



1. § Lokale heffingen

Maastricht, april '24

Inleiding

Deze paragraaf geeft inzicht in de uitgangspunten voor de heffing van belastingen en rechten, de lokale lastendruk en de kwijschelding.

Een deel van onze inkomsten bestaat uit provinciale belastingen en heffingen, die betaald worden door de inwoners en ondernemers in onze provincie. Daarvan is de belangrijkste inkomstenbron de opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB). Daarnaast kennen wij de volgende heffingen: leges, grondwaterheffing en ontgrondingenheffing.

Inkomsten uit lokale heffingen

Bij het heffen gaan wij uit van het profijtbeginsel. Uitgangspunt is, dat degene die profiteert van een voorziening voor die voorziening betaalt. Het profijtbeginsel manifesteert zich sterker bij heffingen (bijvoorbeeld leges) dan bij belastingen (bijvoorbeeld opcenten motorrijtuigenbelasting). Bij het heffen wordt rekening gehouden met interne en externe kaders en wet- en regelgeving, waaronder verschillende artikelen uit de Provinciewet (art. 222 t/m 226). De regels van de provinciale heffingen, evenals de toegepaste heffingsmaatstaven komen expliciet aan de orde bij de jaarlijkse vaststelling van de Legesverordening Limburg met de bijbehorende tarieventabel en de Grondwaterheffingsverordening. De uitgangspunten voor deze heffingen vormen de basis voor de programmabegroting.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de totale inkomsten uit lokale heffingen.

Inkomsten lokale heffingen

€ x 1.000

	Realisatie 2021	Realisatie 2022	Begroting 2023	Realisatie 2023	Verschil 2023
Opcenten MRB	110.586	113.347	115.457	115.365	-92
Leges	391	899	936	1.020	84
Grondwaterheffing	1.004	1.025	1.052	1.058	6
Totaal	111.981	115.271	117.445	117.443	-2

Beleid ten aanzien van de diverse provinciale heffingen

Het beleid van de volgende provinciale heffingen wordt hierna toegelicht, te verdelen in de onderdelen:

- opcenten op de motorrijtuigenbelasting en lokale lastendruk;
- leges in het kader van de Omgevingswet;
- grondwaterheffing;
- ontgrondingenheffing;
- kwijscheldingsbeleid.

Opcenten op de motorrijtuigenbelasting

Op basis van het huidige Coalitieakkoord 2023-2027 "Elke Limburger telt!" kiezen wij ervoor de motorrijtuigenbelasting in lijn te brengen met de rest van onze begroting door de indexatie van het aantal opcenten gelijk te trekken met de algehele begrotingsindex. In onderstaande tabel is de ontwikkeling van het aantal opcenten weergegeven voor de periode 2021 tot en met 2027.

Aantal opcenten MRB 2021-2027

	Per 1 januari	Aantal opcenten	Prijsindex t.o.v. voorgaand jaar
2021		77,9	0,00%
2022		79,1	1,60%
2023		80,6	1,90%
2024		83,1	3,15%
2025		85,7	3,10%
2026		88,1	2,75%
2027		90,5	2,75%

Lokale lastendruk

Onder lokale lastendruk wordt verstaan hoe de lokale lastendruk zich verhoudt ten opzichte van de landelijke lastendruk. Hierbij is met name de hoogte van de opcenten van belang. Het aantal opcenten op de motorrijtuigenbelasting dat de provincies in 2023 mochten heffen, was gemaximeerd op 125,9.

De Belastingdienst verstrekt jaarlijks een gewichtsuitdraai van het Limburgse wagenpark bestaande uit overzichten met de aantallen personenauto's en motoren, onderverdeeld naar gewichtsklasse en soort brandstof. Aan de hand van de gewichtsuitdraai opgesteld naar de situatie van 1 juli 2022 waren de opbrengsten aan provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting 2023-2026 begroot met een opbrengst per opcent van ruim € 1,435 mln. Op basis van het maximaal te heffen aantal opcenten van 125,9 en de feitelijke heffing van 80,6 kende de Provincie een onbenutte belastingcapaciteit van 45,3 opcenten oftewel een onbenutte belastingcapaciteit in 2023 van € 65 mln.

Ontwikkeling aantal opcenten MRB 2021-2024

	2021	2022	2023	2024
Provincie Limburg	77,9	79,1	80,6	83,1
Landelijk gemiddelde	83,5	83,6	84,9	87,8
Wettelijk maximum	116,8	118,3	125,9	138,3
Limburg als % van het wettelijke maximum	66,7%	66,9%	64,0%	60,1%

Leges in het kader van de Omgevingswet

Provincies zijn, samen met gemeenten, voor een groot deel verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening in Nederland. De nieuwe Omgevingswet is een fundamentele stelselherziening van het omgevingsrecht. In de Omgevingswet, wordt alle wetgeving ten aanzien van het fysieke domein geïntegreerd, zowel inhoudelijk als procedureel. Deze wet gaat onder andere de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet milieubeheer, de Ontgrondingenwet, de Wet

1. § Lokale heffingen

Natuurbescherming (Wnb) en de Waterwet (gedeeltelijk) vervangen.

Vergunningen die op basis van deze wetten werden aangevraagd, vormen met de invoering van de omgevingswet een onderdeel van de omgevingsvergunning en worden niet meer apart aangevraagd/verleend. In de Omgevingswet zijn in hoofdstuk 13 financiële bepalingen over leges en heffingen opgenomen. De Omgevingswet is per 1 januari 2024 in werking getreden. De legesverordening Limburg 2023 en de bijbehorende tarieventabel zijn uiteraard nog op de vigerende (oude) wetgeving gebaseerd.

Grondwaterheffing

Provincies kunnen een grondwateronttrekkingsheffing opleggen aan onttrekkers van grondwater. De opbrengst is bedoeld voor bepaalde specifiek aangewezen grondwateruitgaven van de Provincie. De heffing is ondergebracht in artikel 13.4b van de Omgevingswet. Nadere regels zijn opgenomen in artikel 8.3 en 8.4 van het Omgevingsbesluit. De grondwaterheffing wordt geheven over de hoeveelheid onttrokken grondwater conform het beleid en de tarieven in de Grondwaterheffingsverordening Limburg. In onderstaande tabel zijn alle kosten en opbrengsten opgenomen om inzicht te krijgen in de kostendekkendheid.

Grondwaterheffing per belastingjaar 2023 (x € 1.000) incl mutaties reserves

	Baten en aanwendungen reserves	Lasten en toevoegingen reserves	Percentage
Grondwaterheffing	1.024	1.024	100%

Ontgrondingenheffing

Op grond van artikel 13.4a van de Omgevingswet kan bij provinciale verordening een ontgrondingenheffing worden ingesteld (dit artikel is ontleend aan artikel 21f van de Ontgrondingenwet). Per 1 januari 2009 is de heffing in Limburg beperkt tot het bestrijden van de kosten van toe te kennen schadevergoedingen ten gevolge van een ontgrondingsbeschikking. De ontgrondingenheffing wordt geheven van houders van ontgrondingsvergunningen en machtigingen en bedraagt € 90 per vergunde hoeveelheid stoffen van 10.000 m³ conform de Heffingsverordening ontgrondingen van de Provincie Limburg.

Kwijtscheldingsbeleid

Het provinciale kwijtscheldingsbeleid volgt het Rijksbeleid op grond van artikel 232e, tweede lid, van de Provinciewet. Uitzonderingen daarop zijn in daartoe voorkomende gevallen in de desbetreffende verordening opgenomen. Dit beleid wordt uitsluitend gehanteerd voor natuurlijke personen. Aan niet-natuurlijke personen wordt geen kwijtschelding verleend. Aangezien het leeuwendeel van de belastingplichtigen niet-natuurlijke personen betreft, is kwijtschelding niet of nauwelijks aan de orde.

Leges en kostendekkendheid

Provinciale leges worden geheven op grond van artikel 223 Provinciewet. Er bestaat een directe relatie met de hoogte van het in rekening te brengen legesbedrag en de kosten van de dienstverlening door de Provincie. Het beleid van de Provincie is gericht op een combinatie van volledige kostendekking en kruissubsidiëring, waarbij kruissubsidiëring met name is toegepast bij het bepalen van de tarieven in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) tussen de bouwwerken met hoge versus

lage bouwkosten, respectievelijk kappen, uitrusten en reclameactiviteiten. Verder kan worden aangegeven dat er sprake is van een directe relatie tussen de hoogte van het legesbedrag en de kosten die gepaard gaan met een aangevraagde dienstverlening. Dit heeft tot gevolg dat er nooit winst gemaakt mag worden op legesplichtige diensten. In procedures voor de rechtbank worden de legestarieven hieraan getoetst en het niet voldoen aan deze wettelijke voorschriften kan in voorkomende gevallen leiden tot onverbindendheid van de provinciale legesverordening.

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn decentrale overheden met ingang van 2017 verplicht inzicht te geven in de mate van kostendekkendheid van de legestarieven. Op grond van realisatie wordt onderstaand een overzicht gegeven van de gemiddelde mate van kostendekking in 2023. Het totaal gerealiseerde kostendekkendheidspercentage van 95% wordt substantieel beïnvloed door de kostendekkendheid vergunningverlening Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) zijnde 97%. Dit resultaat kan als acceptabel worden beschouwd (streefwaarde is max. 100%). De overige vergunningverleningen niet zijnde WABO hebben slechts een beperkte invloed op het totale dekkendheidspercentage van 95%. Ten aanzien van de vergunningverlening Wet natuurbescherming kan worden gemeld dat er zeer weinig vergunningen in verband met de actuele (stikstof-)problematiek zijn verleend (een beperkte aantal complexe vergunningverleningen Wet natuurbescherming heeft geleid tot een laag percentage van 47%). De vergunningverlening ontgrondingenwet kenmerkt zich door een beperkt aantal en kleinere ontgrondingen en leidt aldus tot een kostendekkendheidspercentage van 29%. Voor het onderdeel Waterwet zijn geen aanvragen van toepassing per 2023.

Kostendekkendheid provinciale leges 2023 op realisatiebasis (x € 1.000)

Recapitulatie Kostendekkendheidsonderzoek tarieventabel Provincie Limburg jaarrekening 2023				
Vergunningen, ontheffingen e.d. op grond van provinciale en wettelijke voorschriften	Component overhead	Totale lasten	Opbrengsten	Percentage
Ontgrondingenwet	10	27	8	29%
Waterwet	0	0	0	
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	473	1.269	1.234	97%
Wet natuurbescherming	8	19	9	47%
Totaal	491	1.315	1.251	95%

NB. De gegevens in de kolom opbrengsten zijn gebaseerd op de fiscaliteitsregels.

Leges in het kader van de Ontgrondingenwet

De Ontgrondingenwet regelt het winnen van zand, grind, klei en andere materialen uit de Nederlandse bodem. Ontgrondingen mogen slechts plaatsvinden als onderdeel van projecten met een meervoudige doelstelling, bijvoorbeeld: hoogwaterbeveiliging, natuurontwikkelingen en recreatie. Ondernemingen die voor dat doel oppervlakte delfstoffen willen winnen, dienen een vergunning aan te vragen op basis van deze wet. Aan het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning op basis van de Ontgrondingenwet zijn leges verbonden. De leges mogen maximaal kostendekkend zijn en het beleid is erop gericht dat de tarieven in meerjarig perspectief niet fluctueren.

Leges in het kader van de Waterwet

1. § Lokale heffingen

De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Daarnaast levert de Waterwet een bijdrage aan doelstellingen van de wetgever met betrekking tot vermindering van regels, vergunningstelsels en administratieve lasten (deregulering). Primaire doelstelling van de Waterwet is dat het Rijk, waterschappen, provincies en gemeenten beter zijn uitgerust om wateroverlast, waterschaarste en waterverontreiniging tegen te gaan. Aangezien de Provincie binnen haar grenzen bevoegd gezag is, mag zij voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een Waterwetvergunning leges heffen. De leges mogen ook hier maximaal kostendekkend zijn en het beleid is erop gericht dat de tarieven in meerjarig perspectief niet fluctueren.

Leges in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is per 1 oktober 2010 in werking getreden, waarbij een 25-tal vergunningstelsels zijn samengevoegd tot één omgevingsvergunning. Dit betekent onder meer dat bouwgerelateerde legestarieven onder de werking van de Wabo vallen. In de tarieventabel is in het kader van de Wabo een bewuste keuze gemaakt om voor de wat kleinere bouwwerken, gelet op de omvang van de bouwkosten, een wat lager dan kostendekkend tarief te hanteren. In samenhang daarmee is het uitgangspunt dat de mate van kostendekking binnen het hoofdstuk Wabo van de gezamenlijke te verlenen diensten 100% bedraagt (kruissubsidiëring), waarbij fluctuaties van de tarieven in meerjarig perspectief worden vermeden. De Wabo gaat volledig op in de nieuwe Omgevingswet. Dit heeft als gevolg dat wanneer de Omgevingswet in werking treedt, de Wabo in zijn geheel wordt ingetrokken.

Leges in het kader van de Wet Natuurbescherming

Medio 2016 is een wijziging van de Legesverordening vastgesteld, waardoor het mogelijk werd om voor aanvragen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 leges te heffen. In 2017 is deze wet vervangen door de Wet natuurbescherming. Het beleid is dat wordt gestreefd naar een kostendekkendheidsniveau van 100%. De kosten die gepaard gaan met de vergunningverlening en zodanig toerekenbaar zijn, worden dan ook verhaald middels de leges.

Heffing op grond van de Waterwet (belasting krachtens artikel 7.7 Waterwet), de zogenoemde Grondwaterheffing

Onder de naam “Grondwaterheffing” wordt een directe belasting geheven op het onttrekken van grondwater ter bestrijding van de kosten als bedoeld in artikel 7.7 van de Waterwet. Het betreft derhalve een bestemmingsheffing. Deze heffing dient ter dekking van de kosten die gepaard gaan met de grondwateronttrekking. Het betreft hier een belasting en geen legesheffing. Bij een belastingheffing is de mate van kostendekking niet aan de orde. Lasten en baten zijn jaarlijks in evenwicht (100% geëgaliseerd) via de ontrekkingen (bij tekort) uit en stortingen (bij overschot) in de reserve Grondwaterbeheer.

Regels en heffingsmaatstaven provinciale heffingen

De regels van de provinciale heffingen, evenals de toegepaste heffingsmaatstaven, komen expliciet aan de orde bij de jaarlijkse vaststelling van de verschillende belastingverordeningen door Provinciale Staten.