aanvraag moet worden aangemerkt als één door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte dienst die verband houdt met het bestemmingsplan. De omstandigheid dat het gemeentebestuur in het kader van de verdere behandeling van de aanvraag werkzaamheden van verschillende aard moet verrichten en verschillende toetsingskaders moet hanteren, is in dit verband van geen belang.

Partij(en)

Arrest gewezen op het beroep in cassatie van het B&W Zevenaar te Zevenaar (hierna: het College) tegen de uitspraak van het Hof Arnhem-Leeuwarden van 1 november 2016, 15/01524, op het hoger beroep van de heffingsambtenaar van de gemeente Zevenaar tegen een uitspraak van de Rechtbank Gelderland (AWB 15/551) betreffende de ten aanzien van X te Z (hierna: belanghebbende) geheven leges.

Uitspraak

1. Geding in cassatie

Het College heeft tegen 's Hofs uitspraak beroep in cassatie ingesteld. Het beroepschrift in cassatie is aan dit arrest gehecht en maakt daarvan deel uit (niet opgenomen; *red.*).

Belanghebbende heeft een verweerschrift ingediend.

De Advocaat-Generaal R.L.H. IJzerman heeft op 16 augustus 2017 geconcludeerd tot ongegrondverklaring van het beroep in cassatie (ECLI:NL:PHR:2017:832).

Het College heeft schriftelijk op de conclusie gereageerd.

2. Beoordeling van de klachten

2.1.

In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

2.2.1.

Belanghebbende heeft op 29 juli 2013 een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, letter c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) ten behoeve van het bouwen van een woning (hierna: de aanvraag) aan de a-straat 1 te Z, in het buitengebied van die gemeente.

2.2.2.

Het op 29 juli 2013 geldende Bestemmingsplan Buitengebied 2000 (hierna: het Bestemmingsplan) is vastgesteld op 24 oktober 2001. Het Bestemmingsplan voorzag niet in de bouw van een woning in het betreffende deel van het plangebied.

2.2.3.

Aan belanghebbende is € 8606,90 aan leges in rekening gebracht (hierna: de legesnota).

2.2.4.

In artikel 3.1, lid 2, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) is bepaald dat de bestemming van gronden binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan, telkens opnieuw moet worden vastgesteld. Indien de gemeenteraad niet voor het verstrijken van die periode van tien jaar opnieuw een bestemmingsplan heeft vastgesteld dan wel een verlengingsbesluit heeft genomen, vervalt de bevoegdheid tot het invorderen van rechten ter zake van na dat tijdstip door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan (de zogenoemde legessanctie neergelegd in artikel 3.1, lid 4, van de Wro).

2.3.1.

Voor het Hof was in verband daarmee in geschil of de legesnota terecht en tot het juiste bedrag is vastgesteld.

2.3.2.

Het Hof heeft de legessanctie toepasselijk geacht op het gehele bedrag aan leges en geoordeeld dat aan belanghebbende ten onrechte leges in rekening zijn gebracht.

2.3.3.

Hiertegen richt zich het beroepschrift in cassatie met een aantal klachten.

2.4.1.

Een redelijke, met doel en strekking van artikel 3.1, lid 4, van de Wro strokende uitleg van de legessanctie brengt mee dat daardoor niet alleen de bevoegdheid tot invordering vervalt, maar ook de bevoegdheid tot heffen van de desbetreffende leges. De klachten falen voor zover zij uitgaan van een andere opvatting.

2.4.2.

Voor het Hof was niet in geschil dat de aanvraag is gedaan en in behandeling is genomen meer dan tien jaar nadat het Bestemmingsplan is vastgesteld. Kennelijk en terecht is het Hof daarbij ervan uitgegaan dat voor de toepassing van de legessanctie in de heffingssfeer maatgevend is of de in artikel 3.1, lid 4, van de Wro genoemde termijn is verstreken ten

tijde van het belastbare feit, in dit geval het in behandeling nemen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning. Daarom moet (ook) in cassatie ervan worden uitgegaan dat de aanvraag voor een omgevingsvergunning in dit geval in behandeling is genomen nadat de bedoelde tienjaarstermijn verstreken was. Voor zover de klachten in cassatie betogen dat de aanvraag eerst op 16 oktober 2013 in behandeling is genomen, toen al een nieuw planologisch regime voor het gebied was vastgesteld, miskennen zij dat stellingen van feitelijke aard niet voor het eerst in cassatie kunnen worden aangevoerd.

2.4.3.

Anders dan het College betoogt, ziet de legessanctie niet uitsluitend op het in behandeling nemen van aanvragen voor bouw-, aanleg- of sloopectiviteiten in overeenstemming met het desbetreffende bestemmingsplan, zoals bedoeld in artikel 2.1, lid 1, letter a, b en f, van de Wabo. Ook aanvragen als de onderhavige, waarin verzocht wordt om een op grond van artikel 2.1, lid 1, letter c, van de Wabo benodigde vergunning voor activiteiten die in strijd zijn met dat bestemmingsplan (de zogenoemde buitenplanse afwijking), houden verband met dat bestemmingsplan in de zin van artikel 3.1, lid 4, van de Wro. Het voor de toepasselijkheid van de legessanctie vereiste verband is gelegen in de omstandigheid dat de noodzaak om een vergunning als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, letter c, van de Wabo aan te vragen, voortvloeit uit de inhoud van het (te oude) bestemmingsplan. In zoverre falen de klachten daarom eveneens.

2.4.4.

De klachten berusten voorts op het betoog dat het in behandeling nemen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning diverse diensten meebrengt die voor een deel geen verband houden met het bestemmingsplan. Daarom zou de legessanctie in zoverre niet van toepassing zijn.

2.4.5.

De klachten falen ook in zoverre. De onderhavige leges worden geheven ter zake van het in behandeling nemen van een aanvraag tot verlening van een omgevingsvergunning. Het in behandeling nemen van zo'n aanvraag moet worden aangemerkt als één door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte dienst die verband houdt met het bestemmingsplan. De omstandigheid dat het gemeentebestuur in het kader van de verdere behandeling van de aanvraag werkzaamheden van verschillende aard moet verrichten en verschillende toetsingskaders moet hanteren, is in dit verband van geen belang.

2.4.6.

De klachten kunnen voor het overige evenmin tot cassatie leiden. Dit behoeft, gezien artikel 81, lid 1, van de Wet op de rechterlijke organisatie, geen nadere motivering, nu de klachten in zoverre niet nopen tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling.

3. Proceskosten

De Hoge Raad acht geen termen aanwezig voor een veroordeling in de proceskosten.

4. Beslissing

De Hoge Raad verklaart het beroep in cassatie ongegrond.

Noot

Auteur: A.H.J. Hofman¹ en G.A. van der Veen

1.

Hoge Raad hakt de knoop over het legesverbod definitief door. Op het moment dat een bestemmingsplan of beheersverordening ouder wordt dan tien jaar vervalt de bevoegdheid om leges te heffen van na dat tijdstip *door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan* (zie art. 3.1 lid 4 en art. 3.38 lid 2 Wet ruimtelijke ordening (Wro)). Over de strekking en reikwijdte van dit legesverbod zijn de afgelopen jaren verwoede discussies gevoerd (zie onder andere J.W. van Zundert, *Gst.* 2013/21). Met de hierboven opgenomen uitspraak heeft de Hoge Raad de knoop definitief doorgehakt: het legesverbod treft de gehele aanvraag om omgevingsvergunning.

2.

Hoofregel: legesverbod treft de gehele aanvraag om omgevingsvergunning. De Hoge Raad is kort en krachtig in zijn

overwegingen over de strekking en reikwijdte van het legesverbod. De hoofdregel is, aldus de Hoge Raad, dat het in behandeling nemen van een aanvraag om omgevingsvergunning een met het bestemmingsplan samenhangende dienst is. Is dus sprake van een bestemmingsplan of beheersverordening dat/die ouder is dan tien jaar, dan heeft dat in beginsel tot gevolg dat de bevoegdheid tot het heffen van leges is vervallen voor alle door of vanwege de gemeente verrichte werkzaamheden bij de behandeling van de aanvraag om omgevingsvergunning. De Hoge Raad hanteert daarmee een ruime uitleg van het begrip 'diensten die verband houden met het bestemmingsplan' waardoor ook de toetsing van een aanvraag om omgevingsvergunning die zich uitstrekt tot a) het Bouwbesluit, b) de Bouwverordening, c) het bestemmingsplan, d) de welstand en/of e) de tunnelveiligheid (zie art. 2:10 lid 1 Wabo) onder het legesverbod vallen.

3.

Legesverbod ziet ook op aanvragen die in strijd zijn met het bestemmingsplan. De ruime uitleg die de Hoge Raad voorstaat, wordt nog eens onderstreept doordat de Hoge Raad in r.o. 2.4.3 oordeelt dat het legesverbod niet alleen ziet op het in behandeling nemen van aanvragen voor bouw-, aanleg- of sloopactiviteiten die in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan, maar ook op aanvragen die in strijd zijn met het bestemmingsplan. Ook dergelijke aanvragen houden namelijk verband met het bestemmingsplan:

“Het voor de toepasselijkheid van de legessanctie vereiste verband is gelegen in de omstandigheid dat de noodzaak om een vergunning als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, letter c, van de Wabo aan te vragen, voortvloeit uit de inhoud van het (te oude) bestemmingsplan.”

4.

Voorkomen legesverbod. Uit het voorgaande volgt dat de Hoge Raad dus een duidelijke lijn trekt: is het bestemmingsplan of de beheersverordening niet binnen tien jaar geactualiseerd dan kunnen er geen leges meer worden geheven voor aanvragen om omgevingsvergunning. Daarbij maakt het niets uit of de aangevraagde omgevingsvergunning in lijn of in strijd is met het bestemmingsplan. Ook het in de legesverordening aanwijzen van de in art. 2:10 lid 1 Wabo genoemde toetsingsgronden als aparte belastbare diensten, zoals het Hof Den Haag dat in de uitspraak van 30 maart 2016 (ECLI:NL:GHDHA:2016:906) nog wel toelaatbaar achtte, wijst de Hoge Raad uitdrukkelijk af. Gelet hierop bestaat er voor gemeenten die rechtmatig willen blijven heffen nog maar één remedie om de werking van het legesverbod te vermijden: het tijdig actualiseren van het bestemmingsplan.

5.

Gevolgen van het legesverbod voor tijdig geactualiseerd, maar later vernietigd bestemmingsplan. Uit art. 3.1 lid 4 Wro volgt dat voor de toepasselijkheid van het legesverbod het moment van vaststelling van het bestemmingsplan (of het moment van het nemen van het verlengingsbesluit) bepalend is. Wat nu te doen met legesaanslagen die zijn opgelegd na een tijdige actualisatie van het bestemmingsplan, maar waarvan het bestemmingsplan achteraf door de Afdeling bestuursrechtspraak wordt vernietigd waardoor het oude, meer dan tien jaar geleden vastgestelde, bestemmingsplan herleeft? Hoofdregel is namelijk dat de vernietiging van een bestemmingsplan terugwerkende kracht heeft. In lijn met de *Tegelen*-jurisprudentie (zie onder meer ABRvS 21 december 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA4296, AB 2000/78, m.nt. A.A.J. de Gier; ABRvS 12 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP0501; en ABRvS 24 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6324, AB 2011/91, m.nt. A.A.J. de Gier) zouden wij menen dat voor de beantwoording van deze vraag bepalend is of er binnen de genoemde tienjaarstermijn een bestemmingsplan is vastgesteld. Is daarvan sprake op het moment dat het belastbare feit zich voordoet, dan staat het het bevoegd gezag vrij om leges te heffen. Wordt een binnen de tienjaarstermijn vastgesteld bestemmingsplan vervolgens echter in beroep vernietigd, dan geldt voor de leges die zijn geheven voor belastbare feiten die zich hebben voorgedaan tussen de vaststelling van het plan en de vernietiging, dat die terecht zijn opgelegd. Echter, voor belastbare feiten die zich voordoen *na de vernietiging van het bestemmingsplan* mogen geen leges worden geheven (en geldt het legesverbod dus wél) omdat het besluit tot vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan met terugwerkende kracht is vernietigd en het niet tijdig geactualiseerde bestemmingsplan herleeft.

Als wij het goed zien, dan volgen de Rechtbank Zeeland-West-Brabant (uitspraak van 31 maart 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:2181) en het Hof 's-Hertogenbosch (uitspraak van 30 november 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:5290) onze bovenstaande uitleg niet. In de beide uitspraken werd namelijk geoordeeld dat het voldoen aan de actualiseringsverplichting van art. 3.1 lid 4 Wro voorop staat. Indien het bestemmingsplan dus op een later moment (deels) wordt vernietigd, zou dat er — aldus de twee uitspraken — niet toe leiden dat de gemeentelijke planwetgever niet met terugwerkende kracht aan zijn actualiseringsverplichting heeft voldaan. Het legesverbod zou daarmee ook niet gelden voor belastbare feiten die zich voordoen *na de vernietiging van het bestemmingsplan*. Als gezegd volgen wij die uitleg niet. Een dergelijke uitleg kan bovendien oneigenlijk gebruik in de hand werken. De gemeentelijke planwetgever zou de werking van het legesverbod kunnen ontgaan door 'dan maar' binnen de tienjaarstermijn een nog onvoldragen of anderszins voor vernietiging vatbaar bestemmingsplan vast te stellen. Dat lijkt ons niet de bedoeling van de wetgever te zijn geweest.

6.

Onherroepelijke legesaanslagen en legesverbod. Een volgende vraag die speelt, is wat te doen met reeds onherroepelijke legesaanslagen die in strijd met het legesverbod zijn opgelegd. In lijn met het welbekende arrest *Vullhop* (HR 16 oktober 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0718, AB 1993/40, m.nt. F.H. van der Burg) menen wij dat de belastingplichtige in een dergelijk geval geen beroep op onverschuldigde betaling toekomt. In gevallen als de onderhavige prevaleert namelijk het beginsel van de formele rechtskracht, waardoor de aanslag naar aard en inhoud voor rechtmatig moet worden gehouden en dat daarop op een later moment niet meer kan worden teruggekomen. Dit kan ook niet als anderen wel tijdig bezwaar maken en in die procedures vast komt te staan dat er geen aanslagen konden worden opgelegd wegens de werking van het legesverbod. Deze lezing wordt onderschreven door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Kamerbrief van 12 februari jl. ([Kamerstukken II, Handelingen 2017/18, aanhangsel 1121](#)). De minister is overigens wel van mening dat gemeenten, ondanks de hoofregel uit het arrest *Vullhop*, ruimhartig zouden moeten zijn om reeds onherroepelijke aanslagen te verminderen indien een verzoek daartoe wordt ingediend. Het leerstuk van de formele rechtskracht noopt echter niet tot een dergelijke ruimhartige benadering.

7.

Geheel of gedeeltelijk verval legesverbod. De plicht tot actualisering van bestemmingsplannen, te zijner tijd omgevingsplannen, komt niet terug in de Omgevingswet ([Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3](#), p. 147-148). Het legesverbod zoals dat nu geldt, is daarmee eindig. Aan die eindigheid lijkt nu al eerder een einde te komen voor bestemmingsplannen en beheersverordeningen die via www.ruimtelijkeplannen.nl raadpleegbaar zijn. Op 1 februari jl. nam de Tweede Kamer namelijk het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet ruimtelijke ordening aan (34666). Volgens het voorstel hoeven gemeenten vooruitlopend op de Omgevingswet al eerder niet meer aan de actualiseringsplicht te voldoen als zij hun bestaande ruimtelijke plannen alsnog in een goed raadpleegbare ingescande versie aanbieden op www.ruimtelijkeplannen.nl. Als reden voor het wetsvoorstel wordt gegeven dat op deze manier binnen de ambtelijke organisatie van gemeenten capaciteit kan worden vrijgemaakt voor de voorbereiding van het op grond van de Omgevingswet tot stand te brengen omgevingsplan. Indien ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanvaardt, is het legesverbod in veel gevallen dus geen lang leven meer beschoren.

Voetnoten



A.H.J. Hofman is advocate bij AKD N.V.