

Bijlage 2 aanbevelingen ANG inclusief reactie Provincie

Aanbevelingen naar aanleiding van evaluatie legesverordening en grondwaterverordening	
Verbeteringen legesverordening	
Toe te voegen legesonderdelen:	<p>5.2.3 Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een verzoek om uitsluitend een wijziging van de geldigheidsduur van een reeds op grond van art. 2.7, tweede en derde lid, Wnb verleende vergunning die niet leidt tot een nieuwe inhoudelijke beoordeling:</p> <p>Voorgesteld tarief: 1/3e van het reguliere tarief.</p>
	<p>5.3.4 Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een verzoek om uitsluitend een wijziging van de geldigheidsduur van een reeds op grond van art. 3.3, 3.4, 3.8, 3.9, 3.10, 3.17, 3.25, 3.26, 3.32, 3.34 Wnb verleende ontheffing die niet leidt tot een nieuwe inhoudelijke beoordeling:</p> <p>Voorgesteld tarief: 1/3e van het reguliere tarief</p>
	Het valt te overwegen om als belastbaar feit op te nemen: legestartief voor het in behandeling nemen van vergunningaanvragen voor de categorieën grondwateronttrekkingen waarvoor GS bevoegd gezag zijn (op basis van huidig artikel 6.4 van de Waterwet).
Aan te passen legesonderdelen:	
	<p>Gebiedsbescherming 5.2 Het tarief bedraagt ter zake van het in behandeling nemen van een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in art 2.7, tweede en derde lid, Wnb, niet zijnde een wijziging van een tenaamstelling van een reeds verleende vergunning:</p>
	<p>Soortenbescherming 5.3 Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een besluit van GS als bedoeld in art. 3.3, 3.4, 3.8, 3.9, 3.10, 3.17, 3.25, 3.26, 3.32, 3.34 Wnb, niet zijnde een wijziging van een tenaamstelling van een reeds verleende ontheffing:</p>
Aanpassen vrijstellingsartikel (artikel 8) als volgt:	<p>Artikel 8 Vrijstellingen Leges worden niet geheven voor: [...] • c. aanvragen die betrekking hebben op artikel 5.2 en artikel 5.3 van de tarieventabel die zijn ingediend door instellingen zoals bedoeld in de artikelen 1.2, 1.3, 1.4 en 1.5 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, door algemeen nut beogende instellingen zoals bedoeld in artikel 5b van de Algemene wet inzake Rijksbelastingen, alsmede door overige organisaties zonder winstoogmerk blijkens haar statuten, voor zover deze aanvragen worden gedaan ter bevordering van het algemeen belang en in het kader van wetenschappelijke doeleinden. [...]</p>

Reactie Provincie	
De bovengenoemde aanbevelingen/verbetervoorstellen zijn in overleg met juristen en beleidsmedewerkers binnen de provincie en bureau ANG opgesteld. Deze voorstellen zullen worden verwerkt in het statenvoorstel voor de door PS vast te stellen legesverordening die per 1-7-2022 in werking zal treden (datum inwerkingtreding Omgevingswet).	
Kostendekkendheid	
Algemene aanbeveling	Aanbevolen wordt om jaarlijks de kostendekkendheid van de totale legesheffing voor het komende belastingjaar te bepalen op basis van verwachte aantallen aanvragen en gemiddelde tijdsbesteding per aanvraag en om dat voor elke sector afzonderlijk te doen, zodat de werkelijke kosten per belastbaar feit inzichtelijk zijn. Thans worden de sectoren milieubeheer en Omgevingsvergunning tezamen berekend. Dit biedt onvoldoende inzicht in de mate van kruissubsidiëring en in de kostendekkendheid van de afzonderlijke tarieven.
Reactie Provincie	
Deze aanbeveling wordt overgenomen vanaf de jaarstukken 2021.	
	Geadviseerd wordt om de overhead ook conform de BBV voorschriften meer op detail toe te bedelen met een meer directe relatie met het taakveld 0.04 Overhead dan nu het geval is.
Reactie Provincie	
Op dit moment onderzoeken wij de opslag voor overhead en de gevolgen daarvan voor de kostendekkingsgraad bij een meer realistische overhead opslag. Vanaf de jaarstukken 2021 houden wij rekening met een nieuwe opslag voor overhead.	
Sector Verkeer en Vervoer	Er dient te worden nagegaan waarom er in de realisatieoverzichten van de sector Verkeer en Vervoer geen facturen voor complexere aanvragen zijn aangetroffen terwijl er wel dergelijke aanvragen zijn behandeld volgens de afdeling.
Reactie Provincie	
Intern onderzoek wijst uit dat er in de periode 2018 t/m 2020 geen "complexe" aanvragen zijn ingediend. In 2021 overigens wel. Wij gaan er van uit dat de registratie en facturatie m.b.t. aanvragen (eenvoudig en complex) op dit moment goed plaatsvindt.	
Sector Milieubeheer	Aanbevolen wordt om de tarieven voor vergunningaanvragen voor ontgrondingen (stapsgewijs) te verhogen om een betere dekking van de kosten te bewerkstelligen. Hierbij dient wel acht te worden geslagen op de verhouding van de nieuwe beoogde tarieven in vergelijking met andere provincies. Een vergelijking met Noord-Brabant en Limburg is als bijlage bij de rapportage bijgevoegd.
Reactie Provincie	
Bij de huidige opzet van de leges tarieven voor vergunningaanvragen voor ontgrondingen is bewust gekozen om bij aanvragen voor ontgrondingen met een kleine omvang (relatief) een lager tarief te heffen en bij aanvragen voor ontgrondingen met grote omvang een hoger tarief. Hierbij is uitgegaan van de aanname dat er gemiddeld minimaal 1 keer per jaar een aanvraag voor een grote ontgroning wordt afgehandeld. In de periode 2018 t/m 2020 zijn geen vergunningen voor grote ontgrondingen aangevraagd. In 2021 zijn tot en met oktober 2 vergunningen voor relatief grote ontgrondingen behandeld. Over 2021 is de kostendekkingsgraad op basis van de huidige tarieven veel hoger dan in 2018 tot en met 2020. Onderzocht zal worden of de systematiek voor de leges tarieven per 1 juli 2022 aanpassing behoeft of dat dit op een later moment nodig is op basis van meer ervaringscijfers.	
Analyse Sector Natuur	Indien de wens is om de kostendekkendheid van deze leges (thans berekend op zo'n 56%) te verbeteren, dan kunnen de tarieven van deze belastbare feiten worden

	verhoogd. Aanbevolen wordt om dit stapsgewijs te doen, om zodoende bezwaarschriften en illegaliteit (en daarmee hogere handhavingskosten) zoveel mogelijk te beperken.
Reactie Provincie	Zie apart hoofdstuk Sector Natuur
	Aanbevolen wordt om enkele legesonderdelen aan te passen en toe te voegen, om zodoende het aantal bezwaarschriften mogelijk te beperken. Zie ook het onderdeel "Verbetering en legesverordening" in dit overzicht.
Reactie Provincie	Zie eerste aanbeveling en reactie.
Analyse grondwaterheffingsverordening	In de aanhef van de verordening nog wordt gesproken over de Grondwaterwet en meer specifiek artikel 48 van die desbetreffende Wet. De Grondwaterwet is per 2009 vervangen door de Waterwet. Het is dan ook wenselijk dat deze passage als zijnde de intitulé wordt aangepast.
Reactie Provincie	
	De voormalige Grondwaterwet is opgevolgd door de huidige Waterwet die per 1-7-2022 zal worden vervangen door de Omgevingswet. De genoemde passage zal worden aangepast bij de aanpassing van de verordening aan de Omgevingswet.
	Ook in de begroting wordt nog gesproken van de Grondwaterwet. Dit dient te worden aangepast naar Waterwet.
Reactie Provincie	
	Wordt direct aangepast.
	De thans geldende verordening is vastgesteld in 2017 en geldt daarmee al sinds 2018. Ter voorkoming van inkomstenderving over meerdere belastingjaren als gevolg van een (onverhoopte) onverbindend verklaring van de verordening wordt aanbevolen om de verordening (ook als daarin niets significant is gewijzigd) jaarlijks opnieuw te laten vaststellen.
Reactie Provincie	
	Normaal gesproken vindt indexatie van de tarieven via vaststelling van de (leges- en grondwaterheffings)verordening eens per 4 jaar plaats. (De afgelopen jaren zijn in de legesverordening diverse aanpassingen in de tarieventabel doorgevoerd. Dit geldt voor zowel de tarieven als toevoegen van onderdelen (o.a.invoering leges natuur en Wabo BRIKS taken). Wij houden er rekening mee dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet de legesverordening en de grondwaterheffingsverordening de eerste jaren, op basis van ervaringen, voortschrijdend inzicht of beleidsontwikkelingen, op onderdelen nog aan wijziging onderhevig is. We zullen dan gelijk de indexatie meenemen. Het op voorhand duiden van een jaarlijkse vaststellingscyclus voor de verordening biedt naar ons oordeel niet voldoende flexibiliteit om in te kunnen spelen op nieuwe inzichten die bijvoorbeeld het Zeeuws danwel landelijke Deltaplan Zoetwater gaan opleveren.
	Thans worden alleen de materiële lasten toegerekend. Zelfs dan is de kostendekkendheid slechts 39%. In theorie kunnen meer lasten worden toebedeeld. Echter, het huidige tarief ligt al aanzienlijk hoger dan de grondwaterheffing in andere provincies. Het is wenselijk om een politiek uitgangspunt vast te stellen. Dit kan zijn dat slechts de materiële kosten worden betrokken in de heffing en dat de overige lasten op andere wijze worden verhaald. Dat laatste geniet gelet op de feiten en omstandigheden in eerste instantie de voorkeur, omdat dan heel strikt de wetgeving wordt gevolgd.
	Afhankelijk van de beleidsafweging en de bestuurlijke wens kan het volgende worden overwogen:

	<ul style="list-style-type: none"> - Tariefsverhoging; - Categorieënindeling maken op basis van tariefdifferentiatie; - Drempel vrijstelling (aanpassen).
	<p>Bij alle overwegingen dient meegewogen te worden dat er (slechts) een bestaande kring van 20 heffing plichtige vergunninghouders is, waarvan er 1 zorgt voor 80% van de inkomsten uit deze heffing (het drinkwaterbedrijf).</p> <p>En de vergunningverlening en registratie van grondwateronttrekkingen kleiner dan 150.000 m3 per jaar (waaronder onttrekkingen kleiner dan de heffingsvrije drempel van 20.000 m3 p.jr.) valt onder het bevoegd gezag van het waterschap.</p>
<p>Reactie Provincie</p> <p>Op basis van de wettelijke heffingsbevoegdheid is de grondwaterheffing een doelheffing om kosten te dekken van wettelijke grondwatertaken van de provincie, zoals onderzoek voor het grondwaterbeleid, meetnetbeheer en het houden van een register van onttrekkingen.</p> <p>Het bijzondere van de grondwaterheffing t.o.v. andere heffingen is dat deze niet direct (de kostendekkendheid van) het vergunningproces betreft maar vooral ook de jarenlang doorlopende operationele activiteit. Daar komt bij dat in de grote grondwatersystemen een brede jarenlange monitoring noodzakelijk is. Daarin is lastig een scherp onderscheid te maken tussen wat nu heel specifiek aan onttrekkingen en wat aan algemeen grondwaterbeleid is toe te kennen. Dit geldt ook voor de personele inzet. Dit neemt niet weg dat we de kostenontwikkelingen periodiek tegen het licht moeten houden. Door het toenemend gebruik van de ondergrond, 'vergrijzing' van het grondwater (diffuse belasting met verontreinigende stoffen) en de klimaatontwikkeling neemt ook de noodzaak tot monitoring toe. In toekomstige evaluaties zullen de suggesties van ANG maar ook de financiële consequenties van (landelijke) ontwikkelingen m.b.t. tot een verbeterd grondwaterbeschermingsbeleid meegewogen moeten worden.</p> <p>Het volgende wordt opgemerkt over de aanbeveling om (uit oogpunt van kostendekking) afhankelijk van de beleidsafweging en de bestuurlijke wens een tariefverhoging, tariefdifferentiatie of verlaging van de heffingsvrije drempel (20.000 m3 p.jr.) te overwegen. Het afwegingskader daarvoor hangt samen met grondwaterheffing als beleidsinstrument (financiële incentive; beprijzing). Verder zouden door een verlaging van de heffingsvrije drempel meer agrarische onttrekkingen heffingplichtig worden, waarvoor het waterschap bevoegd gezag is. Dit raakt aan verdere (landelijke) beleidsontwikkeling op het terrein van duurzaam grondwaterbeheer en zoetwaterbeschikbaarheid (Zeeuws deltaplan zoet water; Deltaprogramma zoet water). De provincie volgt in dit verband ontwikkelingen op landelijk niveau. Het vraagt een nadere analyse en afstemming met betrokken partijen en stakeholders, alvorens een onderbouwde afweging kan worden gemaakt om, zonodig, de grondwaterheffingsverordening (op een daarvoor passend moment) aan te passen.</p>	

Aanbevelingen sector Natuur

De focus van deze evaluatie ligt voornamelijk op de leges voor de sector Natuur. Vanaf 1 juli

2018 worden voor dit onderdeel leges in rekening gebracht. Het tarief is in 2018 en ook in de eerste helft van 2019 vastgesteld op 50% van het (beoogde) tarief, dat vanaf 1 juli 2019 in rekening wordt gebracht. Belastingjaar 2020 is het eerste jaar waarin deze aanvragen het gehele jaar tegen 100% van de (beoogde) geldende tarieven in rekening worden gebracht. Uit de calculatie op basis van de realisatie blijkt dat de kostendekkendheid 56% bedraagt. De kosten zijn dus hoger dan de baten. Feitelijk wordt een bedrag van € 242.000,- aan lasten (die feitelijk op verzoek van de aanvragers worden gemaakt en daarom in theorie in rekening zouden mogen worden gebracht) door de provincie zelf gefinancierd vanuit de algemene middelen.

Aanbevelingen ANG m.b.t. Natuur

Indien de wens is om de kostendekkendheid van deze leges (thans berekend op zo'n 56%) te verbeteren, dan kunnen de tarieven van deze belastbare feiten worden verhoogd. Aanbevolen wordt om dit stapsgewijs te doen, om zodoende bezwaarschriften en illegaliteit/ niet naleving (en daarmee hogere handhavingskosten) zoveel mogelijk te beperken.

Reactie Provincie Zeeland

Algemeen:

Met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming op 1 januari 2017 is de bescherming van natuur (Natura 2000-gebieden, soorten en houtopstanden) een wettelijk taak van provincies. Herstel van de biodiversiteit, het adequaat beschermen van de natuurgebieden in Zeeland en een 70% doelrealisatie in Natura 2000-gebieden zijn opgenomen als doelstelling in de Zeeuwse Omgevingsvisie 2021.

Om de natuurleges kostendekkend te maken moeten de huidige legeskosten flink worden verhoogd. Met name bij particulieren en kleine bedrijven die een relatief kleine of eenvoudige activiteit willen realiseren zal dit weerstand oproepen. Een dergelijke verhoging van de leges zal drempelverhogend werken bij het aanvragen van vergunningen of ontheffingen, zeker als het legesbedrag niet meer in verhouding staat tot de vergunningplichtige activiteit. Dit brengt met zich mee dat (verboden) activiteiten vaker illegaal zullen worden uitgevoerd. Het stapsgewijs invoeren van de verhoging maakt dat niet anders. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat, zeker bij activiteiten van particulieren, beschermde soorten of verblijfplaatsen daarvan zullen worden vernietigd, zonder dat er mitigerende of compenserende maatregelen kunnen worden voorgeschreven. Dit gaat dus ten koste van de bescherming van de natuur. Denk aan een eenvoudige verbouwing of het slopen van een schuur waarin zich (nesten van) mussen, gierzwaluwen of kerkuilen bevinden.

Dit geldt ook voor allerhande activiteiten die mogelijk een effect hebben op Natura 2000-gebieden. Er is minder controle op activiteiten en Gedeputeerde Staten kunnen de effecten daarvan niet mitigeren of compenseren omdat er geen voorschriften kunnen worden gesteld vanwege het ontbreken van een vergunning. Dit zou kunnen leiden tot het niet halen van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen. Evenmin worden de doelstellingen in de Zeeuwse Omgevingsvisie 2021 gehaald.

Tot slot kan daarmee de toezichts- en handhavingslast toenemen. Dit betekent dat onder andere de RUD Zeeland meer uren nodig heeft voor toezicht en handhaving. In dat geval zullen er hogere kosten door de RUD Zeeland bij de provincie worden gefactureerd. Deze kosten zijn niet door te rekenen in het legestartief.

Financieel:

In principe is het uitgangspunt een zo hoog mogelijke kostendekkingsgraad. Als gevolg van de invoering van de Omgevingswet wijzigen tarieven voor verschillende aanvragen binnen de categorie Natuur. Voor een groot deel van de aanvragen waarvoor nu het lagere tarief geldt (reguliere procedure), gaat van rechtswege het hoge tarief gelden (uitgebreide procedure). Daarnaast onderzoeken wij de opslag voor overhead, die lijkt op dit moment aan de hoge kant. Een lagere doorrekening van overhead heeft een positieve invloed op de kostendekkingsgraad. Momenteel maken wij een doorrekening wat de gevolgen zijn voor de kostendekkingsgraad bij een meer realistische overhead opslag en een hoger tarief voor diverse aanvragen waar nu een lager tarief voor geldt. In de door PS vast te stellen (nieuwe) legesverordening in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen wij een voorstel doen voor de legestartieven binnen de categorie Natuur waarbij wij zowel de kostendekkingsgraad willen verhogen maar waarbij het herstel van de biodiversiteit en het adequaat beschermen van de natuurgebieden niet in het gedrang komen.