

ESSAY



HEFFINGEN KUNNEN GROENER

Lokale heffingen kunnen het duurzaamheidsbeleid van gemeenten een impuls geven. Maar het effect ervan is weinig onderzocht en de wettelijke kaders bevatten nog tal van beperkingen. Arjen Schep houdt drie decentrale heffingen tegen het licht*: baatbelasting, parkeerheffingen en bouwleges. Hoe kunnen ze effectief worden benut voor het lokale klimaatbeleid?

Het huidige kabinet lijkt doordrongen van de noodzaak tot het tegengaan van klimaatverandering. In het regeerakkoord wordt een klimaatbeleid aangekondigd dat moet leiden tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 49 procent in 2030. Een groot deel van dat nationale klimaatbeleid zal door decentrale overheden worden vormgegeven. Een eerste stap daartoe is gezet in de vaststelling van het Interbestuurlijk Programma (IBP). Voor de belangrijkste duurzaamheids-thema's – klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en circulaire economie – zijn daarin regionale strategieën en programma's geformuleerd. Daarnaast wordt door decentrale overheden ook eigen klimaatbeleid geformuleerd en uitgevoerd.

Deze duurzaamheidsinvesteringen hebben gevolgen voor de financiën van overheden en voor de financiële verhoudingen tussen overheden. Dit blijkt ook uit de aankondiging in het regeerakkoord dat een aanzienlijk deel van de extra beschikbare middelen voor klimaatbeleid bestemd zijn voor decentrale overheden. In totaal trekt het kabinet per jaar 4 miljard euro uit. Met het IBP is 1,4 miljard euro gemoeid en een stijging van het accres voor gemeenten en provincies van in totaal 6 miljard. Naast de bijdragen en uitkeringen van het rijk staan decentrale overheden ook eigen belastingmiddelen ter beschikking. De opbrengst van belastingen en retributies van provincies, gemeenten en waterschappen kan worden ingezet voor de bekostiging van lokale duurzaamheidsopgaven. Daarnaast is een zeker instrumenteel gebruik van decentrale heffingen denkbaar om duurzaam wenselijk gedrag door middel van een prijsprikkel te stimuleren of onwenselijk gedrag te ontmoedigen. De vraag of en op welke wijze decentrale heffingen kunnen bijdragen aan de verduurzamingsopgaven staat centraal in dit essay.

VRIJ BESTEEDBAAR

Primaire doelstelling van elke heffing is het genereren van opbrengsten. In geval van een algemene belasting, zoals de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen, komt de opbrengst ten goede aan de algemene middelen. Het is aan de gemeenteraad om een keuze te maken of de opbrengst in duurzaamheid wordt geïnvesteerd. Andere heffingen zijn door de wetgever ingericht als bestemmingsheffing: de opbrengst mag maximaal de kosten

dekken die gepaard gaan met bepaalde overheidstaken. Ook met de diverse bestemmingsheffingen, zoals bijvoorbeeld de gemeentelijke rioolheffing, kunnen bepaalde duurzaamheidsinvesteringen worden bekostigd. Denk bijvoorbeeld aan voorzieningen die de afstroom bij hevige regenval bevorderen. Daarnaast kan een heffing zo worden ingericht dat er een prijsprikkel vanuit gaat ter bevordering van duurzaam gedrag. Een decentrale overheid die overweegt om hun belastinginstrumentarium in te zetten voor duurzaamheidsbeleid zal derhalve een keuze moeten maken: willen we bepaalde uitgaven bekostigen of gedrag van belastingplichtigen veranderen? Wanneer een prijsprikkel daadwerkelijk werkt, dan zal dat ten koste gaan van de belastingopbrengst. Er is relatief weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van prijsprikkels door middel van decentrale heffingen. Toch heeft dat een flink aantal gemeenten er niet van weerhouden om duurzaam belastingbeleid in te voeren. Kennelijk spelen ook andere argumenten een rol. Zo heb ik geconstateerd dat een fiscale duurzaamheidsmaatregel in sommige gevallen een aanvulling vormt op andere niet-fiscale maatregelen. Denk bijvoorbeeld aan het afgeven van een parkeervergunning voor een ruimer gebied wanneer het een elektrisch voertuig betreft. Dit is vooral voor ondernemers met meerdere panden in een gemeente interessant. De fiscale maatregel is hier een onderdeel van een breder beleid om de luchtkwaliteit van de gemeente te verbeteren. Een fiscale maatregel beoogt soms ook de *businesscase* van een duurzame alternatieve energie- of warmtebron te



verbeteren. Een voorbeeld hiervan is een vrijstelling of verlaagd tarief precariobelasting van een gemeentelijk warmtenet. In andere gevallen wil men zoveel mogelijk belemmeringen en administratieve lasten voor duurzaam gedrag wegnemen. Zoals het legesvrij maken van een aanvraag omgevingsvergunning voor zonnepanelen op een rijks- of gemeentelijk monument. Ondanks deze valide argumenten om duurzaamheid fiscaal te stimuleren, acht ik het van groot belang dat meer onderzoek gedaan wordt naar de effectiviteit ervan. Vooral wanneer het gaat om grootschalige stimuleringsmaatregelen, bijvoorbeeld het met (belasting)subsidies stimuleren van particulieren en bedrijven om de hemelwaterafvoer af te koppelen van het gemeentelijke riool. Alleen op basis van goed onderzoek kan de effectiviteit van de maatregel worden afgewogen tegen de gevolgen ervan voor de gemeentelijke begroting en de lastenverschuivingen.

DUURZAME ENERGIE

Een centraal thema van duurzaamheid is duurzame energie: het verminderen van de broeikasgas-uitstoot

en de verbetering van de luchtkwaliteit. Gemeentelijke fiscale maatregelen die bij die doelstelling vooral een rol kunnen spelen zijn de baatbelasting, de parkeerbelastingen en leges omgevingsvergunning.

Een baatbelasting kan maximaal dertig jaar worden ingevoerd ter bekostiging van de aanleg van fysieke voorzieningen in de openbare ruimte. De baatbelasting wordt in de praktijk gebruikt voor bijvoorbeeld het verhalen van kosten van de aanleg van riolering in het buitengebied van een gemeente. Bekostiging van vervanging van bestaande voorzieningen met baatbelasting is slechts mogelijk indien sprake is van verbetering. Is een duurzame energiebron aan te merken als nieuwe voorziening of als verbetering van een bestaande voorziening? Mijns inziens kan dat worden betoogd in geval van de aanleg in de openbare ruimte van voorzieningen als een zonnepaneelweide een windmolenpark of een warmtecentrale. Ook wan-

neer onroerende zaken in de nabijheid van die voorzieningen de mogelijkheid hebben om daarop aan te sluiten, kunnen de aanlegkosten ervan worden omgeslagen over die onroerende zaken. De inzet van baatbelasting voor bekostiging van duurzame voorzieningen in de openbare ruimte is niet zonder risico's. Een herziening van deze regeling om partijen meer zekerheid te geven over de vraag welke voorzieningen met baatbelasting verhaalbaar zijn, is gewenst. Parkeerbelastingen kunnen door gemeenten worden geheven in het kader van parkeerregulering. Toegestaan is parkeertarieven te differentiëren naar ruimtebeslag van het voertuig. Grotere voertuigen betalen zo meer dan kleinere. Nadeel daarvan is wel dat het niet per definitie zo is dat een groter voertuig vervuilerder is dan een kleiner voertuig. Andere vormen van differentiatie dan de wettelijk genoemde, zoals naar de mate van emissie van het voertuig, zijn nu nog niet mogelijk. Onlangs is door het kabinet aangekondigd dat deze mogelijkheid op korte termijn wel wettelijk geregeld wordt.

In diverse gemeenten wordt de heffing van parkeerbelasting al gerelateerd aan de verbetering van de luchtkwaliteit. Zo is er in Amsterdam het Car2Go-project, waarbij met deelauto's gratis geparkeerd kan worden op aangewezen plaatsen in de stad. Ook een koppeling met laadpalen voor elektrische auto's komt in de praktijk voor.

Een andere denkbare maatregel bij parkeerbelasting is het stellen van milieueisen aan een voertuig als voorwaarde voor het verlenen van een parkeervergunning. Hierbij is het uitgangspunt om enkel nog een nieuwe parkeervergunning te verstrekken aan ondernemers en bewoners wanneer de auto voldoet ▶

'Grotere voertuigen betalen meer dan kleinere'

GEMEENTEN ZIJN ESSENTIËLE SCHAKEL IN DE ENERGIETRANSITIE DUURZAAMHEID BEGINT BIJ DE GEMEENTE

Gemeenten hebben volop ambities om hun CO₂-uitstoot terug te brengen en hun klimaatdoelstellingen te halen. Zorgen dat die ambities daadwerkelijk effect sorteren is nog wel een uitdaging. Toch is het van belang dat ze hiermee aan de slag gaan. Want juist gemeenten hebben een sleutelpositie als het gaat om verduurzaming. Dit stellen Reinier Bos, Managing Consultant Public en Stan Mens, Managing Consultant Duurzaamheid bij Hezelburcht.

Gemeenten zijn een essentiële schakel in verduurzaming bij bedrijven, daarvan zijn de consultants van Hezelburcht overtuigd. 'Als je gemeenten tools geeft om te verduurzamen, kunnen zij op hun beurt duurzaamheid bij een veelvoud aan bedrijven stimuleren. Dit heeft meer impact dan de vergroening van één enkele onderneming,' legt Stan Mens uit.

ACTIEF IN DE HELE KETEN

De consultants van Hezelburcht zijn dé partners om gemeenten hierbij verder te helpen. Hezelburcht is op de hoogte van innovatieve technieken, beschikbare subsidieregelingen, stelt kansrijke subsidieaanvragen op en adviseert bij de implementatie van projecten. 'Wij kennen het speelveld van duurzaamheidssubsidies als geen ander,' vertelt Reinier Bos. 'We zijn actief in de hele keten: bij multinationals, innovatieve mkb-ers en bij gemeenten. We zijn voor bedrijven en gemeenten een van de grootste spelers in de markt van subsidieadvies. Door onze brede scope, uitgebreide netwerk en diepe kennis van subsidies kunnen we iedere partij in de keten goed helpen bij het optimaliseren van hun business cases met behulp van de inzet van de juiste subsidies.'

DREMPELVERLAGENDE OPLOSSINGEN: VERGROTEN VAN IMPACT

Deze brede ervaring met het bedrijfsleven is een groot pluspunt voor gemeenten die bedrijven tot verduurzaming willen aanzetten. Op verzoek van gemeenten zit Hezelburcht regelmatig bij overleg tussen gemeenten en het bedrijfsleven. 'Wij wijzen bedrijven op drempelverlagende oplossingen met subsidies of andere financieringsinstrumenten om de

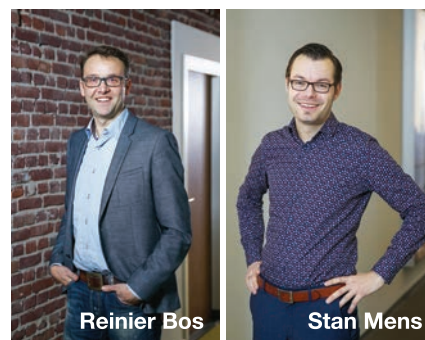
energietransitie door te maken,' aldus Mens. 'Voor gemeenten is dit ook interessant, want een brede faciliterende aanpak richting bedrijven vergroot de impact in de gemeente. Hoe meer bedrijven investeren in duurzaamheidsmaatregelen, hoe eerder gemeenten hun duurzaamheidsdoelstellingen bereiken.'

BESTUURLIJKE EN POLITIEKE GEVOELIGHEDEN

De combinatie van kennis van het bedrijfsleven én ruime ervaring binnen het gemeentelijke domein is de meerwaarde van de consultants van Hezelburcht. Ze kennen de bestuurlijke en politieke gevoeligheden waarbinnen gemeenten nu eenmaal manoeuvreren. Zo bevinden gemeenten zich bij het bevorderen van vergroening zich vaak in een spagaat, weet Bos. 'Aan de ene kant willen ze bedrijven niet allerlei strenge milieunormen opleggen, want dat is slecht voor het vestigingsklimaat. Maar zonder verduurzaming van de private sector halen ze hun klimaatdoelstellingen niet. Door onze ervaring met beide domeinen brengen wij diverse partijen bij elkaar.'

MATCH TUSSEN GELDEN EN PROJECTEN

Dit is in een notendood wat Bos en Mens doen: de match maken tussen gelden en projecten. Daarvan zijn subsidies maar één onderdeel. Mens: 'We verbinden partijen die werk maken van duurzaamheid. Kennisdeling is een belangrijk onderdeel van deze match. Subsidies zijn uiteindelijk alleen een middel.' 'Het gaat om het halen van de klimaatdoelen, vult Bos aan. 'Vanuit onze maatschappelijke betrokkenheid willen wij daar een bijdrage aan leveren.'



Reinier Bos

Stan Mens

OVER HEZELBURCHT

Hezelburcht verzorgt subsidieadvies over de hele breedte voor overheden, bedrijven en kennisinstellingen. De ruim 80 professionals van Hezelburcht zijn gespecialiseerd in de sectoren energie & milieu, high tech systems & materials, ICT, life sciences, logistiek, overheden en de zorg. Samen met de gemeente Woerden organiseert Hezelburcht de deelsessie *Inspirerende praktijkcases* op het congres *Duurzaamheid. Sturen op de energietransitie* van Binnenlands Bestuur organiseert op donderdag 5 april. Kijk verder op www.hezelburcht.com



ARJEN SCHEP IS RESEARCH MANAGER & ACADEMIC RESEARCHER BIJ HET ERASMUS STUDIECENTRUM VOOR BELASTINGEN VAN LOKALE OVERHEDEN (ESBL) EN RECHTER-PLAATSVERVANGER BIJ DE RECHTBANK ROTTERDAM.

aan bepaalde eisen op het gebied van uitstoot. In deze variant is niet het tarief gerelateerd aan de emissie van het voertuig, maar slechts de vergunningverlening. Met dergelijk beleid wordt de aanschaf van schonere voertuigen gestimuleerd. Gegeven de hiervoor beschreven beperkende wettelijke omschrijving van de heffingsmaatstaven zal deze maatregel zich nog op juridische houdbaarheid moeten bewijzen.

BOUWLEGES

Vanwege de hoogte van de aanslagen en de duidelijke link met duurzaamheid, vormen ook de leges omgevingsvergunning (bouwleges) een interessante optie in het kader van dit essay. De systematiek van de bepaling van de hoogte van de bouwleges heeft in beginsel een negatief effect op het stimuleren van duurzaam bouwen. De hoogte van bouwleges is in de meeste gemeenten afhankelijk van de bouw- of aannemingsom. Het gebruik van duurzame bouwmaterialen en investeringen in duurzame energievoorziening zijn doorgaans duurder dan de reguliere bouwwijze, waardoor de leges omgevingsvergunning voor een duurzaam gebouw hoger kunnen uitvallen. In die zin vormt de systematiek van de heffing van bouwleges een rem op investeringen in duurzame bouwwijzen. Een gereduceerd tarief voor duurzame bouw ligt als gedachte in dat kader voor de hand. In veel gemeenten wordt duurzaam bouwen beloond door een tegemoetkoming in de leges. In het regeerakkoord is aanscherping van de normen voor duurzame bouw aangekondigd. Mijns inziens is bij groene leges bij nieuwbouw van woningen al snel sprake van een 'cadeau-effect': duurzaam bouwen

is steeds meer de norm in dat geval. Het extra stimuleren daarvan via een tegemoetkoming op de verschuldigde leges is dan onnodig. Dit geldt zeker voor nieuwbouwwoningen waarvoor geldt dat zij in de toekomst niet langer kunnen worden opgeleverd met een aansluiting op het aardgasnet.

In een aantal gevallen vind ik een tegemoetkoming in de leges omgevingsvergunning wel gerechtvaardigd. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer voor het aanbrengen van zonnepanelen leges omgevingsvergunning verschuldigd vanwege toetsing aan welstandseisen of aan eisen die voortvloeien uit bescherming van monumenten. Vooral bij deze laatstgenoemde categorie kan door stapeling van verschuldigde leges tarieven de terugverdientijd van zonnepanelen toenemen, waardoor de gemeentelijke leges negatief werken op investeringen in duurzame energievoorzieningen. Voor monumenten is namelijk ook een monumentenvergunning vereist. Het verlagen van deze tarieven bij de aanschaf van zonnepanelen zou dit effect verminderen.

GECOÖRDINEERDE AANPAK

Op dit moment lijken veel gemeenten op klimaatgebied nog ieder voor zich het wiel uit te vinden. Een meer

gecoördineerde aanpak op dit punt is raadzaam en wenselijk. Wellicht zelfs een daartoe toegespitst expertisecentrum. In dat opzicht is het toe te juichen dat de VNG onlangs kwam met een eigen inventarisatie en afwegingskader voor mogelijkheden van inzet van het belastinginstrumentarium voor duurzaamheidsdoelstellingen. Wellicht zijn ook gecoördineerde proefprocedures nodig om te bezien of nieuwe toepassingen met bestaande heffingen bij de belastingrechter stand kunnen houden. Binnen alle duurzaamheidsthema's is samenwerking en afstemming met andere partijen noodzakelijk om beleid op elkaar af te stemmen en de effectiviteit van de maatregelen te vergroten. Op het terrein van duurzame energie zal die gezocht moeten worden met provincies, netbeheerders en woningcorporaties. Als het gaat om klimaatadaptatie ligt vooral samenwerking met waterschappen voor de hand.

De transitie naar een meer duurzame samenleving zal hand in hand gaan met de ontwikkeling van nieuwe technieken op de genoemde duurzaamheidsthema's. Dit vraagt ook om een ruim palet aan instrumenten van overheden en dat ook adaptief is zodat kan worden inge-

speeld op technische ontwikkelingen en innovatieve toepassingen. Daarvoor is ook een wetgever nodig die in de 'mee-werkstand' zit.

Naast effectieve samenwerking en coördinatie van mogelijkheden en technieken, is de decentrale duurzaamheidsopgave een extra argument om werk te maken van verruiming en verbetering van het eigen belastinggebied van decentrale overheden, en vooral dat van gemeenten. Aanpassing van diverse bestaande instrumenten is gewenst. Dit betreft naast de verdere tariefdifferentiatie van parkeerbelastingen wellicht ook aanpassing van de regeling van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. Om zo gemeenten meer dwingend te laten aansluiten bij het principe 'de vervuiler betaalt'.

Dit zou hand in hand moeten gaan met beschikbare technieken om afval effectief te scheiden en afzonderlijk of naar gewicht te beprijzen.

Ten slotte is ruimte nodig om te experimenteren met nieuwe fiscale instrumenten. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan het verder ontwikkelen van mogelijkheden voor gemeenten tot introductie van een afzonderlijke hemelwaterheffing. Maar vooral kansrijk acht ik experimenteren met fiscale instrumenten voor gebouwgebonden financiering, bijvoorbeeld geënt op de huidige regeling van de baatbelasting. Doordat gemeenten het beste zicht hebben op de eigen woningvoorraad ligt het ook voor de hand dat zij een effectief fiscaal bekostigingsinstrument in handen krijgen dat de huidige woningeigenaar ontziet. De transitie naar een duurzame woning kan budgetneutraal verlopen voor huidige eigenaren wanneer de gemeente de verduurzaming voorfinanciert en de maandelijkse energiebesparing in euro's ongeveer net zo hoog is als de terugbetaling van de investering in de vorm van een gemeentelijke heffing verspreid over een periode van maximaal 30 jaar. Alleen met een effectief fiscaal instrumentarium kunnen decentrale overheden de rol oppakken die hen wordt toegedicht in de transitie naar een duurzame samenleving. ●

**Dit is een ingekorte versie van het essay dat Arjen Schep in opdracht van de Raad van het Openbaar Bestuur schreef ten behoeve van de Dag van de Financiële Verhoudingen met als thema 'Verduurzamen en nu het geld nog!' die op 19 april in Gouda wordt georganiseerd.*

Info: www.raadopenbaarbestuur.nl