

TOELICHTING BIJ DE LEGESVERORDENING WATERSCHAP RIVIERENLAND 2012

Inleiding

Deze toelichting bestaat uit een algemeen deel en een artikelsgewijze toelichting bij de verordening; Bij de tarieventabel zit een aparte toelichting.

Algemeen deel

Opzet

In de verordening zijn de materiële en formele belastingbepalingen opgenomen. In een afzonderlijke tarieventabel bij de verordening wordt de omschrijving van de belastbare feiten en tarieven vermeld. Zo'n tweedeling ligt voor de hand als een groot aantal belastbare feiten moet worden omschreven en heeft als voordeel dat wijziging van de tarieven betrekkelijk gemakkelijk kan plaatsvinden.

Bevoegdheid

Het waterschap mag leges heffen op grond van artikel 115 Waterschapswet. De leges zijn waterschapsbelastingen. De Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet zijn van toepassing.

Inhoud

Het legaliteitsbeginsel en het beginsel van de rechtszekerheid brengen met zich mee dat de belastingverordening in ieder geval de volgende elementen moet bevatten:

- de belastingplichtige;
- het voorwerp van de belasting;
- het belastbaar feit;
- de heffingsmaatstaf;
- het tarief;
- de datum van inwerkingtreding.

Deze vereisten waaraan een belastingverordening moet voldoen zijn ook opgenomen in artikel 111 van de Waterschapswet. De Hoge Raad heeft over de kenbaarheid van bovengenoemde elementen (i.c. het tarief) geoordeeld dat de belastingverordening aan de belastingplichtige op voldoende duidelijke wijze inzicht moet geven in het beloop van het van hem te heffen bedrag (vgl. HR 1 maart 1989, nr. 25996, BNB 1989/127). Uit de algemene bewoordingen van de Hoge Raad mag worden afgeleid dat ook voor andere elementen dan het tarief de verordening uitsluitend zal moeten bieden.

Karakter leges

Oorspronkelijk werden onder de benaming 'leges' schrijfkosten in rekening gebracht als vergoeding voor door de gemeenten verstrekte diensten. Geleidelijk is hierin verandering gekomen.

In dit verband wordt ook gewezen op artikel 115 van de Waterschapswet. Dit artikel voorziet niet alleen in de bevoegdheid tot het heffen van rechten voor het genot van door of vanwege het bestuur van het waterschap verstrekte diensten. Maar ook biedt dit artikel de mogelijkheid rechten te heffen voor het behandelen van verzoeken tot het verlenen van vergunningen of ontheffingen.

Het legesbegrip is vooral tot ontwikkeling gekomen in de sfeer van de legesheffing door de gemeenten. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad blijkt een ruime uitleg van het begrip leges. In de visie van de Hoge Raad geeft de wettekst noch de wetsgeschiedenis aanleiding tot de opvatting dat legesheffing beperkt zou moeten blijven tot de kosten verbonden aan het op schrift stellen van bij bepaalde administratieve diensten behorende stukken. , Maar het gaat om heffingen welke op de vergoeding van die diensten zelf zijn gericht (HR 1 juli 1969, nr. 16165, BNB 1969/185). Voor de verschuldigdheid van leges voor het verlenen van een vergunning is niet vereist dat door of vanwege de gemeente meer of andere diensten worden verricht dan de administratieve dienst, bestaande uit de enkele verlening van de vergunning. Zo oordeelde de Hoge Raad. Zij baseert dit standpunt op de overweging dat de wetgever geen rechtstreeks verband tussen de hoogte van de leges en de omvang van de van gemeentewege verrichte dienst heeft willen eisen (HR 4 maart 1981, nr. 20037, BNB 1981/142). In latere uitspraken, zoals in Hof 's-Gravenhage van 10 september 1997, nr. 95/2750-E-7,

wordt herhaald dat een rechtstreeks verband tussen de hoogte van de leges en de omvang van de verstrekte dienst niet is vereist.

Kort samengevat kan worden gesteld dat alle kosten die rechtstreeks samenhangen met de dienstverlening voor verhaal door middel van legesheffing in aanmerking komen. Er hoeft echter geen rechtstreeks verband te bestaan tussen de hoogte van de leges die in een individueel geval worden geheven en de kosten die de overheid in dit individuele geval heeft moeten maken.

Voor de goede orde wordt hier opgemerkt dat voor het downloaden van informatie door middel van internet geen leges in rekening worden gebracht.

Dienstverlening

Bij het voorgaande moet worden opgemerkt dat de heffing van leges op een tweetal punten beperkt wordt:

- a. de te verhalen kosten moeten rechtstreeks in relatie staan tot de verleende dienst;
- b. er moet sprake zijn van dienstverlening.

Ad a.

Een aantal kosten is nadrukkelijk van legesheffing uitgesloten. Dit betreft:

- de kosten van inspraak, bezwaar en beroep;
- kosten in verband met schadevergoedingszaken en toezicht (met uitzondering van de zogenaamde eerste controle);
- kosten in verband met het opstellen van een beleidsplan;
- kosten in verband met handhaving.

Ad b.

Aangenomen mag worden dat de mogelijkheid tot legesheffing een begrenzing vindt in het begrip dienst. Aan dit begrip wordt wel nader inhoud gegeven door te spreken van activiteiten die gericht zijn op de bevordering van het individuele belang van de aanvrager (HR 9 december 1987, nr. 24892, BNB 1988/117). De Waterschapswet spreekt uitdrukkelijk over het behandelen van verzoeken tot het verlenen van vergunningen of ontheffingen. Dat wil zeggen dat legesheffing niet mogelijk is voor het verlenen of wijzigen van een vergunning zonder dat daaraan een verzoek van de aanvrager van de vergunning ten grondslag ligt. Legesheffing onafhankelijk van het resultaat van de behandeling, dus bijvoorbeeld in het geval de vergunning wordt geweigerd, is echter wel toegestaan. Het heffen van leges in die gevallen waarin ambtshalve vergunningen worden verleend of gewijzigd valt dus niet binnen de reikwijdte van de verordening. Het is ook niet mogelijk voor straf een extra opslag op de leges in rekening te brengen. Een verschil in tarief kan alleen gerechtvaardigd worden door een andere vorm van dienstverlening en een daarmee samenhangend afwijkend kostenverloop.

Kostendekking en tarieven

De tariefberekening moet een relatie hebben met de kosten die het waterschap voor de dienstverlening maakt. Omdat deze kosten van diverse factoren afhankelijk zijn en sterk uiteen kunnen lopen, zullen deze per waterschap tot verschillende uitkomsten kunnen leiden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in 2010 een Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven opgesteld. Deze handreiking is als uitgangspunt gehanteerd.

Op 17 september 2010 heeft het Algemeen Bestuur van Waterschap Rivierenland besloten om de kostendekking van de totale vergunningverlening met ingang van 2011 jaarlijks met 5% te laten stijgen totdat een dekking van 75% is bereikt. Uitgangspunt hierbij is dat de kosten van vergunningverlening naar redelijkheid en billijkheid worden verdeeld over de verschillende categorieën vergunningen.

Het tarief voor de behandeling van een aanvraag om een vergunning is opgebouwd uit de som van de verschuldigde rechten voor de verschillende activiteiten waarop een aanvraag betrekking heeft.

De kosten van vergunningverlening voor 2012 worden geraamd op € 3.478.000,-. Hiervan is op basis van de landelijke "Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven" van het Ministerie BZK

€ 2.546.000,-- toerekenbaar aan de in de legesdekking mee te nemen kosten. Niet toerekenbaar zijn de kosten van meldingen; beleidsvoorbereiding en algemene inspraakprocedures; handhaving, toezicht en controle; en bezwaar- en beroepsprocedures.

Om in 2012 tot het gewenste dekkingspercentage van 60% van de toerekenbare kosten van vergunningverlening te komen, is een legesopbrengst vereist van € 1.524.000,--.

Overzicht opbouw legesopbrengsten 2012

	Jaar 2012	
Totale kosten integrale vergunningverlening	3.478.000	
Af: Niet toerekenbare kosten	932.000	
Toerekenbare kosten		2.546.000
Gewenst dekkingspercentage		60%
Benodigde legesopbrengst		1.524.000

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de verdeling van de totale kosten voor vergunningverlening. Hierin is te zien dat van de totale kosten voor vergunningverlening ad € 3.478.000,-- een bedrag van € 1.524.000,-- wordt gedekt door legesopbrengsten en € 1.954.000,-- door algemene waterschapsheffingen. Het aandeel dat door algemene waterschapsheffingen wordt gedekt wordt sterk bepaald door deregulering. Door de invoering van algemene regels worden steeds meer zaken als melding in plaats van vergunning afgedaan. Deze kosten zijn niet toerekenbaar volgens de landelijke handreiking en worden dus niet gedekt door de legesopbrengsten maar door de algemene waterschapsheffingen.

Overzicht opbouw kosten vergunningverlening 2012

	Jaar 2012	
Niet toerekenbare kosten	932.000	
40% niet gedekte kosten	1.022.000	
Totaal kosten gedekt door waterschapsheffingen		1.954.000
60% gedekte kosten door legesopbrengsten		1.524.000
Totale kosten		3.478.000

Verhoging van het kostendekkingspercentage van 55% naar 60% voor leges watervergunningen resulteert (ten opzichte van de begroting 2011) in een verhoging van de legesopbrengst met € 129.000,--. De totaal geraamde legesopbrengst voor watervergunningen 2012 komt hiermee op € 1.524.000,--. In de begroting 2012 is rekening gehouden met dit (verhoogde) bedrag.

Artikelsgewijze toelichting legesverordening

Artikel 1 Wat zijn leges en waar betaalt u leges voor?

Dit artikel bevat de aanduiding van het belastbare feit: 'het verlenen van diensten'. De uitwerking hiervan vindt plaats in de bij de verordening behorende tarieventabel. In het kader van de ontheffing- en vergunningverlening is in deze tarieventabel gekozen voor de verschuldigdheid van de leges bij het in behandeling nemen van de aanvraag en niet voor de verschuldigdheid in het kader van de afgifte van de ontheffing of vergunning.

Artikel 2 Begripsomschrijvingen

Onder 2d wordt de ambtenaar belast met de heffing nader omschreven. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht is het noodzakelijk om deze ambtenaar expliciet te noemen omdat de Waterschapswet bepaalt dat een aantal bevoegdheden op grond van de Algemene wet inzake de rijksbelastingen rechtstreeks aan deze ambtenaar worden toegekend (attributie).

Artikel 3 Wie moet leges betalen en wanneer ontstaat de plicht om te betalen?

Deze bepaling bevat de aanwijzing van de belastingplichtige. Belastingplichtig is de aanvrager van de dienst dan wel degene ten behoeve van wie de dienst is verleend.

Artikel 5 Vrijstelling

In dit artikel worden de vrijstellingen van de legesheffing geregeld.

Er worden geen leges in rekening gebracht voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verlenen van een vergunning of ontheffing als de activiteit door het waterschap zelf wordt verricht. Dit heeft te maken met de watervergunningen voor r.w.z.i.'s, die het waterschap in sommige gevallen aan zichzelf verleent.

Verder is er een vrijstelling voor het behandelen van aanvragen waarvan de activiteit een direct gevolg is van de uitvoering van een werk door het waterschap.

Het gaat hierbij om vergunning- of ontheffingsplichtige werken die derden moeten uitvoeren als direct gevolg van werkzaamheden van het waterschap. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij verlegging van kabels of leidingen door nutsbedrijven wegens wegconstructies die door of in opdracht van het waterschap worden uitgevoerd.

Tot slot is er een vrijstelling voor de aanvragen die betrekking hebben op werkzaamheden die door derden worden uitgevoerd in het kader van stimuleringsregelingen van het waterschap.

Op dit moment is in de stimuleringsregeling waterbergingsoevers en vispaaiplaatsen bepaald dat de legeskosten worden vergoed. Dit leidt tot onnodige administratieve lasten. Een vermindering van de administratieve lasten wordt bereikt als de hier bedoelde aanvragen van de leges worden vrijgesteld.

Voor het verstrekken van stukken worden er geen leges in rekening gebracht voor een aantal categorieën, waaronder wetenschappelijke of onderwijsdoeleinden en voorlichtingsdoeleinden. Legesheffing is hier ongewenst omdat de verstrekking van stukken hier mede bijdraagt aan de bevordering van kennis en informatie over de taken en activiteiten van het waterschap.

Artikel 6 Hoe worden de leges in rekening gebracht?

De dagtekening van de legesnota is onder meer van belang voor de termijn van zes weken (art. 6:7ev Awb en 22j Awr), waarbinnen bezwaar kan worden gemaakt tegen de verschuldigheid van de leges. In het tweede lid van dit artikel is de mogelijkheid opgenomen om voor de legesheffing met voorlopig gevorderde bedragen te werken.

Artikel 7 Tijdstip van betaling

Artikel 9 van de Invorderingswet kent een regeling voor betaaltermijnen. Deze regeling is ook van toepassing op de invordering van waterschapsbelastingen (artikel 123, tweede lid en artikel 138, eerste lid, Waterschapswet). In een belastingverordening kan een hiervan afwijkende regeling worden opgenomen (artikel 139, eerste lid, Waterschapswet). Uitgangspunt is dat de leges moeten worden betaald op het tijdstip, waarop de kennisgeving wordt gedaan. In de gevallen waarin een kennisgeving wordt toegezonden, is dit niet mogelijk. De betaling van de leges moet dan plaatsvinden binnen een bepaalde, in het eerste lid van artikel 7 genoemde termijn van vier weken.

Artikel 8 Vermindering

Omdat de belastingplicht ontstaat op het moment dat de aanvrager een dienst aanvraagt, is ook leges verschuldigd indien een aanvraag tot vergunning wordt geweigerd of indien de aanvraag wordt ingetrokken. Omdat het in zo'n situatie niet redelijk is om het hele legesbedrag in rekening te brengen, wordt slechts 50% van de leges in rekening gebracht. Deze bevoegdheid ontleent het waterschap aan artikel 134 van de Waterschapswet.

Er wordt geen leges worden in rekening gebracht als de aanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard of buiten behandeling wordt gesteld.