

Verduurzaming van leges

Juridisch kader

Hoofdstuk XV van de Gemeentewet regelt de gemeentelijke belastingen, met uitzondering van de afvalstoffenheffing (wet milieubeheer) en de bedrijven investeringszone (biz). Alleen de genoemde belastingen mogen worden geheven. Er is sprake van een gesloten stelsel. Hetgeen betekent dat duurzame alternatieven gezocht moeten worden binnen de bestaande heffingen. Een gemeente kan geen nieuwe lokale belasting invoeren.

Daarentegen geeft de wet wel een ruime vrijheid als het gaat om de heffingsmaatstaven. In artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet staat dat de gemeentelijke belastingen worden geheven naar in de belastingverordening te bepalen maatstaven, met dien verstande dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen.

Er mag dus geen inkomenspolitiek worden bedreven, maar ander beleid is wel mogelijk. Dus ook voor duurzaamheidsdoelstellingen. In de wetsgeschiedenis van artikel 219 van de Gemeentewet is ook expliciet vermeld dat milieuoverwegingen een rol kunnen spelen bij het vaststellen van de heffingsmaatstaven.

Groene leges

Leges zijn verschuldigd voor een individueel geleverde tegenprestatie. Daaronder valt ook dienstverlening. Kenmerkend is dat de totale legesopbrengsten niet hoger mogen zijn dan de totale kosten van de dienstverlening. De wet schrijft geen heffingsmaatstaf voor. De leges zijn dan geschikt voor het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen.

Bij leges hoeven er bij duurzame investeringen geen of minder leges te worden betaald voor de benodigde omgevingsvergunning. In veel gevallen is voor het verrichten van deze duurzaamheidsmaatregelen een omgevingsvergunning nodig. Gemeenten heffen leges voor het behandelen van deze aanvragen. Meestal vormen de bouw- of aanlegkosten de grondslag voor deze legesheffing. Waar duurzaamheidsmaatregelen leiden tot hogere bouw- of aanlegkosten, werken deze leges kostenverhogend en vormen deze een drempel tot het nemen van duurzaamheidsmaatregelen.

Het is mogelijk de legesheffing af te stemmen op het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid op het gebied van energietransitie. Geen of lagere leges voor vergunningsaanvragen voor activiteiten die aan bepaalde duurzaamheidscriteria voldoen of die passen binnen de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen, kan een financiële prikkel voor burgers en organisaties zijn om (sneller) duurzaamheidsmaatregelen te treffen. Oftewel de “vergroening van de leges”.

Gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel

Bij de mogelijkheden van verduurzaming moet de werking van het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel in het oog worden gehouden. Onderscheid naar milieukeurmerken zou daarmee in strijd kunnen zijn.

Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk dienen te worden behandeld naar mate van ongelijkheid (evenredigheidsbeginsel).

Hier kan een uitzondering op worden gemaakt als er een objectieve rechtvaardigingsgrond is. Dit geldt ook voor belastingverordeningen. Als verduurzaming van lokale heffingen betekent dat de opbrengsten worden gebruikt om duurzaamheidsmaatregelen te bekostigen, is er in geen geval strijd met het gelijkheidsbeginsel. De belasting wordt dan immers op normale wijze geheven.

Zorgvuldigheidsbeginsel

Ook mag er geen strijd zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit betekent dat bepalingen in een belastingverordening niet mogen leiden tot onredelijke of willekeurige belastingheffing. Op dit gebied hebben gemeenten wel veel vrijheid. Voor onverbindend verklaring van een verordening of tarieventabel is pas sprake als een regeling is getroffen, die in strijd is met de wet of enig algemeen rechtsbeginsel.

Groene leges in de verordening en de uitvoering in praktijk

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

- een gehele of gedeeltelijke vrijstelling als zich een in de verordening omschreven omstandigheid (bouw- of aanlegactiviteit bestaande uit duurzaamheidsmaatregelen) voordoet;
- een vermindering van leges (lagere leges) als een bouw- of aanlegactiviteit bepaalde duurzaamheidsmaatregelen omvat;
- een gehele of gedeeltelijke teruggaaf van leges als na het gereedkomen van de bouw- of aanlegactiviteit 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 de leges na het gereedkomen van de bouw-of aanlegactiviteit vaststellen, is 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.

Veel bouwplannen ondergaan wijzigingen voor 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 oorspronkelijke opgelegde legesnota/-aanslag 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 een teruggaaf kan worden gedaan binnen zes weken na deze realisatie. (artikel 242 Gemeentewet) De heffingsambtenaar kan de legesteruggaaf ook ambtshalve verlenen (artikel 65 eerste lid, tweede volzin, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen).

Omdat tussen de aanvraag van de omgevingsvergunning en de realisatie van de duurzaamheidsmaatregelen een aardige tijdspanne zal zitten, moet de aanvrager al tijdens de aanvraagprocedure voor de omgevingsvergunning aangeven dat hij in aanmerking zal komen voor een legesteruggaaf. Dit moet in het proces van de aanvraag voor de omgevingsvergunning geregeld worden, anders is het onmogelijk om uitstel van betaling te verlenen.

De heffingsambtenaar, deze werkzaamheden zijn gemandateerd aan de BsGW, legt de legesaanslag op. De invorderingsambtenaar, werkzaamheden eveneens gemandateerd aan de BsGW, verleent direct uitstel van betaling voor het verwachte bedrag van de legesteruggaaf. Het beleid over uitstel van betaling in deze gevallen kan worden opgenomen in de gemeentelijke leidraad invordering gemeentelijke belastingen.

Na gereedmelding van de bouw- of aanlegactiviteit wordt getoetst of duurzaamheidsmaatregelen zijn gerealiseerd. Na deze toetsing wordt de heffingsambtenaar geïnformeerd voor welk bedrag aan legesteruggaaf belanghebbende in aanmerking komt. De heffingsambtenaar neemt een teruggaafbeschikking ten aanzien van belanghebbende en geeft deze door aan de invorderingsambtenaar. De invorderingsambtenaar verrekent het nog openstaande bedrag van de legesaanslag met het bedrag van de legesteruggaaf.

Als de duurzaamheidsmaatregelen niet zijn gerealiseerd, trekt de invorderingsambtenaar het uitstel van betaling in en gaat alsnog over tot het innen van het legesbedrag waarvoor uitstel van betaling is verleend.

Nadelen verduurzaming leges

Het is mogelijk de legesheffing af te stemmen op het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid op het gebied van energietransitie. Echter, tegenover de voordelen van het fiscaal stimuleren van duurzaamheid staan ook nadelen.

- Het kan de belastingheffing veel gecompliceerder maken, waardoor de perceptiekosten fors kunnen toenemen. De kostendekkendheid neemt af.
- De legesopbrengsten nemen af, dit betekent dat het tekort aan inkomsten ten laste komt van de algemene middelen.
- Meer kosten in verband met extra inzet toezichthouders en handhavers inzake realisatie duurzaamheidsmaatregelen.
- Meer administratieve lasten voor de belastingplichtigen / aanvragers, gemeente en BsGW.
- Het gevaar van het cadeau effect; duurzaamheidsinvesteringen die toch al gedaan moeten worden, krijgen ook nog een fiscaal voordeel (bijvoorbeeld bij nieuwbouwwoningen, deze moeten conform de regels (Bouwbesluit) reeds voldoen aan de meest actuele duurzaamheidsregels).
- Bereik je wel de juiste doelgroep?; voor burgers / bedrijven zijn de duurzaamheidsmaatregelen (bijv.: plaatsen zonnepanelen, spouwmuurisolatie en plaatsen warmtepomp bij bestaande, verouderde woningen), vergunningsvrij. Zij hebben dus geen voordeel van legeskorting. De nieuw te bouwen woningen dienen immers te voldoen aan het bouwbesluit. Op basis van het bouwbesluit 2012 dienen de aanvragers van een bouwvergunning al te voldoen aan strenge duurzaamheidsmaatregelen. Het voordeel van legeskorting komt hierdoor te liggen bij de grote plannen (windmolens, zonneparken), die al veel (Rijks)subsidies krijgen en die op termijn winst gaan maken.
- Op korte termijn (vanaf 2021) dient de omgevingswet te worden geïmplementeerd. Hetgeen gevolgen heeft voor het verlenen van omgevingsvergunningen en de daarbij horende leges.
- Het scheppen van precedentwerking. Wie is de volgende die aanklopt voor korting? sociale woningbouw? zorginitiatieven? monumenten (zie onderstaand)? maatschappelijke instellingen? Etc.

Op basis van het bovenstaande concluderen wij dat het mogelijk is om 'groene leges' in te voeren. Echter, in overweging nemende de nadelige effecten en de implementatie van de omgevingswet op korte termijn, adviseren wij om dit niet te doen en aan te sluiten bij de uitwerking van programmalijn 2 en 3 van de implementatie Omgevingswet. Voor (eventuele) korte termijn is het te overwegen om de opbrengsten van leges van duurzaamheidsmaatregelen, zoals bijv. zonneweides en windturbines beschikbaar te stellen/ houden voor subsidies van duurzaamheidsmaatregelen. Het is beter om subsidies via een subsidieverordening te laten lopen, niet via korting op de leges. Je 'misbruikt' dan niet de leges (belasting), maar blijft transparant. Tevens geeft dit minder administratieve werkzaamheden en kunt veel beter sturen naar wie de subsidie toegaat. Ook hier merken we nadrukkelijk op dat de gelden van de legesopbrengsten die dan doorstromen naar het subsidiepotje, feitelijk ten laste komen van de algemene middelen.