

Raadsmemo

Uitspraak Gerechtshof Den Haag

aan: de raad van de gemeente Teylingen
datum: 22 mei 2020
zaaknummer: -
portefeuillehouder: Marlies Volten
behandelend ambtenaar: Arie Koornneef

Inhoud mededeling

Met een raadsmemo, d.d. 14 mei 2020, bent u op de hoogte gebracht van de uitspraak van het Gerechtshof van 12 mei 2020, waarbij de gemeente Teylingen is veroordeeld tot terugbetaling van een gedeelte van de ozb aan een ondernemer. Deze uitspraak is spoedshalve (integraal) toegezonden, omdat wij het van groot belang vinden dat u daarvan zo snel mogelijk kennis kon nemen. Het spoedeisend karakter van deze informatie, stond een zorgvuldige analyse van de uitspraak niet toe.

In dit memo gaan wij nader in op de inhoud van de uitspraak en de gevolgen van die uitspraak. Eerst wordt onder het kopje 'Samenvatting' in niet juridische taal de inhoud van de uitspraak vermeld. Daarna zullen wij de uitspraak (op onderdelen) aanstippen en eventueel voorzien van een korte 'annotatie'.

Zoals u hebt kunnen lezen heeft de uitspraak betrekking op een geschil dat door één belanghebbende, een besloten vennootschap (onderneming), bij het Gerechtshof aanhangig is gemaakt.

Samenvatting

Door een onderneming, gevestigd te Voorhout, is beroep en (later) hoger beroep ingesteld tegen opgelegde aanslagen onroerendezaakbelasting (OZB). Het geschil heeft betrekking op de vraag of de aanslagen tot een te hoog bedrag zijn vastgesteld. Het Gerechtshof Den Haag, hierna ook te noemen: "**het Hof**", heeft uitgesproken dat de aanslag(en) inderdaad te hoog waren vastgesteld. De betrokken onderneming heeft daarom recht op teruggave van de teveel betaalde ozb belasting. De conclusie van het Hof is eigenlijk tot stand gekomen als gevolg van de zogenaamde 'retributieregeling'. De 'retributieregeling', die uitgevoerd werd door de Stichting Ondernemersfonds Teylingen (SOT), hield samengevat in dat een bepaalde categorie eigenaren en gebruikers van bedrijfspanden (categorie 1) in aanmerking kwamen voor een '(gedeeltelijke) teruggaaf' van de OZB. Een andere categorie eigenaren en gebruikers van bedrijfspanden (categorie 2) kwam niet in aanmerking voor een '(gedeeltelijke) teruggaaf. Hierdoor wordt onderscheid gemaakt tussen bepaalde categorieën eigenaren en gebruikers die volgens de Gemeentewet niet is toegestaan. Dus het probleem dat is ontstaan wordt veroorzaakt door de zogenaamde 'retributieregeling'. Een simpele oplossing zou zijn om de 'retributieregeling' niet (meer) toe te passen of ongedaan te maken. Daarvan zegt het Hof dat dit geen optie is omdat belanghebbende dan geen zekerheid heeft dat hij de teveel betaalde OZB ook echt terugkrijgt. Om die zekerheid wel te krijgen heeft het Hof daarom bepaald dat de aanslagen OZB voor de belanghebbende die hoger beroep heeft ingesteld moeten worden verminderd. De Verordening

onroerende-zaakbelasting Teylingen is door het Hof niet onverbindend verklaard. Dus de verordening is gewoon in stand gebleven.

Hieronder zal de inhoud van de uitspraak van het Hof een meer juridisch accent krijgen.

Inhoud uitspraak Gerechtshof en annotatie

1. Het Gerechtshof Den Haag heeft uitspraak gedaan in een zaak die was aangespannen door een onderneming. Het geschil had betrekking op de vraag of de heffingsambtenaar de aanslagen onroerende zaakbelasting (OZB) tot te hoge bedragen heeft opgelegd.
2. Eerder is hetzelfde geschil voorgelegd aan de Rechtbank Den Haag, hierna ook te noemen: "de Rechtbank". In het bijzonder was in het geschil of de Verordening vanwege het vastgestelde (verhoogde) OZB-tarief voor niet-woningen (bedrijfspannen), voor zover dit is geschied in verband met de financiering van het ondernemersfonds, verbindend is.
3. De Rechtbank overweegt dat de vaststelling van het OZB-tarief een zelfstandige bevoegdheid is van de gemeenteraad. De belastingrechter is in beginsel niet bevoegd om over de tarieven te oordelen, tenzij de tariefstelling of tariefstijging in strijd is met een hogere wettelijke regeling, leidt tot willekeurige of onredelijke belastingheffing die de wetgever bij het toekennen van de bevoegdheid niet op het oog kan hebben gehad, dan wel in strijd is met enig rechtsbeginsel.
4. De Rechtbank Den Haag concludeert als volgt: "Niet gebleken is dat de in de Verordening opgenomen OZB-tarieven voor niet-woningen in strijd met de relevante wettelijke bepalingen zijn vastgesteld. In hetgeen belanghebbende heeft aangevoerd ziet de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van een willekeurige of onredelijke belastingheffing, dan wel van strijd met enig rechtsbeginsel. Het staat de gemeente immers vrij om de opbrengsten van een algemene belasting ter verwerving van inkomsten door de gemeente, zoals de OZB, te besteden aan het ondernemersfonds."
5. Deze overweging van de Rechtbank wordt door het Hof niet besproken en blijft daarom in stand. Het staat de gemeente dus vrij om de opbrengsten van een algemene belasting te besteden aan (bijvoorbeeld) het ondernemersfonds.
6. Ook zegt de Rechtbank nog het volgende: "Anders dan eiseres stelt, is in het kader van de uitvoering van de retributieregeling geen sprake van omzeiling van de rechterlijke controle door de belastingrechter. De restitutieregeling betreft immers geen belastingheffing."
7. Hier denkt het Hof principieel anders over. Het Hof beoordeelt hetgeen de gemeentelijke wetgever (uiteindelijk) heeft willen bereiken.
8. De Rechtbank toetst op deze wijze aan het eindresultaat. Het Hof let vooral op hetgeen de gemeentelijke wetgever heeft beoogd te bewerkstelligen. In relatie hiertoe legt het Hof het accent op de respectieve besluiten van de gemeenteraad en de daaraan ten grondslag liggende argumenten (zie rechtsoverwegingen 2.4, 2.5 en 2.8).
9. Bij de beoordeling van het geschil merkt het Hof allereerst op dat in de wettelijke bepalingen (artikel 220 e.v. Gemeentewet) aan de gemeenteraad niet de

bevoegdheid is gegeven om de OZB-tarieven verder te differentiëren dan in die bepalingen is voorzien.

10. Dit betekent volgens het Hof dat het niet is toegestaan dat een bepaalde categorie eigenaren en gebruikers (categorie 1) van onroerende zaken (bedrijfspanen) uiteindelijk minder OZB betalen dan de wettelijk verschuldigde belasting op grond van de belastingverordening. Een andere categorie (namelijk categorie 2) heeft dat 'belastingvoordeel' niet. Dit is een onderscheid dat volgens het Hof niet is toegestaan.
11. Het onderscheid tussen categorie 1 en categorie 2 resulteert volgens het Gerechtshof Den Haag tevens tot een ongelijke behandeling van belastingplichtigen. De door de gemeenteraad genomen besluiten kunnen deze ongelijke behandeling niet rechtvaardigen.
12. Het Hof heeft hiermee een principiële uitspraak gedaan, zeker gelet op het tegenovergestelde standpunt van de Rechtbank Den Haag in deze procedure. Zo bezien gaat het in wezen om de vraag hoeveel beleidsruimte de gemeente ter zake heeft, en hoeveel vrijheid de rechter heeft om daarin in te grijpen. Normaliter baseert een Gerechtshof zich bij zo'n principiële uitspraak ook op eerdere jurisprudentie, bij voorkeur van de Hoge Raad. Dat laat het Hof in dit geval achterwege.

Gevolgen uitspraak Gerechtshof Den Haag voor opgelegde belastingaanslagen

13. Tegen nog op te leggen aanslagen onroerende-zaakbelasting bestaat de mogelijkheid om de heffing in een fiscale procedure te bestrijden. Voor zover aanslagen zijn opgelegd waartegen geen bezwaar en/of beroep is ingesteld, geldt dat deze onherroepelijk vaststaan. Deze aanslagen kunnen derhalve binnen de mogelijkheden van het administratieve recht niet (meer) met succes worden bestreden.
14. De vraag is vervolgens of belanghebbenden voor aanslagen die onherroepelijk vaststaan zich in een civiele procedure kunnen beroepen op onverschuldigde betaling, ongerechtvaardigde verrijking of onrechtmatige (overheids)daad. Uitgaande van de leer van de formele rechtskracht lijken de mogelijkheden hiertoe beperkt.
15. De leer van de formele rechtskracht is door de Hoge Raad als volgt geformuleerd. Wanneer tegen een beschikking (in dit geval een belastingaanslag) een met voldoende waarborgen omklede administratiefrechtelijke rechtsgang heeft opengestaan en deze beroepsgang niet is gebruikt, dient de burgerlijke rechter ervan uit te gaan dat die beschikking zowel wat haar wijze van totstandkoming als wat haar inhoud betreft in overeenstemming is met de desbetreffende wettelijke voorschriften en algemene rechtsbeginselen (HR 17 december 1999, ECLI:NL:1999:AA3880 Groningen/Raatgever en HR 11 maart 2005, NJ 2005/170 subsidiefraude). Een cruciaal arrest van de burgerlijke kamer van de Hoge Raad is het arrest Vulhop, HR 16 oktober 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0718.
16. De essentie van het arrest Vulhop is: Op basis van een onverbindend verklaarde verordening geheven belasting kan niet via de burgerlijke rechter worden teruggevorderd. De Verordening onroerende-zaakbelasting Teylingen is niet onverbindend verklaard. Dit ondersteunt de opvatting dat het terugvorderen van de teveel betaalde OZB langs civielrechtelijke weg naar verwachting geen

succesvolle begaanbare weg is.

17. Het hiervoor gestelde over de mogelijkheid een civiele procedure te volgen, is een breed gedragen verdedigbare opvatting. Maar een definitieve onweerlegbare conclusie is, gelet op hetgeen in de literatuur hierover is vermeld, niet te trekken. De mogelijkheid dat de teveel betaalde OZB via een civielrechtelijke procedure met succes kan worden gevorderd, blijft dus (theoretisch) bestaan.

Het vervolg op de uitspraak van het Hof

18. Wij zullen eerst nagaan of in het (recente) verleden naar belanghebbenden (rechtens relevante) toezeggingen zijn gedaan die voor het vervolg op de uitspraak van het Hof van belang kunnen zijn.
19. Vervolgens beraden wij ons, in overleg met Belastingen Bollenstreek, op de verschillende mogelijkheden in relatie tot de uitspraak van het Hof. Daarbij zullen wij op korte termijn in kaart brengen:
 - a. welke consequenties het heeft indien aan de uitspraak van het Hof door ons geen verdere gevolgen worden verbonden;
 - b. in hoeverre een beroep in cassatie bij de Hoge Raad zinvol en/of wenselijk is;
 - c. welke mogelijkheden open staan om met partijen tot een passende oplossing te komen, waarbij ten aanzien van belanghebbenden (zoveel mogelijk) recht wordt gedaan aan de uitspraak van het Hof.

Wij zullen u zo spoedig mogelijk over het verdere verloop informeren.
