

Onderwerp Beantwoording motie over duurzame leges
Steller Laura van Staaveren



De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 6223
Datum 9-9-2020

Bijlage(n) 2

Kenmerk



Geachte heer, mevrouw,

Op 13 november 2019 is tijdens de raadsvergadering, bij de behandeling van de Belastingtarieven 2020, een motie aangenomen. Ons is gevraagd te onderzoeken in hoeverre wij kortingen op leges (duurzame leges) kunnen geven bij aanvragen omgevingsvergunning voor duurzaamheidsmaatregelen. Als gemeente Groningen willen wij initiatiefnemers stimuleren om duurzaamheidsmaatregelen toe te passen. Als wij dit door middel van een legeskorting en/of subsidie kunnen stimuleren, willen we hieraan graag meewerken. Daarbij kijken we ook naar de mogelijkheden van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging. Deze wetten zullen voor de duurzame leges gevolgen hebben omdat duurzaamheidsmaatregelen vergunningsvrij worden danwel we zelf de keuze kunnen maken dat ze vergunningsvrij zijn. Dit gaan we nader onderzoeken. In deze brief wordt u geïnformeerd over ons onderzoek en onze bevindingen.

Doelstelling gemeente Groningen

De gemeente Groningen wil in 2035 CO₂-neutraal zijn. 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. De doelstelling streven we na, maar dit kunnen wij niet alleen. Wij zijn afhankelijk van investeringen van bewoners en bedrijven. Om deze investeringen los te trekken kan de gemeente op financieel gebied stimulerend optreden. Een van de maatregelen is te sturen door de legesafdracht. Waar duurzaamheidsmaatregelen leiden tot hogere bouw- of aanlegkosten, werken deze leges kostenverhogend en vormen deze een drempel om tot het nemen van duurzaamheidsmaatregelen over te gaan.

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 burgers en organisaties zijn om (sneller) over te gaan tot het nemen van bepaalde duurzaamheidsmaatregelen.

In de raadsvergadering van 27 mei 2015 heeft uw raad de motie 'Meer flexibiliteit bij leges zonneweiden' aangenomen met als doel de ontwikkeling van projecten voor duurzame energieopwekking een impuls te geven. Het college wilde de ontwikkeling van zonneparken stimuleren door uw raad voor te stellen de legesverordening zo aan te passen dat alleen over het constructieve deel van het zonnepark leges betaald hoeven te worden. De wijziging op de legesverordening trad per 1 januari 2016 in werking.

Door alleen leges over het constructieve deel te heffen, komen minder inkomsten binnen dan dat over de totale bouwsom (inclusief de zonnepanelen) leges worden geheven. Door lagere leges te heffen kunnen zonneparken worden ontwikkeld welke anders wellicht niet rendabel te krijgen waren. Hierdoor ontvangt de gemeente minder leges.

Geen leges voor zonnepanelen

De voormalige gemeente Groningen kent sinds 2016 in haar legesverordening een grondslag om legeskortingen te geven voor aanvragen omgevingsvergunningen voor zonnepanelen. De voormalige gemeenten Ten Boer en Haren hebben deze legeskorting ook opgenomen. Binnen de voormalige gemeenten Groningen en Ten Boer werden wel leges geheven over de totale som aan bouwkosten voor de bevestigingsconstructies voor deze zonnepanelen.

Op 15 november 2018¹ heeft de Rechtbank Noord-Nederland uitspraak gedaan over het heffen van leges voor zonnepanelen. Een vergunninghouder heeft beroep ingesteld omdat hij het niet eens was met de aanslag leges dat in rekening is gebracht door de voormalige gemeente Groningen voor zijn vergunning voor het plaatsen van zonnepanelen. De legesaanslag was onder meer bepaald door de bouwkosten van de bevestigingsconstructie van deze zonnepanelen. Het geschil ging over of de gemeente op grond van de bouwkosten voor de bevestigingsconstructie wel leges in rekening mocht brengen. De rechtbank heeft geoordeeld dat niet alleen de zonnepanelen van leges zijn vrijgesteld, maar ook de bevestigingsconstructies. Vanwege de uitspraak zijn vanaf dat moment ook geen leges meer in rekening gebracht voor omgevingsvergunningen voor zonnepanelen inclusief bijbehorende constructies.

Onderzoek

Voor een beoordeling van mogelijke duurzaamheidsmaatregelen hebben we de volgende uitgangspunten gehanteerd, waarbij we ook gekeken hebben naar de mogelijkheden zoals genoemd in de VNG-brief²:

- Geen legesvrijstelling of -korting bij bestaande bouw als de terugverdientijd van een investering kort is of als er op de investering verdiend wordt;
- Geen legesvrijstelling of -korting bij nieuwbouw (duurzaam bouwen is steeds meer de norm, stimuleren daarvan via een tegemoetkoming op verschuldigde leges is dan onnodig).

¹ Uitspraak Rechtbank Noord-Nederland, LEE17/4016

² VNG: Legesverordening als instrument om duurzaamheidsdoelen te realiseren – mei 2018

Dit resulteert in het volgende advies:

	Voorgesteld maatregel VNG	Onze reactie
1	Bestaande woningen isoleren (vloer/muur/dak)	Korting op de leges niet nodig. Verdient zichzelf terug en is ook veelal vergunningsvrij.
2	Renovatie tot nul-op-de-meter (NOM) woning	Korting op de leges niet nodig. Corporaties kunnen gebruik maken van andere financiële regelingen.
3	Plaatsen van zonnepanelen op daken of aan gevels	Korting op de leges niet nodig. Wij heffen op dit moment geen leges op zonnepanelen en over het algemeen verdienen zonnepanelen zichzelf binnen korte tijd terug en/of zijn bovendien veelal vergunningsvrij.
4	Aanbrengen van een begroeid dak	Korting op de leges niet nodig. Reeds subsidie.
5	Buitenunit voor een warmtepomp	Terugverdientijd is lang. Korting kan toegepast worden. Echter, veelal vergunningsvrij. Overigens wel subsidiemogelijkheden vanuit Rijk.
6	Plaatsing zonnecollectoren voor zonneboiler	Terugverdientijd is lang. Korting kan toegepast worden. Echter, veelal vergunningsvrij. Overigens wel subsidiemogelijkheden vanuit Rijk.
7	Energiezuinige nieuwbouw (EPC normering)	Korting op de leges niet nodig. Wordt de nieuwe norm volgens het Bouwbesluit.
8	Grondgebonden zonnepanelen	Korting op de leges niet nodig. Zonneparken hebben al zonder legeskorting een positieve businesscase.
9	Windturbine(s)	Korting op de leges niet nodig. Windturbines hebben al zonder legeskorting een positieve businesscase.
10	Aanleg (verzwaard) elektriciteitsnet of een warmtenet	Korting op de leges niet nodig. Geen doorslaggevend effect aangezien Enexis en Warmtestad publieke bedrijven zijn.
11	Aanvullende maatregelen voor woningcorporaties	Korting op de leges niet nodig. Geen signalen ontvangen vanuit de woningcorporaties over de noodzaak hiervan. Bij leges is geen doelgroepenbeleid mogelijk. Dit is in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Legesverordening als instrument om duurzaamheidsdoelen te realiseren (VNG)

De Vereniging Nederlandse Gemeente (VNG) heeft in een brief van mei 2018 (zie bijlage) aangegeven hoe gemeenten om kunnen gaan met het heffen van legeskortingen bij duurzaamheidsmaatregelen. Zij heeft ons een aantal praktijkvoorbeelden aangegeven voor welke duurzaamheidsmaatregelen legeskortingen kunnen worden geheven. Tot op heden hebben wij geen legeskortingen toegepast in de legesverordeningen, echter wordt alleen voor de voormalige gemeenten geen leges geheven voor zonnepanelen. Dat we nog steeds geen legeskortingen hebben opgenomen in de legesverordeningen heeft een aantal redenen:

Gemeentelijke herindeling

Op het moment van uitkomen van de brief stonden de drie voormalige gemeenten voor de herindeling. Een nieuwe geharmoniseerde legesverordening is nog steeds niet vastgesteld. Het op één onderdeel wijzigen van de legesverordeningen van de drie voormalige gemeenten is niet mogelijk. De eerste mogelijkheid om legeskortingen in de legesverordening op te kunnen nemen is vanaf 1 januari 2021.

Inwerkingtreding Omgevingswet en Wkb

In eerste instantie waren we ervan uitgegaan dat per 1 januari 2021 de Omgevingswet én de Wet kwaliteitsborging bouw (Wkb) in werking zouden treden. Dit is met een jaar uitgesteld. In beide wetten worden meer onderdelen vergunningsvrij gemaakt, waarbij specifiek de zonnepanelen genoemd worden. Bij de Wkb zullen in gevolklasse 1, grondgebonden woningen, bedrijfspanden tot 2 bouwlagen en verbouwingen aan die gebouwen (mits geen monumenten) voor de bouwtechnische toets meldingsplichtig worden en daarmee legesvrij. Wel geldt dan nog dat vergunning voor de omgevingsplanactiviteit nodig is (en daardoor legesplicht). Onder de Omgevingswet wordt het ook mogelijk om keuzes te maken in het Omgevingsplan om bepaalde onderdelen vergunningsvrij aan te merken (bijv. luchtwarmtepompen). Hiermee concluderen wij dat voor een groot deel de verduurzamingsmaatregelen vergunningsvrij worden. Bovendien zou bij het toepassen van legeskortingen dit specifiek gecontroleerd dienen te worden en dit vergt extra inzet van de vergunningstoetsers en voor toezichthouders of de maatregelen gerealiseerd zijn.

Wij gaan daarom ook nader onderzoeken welke specifieke mogelijkheden er zijn om duurzaamheidsmaatregelen in het Omgevingsplan vorm te geven.

Is het geven van legeskortingen het meest voorliggende instrument?

In de brief van de VNG geeft zij aan dat wij moeten afwegen of ‘vergroening van de leges’ het meest voor de hand liggende instrument is om duurzaamheidsmaatregelen te stimuleren. Andere opties zijn:

- Initiatiefnemers erop wijzen dat zij de kosten van vergunningsvrije onderdelen van de renovatie buiten de bouwaanvraag laten, wat leidt tot een lagere heffingsgrondslag voor de leges.

Initiatiefnemers wijzen we hier ook al op en heffen bijvoorbeeld geen leges meer voor zonnepanelen.

- Een ‘paraplubepaling’ in het bestemmingsplan die ruimte biedt voor ruimere maatvoering van bouwblok, goot- en nokhoogte bij het verduurzamen van woningen. Hierdoor geen leges voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan;
Omdat een geheel nieuw bestemmingsplan momenteel niet meer voor de hand ligt vanwege de Omgevingswet, willen we dit gaan onderzoeken bij het opstellen van het omgevingsplan.
- Een subsidieregeling.
Een subsidieregeling kennen wij alleen voor het toepassen van groene daken. Voor een aantal andere duurzaamheidsmaatregelen zijn al Rijks subsidieregelingen in het leven geroepen.

Overige nadelen legeskorting bij duurzaamheidsmaatregelen

Uit onderzoek is gebleken dat het, uit oogpunt van de terugverdientijd, mogelijk effectief is om bij vergunningplichtige aanvragen voor buitenunits van warmtepompen en het plaatsen van zonnecollectoren bij zonneboilers legeskorting toe te passen. Naast dat hiervoor (Rijks)subsidies voor gekregen kunnen worden, kleven daar vanuit ander perspectief nadelen aan.

- Het gevaar van het cadeau effect; duurzaamheidsinvesteringen die sowieso wettelijk vereist zijn, 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 en 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 omgevingsvergunning 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.

Conclusie

Gemeente Groningen wil versneld verduurzamen. We hebben overwogen of we dat kunnen versnellen door legeskorting op duurzaamheidsmaatregelen toe te passen. Wij komen tot de conclusie dat de voordelen te beperkt zijn voor de nadelige uitvoeringseffecten. Over een jaar treedt de Omgevingswet en de Wkb in werking en in deze wetten zullen meer duurzaamheidsmaatregelen vergunningsvrij zijn. Wij gaan onderzoeken welke mogelijkheden het Omgevingsplan hierin kan bieden.

Om duurzame initiatiefnemers, die aantoonbaar een extra investering doen om verder te verduurzamen (bovenop de wettelijke vereisten), toch op enigerlei tegemoet te komen, onderzoeken we voor deze doelgroep of we een vorm van legeskorting toe kunnen passen.

Daarnaast stellen wij vast dat het onbekend is of de wijziging van de legesverordening per 1 januari 2016 geresulteerd heeft in meer zonneparken. Wel blijkt uit de financiële analyse van de opbrengsten uit zonneparken dat er ruimte zit in de business case en dat exploitanten geen moeite hebben met de afdracht dan leges en ozb. Vanuit stimulerend beleid is het niet (meer) noodzakelijk om een korting te geven op de leges bij de ontwikkeling van grondgebonden zonnestroominstallaties (zonneparken). Ook is de uitspraak van de Rechtbank hierover duidelijk. Wij passen de te harmoniseren legesverordening hierop dan ook aan en willen deze legeskorting met ingang van 1 januari 2021 laten vervallen. Voor nadere uitleg verwijzen we naar de evaluatie in de bijlage bij deze brief.

Wij vertrouwen erop u voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.