

TOELICHTING LEGESVERORDENING SCHELDESTROMEN

Algemeen

Inhoud legesverordening

De vereisten waaraan een belastingverordening moet voldoen zijn neergelegd in artikel 111 van de Waterschapswet. De verordening vermeldt de belastingplichtige, het voorwerp van de belasting, het belastbare feit, de heffingsmaatstaf, het tarief, het tijdstip van ingang van de heffing en hetgeen overigens voor de heffing en invordering van belang is, alsmede het tijdstip van inwerkingtreding.

Opzet legesverordening

Formele en materiële belastingbepalingen zijn in de verordening opgenomen terwijl de omschrijving van de belastbare feiten en de tarieven in een afzonderlijke tabel worden vermeld. Deze opzet ligt voor de hand in geval een groot aantal belastbare feiten moet worden omschreven en heeft bovendien als voordeel dat wijziging van de tarieven betrekkelijk eenvoudig kan plaatsvinden.

Artikelen

Artikel 2

Leges zijn vergoedingen van kosten die een overheidslichaam maakt in verband met dienstverlening aan burgers, bedrijven, instellingen, verenigingen etc. Op grond van de Waterschapswet (artikel 115) worden de leges aangemerkt als belastingen.

Naast hiervoor vermelde bevoegdheid bevat artikel 115 de mogelijkheid rechten te heffen voor het behandelen van verzoeken tot het verlenen van vergunningen of ontheffingen.

Verder dient te worden opgemerkt dat de heffing van leges op een tweetal punten begrensd wordt.

De te verhalen kosten moeten in relatie staan tot de verleende dienst en er moet sprake zijn van dienstverlening.

Ad a.

In de parlementaire geschiedenis van de verschillende wijzigingswetten (Provinciewet en Gemeentewet) is uitvoerig ingegaan op de kosten die in de leges kunnen worden doorberekend. Een uitputtende opsomming is echter nooit gegeven. In elk geval wordt een onderscheid gemaakt in directe en indirecte kosten.

De directe kosten zijn altijd door te berekenen, terwijl van de indirecte kosten slechts dat gedeelte kan worden doorberekend dat in enig verband staat met de dienstverlening. Als voorbeelden van directe kosten zijn genoemd de kosten van vooroverleg, de externe advieskosten, de kosten van het opstellen van beschikkingen en eventuele publicatiekosten, de kosten van eerste controle en de periodieke lasten van onderhoud.

De verhaalbare indirecte kosten worden aangeduid als overheadkosten. Het gaat hier bijvoorbeeld om kosten van ondersteuning of management ten behoeve van de voor de dienstverlening te verrichten werkzaamheden. Deze kosten kunnen door middel van een redelijk opslagpercentage van de directe kosten in de leges worden doorberekend.

Bij de indirecte kosten die niet kunnen worden doorberekend moet gedacht worden aan kosten van beleidsvoorbereiding, de kosten van handhaving, toezicht en controle (met uitzondering van de eerste controle), de kosten van inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures.

Ad b.

Aangenomen wordt dat de mogelijkheid tot legesheffing een begrenzing vindt in het begrip dienst. Aan dit begrip kan nader inhoud worden gegeven door te spreken van activiteiten die gericht zijn op de bevordering van het individuele belang van de aanvrager (HR 9 december 1987, BNB 1988/117).

Artikel 115 Waterschapswet noemt expliciet het behandelen van verzoeken tot het verlenen van vergunningen of ontheffingen. Dat wil zeggen dat legesheffing niet mogelijk is ter zake van het verlenen of wijzigen van een vergunning zonder dat daaraan een verzoek van de aanvrager 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 derhalve niet binnen de reikwijdte van de verordening.

Parlementaire stukken geven verder aan dat ook voor het stellen van nadere eisen of spontane wijzigingen van de vergunningvoorschriften het niet mogelijk is leges te heffen. In het laatste geval is er immers geen sprake van een verleende dienst.

Verder is het evenmin mogelijk bij wijze van sanctie een extra opslag op leges in rekening te brengen. Een verschil in tarief kan uitsluitend gerechtvaardigd worden door een andere vorm van dienstverlening en een daarmee samenhangend afwijkend kostenverloop.

De concretisering van de aanduiding van het belastbare feit in artikel 2 “het verlenen van diensten” heeft plaatsgevonden in de bij de verordening horende tabel.

Wat betreft de vergunning-/ontheffingverlening is in de tabel gekozen voor het verschuldigd zijn van de leges bij het in behandeling nemen van de aanvraag en niet bij de afgifte van de vergunning of de ontheffing. Het in behandeling nemen van een aanvraag veroorzaakt immers de kosten en niet de afgifte van een vergunning of een ontheffing.

Artikel 3

Uitgangspunt is dat de aanvrager van de dienst belastingplichtig is. De aanvrager zal in de meeste gevallen immers ook de belanghebbende bij de dienst zijn. Er zijn echter situaties denkbaar waarin de aanvrager niet tevens als belanghebbende kan worden aangemerkt. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een derde in opdracht en ten behoeve van een ander een dienst aanvraagt (adviesbureau/ingenieursbureau e.d.). In deze gevallen is niet de aanvrager, maar degene ten behoeve van wie de dienst wordt aangevraagd, belastingplichtig. Door het opnemen van “dan wel” in de bepaling wordt voorkomen dat met betrekking tot dezelfde dienst zowel de aanvrager als de belanghebbende bij de aanvraag belastingplichtig zijn.

Artikel 4

De heffingsmaatstaf per belastbaar feit is opgenomen in de bij de verordening behorende tabel met tarieven.

Uitgangspunt voor het berekenen van het tarief zijn de kosten die het waterschap voor de dienstverlening maakt.

Wat betreft de kostendekking zal het duidelijk zijn dat naarmate de legesheffing op een hoger kostendekkend niveau worden gesteld de aanvrager (de burger) zijn netto-profit sterker zal afwegen tegen de kosten. Een kostendekkend tarief kan derhalve een drempel zijn om tot het indienen van een aanvraag over te gaan. Met als mogelijk gevolg het illegaal gaan uitvoeren van werken. Deze situatie is ongewenst en moet niet in de hand worden gewerkt.

Dientengevolge zal er een aanvaardbaar verband moeten zijn tussen de hoogte van de leges en de met de contra-prestatie gemoeide kosten.

De opbrengst van de legesheffing wordt overigens gebiedend begrensd in het derde lid van artikel 115 van de Waterschapswet.

Artikel 5

Artikel 5 geeft toepassing aan artikel 125 Waterschapswet waarin is bepaald dat waterschapsbelastingen ook kunnen worden geheven “op andere wijze”.

Wat betreft de heffing bij wege van aanslag is onder meer het volgende van belang. Het belastbare feit voor de leges is het in behandeling nemen van een aanvraag. Op het moment van het in behandeling nemen van bijvoorbeeld een aanvraag tot verlenen van ontheffing ter zake van bouwwerken zal de hoogte van de bouwkosten in veel gevallen nog niet definitief vaststaan. Als de ambtenaar belast met de heffing van leges op dat moment de aanslag reeds vaststelt, is het niet ondenkbaar dat dit tot een te laag bedrag gebeurt.

Artikel 125a van de Waterschapswet geeft vervolgens aan dat de op andere wijze geheven belastingen voor de toepassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990 worden aangemerkt als bij wege van aanslag geheven belastingen.

Met het oog op de aanvang van de bezwaartermijn moet de schriftelijke kennisgeving zijn gedateerd.

Voor de mondelinge kennisgeving geldt dit vereiste uiteraard niet. In theorie zou dit problemen kunnen opleveren, maar worden niet verwacht aangezien deze situatie zich in hoofdzaak voordoet in die gevallen dat er tegenover de aanvraag een (vrijwel) direct geleverde dienst staat.

Artikel 6

Gelet op de grote vormvrijheid bij het “heffen op andere wijze” en de ruime formulering van het tweede lid van artikel 139 van de Waterschapswet ligt het voor de hand te veronderstellen dat men vrij is in het bepalen van het invorderingstijdstip en de termijnen voor de invordering van op andere wijze geheven belastingen.

Uitgangspunt is dat de leges moeten worden betaald op het tijdstip waarop de schriftelijke dan wel mondelinge kennisgeving wordt gedaan. In de gevallen waarin een kennisgeving wordt toegezonden is dit niet mogelijk en moet betaling binnen een bepaalde termijn (twee weken) plaatsvinden.

Wat betreft het achterwege blijven van betaling het volgende. De Algemene wet bestuursrecht bevat een bepaling (artikel 4:15) die aangeeft dat de termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort, met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvulling heeft plaatsgevonden. Daarbij wordt verwezen naar artikel 4:5 waarin wordt voorgeschreven dat de aanvrager in de gelegenheid moet worden gesteld om te voldoen aan wettelijke voorschriften voor het in behandeling nemen van zijn aanvraag, indien hij daarin is tekort geschoten, en tevens dat tot dat tijdstip de aanvraag ook niet behandeld hoeft te worden.

In de vakliteratuur wordt bevestigd dat tot die voorschriften kan behoren het voorschrift om leges te betalen.

Hieruit volgt dat als sanctie op het niet betalen van leges staat: het niet afgeven van het gevraagde stuk dan wel het niet behandelen van de ingediende aanvraag.

Artikel 7

De teruggaaf die hier bedoeld wordt heeft betrekking op gevallen waarin, op grond van bepaalde in de belastingverordening (en in de tabel) genoemde feiten en omstandigheden, welke zijn opgekomen nadat de belastingschuld is ontstaan, recht op teruggaaf ontstaat.

Legesheffing is onafhankelijk van het resultaat van de behandeling van de aanvraag toegestaan.

Het is communis opinio dat het resultaat van de dienstverlening een omstandigheid kan zijn op grond waarvan gehele of gedeeltelijke teruggaaf geïndiceerd is. De aanvrager verkrijgt immers niet het resultaat dat hem bij het indienen van de aanvraag voor ogen stond. Het al of niet kunnen toerekenen aan de aanvrager van het niet verkrijgen van het beoogde resultaat is in dit verband niet van belang.

Een ander aspect speelt namelijk ook een rol, te weten het algemeen belang dat bij het niet verlenen van de gevraagde vergunning of ontheffing wordt gediend.

Verder dient omtrent de teruggaaf rekening te worden gehouden met het gestelde in artikel 132 van de Waterschapswet.

Artikel 8

Op grond van de tekst van artikel 132 van de Waterschapswet moet een omstandigheid die leidt tot gehele of gedeeltelijke vermindering uitdrukkelijk in de belastingverordening worden genoemd.

Artikel 9

Het gestelde in artikel 9 heeft betrekking op de bevoegdheden van het dagelijks bestuur, die zijn overgegaan van het algemeen naar het dagelijks bestuur en die om die reden niet meer in de verordening zijn opgenomen.

Het betreft de bevoegdheid tot het stellen van regels voor de vaststelling van voorlopige aanslagen en het stellen van regels bij de berekening van invorderingsrente (afroondingsregels, niet in rekening te brengen bedragen).

Artikel 10

Ten aanzien van het algemene karakter van de legesheffing wordt gesteld dat het dienstverlenende element sterk overheerst. Degene die een bepaalde dienst van het waterschap verlangt, moet de door middel van leges in rekening te brengen kosten dan ook volledig voldoen. Op grond hiervan wordt voor leges geen kwijtschelding verleend.