

Bouwleges; het is eindelijk weer rustig in bouwland, maar voor hoelang...

1. Inleiding

Op 14 augustus 2009 verschaftte de Hoge Raad duidelijkheid over een voor de bouwpraktijk belangrijk vraagstuk inzake bouwleges.¹ De Hoge Raad oordeelde dat tariefstelling voor bouwleges tegen een vast percentage (zonder maximum of degressie) niet in strijd is met de wet of enig algemeen rechtsbeginsel. Hiermee kwam een einde aan jarenlange onduidelijkheid.

In dit artikel zal ik, na een korte uiteenzetting over rechten als bedoeld in artikel 229 Gemeentewet (Gemw), het arrest van de Hoge Raad bespreken. Hierbij komen ook de arresten van verschillende gerechtshoven die niet op één lijn lagen ter sprake. Ik sluit af met een paragraaf over leges in verband met onthefingen, projectbesluiten en bestemmingsplannen als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Mogen ten aanzien van deze ruimtelijke besluiten leges geheven worden?

2. Artikel 229 Gemw

Gemeenten heffen leges voor tal van diensten. Behalve voor ruimtelijke besluiten² heffen gemeenten bijvoorbeeld leges voor officiële documenten en het gebruik van het riool. De Gemeentewet kent de term leges niet (meer). Sinds de wijziging van de Gemeentewet in 1995 vallen leges onder genotsrechten als bedoeld in artikel 229 Gemw.³ De term leges is echter ingeburgerd en we komen deze in de praktijk en jurisprudentie dan ook vaak tegen. In het vervolg van dit artikel zal ik daarom de term leges hanteren.

Leges zijn vergoedingen voor door de overheid geleverde individuele diensten. Van individuele dienstverlening is sprake als de gemeente een wederprestatie verricht ten behoeve van een daarbij belanghebbende individuele burger.⁴ Het dient daarbij te gaan om een rechtstreeks geleverde dienst met een individueel belang. In de praktijk komt het ook voor dat er zowel individuele als algemene belangen spelen. In dergelijke gevallen mag een gemeente alleen heffen als het individuele belang duidelijk overheerst.⁵

Diensten worden vaak aangevraagd en zijn daarmee meteen geïndividualiseerd. Om bij ongevraagde

dienstverlening toch te mogen heffen, is een expliciete wettelijke grondslag vereist. Artikel 229 Gemw (zie hierna) is hiervoor dus niet voldoende.

De grondslag voor het heffen van leges is gelegen in artikel 229 lid 1 onder b Gemw. Dit artikel bepaalt dat *rechten kunnen worden geheven ter zake van het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten*. Naast deze algemene heffingsgrondslag zijn ook in verschillende bijzondere wetten heffingsgrondslagen te vinden. Ik noem bijvoorbeeld artikel 6.4 Wro. Dit artikel bepaalt dat burgemeester en wethouders van de indiener van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade rechten heffen. Bijzonder aan dit artikel is dat het het bedrag aan rechten maximeert op een bedrag van € 500.

In de Gemeentewet zijn twee grenzen opgenomen met betrekking tot het heffen van leges. Artikel 219 Gemw bepaalt dat het bedrag van een gemeentelijke belasting (onder andere leges) niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen van de aanvrager. De financiële positie van een aanvrager mag dus geen rol spelen bij de bepaling van de hoogte van de leges. In artikel 229b Gemw is voorts de eis van kostendekkendheid vastgelegd. Deze eis van kostendekkendheid beperkt het kostenverhaal tot 100 procent. De Hoge Raad heeft bepaald dat de eis van kostendekkendheid naar de bedoeling van de wetgever slechts dient te worden toegepast op het totaal van de in de verordening neergelegde rechten,

1 Hoge Raad 14 augustus 2009, *Belastingblad* 2009, p. 1214 en *BWB* 2009, 276.

2 Het 'belastbaar feit' betreft vaak het in behandeling nemen van een aanvraag om een ruimtelijk besluit. Hiermee bewerkstelligt de gemeente dat ook bij intrekking of weigering van een aanvraag leges kunnen worden geheven. In het vervolg van dit artikel zal ik niet steeds spreken van leges voor het in behandeling nemen van bijvoorbeeld een aanvraag bouwvergunning, maar volstaan met leges voor een bouwvergunning.

3 *Stb.* 1994, 419 en 420.

4 A.H.M. Döle en D.J. Eizinga, *Handboek van het Nederlandse Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 654.

5 HR 7 mei 1997, *Belastingblad* 1997, p. 586 en HR 13 augustus 2004, *BWB* 2004, 369.

en dus niet op een bepaald te heffen recht.⁶ Dit betekent, kort gezegd, dat het toegestaan is op de leges voor bijvoorbeeld een bouwvergunning te 'verdienen', zolang het totaal van de geraamde baten van de leges die in een verordening zijn geregeld het totaal van de geraamde lasten die de werkzaamheden meebrengen maar niet overstijgt. In de jurisprudentie is de bevoegdheid tot het heffen van leges nader ingekleurd. Zo heeft de Hoge Raad geoordeeld dat er geen verband hoeft te bestaan tussen de hoogte van de leges en de omvang van de dienst.⁷

3. Bouwleges; vaste percentages

Gemeenten heffen leges voor vrijwel alle ruimtelijke besluiten, onder meer voor bouwvergunningen. Meestal wordt de hoogte van leges voor bouwvergunningen gerelateerd aan de bouwkosten van het bouwwerk waarvoor de bouwvergunning wordt aangevraagd. In enkele gevallen wordt de hoogte van de leges gekoppeld aan de oppervlakte of inhoud van het te bouwen bouwwerk. Het behoeft geen nadere toelichting dat de leges bij grote projecten flink kunnen oplopen. Een aantal projectontwikkelaars besloot in een concreet geval een, in hun ogen, te hoge legesbeschikking bij de bestuursrechter aan te vechten. Zij stelden dat de tariefstelling voor bouwleges tegen een vast percentage van de bouwkosten (zonder maximum of degressie) in strijd was met het recht. Nadat een aantal rechtbanken verschillend over deze stelling oordeelde, bleken ook de gerechtshoven niet op dezelfde lijn te zitten. Lijnrecht tegenover elkaar stonden het Hof Arnhem en het Hof Amsterdam.

Hof Arnhem

Het Hof Arnhem oordeelde in zijn uitspraak van 8 februari 2006⁸ dat de legesverordening van de gemeente Nijkerk, waarin geen degressie of begrenzing van het te heffen bedrag anderszins was opgenomen, deels onverbindend was. Het hof oordeelde:

'Hetgeen onder 4.9 is overwogen neemt evenwel niet weg dat in het onderhavige geval, waarin tussen onderscheiden groepen van diensten sprake is van niet onaanzienlijke verschillen in kostendekkingpercentages en tevens van een absoluut en relatief hoog bedrag aan geheven leges, naar het oordeel van het Hof wel sprake is van willekeurige en onredelijke belastingheffing. (...) Anders dan de Ambtenaar stelt is van daadwerkelijke degressie

in de tariefstelling in het onderhavige geval geen sprake. Afgezien van het feit dat ingevolge de onderdelen 5.2.3.1 en 5.2.3.2 van de Tarieventabel over de eerste f 2.500 van de bouwsom een vast bedrag wordt geheven van f 100, en over de rest van de bouwsom f 7 per geheel of gedeeltelijk bedrag van f 500, ofwel 1,4 procent, vertoont het tarief geen differentiatie. Ook is geen maximumbedrag of andere vorm van begrenzing van het te heffen bedrag opgenomen. Deze omstandigheid brengt het Hof tot het oordeel dat het in onderdeel 5.2.3.2 van de Tarieventabel opgenomen deel van het tarief ter zake van de onderhavige aanvraag, die betrekking heeft op een te bouwen melkfabriek met een bouwsom van f 14 miljoen, verbindende kracht mist.⁹

Het hof oordeelde dat wanneer tariefstelsels in legesverordeningen nauwelijks of geen degressie vertonen en er geen maximumbedrag of andere vorm van begrenzing van het te heffen bedrag is opgenomen, er sprake is van onredelijke en willekeurige belastingheffing en de legesverordeningen op dat punt onverbindend moeten worden geacht.¹⁰

Hof Amsterdam

Het Hof Amsterdam oordeelde in zijn uitspraak van 23 maart 2007 dat de legesverordening van de gemeente Veenendaal, ondanks het ontbreken van een degressief karakter en het grote verschil in kostendekkendheid, niet onverbindend was. Het hof oordeelde:

'Het Hof stelt voorop dat de gemeentelijke wetgever in beginsel vrij is bij het vaststellen van de legestarieven voor de onderscheiden groepen van diensten. Het behoort dan ook tot de bevoegdheid van die wetgever om, indien hij dat gewent acht,

6 HR 4 februari 2005, BR 2005, p. 725 en HR 13 mei 2005, *Belastingblad* 2005, p. 647.

7 HR 4 maart 1981, *BNB* 1981, 142.

8 Hof Arnhem 8 februari 2006, *Belastingblad* 2006, p. 637.

9 In lijn met dit arrest zijn onder andere de uitspraken van Rechtbank Zutphen van 23 april 2007, *Belastingblad* 2007, p. 1220 en Rechtbank Middelburg van 20 april 2007, *Belastingblad* 2007, p. 1358.

10 Dit lijkt tegenstrijdig met het eerder behandelde arrest van de Hoge Raad van 4 maart 1981, waarin de Hoge Raad bepaalde dat er geen rechtstreeks verband vereist is tussen de hoogte van de leges en de omvang van de van gemeentewege verrichte diensten. Tot dit oordeel kwam ook het Hof Amsterdam.

diensten van een bepaalde soort te onderwerpen aan een tarief dat slechts in geringe mate verband houdt met de hoogte van de aan de betreffende diensten voor de gemeente verbonden lasten, of sommige diensten zelfs in het geheel niet in de legesheffing te betrekken. Dit brengt mee dat de door belanghebbende gehoemde grote verschillen tussen de kostendekkingspercentages voor de in de Tarieventabel 2004 opgenomen diensten op zichzelf niet kunnen leiden tot onverbindendheid van die tabel. (...)

De stelling van belanghebbende dat voor de bouwleges een degressief tarief behoort te gelden, berust kennelijk op het uitgangspunt dat de kosten die de gemeente per aanvraag moet maken minder dan evenredig toenemen naarmate de bouwkosten per aanvraag hoger zijn. De heffingsambtenaar heeft de juistheid van dit uitgangspunt niet bestreden. Het eerder vermelde beginsel dat de gemeentelijke wetgever een grote mate van vrijheid heeft bij de tariefstelling brengt echter mee, dat hij niet is gehouden om voor diensten als de onderhavige een degressief tarief vast te stellen. Het ontbreken van een zodanig tarief in de Tarieventabel 2004 leidt ook niet tot een onredelijke of willekeurige belastingheffing, zelfs al worden de onder 6.1.2 bedoelde verschillen in kostendekkingspercentages daarbij mede in aanmerking genomen.

Het Hof Amsterdam benadrukt nogmaals dat de gemeentelijke wetgever in beginsel vrij is bij het vaststellen van de leges tarieven voor de onderscheiden groepen van diensten. Voorts oordeelt hij dat het ontbreken van een degressief karakter niet aan de weg staat aan de rechtmatigheid van een legesverordening.

Gelet op de tegenstrijdige oordelen van het Hof Arnhem en het Hof Amsterdam was het wachten op het moment dat de Hoge Raad de knoop door zou hakken. Tegen het arrest van het Hof Arnhem stelde het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijkerk cassatieberoep in. In de zomer van 2009 heeft de Hoge Raad aan de bestaande onduidelijkheid een einde gemaakt.

Hoge Raad

De Hoge Raad volgde in zijn arrest van 14 augustus 2009¹¹ het Hof Amsterdam. De Hoge Raad stelde voorop dat:

'(i) het bij de toetsing aan de opbrengststimulans van artikel 229b van de Gemeentewet niet gaat om het kostendekkingspercentage per dienst of groep van diensten, maar om de kostendekking van alle in de Legesverordening opgenomen diensten, en (ii) dat, gegeven de vrijheid die de wetgever aan de gemeentebesturen heeft willen toekennen bij het kiezen van heffingsmaatstaven en het bepalen van de aan die maatstaven gekoppelde tarieven, een geraamde winst van 2,21 procent op de leges welke voor bouwvergunningen worden geheven, op zichzelf gezien geoorloofd is.'

Dit brengt volgens de Hoge Raad met zich mee dat onderlinge verschillen in op zichzelf geoorloofde kostendekkingspercentages tussen groepen van diensten niet in strijd zijn met de wet of met enig algemeen rechtsbeginsel. Een motivering voor die verschillen is volgens de Hoge Raad niet vereist.

De Hoge Raad oordeelde voorts dat het hanteren van een vast percentage van de bouwkosten (in casu 1,4 procent), zonder enige degressie, niet onredelijk of willekeurig is. Ook indien de verschillen in dekkingspercentages enerzijds en de hoogte van de geheven leges anderzijds tezamen en in hun onderlinge verband worden gezien, is er volgens de Hoge Raad geen grond om het betreffende deel van de legesverordening (tarieventabel) onverbindend te verklaren wegens strijd met enig algemeen rechtsbeginsel.

Hoewel de hiervoor genoemde motivering van de Hoge Raad nogal summier is,¹² is de conclusie glashelder. Tariefstelling voor bouwleges tegen een vast percentage (zonder maximum of degressie) is niet in strijd met de wet of enig algemeen rechtsbeginsel. Zelfs niet indien de verschillen in dekkingspercentages enerzijds en de hoogte van de geheven leges anderzijds tezamen en in hun onderlinge verband worden gezien. Vooral de Vereniging van Nederlandse Gemeenten was zeer verheugd met deze uitspraak. Maar is met dit arrest van de Hoge Raad het laatste woord gesproken over bouwleges? Ik denk het niet. De Hoge Raad oordeelt namelijk dat een (in zijn woorden bescheiden) percentage van 1,4 procent niet kan worden gekenschetst als onredelijk of willekeurig, zonder dat wordt bepaald waar de grens ligt. Uit het arrest volgt niet dat geen enkel (vast) percentage in strijd is met de wet of enig

rechtsbeginsel. Er van meer dan 2 p percentages door van het arrest van

4. Bouwleges; Gemeenten heffen besluiten en bester in de Wro. Deze ley hoge uitzondering gaf ik reeds aan de de overheid gevele individuele dienstv gemeente een we van een daarbij b Indien er zowel indi len, is een gemeent als het individuele overheerst het indiv projectbesluiten en bedoeld in de Wro?²¹ kan verschillend gec jurisprudentie. Zo oc een artikel 17 WRO den geheven, aange: aanvrager niet in ove Het hof motiveerde d

'Voorop staat in nemen van een b de vrijstelling, ger meen belang dat, ordening in de g haar publieke ta: een besluit tot he stelling dient de g daarvan in haar a uit overweging 5. de beoordeling van niet minder het pu de provincie en di individuele belang werkzaamheden v deling van het ver overheersende mat van de aanvraagst de aanvraagster ve geen ruimte om ee regel dat de kosten

11 Hoge Raad 14 augustus 2009, *Belastingblad* 2009, p. 1214.

12 Zie ook noot De Bruin in *Belastingblad* 2009, p. 1214.

rechtsbeginsel. Er zijn gemeenten die een percentage van meer dan 2 procent hanteren.¹³ Of dergelijke hoge percentages door de beugel kunnen, staat op grond van het arrest van de Hoge Raad niet vast.

4. Bouwleges; individueel belang gediend?

Gemeenten heffen ook leges voor ontheffingen, projectbesluiten en bestemmingsplanherzieningen als bedoeld in de Wro. Deze legesbeschikkingen worden slechts bij hoge uitzondering in rechte aangevochten. Hiervoor gaf ik reeds aan dat leges vergoedingen zijn voor door de overheid geleverde individuele diensten en dat van individuele dienstverlening slechts sprake is als de gemeente een wederprestatie verricht ten behoeve van een daarbij belanghebbende individuele burger. Indien er zowel individuele als algemene belangen spelen, is een gemeente voorts slechts bevoegd te heffen als het individuele belang duidelijk overheerst. Maar overheerst het individuele belang wel bij ontheffingen, projectbesluiten en bestemmingsplanherzieningen als bedoeld in de Wro?¹⁴ Over het antwoord op deze vraag kan verschillend gedacht worden. Dit blijkt ook uit de jurisprudentie. Zo oordeelde het Hof Arnhem dat voor een artikel 17 WRO-vrijstelling geen leges konden worden geheven, aangezien het individuele belang van de aanvrager niet in overheersende mate werd gediend.¹⁵ Het hof motiveerde dit als volgt:

'Voorop staat immers dat de gemeente bij het nemen van een besluit dat aanleiding kan geven tot de vrijstelling, gericht is op het dienen van het algemeen belang dat gebaat is bij een goede ruimtelijke ordening in de gemeente en de gemeente aldus haar publieke taak uitoefent. Bij het nemen van een besluit tot het verlenen van een tijdelijke vrijstelling dient de gemeente de mogelijke gevolgen daarvan in haar afweging te betrekken. (...) Zoals uit overweging 5.3 tot en met 5.7 blijkt, is met de beoordeling van de aanvraag voor de vrijstelling niet minder het publieke belang van de gemeente, de provincie en de rijksoverheid gediend dan het individuele belang van de aanvraagster. Nu de werkzaamheden van de gemeente bij de beoordeling van het verzoek om de vrijstelling niet in overheersende mate zien op het individuele belang van de aanvraagster is geen sprake van een aan de aanvraagster verrichte dienst (...) Er is dan ook geen ruimte om een uitzondering te maken op de regel dat de kosten van publieke taakuitoefening in

beginsel niet ten laste van een individuele bij die taak betrokken burger kunnen worden gebracht.'

Tegen het arrest van het Hof Arnhem is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lochem in cassatie gegaan. De Hoge Raad heeft het arrest van het hof vernietigd.¹⁶ De Hoge Raad overwoog:

'Het Hof is terecht ervan uitgegaan dat door of vanwege het gemeentebestuur verrichte werkzaamheden slechts als een dienst kunnen worden aangemerkt, indien het gaat om werkzaamheden die liggen buiten het gebied van de publieke taakuitoefening en rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Voorts heeft het Hof terecht tot uitgangspunt genomen dat de handhaving van de regels van het bestemmingsplan tot die publieke taakuitoefening behoort omdat daarmee het algemene belang is gediend dat is gebaat bij een goede ruimtelijke ordening in de gemeente. Uit dit uitgangspunt vloeit echter voort dat het verzoek van een particulier om van een bestemmingsplan af te wijken in het algemeen niet op het publieke belang zal zijn gericht, maar zal zijn gestoeld op een persoonlijke wens van de verzoeker. Dat geldt ook voor het onderhavige verzoek van belanghebbende om haar tijdelijk vrijstelling te verlenen van het verbod van permanente bewoning van de recreatiewoning, zoals dat in het bestemmingsplan is opgenomen. De werkzaamheden van het gemeentebestuur bij de beoordeling van dat verzoek houden rechtstreeks en in overwegende mate verband met dit individuele belang van belanghebbende. Dat wordt niet anders door de omstandigheid dat het gemeentebestuur bij zijn beslissing op het verzoek de belangen van belanghebbende afweegt tegen de gevolgen voor de ruimtelijke ordening.'

De Hoge Raad is van oordeel dat bij het nemen van een besluit tot (tijdelijke) vrijstelling van een bestem-

13 Bijvoorbeeld de gemeente Zundert (2.22 %) en de gemeente Voor-schoten (2%).

14 Luidt het antwoord op deze vraag ontkennend, dan is er sprake van strijd met artikel 229 Gemw en zijn de betreffende legesverordeningen onverbindend.

15 Hof Arnhem 11 mei 2006, *BR* 2006, p. 1011.

16 Hoge Raad 17 april 2009, *BNB* 2009, 142.

mingsplan het individuele belang van de aanvrager rechtstreeks en in overwegende mate wordt gediend.¹⁷ Hierbij kent hij doorslaggevende betekenis toe aan het feit dat het verzoek van een particulier om van een bestemmingsplan af te wijken in het algemeen zal zijn gestoeld op een persoonlijke wens van de verzoeker.

Ik vraag mij af of dit arrest past in de lijn die de Hoge Raad in het arrest Mulder/Nunspeet heeft uitgezet. In dit arrest oordeelde de Hoge Raad namelijk dat het gemeentebestuur slechts tot een wijziging van het geldende planologische regime kan besluiten, wanneer het algemene belang van een goede ruimtelijke ordening daarmee is gediend.¹⁸ De Hoge Raad overwoog als volgt:

'Bij een besluit tot vaststelling of herziening van een bestemmingsplan dient voor de gemeenteraad het – algemene – belang van een goede ruimtelijke ordening het criterium te zijn voor het al dan niet nemen van het besluit en aangenomen moet worden dat hetzelfde geldt voor een besluit tot het verlenen van vrijstelling van een bestemmingsplan (deze besluiten zullen hierna ook gezamenlijk worden aangeduid als (een besluit tot) herziening). Weliswaar dient de gemeente in dat kader de met het besluit gemoeide belangen van particulieren in haar belangenafweging te betrekken en kan zich de situatie voordoen dat een voorgenomen herziening, in overwegende mate het belang dient van een of meer particulieren van wie het initiatief om tot herziening te komen is uitgegaan, maar ook in dat geval mag de gemeente slechts tot herziening besluiten als het algemene belang van een goede ruimtelijke ordening daarmee gediend is, welk belang de gemeente in het kader van de uitoefening van haar publieke taak dient te behartigen (...). Bij een beding als het onderhavige gaat het om schade die een belanghebbende lijdt tengevolge van een door de gemeente in de uitoefening van haar publieke taak op het gebied van de ruimtelijke ordening genomen besluit tot herziening, voorzover deze schade ingevolge art. 49 WRO voor rekening van de gemeente komt.'

De Hoge Raad benoemt in het arrest het herzien van het verlenen van vrijstelling van een bestemmingsplan bovendien expliciet zijnde de uitoefening van de publieke taak van de gemeente. Ook dat is een aanwijzing dat geen sprake is van een dienst als bedoeld in

artikel 229 Gemw. In het arrest Jacobsvoude verduidelijkt de Hoge Raad zijn overwegingen uit het arrest Mulder/Nunspeet zo mogelijk nog.¹⁹ In dit arrest oordeelde de Hoge Raad expliciet dat het gemeentebestuur bij het nemen van een ruimtelijk besluit het algemene belang, te weten dat van de ruimtelijke ordening, in overheersende mate dient. De Hoge Raad overwoog als volgt:

'Hoewel de werkzaamheden van een gemeentebestuur bij de beoordeling van een verzoek tot planschadevergoeding een individualiseerbaar belang betreffen, namelijk dat van de aanvrager, is dat belang niet overheersend. Voorop staat immers dat de gemeente bij het nemen van een besluit dat aanleiding kan geven tot planschadevergoeding – hierna ook: een besluit tot bestemmingswijziging – het algemene belang, te weten dat van de ruimtelijke ordening, behartigt en aldus haar publieke taak uitoefent, zodat het hier gaat om schade die een belanghebbende lijdt als rechtstreeks gevolg van de publieke taakuitoefening door de gemeente. Bij het nemen van een besluit tot bestemmingswijziging c.q. het daarop vooruitlopend verlenen van een vrijstelling, dient de gemeente de mogelijke gevolgen daarvan, waaronder het ontstaan van planschade, in haar afwegingen te betrekken; ook de kosten van het beoordelen of zich in een bepaald geval planschade voordoet, zijn zo'n gevolg. Dit is niet anders indien die beoordeling geschiedt op een daartoe strekkend verzoek van degene die stelt planschade te lijden. Derhalve gaat het bij de desbetreffende werkzaamheden rechtstreeks en vooral om het dienen van het publieke belang.

Opmerking verdient dat het bij planschade gaat om schade van de aanvrager die naar luid van artikel 49 WRO "redelijkerwijs niet of niet geheel

17 Eerder oordeelde Rechtbank Alkmaar al conform deze lijn in een uitspraak met betrekking tot leges voor een vrijstelling als bedoeld in art. 19 lid 3 WRO (Rechtbank Alkmaar 21 december 2006, LJN AZ5881). Rechtbank Alkmaar oordeelde dat het algemeen publieke belang (goede ruimtelijke ordening) wel een rol speelt bij de besluitvorming omtrent een art. 19 lid 3 WRO-vrijstelling, maar dat dit algemeen belang niet overheersend is. Als argument geeft de rechtbank dat het beslissingskader daar al te beperkt voor is op grond van de vrijstellingslijst van art. 20 Bro (oud) en alleen onderzoek dient te worden of het individuele belang van de aanvrager voldoende zwaarwegend is om een vrijstelling te verlenen.

18 Hoge Raad 2 mei 2003, JB 2003, 122.

19 Hoge Raad 13 augustus 2004, BR 2004, p. 871.

te zijnen laste ingens de wet in heid dient te l hoeverre in een voor de geme niet minder he dan dat van de om – op de grc gemeentebestu ken tot plansc overheersende i aanvrager zoud te maken op de taakuitoefening individuele bij c worden gebrach

Gelet op deze twee Hoge Raad in de uit inziens ook anders u kent in deze arresten gediend bij het nem preponderante positie het individuele belan besluiten niet in over Dit zou betekenen dat fting, projectbesluit of t sprake is van het verle gelet op artikel 229 li kunnen worden geheve dat het oordeel van di 17 april 2009 mij rech

5. Conclusie

Met zijn arrest van 14 Raad de vraag of tarie een vast percentage (z in strijd is met de wet sel, negatief beantwoorc Raad de weg heeft geo heffing in verband met b De Hoge Raad heeft 2009 geoordeeld dat b tot (tijdelijke) vrijstelling individuele belang van de overwegende mate word een spanningsveld tusse Hoge Raad in zijn arreste woude heeft uitgezet. Uj

te zijnen laste behoort te blijven" en derhalve volgens de wet in beginsel voor rekening van de overheid dient te komen. Met de beoordeling of en in hoeverre in een concreet geval uit deze rechtsregel voor de gemeente verplichtingen voortvloeien, is niet minder het belang van de gemeente gediend dan dat van de aanvrager. Er is dan ook geen reden om – op de grond dat de werkzaamheden van het gemeentebestuur bij de beoordeling van verzoeken tot planschadevergoeding rechtstreeks en in overheersende mate het individuele belang van de aanvrager zouden dienen – hier een uitzondering te maken op de regel dat de kosten van publieke taakuitoefening in beginsel niet ten laste van een individuele bij die taak betrokken burger kunnen worden gebracht.¹

Gelet op deze twee arresten had het oordeel van de Hoge Raad in de uitspraak van 17 april 2009 mijns inziens ook anders uit kunnen pakken. De Hoge Raad kent in deze arresten aan het algemeen belang dat is gediend bij het nemen van ruimtelijke besluiten een preponderante positie toe, zodat verdedigbaar is dat het individuele belang bij het nemen van ruimtelijke besluiten niet in overheersende mate wordt gediend. Dit zou betekenen dat bij het verlenen van een onthefing, projectbesluit of bestemmingsplanherziening geen sprake is van het verlenen van een dienst en hiervoor, gelet op artikel 229 lid 1 onder b Gemw, geen leges kunnen worden geheven. Dit neemt overigens niet weg dat het oordeel van de Hoge Raad in zijn arrest van 17 april 2009 mij rechtvaardiger voorkomt.

5. Conclusie

Met zijn arrest van 14 augustus 2009 heeft de Hoge Raad de vraag of tariefstelling voor bouwleges tegen een vast percentage (zonder maximum of degressie) in strijd is met de wet of enig algemeen rechtsbeginsel, negatief beantwoord. Dit betekent niet dat de Hoge Raad de weg heeft geopend voor onbegrensde legesheffing in verband met bouwvergunningen.

De Hoge Raad heeft in zijn uitspraak van 17 april 2009 geoordeeld dat bij het nemen van een besluit tot (tijdelijke) vrijstelling van een bestemmingsplan het individuele belang van de aanvrager rechtstreeks en in overwegende mate wordt gediend. Er lijkt sprake van een spanningsveld tussen dit arrest en de lijn die de Hoge Raad in zijn arresten Mulder/Nunspeet en Jacobs-woude heeft uitgezet. Uit deze arresten lijkt namelijk

te volgen dat het individuele belang van de aanvrager bij het verlenen van bijvoorbeeld ontheffingen, projectbesluiten en bestemmingsplanherzieningen slechts in ondergeschikte mate wordt gediend. Als daarvan was uitgegaan in het arrest van 14 augustus 2009, zou er geen sprake zijn van een dienst als bedoeld in artikel 229 Gemw en had legesheffing niet op deze grondslag kunnen worden gebaseerd.

Luuk Gerritsen²⁰

20 Mr. L.J. (Luuk) Gerritsen is advocaat bij de praktijkgroep Overheid van Hekkelman Advocaten te Nijmegen. Daarnaast is hij als junior-docent verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Dit artikel betreft een samenvatting alsmede een actualisering van zijn afstudeerscriptie getiteld: 'Leges in de Ruimtelijke Ordening'.