



**Brief aan de leden**  
**T.a.v. het college en de raad**

**Datum**  
17 juli 2018

**Ons kenmerk**  
TFI  
/U201800585  
Lbr. 18/040  
**Uw kenmerk**

**Telefoon**  
(070) 373 8393

**Bijlage(n)**  
4

**Onderwerp**  
Wijzigingen modelverordeningen gemeentelijke belastingen

### **Samenvatting**

De volgende modelverordeningen en regelingen over gemeentelijke belastingen zijn gewijzigd:

- de Algemene toelichting op de modelverordeningen gemeentelijke belastingen;
- de toelichting op de modelverordening onroerende-zaakbelastingen;
- de toelichting op de modelverordening forensenbelasting;
- de tekst (toevoeging varianten) van en toelichting op de modelverordening reclamebelasting;
- de toelichting op de modelverordening bedrijveninvesteringszones (BIZ);
- de toelichting op de modelverordening precariobelasting;
- de tekst (o.a. schrappen van en toelichting op de modelverordening leges;
- de tekst en toelichting van de model-Regeling kwijtschelding gemeentelijke belastingen;
- de tekst van de model-Leidraad invordering gemeentelijke belastingen.

De wijzigingen houden verband met nieuwe wetgeving en jurisprudentie.

In de bijlagen hebben wij een was-wordt-tabel en model-wijzigingsbesluiten voor de Legesverordening, Kwijtscheldingsregeling en de Leidraad invordering opgenomen.

**Aan de leden**

**Datum**

17 juli 2018

**Ons kenmerk**

TFI

/U201800585

Lbr. 18/040

**Uw kenmerk**

**Telefoon**

(070) 373 8393

**Bijlage(n)**

4

Geacht college en gemeenteraad,

De volgende modelverordeningen en regelingen over gemeentelijke belastingen zijn gewijzigd:

- de Algemene toelichting op de modelverordeningen gemeentelijke belastingen;
- de toelichting op de modelverordening onroerende-zaakbelastingen;
- de toelichting op de modelverordening forensenbelasting;
- de tekst (toevoeging varianten) van en toelichting op de modelverordening reclamebelasting;
- de toelichting op de modelverordening bedrijveninvesteringszones (BIZ);
- de toelichting op de modelverordening precariobelasting;
- de tekst (o.a. schrappen van en toelichting op de modelverordening leges;
- de tekst en toelichting van de model-Regeling kwijtschelding gemeentelijke belastingen;
- de tekst van de model-Leidraad invordering gemeentelijke belastingen.

De wijzigingen houden verband met nieuwe wetgeving en jurisprudentie en lichten wij hieronder toe.

### **Algemene toelichting op modelverordeningen gemeentelijke belastingen**

In onderdeel 6 (Maatstaf van heffing) verwijzen wij naar Hoge Raad 4 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2495, over rioolheffing. De Hoge Raad oordeelt dat artikel 1 van de Grondwet niet ieder verschil in behandeling van gelijke gevallen verbiedt, maar slechts die verschillen waarvoor geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Verder oordeelt de Hoge Raad dat artikel 228a van de Gemeentewet aan gemeenten de ruimte biedt om de rioolheffing met een zekere ruwheid vorm te geven. Die vrijheid betreft "(h)et bepalen van de belastingplichtige, de heffingsgrondslag, de heffingsmaatstaf etcetera".

In onderdeel 15 (Overgangsrecht) wijzen wij op Hoge Raad 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:289. Na intrekking van de belastingverordening zonder overgangsrecht is het niet meer mogelijk aanslagen op basis van de ingetrokken verordening op te leggen. Hiervoor is overgangsrecht noodzakelijk dat de (ingetrokken) verordening van toepassing blijft op de belastbare feiten die zich voor de datum van ingang van de heffing van de nieuwe verordening hebben voorgedaan.

### **Modelverordening onroerende-zaakbelastingen**

De toelichting hebben wij geactualiseerd. Naast redactionele wijzigingen hebben wij in de toelichting jurisprudentie toegevoegd.

#### *Toelichting op artikel 2 (belastingobject)*

- bij het eerste lid (Gebouwd en ongebouwd eigendom): Hoge Raad 24 oktober 2014, nr. 13/04559, ECLI:NL:HR:2014:3015 (waterschap Hollandsche Delta). Ziekenhuis in aanbouw is aan te merken als gebouwd eigendom.
- bij het eerste lid (Gedeelten): Hof Amsterdam 8 juli 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BN4108; Hoge Raad 16 september 2011, ECLI:NL:HR:2011:BT1522 (art. 81 RO). Gebruikers van een kantoorunit mogen niet meer dan bijkomstig afhankelijk zijn van voorzieningen (toiletvoorzieningen) buiten de afgesloten ruimte.
- bij het tweede lid (Recreatieterrein): Hoge Raad 05-01-2018, ECLI:NL:HR:2018:3 (Valkenswaard). Vakantieonderkomens (opstallen) die geschikt zijn voor enigszins duurzame menselijke bewoning zijn woningdelen, kampeerterrein is niet-woningdeel; recreatievoorzieningen naar rato toegerekend.
- bij het tweede lid (Verzorgings- en verpleeghuis): Hoge Raad 06-06-2014, ECLI:NL:HR:2014:1326 (Epe). De woonstraten worden meer dan incidenteel tevens gebruikt in verband met het verlenen van (verpleegkundige) hulp. Die ruimten dienen niet tot woning en zijn niet volledig dienstbaar zijn aan woondoeleinden. Het tehuis is daarom een niet-woning (art. 220a Gemeentewet). De woonstraten zijn wel in hoofdzaak dienstbaar aan woondoeleinden. Samen met andere delen is meer dan 70% van de waarde op grond van de woondelenvrijstelling (art. 220e Gemeentewet) vrijgesteld.

#### *Toelichting op artikel 4 (vrijstellingen)*

- bij het eerste lid, onderdeel g (waterverdedigings- en waterbeheersingswerken):
  - o Hoge Raad 04-03-2016, ECLI:NL:HR:2016:364 (Nieuwkoop). De vrijstelling voor waterverdedigings- en waterbeheersingswerken is niet van toepassing op de delen die dienen tot woning. De waarde van de woning dient derhalve in de heffing te worden betrokken. Het begrip “dienen tot woning” is beperkt tot de delen die als woning in gebruik zijn. Delen die dienstbaar zijn aan woondoeleinden vallen er niet onder.
  - o Hoge Raad 10-11-2017, ECLI:NL:HR:2017:2828 (SVHW). De vrijstelling is beperkt tot de kernzone van het waterverdedigingswerk, dat is de dijk.
- bij het eerste lid, onderdeel h (rioolwaterzuiveringsinstallatie): Hoge Raad 30-09-2016, ECLI:NL:HR:2016:2196 (Midden-Delfland). De vrijstelling vereist dat de installatie in beheer is bij een publiekrechtelijke rechtspersoon.
- bij het eerste lid, onderdeel i (werktuigenvrijstelling): Hoge Raad 30-09-2016, ECLI:NL:HR:2016:2198 (Amsterdam). De vrijstelling is ook van toepassing op werktuigen die in hoofdzaak voor het medische proces worden gebruikt.

- bij het derde lid: Hoge Raad 15-11-2013, ECLI:NL:HR:2013:1125 (Westland). Delen in een verpleeg- of verzorgingshuis die in hoofdzaak eenzelfde functie hebben als de vergelijkbare delen van een woning, zijn aan te merken als woondelen. Het gaat bijvoorbeeld om delen voor dagbesteding, slapen, zich wassen en eten.

### **Modelverordening forensenbelasting**

In de toelichting op artikel 2 (Belastbaar feit) verwijzen wij naar Hof 's-Hertogenbosch 13 april 2018, nr. 17/00282, ECLI:NL:GHSHE:2018:1590. Het hof oordeelt daarin dat heffing van meerdere eigenaren in hetzelfde belastingjaar is toegestaan. Het ging in deze uitspraak om een belanghebbende die in de loop van het kalenderjaar een vakantiewoning verwerft die hij voor meer dan 90 dagen voor eigen gebruik aanhoudt. Zowel belanghebbende als de voormalige eigenaar worden aangeslagen in de forensenbelasting ter zake van de vakantiewoning.

### **Modelverordening reclamebelasting**

Wij hebben een leeswijzer toegevoegd en in verband daarmee redactionele wijzigingen aangebracht die verband houden met door de gemeente te maken keuzes.

In artikel 5 (Maatstaf van heffing en belastingtarief) hebben wij een variant 3 toegevoegd. Deze variant gaat uit van een vast tarief per openbare aankondiging, zonder daarbij onderscheid te maken naar grootte of type van de openbare aankondiging of de drager daarvan. Hof Arnhem oordeelt dat het hanteren van een uniform tarief (vast bedrag) is toegestaan (Hof Arnhem 14 september 2010, nr. 10-00057, ECLI:NL:GHARN:2010:BN8815). In de toelichting op artikel 5 hebben wij een verwijzing opgenomen naar deze uitspraak van Hof Arnhem.

In artikel 7 (Belastingtijdvak) hebben wij een variant 2 toegevoegd voor gemeenten die voor de niet-permanente openbare aankondigingen een korter belastingtijdvak dan het kalenderjaar willen hanteren. In verband hiermee hebben wij de toelichting op artikel 7 gewijzigd.

In artikel 9 (Termijn van betaling) hebben wij een variant 2 toegevoegd. Dit betreft een afwijking van de betalingstermijnen van artikel 9 van de Invorderingswet 1990. In verband hiermee hebben wij de toelichting op artikel 9 gewijzigd.

In de toelichting op artikel 2 (Belastbaar feit) hebben wij de passage over de relatie tussen de reclamebelasting en de BIZ-bijdrage geactualiseerd.

In de toelichting op artikel 5 hebben wij de hiervoor genoemde uitspraak van Hof Arnhem 14 september 2010, nr. 10-00057, ECLI:NL:GHARN:2010:BN8815 verwerkt. Hof Arnhem bevestigt de eerdere uitspraak van Rechtbank Zutphen 20 januari, nr. 09/334, ECLI:NL:RBZUT:2010:BL8525. Het Hof oordeelt dat de gemeente het tarief niet hoeft te differentiëren al naar gelang de omvang van de openbare aankondiging of het aantal openbare aankondigingen. Hof Den Haag 25 augustus 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BN5744 bevestigt het in de toelichting op artikel 5 vermelde oordeel van Rechtbank Middelburg 30 januari 2008, ECLI:NL:RBMID:2008:BC7882, dat zakelijke mededelingen zoals openingstijden en tenaamstellingen die enkel bedoeld zijn om inlichtingen te geven aan degenen die een adres bezoeken niet vallen onder criterium 'openbaar aankondigen'.

### **Modelverordening bedrijveninvesteringszones (BIZ)**

In de toelichting op artikel 1 (begripsomschrijvingen) is Rechtbank Oost-Brabant 1 februari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:455, verwerkt: onvoldoende is dat de gebiedskaart of gebiedsbijlage is opgenomen in de uitvoeringsovereenkomst, maar niet in of bij de verordening. De kaart of bijlage horen bij de verordening en moeten dus ook op dezelfde wijze bekendgemaakt worden. Als dat technisch niet mogelijk is, kan de kaart of bijlage ook ter inzage worden gelegd. De verordening moet dat vermelden (artikel 139, derde lid, Gemeentewet; vergelijk Hoge Raad 19 juni 2015, ECLI:NL:HR2015:1669).

In de toelichting op artikel 15 (subsidieverplichtingen) is Hof Den Haag 16 november 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:3426, opgenomen. Het hof vernietigt een aanslag BIZ-bijdrage, omdat het volgens de uitvoeringsovereenkomst vereiste activiteitenplan voor het belastingjaar ontbreekt. Deze uitspraak maakt duidelijk dat men na de totstandkoming de teugels niet kan laten vieren. Ook tijdens de uitvoering moet men alle afspraken nakomen. Zeker als deze betrekking hebben op het concretiseren van de daadwerkelijke activiteiten. De gemeente zal daarbij een oogje in het zeil moeten houden, omdat zij ook wordt afgerekend op tekortkomingen van de ondernemers en hun uitvoeringsorganisatie.

### **Modelverordening precariobelasting**

In de toelichting op artikel 2 (belastbaar feit) is de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (Stb. 2018, 73) verwerkt. Op grond van artikel 5.2, negende lid, van de Telecommunicatiewet is de aanbieder verplicht om op verzoek van de grondeigenaar zijn kabels of fysieke infrastructuur op te ruimen, als deze langer dan tien jaar geen deel uitmaken van een openbaar elektronisch netwerk. De gedoogplicht komt echter pas te vervallen op het moment dat de grondeigenaar een dergelijk verzoek tot opruimen heeft gedaan. Zolang de gedoogplicht geldt kan geen precariobelasting over de ongebruikte kabels worden geheven (Stb. 2018, 73). Dit voorkomt dat aanbieders een afweging moet maken tussen het betalen van precariobelasting of het opruimen van ongebruikte kabels.

In de toelichting op hoofdstuk 7 (terrassen) van de tarieventabel is Hoge Raad 17 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:257 (Haarlem) verwerkt. De Hoge Raad oordeelde dat het is toegestaan de oppervlakte van het gehele terras in de heffing te betrekken en niet alleen de ruimte die in beslag wordt genomen door het terrasmeubilair. Van een willekeurige en onredelijke belastingheffing is naar het oordeel van de Hoge Raad geen sprake. Daarmee is achterhaald de uitspraak van Hof Amsterdam van 2 maart 1990, nr. 4211/88, *Belastingblad* 1991, blz. 42 (Amsterdam) dat heffing per afzonderlijk voorwerp dient plaats te vinden.

Het is de vraag of deze uitspraak ook geldt voor een bouwplaats (hoofdstuk 2 van de tarieventabel). Door te kiezen voor tariefklassen worden discussies over het aantal m<sup>2</sup> voorkomen dan wel beperkt en is het antwoord op die vraag minder relevant.

### **Modelverordening leges**

In artikel 10 is de verwijzing naar de tariefbepaling over de Wet bescherming persoonsgegevens geschrapt in verband met het vervallen van die wet en de inwerkingtreding van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

In verband hiermee vervalt ook titel 1, hoofdstuk 6 (Wet bescherming persoonsgegevens. Art. 12, vijfde lid, van de AVG bepaalt dat de behandeling van een verzoek tot inzage, rectificatie, gegevenswissing en dergelijke kosteloos is, tenzij verzoeken van een betrokkene kennelijk

ongegrond of buitensporig zijn, met name vanwege hun repetitieve karakter. Dan mag de verwerkingsverantwoordelijke:

a. een redelijke vergoeding aanrekenen in het licht van de administratieve kosten waarmee het verstrekken van de gevraagde informatie of communicatie en het treffen van de gevraagde maatregelen gepaard gaan; of

b. weigeren gevolg te geven aan het verzoek.

Het is aan de verwerkingsverantwoordelijke om de kennelijk ongegronde of buitensporige aard van het verzoek aan te tonen. Opname van tarieven in legesverordening ligt niet meer voor de hand, mede gelet op mogelijkheid b.

Titel 1, hoofdstuk 14 (Markten) vervalt en is overgebracht naar een nieuw hoofdstuk 5 (Marktstandplaatsen) in titel 3. Het Europese Hof van Justitie heeft namelijk beslist dat detailhandel in goederen een 'dienst' is in de zin van de Dienstenrichtlijn (HvJEU 30 januari 2018, C-31/16 (Appingedam), ECLI:EU:C:2018:44). Ook de toelichting is aangepast.

Om dezelfde reden vervalt titel 1, hoofdstuk 15 (Winkeltijdenwet) en is dit hoofdstuk overgebracht naar titel 3, hoofdstuk 6 (Winkeltijdenwet). In de toelichting op dit hoofdstuk noemen wij ook andere jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, zoals het Keck-arrest (HvJEU 24 november 1993, ECLI:EU:C:1993:905, r.o. 16-17), Pelckmans Turnhout (HvJEU 8 mei 2014, C-483/12, ECLI:EU:C:2014:304, punt 25) en Semeraro Casa Uno e.a. (HvJEU 20 juni 1996, C-418/93 e.a., EU:C:1996:242, punt 32). Winkelopeningstijden zijn verkoopmodaliteiten, zodat dit soort maatregelen buiten de werkingssfeer van het vrij goederenverkeer vallen zoals neergelegd in artikel 34 van het VWEU. Door het arrest-Appingedam is onduidelijk of deze verkoopmodaliteit ten aanzien van goederen wel aan het vrije dienstenverkeer (artikelen 56 en 57 VWEU) moet voldoen. De modaliteitenrechtspraak geldt echter (tot nog toe) niet onder de Dienstenrichtlijn, zodat dat er niet aan in de weg staat dat de Dienstenrichtlijn op ontheffingen onder de Winkeltijdenwet van toepassing is.

In de toelichting op titel 1 (Algemeen) hebben wij de verwijzing naar Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 28-01-2014, ECLI:NL:GHARL:2014:494 inzake kruissubsidiëring vervangen door Hoge Raad 13 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:282. De mogelijkheid tot kruissubsidiëring geldt op verordeningenniveau.

In de toelichting op titel 1, hoofdstuk 17 (Telecommunicatie) hebben wij HvJEU 30 januari 2018, C-360/15 (Amersfoort), ECLI:EU:C:2018:44, verwerkt. Het Hof beslist dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op de in hoofdstuk 17 geregelde leges. Wel is artikel 13 van de Machtigingsrichtlijn van toepassing. Dit betekent dat alleen vergoedingen kunnen worden gevraagd die ten doel hebben een optimaal gebruik van de 'telecommunicatiefaciliteiten' te waarborgen. Deze vergoedingen moeten objectief gerechtvaardigd, transparant en niet-discriminerend zijn en in verhouding staan tot het beoogde doel, waarbij rekening dient te worden gehouden met de doelstellingen van artikel 8 van de richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten ('kaderrichtlijn'). De Nederlandse rechter moet gaan beoordelen of de legesheffing hieraan voldoet.

Op verschillende plaatsen in de toelichting waar de Dienstenrichtlijn wordt genoemd, hebben wij ook verwezen naar deze uitspraak van het Europese Hof van Justitie. Het Hof heeft zich niet uitgelaten over de prejudiciële vraag van de Hoge Raad of de Dienstenrichtlijn van toepassing is op de heffing van leges.

In de toelichting op titel 2, onder 'Opschorten invorderingsbevoegdheid bij verouderd bestemmingsplan', verwijzen wij naar de op 1 juli 2018 in werking getreden artikelen 3.1a en 3.38a Wet ruimtelijke ordening. Op grond hiervan geldt de legessanctie van artikel 3.1, vierde lid, Wro niet als het bestemmingsplan of de beheersverordening elektronisch raadpleegbaar is. Ook verwijzen wij naar een uitspraak van Hof 's-Hertogenbosch dat heeft beslist dat de legesheffing in stand blijft als een tijdig vastgesteld nieuw bestemmingsplan later wordt vernietigd (Hof 's-Hertogenbosch 26 april 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018).

In de toelichting op titel 2, onderdeel 2.1.1.1 en 2.1.1.2 (begripsomschrijvingen aanlegkosten en bouwkosten) is Hof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1360, verwerkt. Het hof beslist hierin dat met de bekendmaking van de Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken 2012 (UAV 2012) in de Staatscourant (Stcr. 2012, 1567) en op overheidswebsites de kenbaarheid ervan voldoende verzekerd is (beslissing in hoger beroep op Rechtbank Noord-Nederland 8 november 2016, nr. 15/1017, ECLI:NL:RBNNE:2016:4896).

In de toelichting op titel 2, hoofdstuk 5 (teruggaaf leges omgevingsvergunning) verwijzen wij voor teruggaafmogelijkheden in verband met te treffen duurzaamheidsmaatregelen naar de VNG-publicatie [Legesheffing als instrument om duurzaamheidsdoelen te realiseren](#) (9 mei 2018).

#### **Modelregeling kwijtschelding gemeentelijke belastingen**

De wijziging betreft het herstel van een omissie. Abusievelijk werd in artikel 3, eerste lid enkel verwezen naar artikel 16, tweede lid, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. Dit moet zijn artikel 16, eerste en tweede lid.

#### **Model-Leidraad invordering gemeentelijke belastingen**

De wijzigingen betreffen de halfjaarlijkse aanpassing in verband met de wijzigingen van de Rijksleidraad.

#### **Bijlagen**

- Wijzigingsbesluit Verordening leges
- Wijzigingsbesluit Regeling kwijtschelding gemeentelijke belastingen
- Wijzigingsbesluit Leidraad invordering gemeentelijke belastingen
- Was-woord-tabel

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens  
Algemeen directeur