

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	J.J.M. Woeltjes/L. van den Houten	Datum	12 oktober 2021
Doorkiesnummer	030-2862137	Kenmerk	9297933
E-mail	j.woeltjes@utrecht.nl	Onderwerp	Onderzoek duurzame leges
Bijlage(n)	-	Beleidsveld	Financiën

Geachte leden van de raad,

Bij de behandeling van de Programmabegroting 2021 is aan uw raad toegezegd in kaart te brengen welke mogelijkheden er zijn om bij de tariefstelling van leges te differentiëren naar duurzaamheidskenmerken.

Wettelijk kader

Leges vormen, anders dan belastingen, een rechtstreekse tegenprestatie voor een concrete, door de overheid aan een individuele burger geleverde dienst. Leges worden opgelegd op basis van artikel 229 en 229b Gemeentewet. Artikel 229 Gemeentewet bepaalt dat gemeenten rechten (leges) in rekening kunnen brengen voor het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verleende diensten. Met leges kan de gemeente (een deel van) de kosten die gemaakt worden met de dienstverlening verhalen op de burger die om de dienstverlening vraagt. Het kostenverhaal staat daarmee bij de leges voorop. Concreet gaat het om de hoeveelheid arbeid, kosten en inspanning die nodig is voor de behandeling van een aanvraag om vergunning of ontheffing. Artikel 229b vereist dat de begrote opbrengsten van de leges de begrote kosten niet overstijgen. Een gemeente mag dus geen winst maken op leges. Bij de heffing van leges geldt, conform de [Nota lokale heffingen](#), volledige kostendekkendheid als uitgangspunt.

Gemeenten hebben, met inachtneming van de hieronder genoemde beperkingen, een grote mate van vrijheid om de heffingsmaatstaf en het tarief te bepalen. Milieuoverwegingen kunnen, zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis, een rol spelen bij het vaststellen van de heffingsmaatstaf en het tarief van leges. Tariefdifferentiatie naar de mate van duurzaamheid lijkt daarmee in beginsel mogelijk.

Op grond van artikel 219 mag de heffing van leges niet plaatsvinden naar draagkracht. En, net als bij belastingen, geldt bij leges dat de tarieven niet in strijd mogen zijn met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur. Gelijke gevallen dienen gelijk behandeld te worden. Dit beperkt in de praktijk de mogelijkheden om binnen de legesverordening de tarieven te differentiëren naar duurzaamheidskenmerken, omdat de dienstverlening voor alle belastingplichtigen hetzelfde is, ongeacht of zij onderling verschillen voor wat betreft duurzaamheidskenmerken. De

rechtvaardigingsgrond voor differentiatie in legestarieven naar duurzaamheidskenmerken is nog niet getoetst door de rechter. Juridisch gezien begeven gemeenten zich hiermee op onontgonnen terrein.

Overwegingen legesdifferentiatie naar duurzaamheidskenmerken

Vergroening van de leges door middel van tariefdifferentiatie naar duurzaamheidskenmerken kan ertoe leiden dat de leges voor niet-duurzame activiteiten verhoogd worden. Bij de behandeling van vergunningaanvragen zal immers toetsing en controle moeten plaatsvinden op de aan- of afwezigheid van die duurzaamheidskenmerken en de blijvende naleving ervan in de uitvoering. De kosten van deze werkzaamheden moeten, mede met het oog op het uitgangspunt van volledige kostendekkendheid, worden meegenomen in de leges.

Lagere (of geen) leges kunnen een financiële prikkel vormen voor burgers en organisaties om (sneller) tot het nemen van duurzaamheidsmaatregelen over te gaan. Tegelijkertijd moet bedacht worden dat de hoogte van de leges over het algemeen niet zodanig is dat investeringsbeslissingen daarvan afhangen. De aard van leges (primair het verhalen van kosten voor door de gemeente geleverde diensten) en het uitgangspunt van volledige kostendekkendheid vragen om een afweging of vergroening van leges het meest voor de hand liggende instrument is om duurzaamheidsmaatregelen te stimuleren. Een dergelijke stimulans kan ook -en dwingender- gestalte krijgen door bijvoorbeeld een subsidieregeling of door in het beleid duurzaamheidscriteria vast te leggen waaraan de initiatiefnemer moet voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning, ontheffing of subsidie (dit doen wij reeds bij bijvoorbeeld het evenementenfonds en de subsidie Utrecht 900).

Mogelijkheden

In de Verordening leges omgevingsvergunning gemeente Utrecht is in paragraaf 4 vanaf 2017 een verminderingsregeling (door middel van een percentage van de verschuldigde leges) opgenomen voor leges voor bouwplannen die voldoen aan duurzaamheidskenmerken. De vermindering bedraagt maximaal EUR 50.000. In veel gevallen is voor het verrichten van duurzaamheidsmaatregelen een omgevingsvergunning nodig. De leges voor de vergunning zijn gebaseerd op een percentage van de bouwsom. Het realiseren van duurzaamheidsmaatregelen leidt tot hogere bouwkosten en daarmee tot hogere leges. Daar het bij de omgevingsvergunning om een aanzienlijk bedrag aan leges kan gaan, kan de toegepaste vermindering de (financiële) prikkel zijn om over te gaan tot het realiseren van structurele duurzaamheidsmaatregelen. Wij zien dat ook andere gemeenten soortgelijke regelingen hebben opgenomen in hun legesverordening omgevingsvergunning.

Voor een groot deel van de dienstverlening in de Legesverordening gemeente Utrecht geldt dat deze zich naar de aard van de dienst niet leent voor differentiatie naar duurzaamheidskenmerken. In andere gemeenten zien we geen voorbeelden van tariefdifferentiatie naar duurzaamheidskenmerken voor de in deze verordening opgenomen dienstverlening. Ook de VNG beperkt zich in zijn modelverordening tot een regeling voor de omgevingsvergunning.

In hoofdstuk I en II van de tarieventabel zijn de tarieven opgenomen voor paspoorten, rijbewijzen en huwelijken en het verstrekken van wettelijke documenten zoals uittreksels. Er is geen logisch aanknopingspunt om bij deze dienstverlening op een objectieve en transparante wijze onderscheid te maken in een meer duurzame en minder duurzame variant.

De dienstverlening in hoofdstuk III richt zich onder andere op het verlenen van een ontheffing van een verkeersbesluit, bijvoorbeeld van het verbod een voetgangersgebied in te rijden. Het in rekening brengen van een lager legestartief voor een ontheffing voor een schoner voertuig staat op gespannen

voet met wat primair beoogd wordt door de verkeersmaatregel, namelijk het weren van voertuigen uit het voetgangersgebied. Ook de ontheffing voor de milieuzone staat in hoofdstuk III. Het instellen van een milieuzone is een treffend voorbeeld van het beleidsmatig verankeren van milieu en duurzaamheid: alleen voertuigen met een hogere emissieklasse hebben immers toegang tot de zone. In de komende jaren worden de toegangseisen voor de verschillende voertuigen nog strenger. Bij het maken van onderscheid naar duurzaamheidskenmerken van het voertuig voor het verlenen van een taxivergunning en een gehandicaptenparkeerkaart of -plaats is het niet ondenkbaar dat dit stuit op strijd met het gelijkheidsbeginsel. Het onderscheid tussen de belastingplichtigen is onvoldoende is om differentiatie van tarieven te rechtvaardigen. Een onderscheid zou namelijk gemaakt worden op grond van het voertuig dat in beide gevallen gebruikt wordt, terwijl dat geen toets is bij de vergunningaanvraag die aansluit bij de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager. In dit geval zal het aanpassen van het beleid een beter middel zijn om de duurzaamheidskenmerken door te voeren.

Voor de dienstverlening in hoofdstuk IV en V geldt dat er weliswaar een onderscheid kan bestaan tussen belastingplichtigen in duurzaamheid, bijvoorbeeld tussen horecaondernemers onderling, maar dat de vergunning die ze voor hun onderneming moeten aanvragen voor ieder gelijk is. Een differentiatie naar duurzaamheidskenmerken is in dat geval waarschijnlijk dan ook in strijd met het gelijkheidsbeginsel omdat er onvoldoende onderscheid gemaakt kan worden naar belastingplichtige. Ook hier geldt dat beleid een beter middel vormt om duurzaamheidskenmerken door te voeren. Dat geldt ook voor de overige tarieven in hoofdstuk V van de tarieventabel waarin de tarieven voor openbare orde en veiligheid zijn opgenomen, zoals die voor gokken en prostitutie.

Bij de leges voor evenementen en standplaatsen is het denkbaar te onderscheiden naar tarieven voor meer duurzame en minder duurzame evenementen dan wel standplaatsgebruik. Over vergroening van de leges voor evenementen hebben wij u in onze brief van [3 februari 2021](#) geïnformeerd (pagina 8). Bij standplaatsen doet zich de kans voor om, bij de ontwikkeling van een nieuw toewijzingsbeleid voor standplaatsen vanaf 2024, beleidsmatige duurzaamheidskenmerken op te nemen als criteria om in aanmerking te komen voor een vergunning

Bij de dienstverlening in hoofdstuk VI geldt dat het in een aantal gevallen wel mogelijk is om een onderscheid aan te brengen naar duurzaamheidskenmerken, maar dat dit niet voor de hand ligt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het wijzigen van een bestemmingsplan. De relatie tussen duurzaamheidskenmerken in een individueel geval en de aanvraag van een vergunning zijn niet direct te leggen. In de leges omgevingsvergunning is het wel mogelijk om aan te sluiten bij duurzaamheidskenmerken, wat we in Utrecht al doen, waardoor dit een betere optie is. Bij deze leges wordt aangesloten bij een specifiek bouwproject waardoor er wel een directe relatie te leggen is tussen de duurzaamheidskenmerken en de verschuldigdheid van leges voor dat specifieke project.

Conclusie

Wij passen, evenals andere gemeenten, tariefdifferentiatie naar duurzaamheidskenmerken, in de vorm van een verminderingsregeling, toe bij de leges voor een omgevingsvergunning. Gelet op de hoogte van de leges draagt deze vermindering substantieel bij aan een verlaging van de legesfactuur en vormt hiermee een stimulans om daadwerkelijk over te gaan tot het realiseren van structurele duurzaamheidsmaatregelen. De mogelijkheden voor tariefdifferentiatie naar duurzaamheidskenmerken voor andere dienstverlening lijken beperkt, in juridische zin (gelijkheidsbeginsel), naar de aard van leges (primair het verhalen van kosten voor door de gemeente geleverde diensten), naar de aard van de dienstverlening (het ontbreken van eenduidige en

Burgemeester en wethouders

Datum 12 oktober 2021
Ons kenmerk 9297933

objectieve criteria op grond waarvan differentiatie plaatsvindt) en in financiële zin (de hoogte van de leges, het uitgangspunt van kostendekkendheid). Deze beperkingen, samen met het feit dat dergelijke regelingen elders ook niet bekend zijn, anders dan bij de leges omgevingsvergunning, maken dat wij er de voorkeur aan geven duurzaamheid op andere wijze te stimuleren en dus niet via de legesverordening.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,