

Onderwerp: Onderzoek Groene Leges

1. Vraagstelling

In Gooise Meren heeft de raad gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheden om bij aanvragen om vergunningen duurzame ontwikkelingen te stimuleren door een lagere legesheffing toe te passen. Dit worden ook 'groene leges' genoemd.

2. De aard van de leges

De aard van de legesheffing is kostenverhaal. Het streven is gericht op een kostendekking van 100%. Iedere vorm van vermindering van leges, zonder dat de verhaalbare kosten afnemen, doet afbreuk aan de aard van de leges en het streven naar 100% kostendekking.

3. Huidige kaders gemeente Gooise Meren

Huidige Legesverordening 2023

De huidige legesverordening kent in artikel 4 sub g. en h. een vrijstelling voor zonnepanelen/collectoren. Deze artikelen luiden als volgt:

Artikel 4 Vrijstellingen

Leges worden niet geheven voor:

- g. collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking voor percelen gelegen binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht en bij een beschermd monument;*
- h. collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking indien niet geplaatst op of geïntegreerd in een dak voor percelen gelegen bij en in de directe omgeving van een woning, bedrijfswoning of dienstwoning en die bedoeld zijn voor het eigen gebruik van de woning, bedrijfswoning of dienstwoning.*

Met betrekking tot de in artikel 4 onder c, g en h genoemde vrijstellingen zijn geen leges verschuldigd voor het voeren van de afwijkingsprocedure als bedoeld in artikel 2.1 eerste lid, onder a. onder 1º, van de Wabo (binnenplanse afwijking en artikel 2.1, eerste lid, onder a, onder 2º van de Wabo (buitenplanse afwijking).

Met betrekking tot de in artikel 4 onder c, g en h genoemde vrijstellingen zijn leges verschuldigd voor het voeren van de aanvraag voor bouwwerken (nog niet gerealiseerde) ter ondersteuning van de zonnepanelen en het voeren van de afwijkingsprocedure als bedoeld in artikel 2.1 eerste lid, onder a. onder 3º, van de Wabo (uitgebreide procedure) en het toetsen van de welstand.

4. Wettelijke bepalingen duurzaamheidsmaatregelen

Vanuit verschillende invalshoeken belichten wij de wettelijke kaders. Kaders die algemeen gelden rondom de leges en (nieuwe) wettelijke kaders gericht op verduurzaming.

a. Woningwet en Bouwbesluit

In de Woningwet is bepaald dat de gemeentelijke bevoegdheid voor het vaststellen van verordeningen niet mag worden toegepast voor onderwerpen waarvoor een algemene maatregel van bestuur geldt. Dat betekent dat gemeenten in hun verordeningen niet mogen afwijken van het Bouwbesluit door bijvoorbeeld andere toetsingsnormen toe te passen. Hieruit volgt dat een gemeentelijke regeling voor het stimuleren van duurzaamheid de vrijblijvendheid moet waarborgen.

b. Gemeentewet en legesverordening

Omdat gemeenten een ruime beleidsvrijheid hebben bij het opstellen van hun verordeningen, zal de belastingrechter zich in eventuele procedures terughoudend opstellen. Sinds de invoering van de "nieuwe vrijheid" voor gemeentelijke belastingen in 1995, hebben gemeenten immers meer mogelijkheden om

tariefdifferentiatie toe te passen bij gemeentelijke belastingen. Deze vrijheid werd met name mogelijk gemaakt voor het stimuleren van milieubewust gedrag. Belangrijk blijft de bepaling in de Gemeentewet, dat de leges maximaal kostendekken mogen zijn.

c. Gemeentewet en bekostiging van groene Leges

De belangrijkste mogelijkheden voor bekostiging is kruissubsidiëring of de inzet van de algemene middelen.

Bekostiging vanuit de algemene middelen heeft als nadeel dat er minder budget beschikbaar is voor andere taakvelden.

Bij het toepassen van kruissubsidiëring binnen de legesverordening zullen andere tarieven verhoogd moeten worden om vast te houden aan de 100% kostendekking. Een nadeel dat hiermee samenhangt is dat het voordeel voor de aanvragers van duurzame initiatieven, via de kruissubsidiëring van de Groene Leges betaald wordt door de aanvragers die deze duurzame maatregelen niet kunnen financieren.

d. Bouwbesluit en BENG-eisen

Op 24 december 2019 is de wijziging van het Bouwbesluit 2012 met de definitieve BENG-eisen vastgesteld. Met deze wijziging worden met ingang van 2021 de EPC-eisen vervangen door de eisen voor Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG). Dat betekent dat met ingang van 2021, nieuwe gebouwen aan de BENG-vereisten moeten voldoen. De vraag doet zich voor of met Groene Leges voor deze (nieuwe) bouwactiviteiten nog resultaat te behalen valt.

e. Bouwbesluit en Milieuprestatie voor gebouwen (MPG)

Met ingang van 1 juli 2021 is het Bouwbesluit gewijzigd om daarmee regels voor de Milieu Prestatie voor Gebouwen (MPG) aan te scherpen, gericht op het meer circulair en milieuvriendelijker bouwen.

Stapsgewijs worden de regels aangescherpt met het streven dat geldende de norm voor milieuprestaties uiterlijk in 2030 gehalveerd is. Momenteel is nog in onderzoek, hoe de wettelijke eisen verder verbreed kunnen worden van deze huidige regels voor nieuwbouw naar regels voor renovaties en naar andere gebruiksfuncties dan alleen wonen.

5. **Verduurzamingsmethoden**

De zogenaamde groene Leges in het kader van beleid gericht op het verduurzamen, staan al enige tijd bij veel gemeenten op de agenda. Verschillende gemeenten hebben regelingen getroffen. Het succes is wisselend en de meeste gemeenten hebben inmiddels deze regels weer afgeschaft of (sterk) aangepast. Kijkend naar de groene Leges maakt circa 10% van de gemeente daar gebruik van.

Belangrijke reden voor het in meer of mindere mate terugdraaien van deze regelingen is het feit dat verduurzaming voor een deel wettelijk is geregeld, zie de BENG-vereisten en de MPG.

De VNG heeft in 2018 (!!) een uitwerking gepubliceerd van alternatieve bepalingen die in de legesverordening kunnen worden opgenomen om deze heffing te verduurzamen. In deze uitwerking kwam de VNG tot de conclusie dat een fiscale maatregel juridisch houdbaar is, omdat de wetgever het mogelijk heeft gemaakt om de legesheffing af te stemmen op het gemeentelijke beleid. De VNG kiest in die uitwerking om de drempel voor duurzame initiatieven weg te nemen of te verlagen door een teruggaaf van leges in te voeren. Met deze aanpak wordt na afronding van de activiteiten voor bepaalde leges teruggaaf verleend, wanneer blijkt dat duurzaam is gebouwd of verbouwd. De invoering van de Omgevingswet heeft géén invloed op deze aanpak, zodat in de model legesverordening onder de Omgevingswet deze methode in de toelichting opnieuw wordt gesuggereerd. In de bijlage 1 hebben wij dit onderdeel uit de toelichting op de modelverordening overgenomen. Overigens merken wij op dat de VNG in de nieuwe modelverordening leges 2024 hiervoor geen artikelen heeft opgenomen.

Kijkend naar de verduurzamingsmethoden kiezen gemeenten in de praktijk meestal voor andere vormen van Groene Leges dan gesuggereerd door de VNG. Wij zetten de mogelijkheden op een rij.

a. Vrijstelling

Zoals bij de gemeente Gooise Meren, wordt het vrijstellen van leges het meest toegepast voor het aanvragen van een omgevingsvergunning voor zonnepanelen. Andere activiteiten waarvoor vrijstellingen worden verleend zijn onder meer: verbouwingen met een nul-op-de-meterresultaat, het plaatsen van buitenunits voor warmtepompen en het aanbrengen van isolerend glas.

Een vrijstelling is de meest vergaande variant van Groene Leges. Met een vrijstelling is er géén legesheffing, terwijl er wél sprake is van een belastbaar feit: het in behandeling nemen van de aanvraag. Voor het toepassen van een vrijstelling geldt dat deze objectief te rechtvaardigen moet zijn. Er mag geen strijd ontstaan met het gelijkheidsbeginsel wat zou leiden tot een onverbindende verordening. Dergelijke vrijstellingen zijn nog niet door de rechter getoetst.

b. Korting

Bij een korting wordt de legesaanslag voor een bepaalde bouwactiviteiten verminderd. Gemeenten kiezen voor een percentuele korting of voor een vast bedrag. Bij een percentuele korting wordt vaker het daadwerkelijk legesbedrag gemaximeerd. Het percentage ligt veelal tussen de 25% en 75%. In het kader van het toezicht dient geconstateerd te worden of de duurzaamheidsmaatregelen gerealiseerd zijn, zodat de korting kan worden verleend.

Het toepassen van een korting in de legesverordening was eerder niet toegestaan, maar vanuit het stimuleren van duurzaamheidsmaatregelen wordt deze gerechtvaardigd. Ook deze aanpak is nog niet door de rechter getoetst.

c. Teruggaaf

Als gesteld wordt teruggaaf gesuggereerd in de toelichting op de modelverordening van de VNG. Daarbij wordt het verschuldigde legesbedrag in zijn geheel op aanslag gebracht. De initiatiefnemer kan (meestal) gelijktijdig met het doen van de aanvraag van de omgevingsvergunning, om teruggaaf verzoeken van de geheven leges. De teruggaaf wordt verleend indien in het kader van het toezicht geconstateerd is dat de duurzaamheidsmaatregelen gerealiseerd zijn. Deze maatregel kan verder aantrekkelijk gemaakt worden door uitstel van betaling te verlenen voor deze leges.

d. Subsidie

Kijkend naar subsidies zien wij twee vormen. Subsidies die expliciet gericht zijn op duurzaamheidsmaatregelen en het subsidiëren van (een deel) van de legesaanslag. De eerste categorie heeft geen relatie met de leges. Het stimuleren van duurzaamheidsdoelen gebeurt vanuit gemeentelijk beleid. Er bestaat vrijheid om criteria te stellen wanneer subsidie wordt verstrekt. Daarnaast kan het maximale subsidiebudget worden bepaald.

Bij de tweede categorie worden de verschuldigde leges volledig geheven. Vervolgens wordt op verzoek van de initiatiefnemer subsidie verstrekt voor (een deel) van de legesaanslag wanneer gebleken is dat aan de subsidievoorwaarden is voldaan. Materieel hetzelfde effect als de teruggaaf, maar dan buiten de fiscaliteit gehouden en daarmee uit het zicht van de belastingrechter. Het nadeel voor de aanvrager van deze tweede variant is dat in eerste instantie leges betaald moet worden én vervolgens een subsidieaanvraag moet worden gedaan waarna (een deel) van de leges weer worden terugbetaald. Het voordeel voor de gemeente is dat het maximale subsidiebudget kan worden bepaald. Bij de andere vormen is dit niet mogelijk. De tweede categorie subsidies heeft samen met de korting en de teruggave, als nadeel dat het daadwerkelijk realiseren van maatregelen tijdens het toezicht vastgesteld moet worden.

6. Conclusies

Het inzetten van gemeentelijke belastingen om het gedrag te beïnvloeden wordt sinds jaar en dag toegepast. In 1995 is juist hierom de Gemeentewet gewijzigd. Het inzetten van de legesheffing voor het stimuleren van duurzaamheidsmaatregelen is daarom een begrijpelijke reflex. De invoering hiervan is te realiseren door het aanpassen van de legesverordening, waarbij de VNG voor bepaalde methoden een modelregeling heeft opgesteld. Daarbij worden, om te voldoen aan de objectieve rechtvaardiging om verschil te maken in de belastingheffing, veelal gedetailleerde technische criteria gehanteerd waarop door de gemeente moet worden toegezien.

Bij gemeenten met een groene legesregeling, worden echter geen grote resultaten geboekt. Veel gemeenten zien geen stijging in het aantal aanvragen en bij sommige gemeenten blijft het gereserveerde budget zo goed als onbenut. Groene Leges hebben geen opvallend positief effect op het verduurzamen van bouwwerken. Daarmee is het nut van regelingen voor groene Leges nog niet bewezen. Deze worden beschouwd als een

groene pluim en hebben ook wel het cadeau-effect. In het geval er een groot verschil bestaat tussen de grootte van de investering en het bedrag van de incentive, gaat daar geen stimulans van uit.

Nadelig effect kan zijn dat groene Leges géén gelijke kansen biedt voor alle inwoners, het voordeel valt veelal bij de initiatiefnemers die de duurzame maatregelen ook zonder een groene pluim kunnen financieren.

In het geval de kosten van de groene Leges gedekt worden met het toepassen van kruissubsidiëring binnen de legesverordening, wordt het voordeel voor de aanvragers van duurzame initiatieven betaald door de aanvragers die deze maatregelen zelf niet kunnen financieren.

Sinds 2021 worden duurzaamheidsmaatregelen afgedwongen via de bouwregelgeving, zoals de BENG-vereisten en de MPG. Deze maatregelen zijn voornamelijk gericht op nieuwbouw en respectievelijk op woningen, zodat daarbij de inzet van Groene Leges overbodig is geworden.

Alleen bij bestaande gebouwen of voor het faciliteren van bepaalde specifieke duurzaamheidsmaatregelen kunnen stimuleringsmaatregelen mogelijk uitkomst bieden. Kijkend naar de voor- en nadelen van de geschetste verduurzamingsmethoden, ligt de inzet van subsidies die gericht zijn op specifiek aangewezen duurzaamheidsmaatregelen dan het meest voor de hand.

Bijlage 1. Toelichting Model legesverordening van de VNG i.v.m. de Omgevingswet (1 juli 2023)

Teruggaaf in verband met het realiseren van duurzaamheidsmaatregelen

De legesverordening kan worden gebruikt als instrument om duurzaamheidsdoelen te realiseren. De gemeente wil bijvoorbeeld een bijdrage leveren aan de verbetering van het klimaat en de vermindering van de CO₂-uitstoot. Een belangrijke bijdrage aan deze doelstelling kan worden geleverd door het realiseren van duurzaamheidsmaatregelen bij bestaande gebouwen en nieuwbouw, door de bouw van zonneparken en windturbines en door de aanleg van (verzwaarde) elektriciteitsnetwerken en warmtenetten. In veel gevallen is voor het verrichten van deze duurzaamheidsmaatregelen een omgevingsvergunning nodig (bouwactiviteit, aanlegactiviteit, buitenplanse omgevingsplanactiviteit). De leges die de gemeente hiervoor heft, werken kostenverhogend en vormen een drempel om tot het nemen van duurzaamheidsmaatregelen over te gaan. De wetgever heeft het mogelijk gemaakt de legesheffing af te stemmen op het gemeentelijke beleid, zoals zij dat heeft geformuleerd op het gebied van de energietransitie.

De gemeente kan genoemde drempel wegnemen of verlagen door een teruggaaf van bepaalde leges te verlenen voor die gevallen waarin een omgevingsvergunning is verleend en waarin na afronding van de activiteiten blijkt dat duurzaam is gebouwd of verbouwd, dan wel een collectieve voorziening voor duurzame energieopwekking is gerealiseerd.

De VNG heeft voor de volgende duurzaamheidsmaatregelen modelteruggaafbepalingen geformuleerd:

- Bestaande woningen isoleren
- Renovatie tot nul-op-de-meter-woning
- Plaatsen van zonnepanelen op daken of aan gevels
- Aanbrengen van een begroeid dak
- Buitenunit voor een warmtepomp
- Plaatsing zonnecollectoren voor zonneboiler
- Energiezuinige nieuwbouw
- Bouw van zelfstandige, grondgebonden zonnepanelen
- Bouw van windturbine(s)
- Aanleg (verzwaard) elektriciteitsnet of een warmtenet

De modelteruggaafbepalingen zijn te vinden op <https://vng.nl/files/vng/20180509-legesverordening-als-instrument-duurzaamheidsbevordering.pdf> en moeten in overeenstemming worden gebracht met de nieuwe structuur van de tarieventabel van de legesverordening. De teruggaafbepalingen kunnen worden ingevoegd na artikel 2.59.

De legesteruggaaf heeft uitsluitend betrekking op de leges voor de activiteiten bouwen, aanleggen of buitenplannen afwijken en voor zover deze de duurzaamheidsmaatregel(en) betreffen en ziet niet op eventuele andere activiteiten.