

Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dinkelland houdende regels omtrent Groene Leges als instrument om duurzaamheidsdoelen te realiseren in Noordoost Twente

Behorend bij besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dinkelland d.d. 24-12-2019

Inleiding

Als maatschappij hebben wij de opgave om te verduurzamen. De gemeenten in Noordoost Twente (NOT) willen in het kader van de grootschalige energietransitie 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 en door de bouw van bijvoorbeeld zonneparken en windturbines.

Als basis hiervoor geldt een verkenning naar de haalbaarheid van grootschalige energietransitie (zonnevelden, wind, geothermie, waterstof, etc.). Uitgangspunt is om meer vormen van duurzame energieopwekking toe te passen en het gebruik van fossiele brandstoffen te beëindigen. Daarnaast wordt er gezamenlijk gewerkt aan de warmteplannen waarbij wij wijkgericht de bestaande wijken aardgasloos willen maken. Daarvoor zullen we ook een beroep moeten doen op onze inwoners. Om hen te stimuleren zou het invoeren van "groene leges" een goede bijdrage kunnen leveren aan de noodzakelijke energietransitie.

Uitgangspunt daarbij is: **Wij belonen duurzaam gedrag**

Essentieel hierbij is het stimuleren en faciliteren van duurzame initiatieven. In aanvulling op de bestaande subsidie mogelijkheden zou is een mogelijk volgend effectief instrument een tegemoetkoming in de heffing van leges, zgn. groene leges, voor duurzame initiatieven.

1. Te ondersteunen duurzame ontwikkelingen via legesheffing

Voor de energietransitie waar Nederland voor staat is het onder meer nodig om:

- bestaande woningen te isoleren en te voorzien van zonnepanelen
- woningen/ woonwijken aan te sluiten op een alternatief voor aardgas
- duurzame energieopwekking met een relatief groot ruimtebeslag (zoals zonneparken, windturbines en aardwarmte)

Het isoleren van bestaande woningen en het plaatsen van zonnepanelen op daken of aan gevels zijn activiteiten die eigenaren zelf moeten oppakken. De andere maatregelen, zoals de aanleg van zonneparken en het bouwen van windturbines zijn vooral collectief op te pakken maatregelen. In veel gevallen is voor het verrichten van deze duurzaamheidsmaatregelen een omgevingsvergunning nodig (bouwactiviteit of activiteit afwijking van het bestemmingsplan). Gemeenten heffen leges voor het behandelen van deze vergunningaanvragen. Meestal vormen de bouwkosten de grondslag voor de legesheffing. Waar duurzaamheidsmaatregelen leiden tot hogere bouwkosten, werken deze leges kostenverhogend en vormen deze een drempel om tot het nemen van duurzaamheidsmaatregelen over te gaan.

Het is mogelijk de legesheffing af te stemmen op het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid op het gebied van de energietransitie. Geen of lagere leges voor vergunningaanvragen voor activiteiten die aan bepaalde duurzaamheidscriteria voldoen of die passen binnen de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen, kan een financiële prikkel voor inwoners en organisaties zijn om (sneller) tot het nemen van bepaalde duurzaamheidsmaatregelen over te gaan. Men spreekt in dit verband ook wel van 'vergroening van de leges'.

2. Uitwerking in de verordening leges

De uitwerking in de legesverordening kan op verschillende manieren plaatsvinden, zoals:

- een gehele of gedeeltelijke vrijstelling van leges als zich een in de verordening omschreven omstandigheid (bouwactiviteit bestaande uit duurzaamheidsmaatregelen) voordoet;
- een vermindering van leges (lagere leges) als een bouwactiviteit bepaalde duurzaamheidsmaatregelen omvat;

- een gehele of gedeeltelijke teruggaaf van leges als na het gereedkomen van de bouwactiviteit aan bepaalde duurzaamheidscriteria is voldaan. Formeel-juridisch leidt de teruggaaf niet tot vermindering van het gevorderde legesbedrag, maar tot een teruggaaf die bij afzonderlijke beschikking wordt vastgesteld.

De teruggaaf van leges na het gereedkomen van de bouwactiviteit vinden wij als maatregel het meest zuiver, omdat dan vaststaat dat de duurzaamheidsmaatregelen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. De gehele of gedeeltelijke teruggaaf in combinatie met uitstel van betaling bewerkstelligt hetzelfde als een gehele of gedeeltelijke vrijstelling dan wel een vermindering van de leges (lagere leges). Door het verlenen van uitstel van betaling voor het legesbedrag waarvoor na realisatie van de duurzaamheidsmaatregelen aanspraak op teruggaaf bestaat, werpen de leges geen drempel meer op om deze maatregelen te treffen.

Dit kan heel goed toegepast worden voor het bouwen van woningen of winkels o.i.d. Echter, voor een initiatief is het nu alsnog een drempel en risico. Het kan namelijk zo zijn dat na het verkrijgen van een omgevingsvergunning de SDE subsidie niet wordt verkregen. Zo betaald het initiatief 100% van de leges met 0% van de opbrengst. Meestal moeten er ook nog meerdere onderzoeken plaatsvinden (flora, fauna & geluid ed.) Dit vormt op zichzelf al een garantie dat men het realiseert.

Gekozen wordt voor:

- A. 50% of 100%teruggave op de leges bij de realisatie van duurzame bouwactiviteiten tot een maximum bedrag van € 10.000;
- B. 50% teruggave op de leges voor een duurzaam initiatief zoals zonneveldenparken en windturbines met een maximaal bedrag aan leges van € 50.000.

Door geen mix van vrijstellingen, verminderingen of teruggaven op te nemen, maar alleen een teruggaafregeling en een maximaal bedrag aan leges, wordt de regeling bovendien eenduidiger en overzichtelijker.

Hoofdstuk 5 van titel 2 van de tarieventabel van de modelverordening leges van de VNG bevat de teruggaafbepalingen die verband houden met de omgevingsvergunning. Deze modelverordening vormt de basis van de gemeentelijke legesverordening. De teruggaafregeling in verband met het realiseren van duurzaamheidsmaatregelen moet worden opgenomen in de nieuwe onderdelen 2.5.4 tot en met 2.5.7. De bestaande onderdelen 2.5.4 en 2.5.5 worden dan vernummerd tot 2.5.8 en 2.5.9. Zie de bij deze Uitwerking behorende bijlage voor de tekst en de toelichting.

Teruggaaf in verband met het realiseren van duurzaamheidsmaatregelen

Als bij renovatie of nieuwbouw bepaalde duurzaamheidsmaatregelen vergunningplichtig zijn, bestaat aanspraak op teruggaaf van (een gedeelte van de) leges voor de activiteiten bouwen.

De teruggaaf wordt berekend over het geheel verschuldigde legesbedrag voor de omgevingsvergunning activiteit bouwen. Bij de bouw van energieopwekkingsystemen (zonneparken, windturbines) geldt dit ook.

De legesteruggaaf heeft uitsluitend betrekking op de leges voor de activiteit bouwen of activiteit afwijking van het bestemmingsplan en voor zover deze de duurzaamheidsmaatregel(en) betreffen en ziet niet op eventuele andere activiteiten/onderdelen.

In de bijlage zijn voor de volgende duurzaamheidsmaatregelen teruggaafbepalingen geformuleerd:

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

3. Uitvoeringspraktijk

Veel bouwplannen ondergaan wijzigingen vóór of tijdens de uitvoering. Om die reden worden de leges pas (geheel of gedeeltelijk) teruggegeven na gereedmelding van de activiteiten en na controle dat de maatregelen op het juiste niveau van duurzaamheid zijn uitgevoerd. De oorspronkelijk opgelegde legesheffing blijft in stand; de heffingsambtenaar neemt een afzonderlijke voor bezwaar vatbare teruggaafbeschikking.

De legesteruggaaf is dus gekoppeld aan de realisatie van de duurzaamheidsmaatregelen. Een aanvraag tot het verkrijgen van de teruggaaf kan worden gedaan binnen zes weken na realisatie.(artikel 242

Gemeentewet). De heffingsambtenaar kan de legesteruggaaf ook ambtshalve verlenen (artikel 65, eerste lid, tweede volzin, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen).

4. Groene Leges versus subsidie

Naast de fiscaal-juridische aspecten is ook het feitelijke effect van de maatregel van belang. Het is niet doelmatig om een maatregel in de verordening op te nemen die in de praktijk niet of nauwelijks wordt toegepast, bijvoorbeeld omdat voor de omschreven vergroeningsactiviteiten geen vergunning noodzakelijk is.

Leges worden geheven voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Teruggaaf kan daarentegen pas plaatsvinden na gereedmelding van de bouw. Er zal immers controle moeten plaatsvinden of er voldaan is aan de verduurzamingscriteria waardoor recht op teruggaaf bestaat. De heffingsambtenaar moet een teruggaafbeschikking nemen al dan niet op aanvraag van de legesplichtige dan wel ambtshalve. Normaliter zijn hierbij de verschuldigde leges al voldaan. Er bestaat een mogelijkheid om in dit soort gevallen vooraf uitstel van betaling te verlenen ter grootte van het verwachte bedrag van de teruggaaf. Deze uitvoering vraagt echter weer om de nodige handelingen tussen de Wabo medewerker, de heffingsambtenaar en de invorderingsambtenaar.

Mede op grond van bovenstaande overwegingen is de VNG eveneens van mening dat het wel mogelijk is om de legesverordening te gebruiken als instrument om duurzaamheidsdoelen te realiseren. Maar, tegelijkertijd geeft de VNG aan dat de gemeente zich wel zal moeten afvragen of 'vergroening van de leges' het meest geschikte instrument is om duurzaamheidsmaatregelen te stimuleren. De VNG voert daarbij volgende alternatieve maatregelen aan:

- vergunningsvrije maatregelen buiten de bouwaanvraag laten;
- een paraplubepaling in het bestemmingsplan opnemen met als oogmerk minder snel afwijking van het bestemmingsplan bij duurzaamheidsmaatregelen;
- een subsidieregeling

Uitgangspunt is dat de vergroening van de leges alleen van toepassing is op activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Daarmee komen vergunningsvrije maatregelen niet in aanmerking voor een vergoeding.

Een paraplubepaling in het bestemmingsplan zou een mogelijkheid kunnen zijn voor de lange termijn en is pas in beeld als de bewuste bestemmingsplannen worden gewijzigd. Daarnaast dient in de Omgevingsvisie ook aandacht aan dit onderwerp besteed te worden.

Het enige alternatief voor de korte termijn zou een subsidieregeling kunnen zijn. Echter ook bij het opstellen van een subsidieregeling dienen de nodige handelingen tussen de WABO medewerker, en de beheerders van de subsidie binnen de organisatie uitgevoerd te worden. Daarnaast dient ook de Algemene Subsidieverordening ASV aangepast te worden.

Conclusie

Gelet op het vorenstaande dient te worden geconcludeerd dat het invoeren van zowel groene leges als een subsidieregeling extra handelingen met zich meebrengt. Mede gelet op de overwegingen van de VNG wordt, na afstemming met het Gemeentelijk Belastingkantoor Twente (GBT), voorgesteld om toch de legesverordening te gebruiken als instrument om duurzaamheidsdoelen te realiseren.

5. Rechtvaardiging fiscale maatregelen (juridische houdbaarheid)

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. Daarom wil de gemeente genoemde drempel wegnemen of verlagen door een teruggaaf van bepaalde leges te verlenen of een maximaal bedrag aan leges te heffen 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 legesteruggaaf heeft uitsluitend betrekking op de leges voor de activiteiten bouwen of planologische strijdig gebruik en voor zover deze de duurzaamheidsmaatregel(en) betreffen en ziet niet op eventuele andere activiteiten/onderdelen.

6. Groene leges

Om in aanmerking te komen voor groene leges zal aan een aantal criteria moeten worden voldaan. Het gaat hierbij om duurzaamheidsmaatregelen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist.

Mogelijke duurzaamheidsmaatregelen zijn:

- de plaatsing van zonnepanelen in veldopstelling voor het produceren van duurzame energie lager dan 1 MW; (zonnepanelen op daken van particulieren zijn in 90% van de gevallen vergunningvrij);
- energieneutraal (ver)bouwen (nul op de meter);
- warmtenetaansluiting of aansluiting op andere vormen van duurzame energie;
- groene daken en groene gevels met een waterbergende capaciteit van minimaal 18 liter per m² (energiebesparing en klimaatadaptatie);
- het plaatsen van buitenunit voor een warmtepomp, voor zover omgevingsvergunning plichtig;
- het realiseren van zonneparken dan wel het plaatsen van windturbines voor het produceren van duurzame energie.

Het maximum bedrag wat aan korting gegeven kan worden op de leges is € 10.000,- per aanvraag.

Leges grootschalige initiatieven

Uitgangspunt bij het heffen van leges voor het verlenen van een omgevingsvergunning, activiteit bouwen, is dat de leges kostendekkend moeten zijn voor de werkzaamheden die verricht moeten worden om de gevraagde vergunning te kunnen verlenen. Bij grootschalige projecten zoals het realiseren van een zonneveldenpark kunnen de leges zo maar enkel tonnen bedragen. Dat is niet in verhouding tot de werkzaamheden die voor het verlenen van de vergunning moeten worden verricht. Bij de realisatie van bijvoorbeeld een zonneveldenpark of een windturbine stuiten we over het algemeen op weerstand vanuit de samenleving door het instellen van bezwaar- en beroepsprocedures en op een lange doorlooptijd waarbij voldoende ambtelijke capaciteit voorhanden moet zijn.

Gelet op ervaringen is het gerechtvaardigd om voor grootschalige activiteiten het maximum bedrag aan leges op te nemen in de gemeentelijke legesverordening. De gemeenten Dinkelland en Tubbergen kennen in de huidige legesverordening al een maximum bedrag aan leges van € 51.500 (voor 2020 € 51.750). Om die reden wordt voorgesteld om ook in de gemeenten Losser en Oldenzaal hetzelfde bedrag aan leges in te voeren.

De onderdelen 2.5.4.7 en 2.5.4.9 van de "Wijziging tarieventabel verordening leges" zijn voor de gemeenten Dinkelland en Tubbergen dan ook niet van toepassing.

Bijlage 1 Uitwerking in de verordening leges NOT gemeenten Wijziging tarieventabel verordening leges

Onder vernummering van de bestaande onderdelen 2.5.4 en 2.5.5 tot 2.5.8 en 2.5.9 kunnen de volgende onderdelen – subonderdelen naar behoefte – worden ingevoegd:

2.5.4 Teruggaaf in verband met het realiseren van duurzaamheidsmaatregelen

Als een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of activiteit planologisch strijdig gebruik als bedoeld in de onderdelen 2.3.1, 2.3.3 en 2.3.4 is verleend en na het gereedkomen van de activiteit of activiteiten door het college van burgemeester en wethouders is vastgesteld dat een of meer van onderstaande duurzaamheidsmaatregelen is genomen, bestaat aanspraak op teruggaaf van leges. De teruggaaf bedraagt:

2.5.4.1	indien de duurzaamheidsmaatregel bestaat uit het isoleren van bestaande woningen en andere gebouwen	50 %
	van het op grond van de in de aanhef genoemde onderdelen verschuldigde bedrag aan leges voor zover dat betrekking heeft op deze duurzaamheidsmaatregel, <i>met een maximum van</i>	€ 10.000,--
2.5.4.2	indien de duurzaamheidsmaatregel bestaat uit het renoveren van een bestaande woning waardoor die woning een NOM-woning wordt:	50 %
	van het op grond van de in de aanhef genoemde onderdelen verschuldigde bedrag aan leges voor zover dat betrekking heeft op deze duurzaamheidsmaatregel, <i>met een maximum van</i>	€ 10.000,--
2.5.4.3	indien de duurzaamheidsmaatregel bestaat uit de plaatsing van zonnepanelen voor de dekking van het eigen verbruik op het dak, aan de gevel of in de eigen tuin:	100 %
	van het op grond van de in de aanhef genoemde onderdelen verschuldigde bedrag aan leges voor zover dat betrekking heeft op deze duurzaamheidsmaatregel, <i>met een maximum van</i>	€ 10.000,--
2.5.4.4	indien de duurzaamheidsmaatregel bestaat uit het aanbrengen van een begroeid/sedum dak:	50 %
	van het op grond van de in de aanhef genoemde onderdelen verschuldigde bedrag aan leges voor zover dat betrekking heeft op deze duurzaamheidsmaatregel, <i>met een maximum van</i>	€ 10.000,--
2.5.4.5	indien de duurzaamheidsmaatregel bestaat uit het plaatsen van een buitenunit voor een warmtepomp <i>met een geluidsproductie van de luchtunit van maximaal 40 dB</i>	50 %
	van het op grond van de in de aanhef genoemde onderdelen verschuldigde bedrag aan leges voor zover dat betrekking heeft op deze duurzaamheidsmaatregel, <i>met een maximum van</i>	€ 10.000,--
2.5.4.6	indien de duurzaamheidsmaatregel bestaat uit plaatsing van zonnecollectoren voor een zonneboiler	100%
	van het op grond van de in de aanhef genoemde onderdelen verschuldigde bedrag aan leges voor zover dat betrekking heeft op deze duurzaamheidsmaatregel, <i>met een maximum van</i>	€ 10.000,--
2.5.4.7	indien de duurzaamheidsmaatregel bestaat uit de bouw van zelfstandige, grondgebonden zonnepanelen:	
	van het op grond van de in de aanhef genoemde onderdelen verschuldigde bedrag aan leges voor zover	€ 51.750,--

	dat betrekking heeft op deze duurzaamheidsmaatregel worden de leges beperkt tot <i>een maximum van</i>	
2.5.4.9	indien de duurzaamheidsmaatregel bestaat uit de bouw van een of meer windturbines:	
	van het op grond van de in de aanhef genoemde onderdelen verschuldigde bedrag aan leges voor zover dat betrekking heeft op deze duurzaamheidsmaatregel worden de leges beperkt tot <i>een maximum van</i>	€ 51.750,--
2.5.5	Voor de toepassing van onderdeel 2.5.4 wordt verstaan onder:	
	[dB: EPC: [Gj: K: m2: NOM-woning: Rc: W: [Wp: zonnecollector: zonnepaneel:	<i>decibel, de maat voor een hoeveelheid geluid;]</i> Energie Prestatie Coëfficiënt; <i>Gigajoule;]</i> temperatuur uitgedrukt in Kelvin; vierkante meter oppervlakte; nul-op-de-meter-woning, zijnde een woning waarin gedurende een jaar gemiddeld net zoveel energie wordt geproduceerd (door zon, wind of warmtepompen) als wordt verbruikt (voor verwarming, warm tapwater en huishoudelijk gebruik); warmteweerstand (R) van een constructie (c); hoeveelheid energie uitgedrukt in Watt; <i>Wattpiek, het energievermogen aan elektriciteit dat met een zonnepaneel kan worden opgewekt;]</i> apparaat dat zonlicht (direct licht bij zonnig weer en diffuus licht bij bewolkt weer) omzet in warmte. paneel dat bestaat uit meerdere zonnecellen waarmee zonlicht omgezet wordt in elektriciteit.
2.5.6.	De in onderdeel 2.5.4 opgenomen maximumteruggaafbedragen gelden per project. Onder project wordt verstaan een bouwplan dat of ontwikkeling die als een eenheid moet worden beschouwd, gelet op de bouwkundige en perceelindeling, het opdrachtgeverschap, de eigendom, functie(s), bedoeling en het karakter van het bouwplan. Verschillende omgevingsvergunningen of aanvragen voor omgevingsvergunning kunnen deel uitmaken van één project.	
2.5.7	De in onderdeel 2.5.4 opgenomen teruggaafbepalingen zijn uitsluitend van toepassing op aanvragen voor omgevingsvergunningen die in de periode vanaf 1 januari 2020 tot en met 31 december 2020 worden ingediend.	