PROVINCIE FLEVOLAND

Statenvoorstel

Provinciale Staten
14 september 2022

Agendapunt

Lelystad
17 mei 2022

Registratienummer
2933450

Afdeling/Bureau
SENB

Portefeuillehouder
Hofstra, H.J.

Routing

Commissie Ruimte, Natuur en Duurzaamheid:
31 augustus 2022

Onderwerp
Zevende wijziging Legesverordening provincie Flevoland 2016 – leges onder Omgevingswet

Gedeputeerde Staten stellen voor

1. Beslispunten
   1. De tarieven van de Legesverordening provincie Flevoland 2016 voor de milieubelastende activiteiten op basis van een ingroeimodel van 50%, 75% naar 100% kostendekkendheid in drie jaren tijd in te voeren .
   2. In te stemmen met de tarieven van de Zevende wijziging van de Legesverordening provincie Flevoland 2016 per 1 januari 2023 voor de milieubelastende activiteiten op basis van 50% kostendekkendheid.
   3. De Zevende wijziging van de Legesverordening provincie Flevoland 2016 vast te stellen.

2. Doelstelling programmabegroting
   De leges hebben een relatie met meerdere programma's in de begroting.

3. Eerdere behandeling
   Voor alle provinciale diensten -een klein aantal uitzonderingen daargelatenvindt legesheffing plaats. Dit is beeldvormend toegelicht aan de commissie EMS op 6 juli 2022.

4. Bevoegdheden PS en doel behandeling
   Het vaststellen van (wijzigingen op) de Legesverordening is de bevoegdheid van Provinciale Staten.

5. Verdere behandeling PS
   Na vaststelling vindt publicatie plaats.

6. Korte toelichting op voorstel
   Op dit moment wordt voor de Omgevingswet een ingangsdatum van 1 januari 2023 voorzien. Met de inwerkingtreding van deze wet wordt het voor gemeenten en provincies mogelijk om leges te gaan heffen op milieuvergunningen. Het staat de bevoegde gezagen echter vrij om te bepalen of zij ook daadwerkelijk leges zullen gaan heffen voor deze milieubelastende activiteiten (hierna: mba). Voor de provincie ligt de bevoegdheid daarvoor bij Provinciale Staten. Op 21 december 2021 heeft het college ingestemd om leges te heffen voor milieubelastende activiteiten en om een ingroeimodel voor drie jaren (50%, 75% en 100%) van de legestarieven te hanteren om toe te werken naar 100% kostendekkendheid.

   Een bijlage bij dit voorstel bevat een vergelijking van de legestarieven van 2023 met 2022 en een toelichting (#2940172).

7. Beoogd effect
   De nieuwe tarieven van de Legesverordening voor 2023 vast te stellen.

Statenvoorstel

8. Argumenten

1.1. Wijzigingen met de komst van de Omgevingswet.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet (voorzien op 1 januari 2023) vraagt om wijziging van de tarieventabel van de Legesverordening provincie Flevoland 2016. De tarieventabel (bijlage 1 van de Legesverordening) bevat voor elke dienst die de provincie verleend het bijbehorende legesbedrag.

Deze wijziging van de tarieventabel is nodig omdat:
- het begrip <<activiteit>> gehanteerd wordt voor handelingen die de Omgevingswet reguleert;
- grondslagen voor de legesheffing wijzigen;
- het mogelijk wordt om onder Omgevingswet leges te heffen voor milieubelastende activiteiten. Gelet op artikel 2.9a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is dat nu verboden, en;
- indien een 'provinciale activiteit' opgaat in een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning de provincie voor de aanvraag om een besluit over instemming deze kosten kan doorberekenen.

1.2. Kostendekkendheid

Door het heffen van leges worden de kosten doorbelast naar de veroorzaker (profijtbeginsel), zodat degene die profiteert van de vergunning ook degene is die hiervoor de kosten draagt. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarbij de kosten voor vergunningverlening gedragen worden door de maatschappij via de algemene middelen (denk hierbij aan de mba). Het percentage kostendekkendheid bepaalt de mate waarin de kosten kunnen worden verhaald op degene die de aanvraag indient. De kosten worden vooral gemaakt bij de omgevingsdiensten voor het verstrekken van vergunningen. Voor de vigerende provinciale legesverordening geldt als uitgangspunt een percentage kostendekkendheid van 100%, wat aansluit bij punt 10. Bijlage Financiële uitgangspunten provincie Flevoland van het Coalitieakkoord 2019-2023.

Om de volgende redenen is er gekozen om de tarieven in de Legesverordening op dit moment nog niet 100% kostendekkend te maken:
- op dit moment zijn er nog geen ervaringscijfers/kengetallen voor mba's. Enerzijds omdat het werken met mba's pas met de Omgevingswet wordt geïntroduceerd. Anderzijds is het heffen van leges voor milieuvergunningen onder de huidige wetgeving niet toegestaan;
- het aantal mba's kan per vergunning verschillen;
- op dit moment registreren de omgevingsdiensten niet op (het aantal) mba's. Een directe onderbouwing van te heffen bedragen is niet te geven;
- de omgevingsdiensten maken bij vergunningen geen onderscheid tussen sectoren (nutssector, industrie, afval, agrarisch, dienstverlening, transport, sport, recreatie en etc.) zoals in de modelverordening VNG en de tarieventabel gebeurt. De ervaring is dat hier grote verschillen tussen kunnen zitten in de hoeveelheid te besteden uren. De omgevingsdiensten hebben hier echter geen gegevens over; dit wordt op dit moment (nog) niet geregistreerd.

1.3. Rekenmodel legestarieven

Zoals in voorgaande argumenten is aangegeven wordt voorgesteld om voor de tarieven voor de milieubelastende activiteiten van de Legesverordening een ingroeimodel te hanteren.

Er is op dit moment nog geen landelijke lijn ontwikkeld die de provincies en gemeenten kunnen volgen. Flevoland heeft aan de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV) advies gevraagd hoe hier mee om te gaan. In eerste instantie heeft de omgevingsdienst geadviseerd om geen leges te heffen, omdat de basis voor het leveren van kengetallen en legesbedragen nog onzeker en indirect afgeleid is.

Statenvoorstel

In IPO verband is afgesproken dat alle provincies leges gaan heffen voor mba's, zodat er sprake is van een 'level playing field'. Er is in IPO verband wel discussie op welke grondslag deze leges geheven gaan worden. De provincies hanteren drie wijzen om leges in te voeren, waar de Flevolandse wijze er één van is.

Er vindt tussen de Flevolandse gemeenten uitwisseling plaats en er wordt gezamenlijk opgetrokken hoe om te gaan met de leges via het Platform Omgevingswet. Ook hierin is geen eenduidige lijn.
Flevoland heeft de keuze gemaakt om leges te heffen voor mba's omdat het voor de hand ligt dat degene die het milieu belast ook hiervoor betaald. Daarnaast vanwege het feit dat deze werkzaamheden (uren) wel voor een vergunning worden verricht, maar dat op dit moment daar geen leges voor worden geheven.

Omdat op dit moment de omgevingsdiensten de kosten niet per mba kan bepalen -daar deze niet kunnen worden onderbouwd-, is ervoor gekozen om op basis van de huidige aanwezige informatie over de Wabo-vergunningverlening (type vergunningen, kengetallen KVS) gecombineerd met de gemeentelijke staffel van de mba's conform de modelverordening van de VNG te hanteren.
Op basis van de huidige kennis en ervaring is dit model het beste dat te onderbouwen en uitlegbaar is. Hierin wordt gerekend met één tarief per mba en met een staffel als er meerdere mba's spelen in één aanvraag. Dit betekent dat het volgende rekenmodel/staffel in de Legesverordening is opgenomen voor als een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een of meer mba's:
Categorie 1. Eén tot vijf milieubelastende activiteiten;
Categorie 2. Vijf tot tien milieubelastende activiteiten;
Categorie 3. Tien tot vijftien milieubelastende activiteiten;
Categorie 4. Vijftien of meer milieubelastende activiteiten.

1.4. Ingroeimodel van de legestarieven
Om de risico's van bezwaar- en beroepsprocedures te beperken worden de legestarieven door middel van een ingroeimodel (50%, 75% en 100% in drie jaren tijd) ingevoerd. De reden hiervan is dat er geen ervaringscijfers beschikbaar zijn. Het starten met een conservatief tarief is dan aan te bevelen om in eventuele bezwaarprocedures tegen het tarief aan te tonen dat er in ieder geval geen te hoge leges zijn geïnd. De leges worden bepaald op basis van de kennis van nu en er wordt een ingroei geregeld in de tarieven.
Verder kunnen de omgevingsdiensten ervaring opdoen met mba's en deze gegevens valideren, om zo op termijn tot een kostendekkend legestarieven te komen. De huidige bedragen zijn gebaseerd op een 'expert judgement' van de OFGV op basis van ervaringen bij vergunningverlening in het kader van de Wabo.

1.5. Kosten en legesopbrengst
Het basisprincipe bij het heffen van leges is dat dit is toegestaan als de vergunning voor een mba op aanvraag van de initiatiefnemer plaatsvindt. Over ambtshalve wijzigingen en meldingen mag het bevoegd gezag geen leges heffen. Daar we nog geen ervaring hebben met de Omgevingswet en de aanvragen vraag gestuurd zijn, is het moeilijk nu al een juiste inschatting van de toekomstige legesopbrengst te geven. Dit komt beter in beeld wanneer de omgevingsdiensten kunnen ramen wat de aard en omvang van de omgevingsvergunningaanvragen worden onder de Omgevingswet.

Uitgaande van de veronderstelling dat er geen grote veranderingen worden verwacht in het urenaantal voor het verlenen van de milieuvergunningen onder de Omgevingswet t.o.v. de huidige situatie. Er wordt wel een beperkte stijging van de administratieve lasten verwacht.

Statenvoorstel

Meerwerk voor de omgevingsdiensten bestaat enkel uit financiële afwikkeling van de vergunningaanvraag. Deze werkzaamheden veranderen niet.

2.1. Ingroeimodel van de legestarieven
Er is gekozen voor een ingroeimodel van de legestarieven. De eerste stap is om de legestarieven van de huidige legesverordening aan te passen met 50% van de huidige geschatte kosten. In 2024 worden de tarieven van de legesverordening dan naar 75% en voor 2025 naar 100% kostendekkendheid toegerekend, waarbij bij elke stap de kosten zullen worden gevalideerd met de ervaringscijfers van het jaar daarvoor.

3.1 Belangrijkste wijzigingen
Omgevingswet
- er wordt geen tarief gehanteerd voor een Omgevingstafel en intaketafel. De reden hiervan is om de tafels een succes te maken, aangezien goed overleg met de initiatief aan de voorkant van het proces noodzakelijk is;
- er wordt wel een tarief gehanteerd voor milieubelastende activiteiten, voor de motivering wordt verwezen naar voorgaande argumenten;
- er wordt wel een tarief gehanteerd voor het opstellen van maatwerkschriften, voor de motivering wordt verwezen naar voorgaande argumenten;
- er wordt een tariefdifferentiatie toegepast indien:
    - een vergunningsaanvraag wordt ingetrokken;
    - een vergunningsaanvraag wordt afgewezen (weigering);
    - er in een bestaande vergunning of vergunningsvoorschriften om een wijziging/aanvulling wordt aangevraagd.

Voor intrekken, afwijzen (weigeren) of wijzigen van een vergunningaanvraag wordt een bepaald percentage gehanteerd van het legesbedrag dat oorspronkelijk bij de aanvraag behoort. Omdat het hier ook om milieu belastende activiteiten gaat, wordt voor de motivering verwezen naar voorgaande argumenten.

Wet open overheid
In 2022 is de Wet open overheid (Woo) inwerking getreden. Op grond van de Woo kan in geval van het opvragen van informatie een gemaximeerde vergoeding door de provincie in rekening worden gebracht voor het kopiëren van informatie of het verstrekken van informatie op gegevensdragers. Met de inwerkingtreding van de Woo is hierdoor paragraaf 1.1 in de tarieventabel 2022 (Tarieven reproductie) van rechtswege komen te vervallen. In de tarieventabel 2023 is deze paragraaf daarom niet meer opgenomen.

Indexatie
Basis voor de tarieven 2023 zijn de geïndexeerde kosten/tarieven 2022.
Indexering vindt, conform voorgaande jaren, plaats op basis van de gewogen prijsmutatie voor de overheidsconsumptie voor het jaar t-1 (2022). Op basis van het Centraal Economisch Plan van maart 2022 komt deze uit op 4,1%. Deze prijsontwikkeling is ook opgenomen in de begroting 2023 van de provincie.
De tarieven van de door Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek (OFGV) namens de provincie te heffen leges worden aangeleverd door de OFGV. Indexering van de hieraan ten grondslag liggende uurtarieven 2023 vindt plaats op basis van de door het Algemeen Bestuur van OFGV in juni 2022 vastgestelde loon- en prijsindexatiecijfer van 2,3% (septembercirculaire 2021, Loonvoet sector overheid 2022). De berekeningsmethodiek van dit percentage vloeit voort uit de gemeenschappelijke regeling van OFGV.

9. Kanttekeningen

1. Bezwaar- en beroepsprocedures tegen legestarieven milieubelastende activiteiten
Bij eventuele bezwaar- en beroepsprocedures is de onderbouwing van de legesberekening een

Statenvoorstel

toetscriterium. Hierbij wordt getoetst of inderdaad sprake is van kostendekkendheid. Omdat het heffen van leges voor mba's nieuw is (of, zoals het wellicht ervaren wordt: leges voor milieuvergunningen na een lange tijd weer worden geherintroduceerd) is een stijging van het aantal bezwaar- en beroepszaken tegen het heffen van leges niet ondenkbeeldig. Het ingroeimodel zal dit risico aanmerkelijk verkleinen.

2. Aanpassing tarieven komende jaren
Met het invoeren van een ingroeimodel worden de tarieven in drie jaar tijd 100% kostendekkend. Daarvoor worden bij elke stap de kosten gevalideerd met de ervaringscijfers van het jaar daarvoor. Dit kan betekenen dat de tarieven ook omlaag worden bijgesteld omdat we dan over ervaringscijfers beschikken.

10. Bijlagen

Naam stuk:	eDocs nummer:	Bijgevoegd of periode ter inzage
Zevende wijziging van de Legesverordening Provincie Flevoland 2016 – leges onder de Omgevingswet	2941981	Bijgevoegd
Bijlage 1 Legesverordening provincie Flevoland 2016	2770504	Bijgevoegd
PB Zevende wijziging van de Legesverordening provincie Flevoland 2016 – leges onder Omgevingswet	2939817	Bijgevoegd
Bijlage legestarieven 2023 (vergelijking met 2022 en toelichting)	2940172	Bijgevoegd

Statenvoorstel