

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet
bestuursrecht in verband met het versterken van de toepassing van het
profijtbeginsel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan nieuwe
ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten**

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is de toepassing van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing te versterken, meer ruimte te geven aan waterschappen om beter in te spelen op klimaatadaptatie, de energietransitie en de circulaire economie, en enkele knelpunten in de waterschapsheffingen op te lossen; Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Waterschapswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, tweede lid, eerste volzin, komt te luiden:

De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn of worden opgedragen betreffen de zorg voor het watersysteem, de zorg voor het zuiveren van stedelijk afvalwater op de voet van artikel 3.4 van de Waterwet en de zorg voor het zuiveren van stedelijk afvalwater dat wordt afgevoerd op een systeem als bedoeld in artikel 10.33, tweede lid, van de Wet milieubeheer dat wordt beheerd door of namens het waterschap.

B

In artikel 12, tweede lid, onderdeel b, wordt "artikel 116, onder c" vervangen door "artikel 116".

C

Artikel 116 komt te luiden:

Artikel 116

Voor de toepassing van dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- *hernieuwbare energie*: energie uit hernieuwbare bronnen als bedoeld in artikel 2, onderdeel 1, van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU 2018, L 328);
- *ingezetene*: degene die blijkt de basisregistratie personen bij het begin van het kalenderjaar woonplaats heeft in het gebied van het waterschap en die aldaar gebruik heeft van woonruimte, met dien verstande dat gebruik van woonruimte door de leden van een gezamenlijke huishouding wordt aangemerkt als gebruik door een lid van dat huishouden, dat wordt aangewezen door de in artikel 123, derde lid, onderdeel b, bedoelde ambtenaar van het waterschap;
- *natuurterreinen*: ongebouwde onroerende zaken waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Onder natuurterreinen worden mede verstaan bossen en open wateren met een oppervlakte van ten minste één hectare;
- *primair energiegebruik*: totale energetische waarde van de verbruikte primaire energiedragers, waarbij de energetische waarde van de secundaire energiedragers elektriciteit en warmte wordt teruggerekend naar de stookwaarde van de primaire energiedragers;
- *woonruimte*: ruimte die blijkt zijn inrichting bestemd is om als een afzonderlijk geheel te voorzien in woongelegenheid en waarvan de delen blijkt de inrichting van die ruimte niet bestemd zijn om afzonderlijk in gebruik te worden gegeven.

D

Aan artikel 117 worden twee leden toegevoegd, luidende:

3. Voorts kan de opbrengst van de watersysteemheffing tevens worden besteed aan de bekostiging van maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie ter compensatie van de uitstoot van broeikasgassen, die vrijkomen als gevolg van de zorg voor het watersysteem en die in redelijkheid niet te vermijden zijn. De hoeveelheid op te wekken hernieuwbare energie mag niet hoger zijn dan tweemaal het primaire energiegebruik van het betreffende waterschap benodigd voor de zorg voor het watersysteem.
4. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de wijze waarop het primaire energiegebruik wordt bepaald.

E

Artikel 118 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt "artikel 117, onderdeel d," vervangen door "artikel 117, eerste lid, onderdeel d,".
2. In het tweede lid wordt "18, derde lid," vervangen door "artikel 18, vierde lid,".
3. In het derde lid, aanhef, wordt "artikel 117, onderdeel b," vervangen door "artikel 117, eerste lid, onderdeel b,".

F

Artikel 119 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, wordt "heffingsplichtig" vervangen door "heffingplichtig", wordt "artikel 117," vervangen door "artikel 117, eerste lid," en wordt "zijn degenen" vervangen door "is degene".
2. In het tweede lid, aanhef, wordt "artikel 117," vervangen door "artikel 117, eerste lid,".
3. In het tweede lid, onderdeel a, wordt "of van vruchtgebruik" vervangen door ", van vruchtgebruik, van gebruik of van bewoning".
4. In het derde lid, onderdeel a, wordt na "vruchtgebruiker" ingevoegd ", de gebruiker of bewoner".

G

Artikel 120 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt "artikel 117," vervangen door "artikel 117, eerste lid,".
2. In het derde lid wordt na "Het algemeen bestuur kan" ingevoegd ", aan de hand van gebiedskenmerken van het waterschap,".
3. Het vierde lid vervalt.
4. Onder vernummering van het vijfde lid tot achtste lid worden vier leden ingevoegd, luidende:
4. Het kostendeel voor de categorie, bedoeld in artikel 117, eerste lid, onderdeel b, wordt vastgesteld in procenten volgens de formule:

$$0,0029317*(A^{0,7414854})$$

waarbij A staat voor het aantal hectaren ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, per 1000 inwoners in het gebied van het waterschap.

5. Het kostendeel voor de categorie, bedoeld in artikel 117, eerste lid, onderdeel c, wordt vastgesteld in procenten volgens de formule:

$$0,0000224*(B^{1,1938609})$$

waarbij B staat voor het aantal hectaren natuurterrein per 1000 inwoners in het gebied van het waterschap.

6. Het kostendeel voor de categorie, bedoeld in artikel 117, eerste lid, onderdeel d, is het kostendeel uitgedrukt in procenten dat resteert na bepaling van de kostendelen van de categorieën, bedoeld in artikel 117, eerste lid, onderdelen a tot en met c.

7. Het algemeen bestuur kan de in het vierde en vijfde lid bedoelde kostendelen aan de hand van gebiedskenmerken van het waterschap verhogen of verlagen met maximaal:
a. 30% per kostendeel; of

b. 50% per kostendeel, volgens percentages die bij algemene maatregel van bestuur per gebiedskenmerk kunnen worden vastgesteld.

5. In het zevende lid, onderdeel a, wordt "30%" vervangen door "25%".

H

Artikel 121 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel a wordt "artikel 117, onderdeel a" vervangen door "artikel 117, eerste lid, onderdeel a".

b. In onderdeel b wordt "artikel 117, onderdeel b" vervangen door "artikel 117, eerste lid, onderdeel b".

c. In onderdeel c wordt "artikel 117, onderdeel c" vervangen door "artikel 117, eerste lid, onderdeel c".

d. Onderdeel d, komt te luiden:

d. ter zake van gebouwde onroerende zaken als bedoeld in artikel 117, eerste lid, onderdeel d: de waarde die voor de onroerende zaak wordt bepaald op de voet van hoofdstuk IV van de Wet waardering onroerende zaken voor het kalenderjaar, waarbij het tarief wordt gesteld op een percentage van de waarde dat voor onroerende zaken die niet in hoofdzaak tot woning dienen en onroerende zaken die in hoofdzaak tot woning dienen verschilt.

2. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Bij het bepalen van het tarief voor gebouwde onroerende zaken als bedoeld in artikel 117, eerste lid, onderdeel d, is de verhouding tussen het percentage van de waarde van onroerende zaken die niet in hoofdzaak tot woning dienen en het percentage van de waarde van onroerende zaken die in hoofdzaak tot woning dienen gelijk aan de verhouding tussen de waardeontwikkeling van onroerende zaken gelegen in het waterschap die in hoofdzaak tot woning dienen en de waardeontwikkeling van onroerende zaken in het waterschap die niet in hoofdzaak tot woning dienen ten opzichte van de waarde per 1 januari 20xx.

3. In het vierde lid (nieuw) wordt "tweede lid" vervangen door "derde lid".

I

Artikel 122 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel b vervalt ", indien het algemeen bestuur voor 1 juli 2012 geen tariefdifferentiatie toepaste".

b. Onderdeel c komt te luiden:

c. maximaal 100% hoger vaststellen voor in een bepaald gedeelte van het waterschap gelegen ongebouwde onroerende zaken die gebaat kunnen zijn bij

wateraanvoerprojecten die tot stand worden of zijn gebracht door of vanwege het algemeen bestuur van het waterschap, waarbij de heffing voor de betrokken onroerende zaken op een verschillend percentage kan worden vastgesteld.

2. Na het vierde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Het algemeen bestuur geeft pas toepassing aan het derde lid, onderdeel c, nadat:

- a. door tenminste één belanghebbende een verzoek is ingediend voor een wateraanvoerproject;
- b. de potentiële heffingplichtigen in de gelegenheid zijn gesteld binnen een redelijke termijn schriftelijk of elektronisch kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk achten; en
- c. uit een meerderheid van de ingekomen reacties blijkt dat het wateraanvoerproject gewenst is.

J

Artikel 122c komt te luiden:

Artikel 122c

Voor de toepassing van dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- *afvalwater*: stedelijk afvalwater als bedoeld in artikel 3.4 van de Waterwet;
- *afvoeren*: brengen van stoffen op een riolering of op een systeem als bedoeld in artikel 10.33, tweede lid, van de Wet milieubeheer dat wordt beheerd door of namens het waterschap;
- *bedrijfsruimte*: naar zijn aard en inrichting als afzonderlijk geheel te beschouwen ruimte of terrein, niet zijnde een woonruimte, een zuiveringstechnisch werk of een riolering;
- *drinkwater*: drinkwater als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet;
- *drinkwaterbedrijf*: drinkwaterbedrijf als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet;
- *hernieuwbare energie*: energie uit hernieuwbare bronnen als bedoeld in artikel 2, onderdeel 1, van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU 2018, L 328);
- *ingenomen water*: geleverd drink- en industriewater en warm tapwater, onttrokken grond- en oppervlaktewater en opgevangen hemelwater;
- *primaire energiegebruik*: totale energetische waarde van de verbruikte primaire energiedragers, waarbij de energetische waarde van de secundaire energiedragers elektriciteit en warmte wordt teruggerekend naar de stookwaarde van de primaire energiedragers;
- *riolering*: voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, in beheer bij een gemeente;
- *stoffen*: afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen;
- *warm tapwater*: warm tapwater als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet;
- *woonruimte*: ruimte als bedoeld in artikel 116;
- *zuiveringstechnisch werk*: werk voor het zuiveren van afvalwater of het transport van afvalwater, niet zijnde een riolering.

K

Artikel 122d wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vijfde lid worden onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma de volgende onderdelen toegevoegd:
 - c. aan het doen van uitgaven ter beperking van de afvoer van hemelwater op een zuiveringstechnisch werk of op de riolering;
 - d. aan de bekostiging van maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie ter compensatie van de uitstoot van broeikasgassen, die vrijkomen als gevolg van het zuiveren van afvalwater en die in redelijkheid niet te vermijden zijn. De hoeveelheid op te wekken hernieuwbare energie mag niet hoger zijn dan driemaal het primaire energiegebruik van het betreffende waterschap benodigd voor het zuiveren van afvalwater.
2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
 6. Voor het zuiveren van ander afvalwater dan bedoeld in artikel 1, tweede lid, kan een waterschap een overeenkomst sluiten met degene die zich van dit afvalwater ontdoet.
 7. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de wijze waarop het primaire energiegebruik wordt bepaald.

L

Artikel 122f, tweede en derde lid, komen te luiden:

2. Eén vervuilingseenheid vertegenwoordigt met betrekking tot:
 - a. zuurstofverbruik: het jaarlijks verbruik van 54,8 kilogram zuurstof;
 - b. gewichtshoeveelheden van de groep van stoffen chroom, koper, lood, nikkel, zilver en zink: 1,00 kilogram;
 - c. gewichtshoeveelheden van de groep van stoffen arseen, kwik en cadmium: 0,100 kilogram;
 - d. gewichtshoeveelheden van de stof chloride: 650 kilogram;
 - e. gewichtshoeveelheden van de stof sulfaat: 650 kilogram;
 - f. gewichtshoeveelheden van de stof fosfor: 20,0 kilogram.
3. Het algemeen bestuur kan bij verordening met betrekking tot één of meer van de in het tweede lid, onderdelen b tot en met f, genoemde stoffen:
 - a. de gewichtshoeveelheid die één vervuilingseenheid vertegenwoordigt, hoger vaststellen dan in het tweede lid is bepaald;
 - b. bepalen dat:
 - 1^o zij niet worden onderworpen aan de heffing;
 - 2^o een bepaald aantal vervuilingseenheden niet wordt onderworpen aan de heffing; of
 - 3^o vervuilingseenheden niet worden onderworpen aan de heffing, indien het aantal daarvan, na toepassing van de onderdelen a en b, onder 1^o en 2^o, niet uitgaat boven een bepaald aantal vervuilingseenheden.

M

Artikel 122g komt te luiden:

Artikel 122g

1. Het aantal vervuilingseenheden wordt berekend met behulp van gegevens verkregen door middel van door de heffingplichtige gedurende elk etmaal van het kalenderjaar

ondernomen meting, bemonstering en analyse, overeenkomstig door het algemeen bestuur bij belastingverordening te stellen regels.

2. Op aanvraag van de heffingplichtige staat de ambtenaar van het waterschap, bedoeld in artikel 123, derde lid, onderdeel b, onder nader te stellen voorwaarden toe dat van de frequentie van meting, bemonstering en analyse, bedoeld in het eerste lid, wordt afgeweken indien door de heffingplichtige aannemelijk wordt gemaakt dat voor de berekening van de vervuilingsswaarde met gegevens over meting, bemonstering en analyse van een beperkt aantal etmalen kan worden volstaan. Dit besluit wordt genomen bij voor bezwaar vatbare beschikking.

3. De bepaling van het zuurstofverbruik van de stoffen welke in een kalenderjaar worden afgevoerd, geschiedt op basis van de som van het chemisch zuurstofverbruik door omzetting van de totale hoeveelheid organische koolstof in de stoffen en het zuurstofverbruik door omzetting van de totale hoeveelheid stikstof verminderd met de nitriet-stikstof en de nitraat-stikstof in de stoffen. Hierbij wordt het chemisch zuurstofverbruik gesteld op driemaal het totale gehalte aan organische koolstof in de afgevoerde stoffen.

4. In afwijking van het derde lid, tweede volzin, wordt de verhouding tussen het chemisch zuurstofverbruik en het totale gehalte aan organische koolstof in de afgevoerde stoffen vastgesteld op lager dan drie onderscheidenlijk hoger dan drie, indien de heffingplichtige onderscheidenlijk de ambtenaar van het waterschap, bedoeld in artikel 123, derde lid, onderdeel b, overeenkomstig door het algemeen bestuur bij belastingverordening te stellen nadere regels aantoonst dat deze verhouding lager is dan tweeënhalf onderscheidenlijk hoger is dan drieënhalf. Indien blijkt dat die verhouding lager is dan tweeënhalf of hoger is dan drieënhalf wordt de verhouding tussen het chemisch zuurstofverbruik en het totale gehalte aan organische koolstof in de afgevoerde stoffen gedeeld door tweeënhalf onderscheidenlijk drieënhalf en vermenigvuldigd met drie.

5. Indien de uitkomst van de methode tot bepaling van het chemisch zuurstofverbruik in belangrijke mate is beïnvloed door biologisch niet of nagenoeg niet afbreekbare stoffen, wordt op die uitkomst een correctie toegepast, overeenkomstig door het algemeen bestuur bij belastingverordening te stellen regels.

N

Artikel 122k, eerste lid, komt te luiden:

1. Indien door de heffingplichtige aannemelijk is gemaakt dat het aantal vervuilingseenheden met betrekking tot het zuurstofverbruik in een kalenderjaar voor een bedrijfsruimte of een onderdeel daarvan, die hij gebruikt, 1000 of minder bedraagt, en dat dit aantal aan de hand van de hoeveelheid ten behoeve van die bedrijfsruimte of dat onderdeel van die bedrijfsruimte ingenomen water bepaald kan worden, wordt dat aantal in afwijking van artikel 122g vastgesteld volgens de formule: $A \times B$, waarbij,

A = het aantal m³ in het kalenderjaar ten behoeve van de bedrijfsruimte of het onderdeel van de bedrijfsruimte ingenomen water;

B = de afvalwatercoëfficiënt behorende bij klasse acht van de in het derde lid opgenomen tabel of indien is aangetoond dat een andere klasse dan acht van toepassing is, de afvalwatercoëfficiënt behorende bij een andere klasse van de in het derde lid opgenomen tabel met de klassegrenzen waarbinnen de vervuilingsswaarde met betrekking tot het zuurstofverbruik per m³ ten behoeve van de bedrijfsruimte of van het onderdeel van de bedrijfsruimte ingenomen water is gelegen.

O

Artikel 126 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Op een bezwaarschrift dat niet is ingediend in de laatste zes weken van een kalenderjaar, doet de in artikel 123, derde lid, onderdeel b, bedoelde ambtenaar van het waterschap, in afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, uitspraak in het kalenderjaar waarin het bezwaarschrift is ontvangen.

P

In artikel 128a, onderdeel b, wordt "artikel 122c, onderdeel c, van deze wet" vervangen door "artikel 122c".

Q

Na artikel 164 worden in Hoofdstuk XXII, Titel VI, twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 165

Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat zendt binnen tien jaar na de inwerkingtreding van de wet van xx MAAND 20xx tot wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht in verband met het versterken van de toepassing van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten (Stb. 20xx, xxx) aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de artikelen 117, derde lid, en 122d, vijfde lid, onderdeel d, in de praktijk.

Artikel 166

1. Het bij of krachtens artikel 122k bepaalde, zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel N, van de wet van xx MAAND 20xx tot wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht in verband met het versterken van de toepassing van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten (Stb. 20xx, xxx) blijft gedurende ten hoogste tien jaar van toepassing op de heffingplichtige voor wie de vervuilingsswaarde per m³ ingenomen water is bepaald aan de hand van artikel 2 van het Besluit vervuilingsswaarde ingenomen water 2009, zoals dat artikel luidde onmiddellijk voorafgaand aan voornoemd tijdstip, voor zover deze vervuilingsswaarde per m³ ingenomen water niet behoorde binnen de klassegrens die leidt tot een afvalwatercoëfficiënt behorende bij klasse acht.
2. Voor de in het eerste lid bedoelde heffingplichtige stelt de ambtenaar van het waterschap, bedoeld in artikel 123, derde lid, onderdeel b, binnen tien jaar na het in het eerste lid bedoelde tijdstip een individuele afvalwatercoëfficiënt vast. Na deze vaststelling is op de desbetreffende heffingplichtige dit artikel niet meer van toepassing.
3. Dit artikel is tevens niet langer van toepassing indien binnen de in het eerste lid bedoelde periode van ten hoogste tien jaar de in het tweede lid bedoelde vaststelling van de afvalwatercoëfficiënt nog niet heeft plaatsgevonden en door verandering in de bedrijfsomstandigheden vaststelling van een nieuwe afvalwatercoëfficiënt nodig is.

Artikel II

Artikel 7.5 van de Waterwet wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na "met behulp van" ingevoegd "gegevens verkregen door middel van" en vervalt "verkregen gegevens".
2. In het tweede lid, tweede volzin, wordt "Deze beslissing" vervangen door "Dit besluit".
3. Het derde lid komt te luiden:
3. De bepaling van het zuurstofverbruik van de stoffen welke in een kalenderjaar worden geloosd, geschiedt op basis van de som van het chemisch zuurstofverbruik door omzetting van de totale hoeveelheid organische koolstof in de stoffen en het zuurstofverbruik door omzetting van de totale hoeveelheid stikstof verminderd met de nitriet-stikstof en de nitraat-stikstof in de stoffen. Hierbij wordt het chemisch zuurstofverbruik gesteld op driemaal het totale gehalte aan organische koolstof in de afgevoerde stoffen.
4. Onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot vijfde en zesde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
4. In afwijking van het derde lid, tweede volzin, wordt de verhouding tussen het chemisch zuurstofverbruik en het totale gehalte aan organische koolstof in de geloosde stoffen vastgesteld op lager dan drie onderscheidenlijk hoger dan drie, indien de heffingplichtige onderscheidenlijk de heffingsambtenaar overeenkomstig bij ministeriële regeling onderscheidenlijk belastingverordening te stellen nadere regels aantoont dat deze verhouding lager is dan tweeënhalf onderscheidenlijk hoger is dan drieënhalf. Indien blijkt dat die verhouding lager is dan tweeënhalf of hoger is dan drieënhalf wordt de verhouding tussen het chemisch zuurstofverbruik en het totale gehalte aan organische koolstof in de geloosde stoffen gedeeld door tweeënhalf onderscheidenlijk drieënhalf en vermenigvuldigd met drie.
5. In het zesde lid (nieuw) komt de eerste zin te luiden: De artikelen 122h, eerste, vijfde en zesde lid, 122i tot en met 122k en 166 van de Waterschapswet zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel III

In artikel 2 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht komt de zinsnede met betrekking tot de Waterschapswet te luiden:

Waterschapswet:

- a. een besluit van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat inzake de goedkeuring van een besluit als bedoeld in artikel 5
- b. artikel 21, eerste lid
- c. een besluit van het algemeen bestuur van een waterschap als bedoeld in artikel 31, derde lid
- d. een besluit van het algemeen bestuur van een waterschap als bedoeld in artikel 33, vierde lid
- e. artikel 61, voor zover het besluit betrekking heeft op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de in artikel 20.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer, bedoelde wetten of wettelijke bepalingen dan wel de Ontgrondingenwet
- f. artikel 156, eerste lid

Artikel IV

Ten aanzien van belastingen die betrekking hebben op belastingtijdvakken die zijn aangevangen voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, en op belastbare feiten die zich voor dat tijdstip hebben voorgedaan, blijven hoofdstuk XVII en XVIIb van de Waterschapswet en artikel 7.5 van de Waterwet van toepassing zoals deze luiden op het tijdstip onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I onderscheidenlijk artikel II van deze wet.

Artikel V

Ten aanzien van de behandeling van bezwaar of beroep dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is gemaakt onderscheidenlijk is ingesteld, blijft het recht zoals dat gold op dat tijdstip van toepassing.

Artikel VI

Ten aanzien van een bezwaar dat op of voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is gemaakt, blijft wat betreft de wettelijke termijnen het recht gelden zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaande aan dat tijdstip.

Artikel VII

Indien de wet van 12 februari 2020 tot aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet; Stb. 2020, 172) in werking is getreden of treedt, en:

a. Artikel 2.25, onderdeel A, van die wet eerder in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdeel A, van deze wet, komt artikel I, onderdeel A, van deze wet te luiden:

A

Artikel 1, tweede lid, eerste volzin, komt te luiden:

De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn of worden opgedragen betreffen het beheer van watersystemen, de zuivering van stedelijk afvalwater op de voet van artikel 2.17 van de Omgevingswet en de zuivering van stedelijk afvalwater dat wordt afgevoerd op een systeem als bedoeld in artikel 2.16, derde lid, van de Omgevingswet dat wordt beheerd door of namens het waterschap.

b. artikel 2.25, onderdeel A, van die wet eerder in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdeel D, van deze wet, wordt in artikel I, onderdeel D, van deze wet "de zorg voor het watersysteem" vervangen door "het beheer van het watersystemen".

c. artikel 2.25, onderdeel A, van die wet eerder in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdeel K, van deze wet, wordt in artikel I, onderdeel K, van deze wet in onderdeel 1, onder d, "het zuiveren van afvalwater" vervangen door "de zuivering van afvalwater" en in onderdeel 2 "het zuiveren van" door "de zuivering van".

d. artikel 2.25, onderdeel E, van die wet eerder in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdeel J, van deze wet, wordt artikel I, onderdeel J, van deze wet als volgt gewijzigd:

1. In de begripsbepaling van afvoeren wordt "riolering of op systeem als bedoeld in artikel 10.33, tweede lid, van de Wet milieubeheer" vervangen door "openbaar vuilwaterriool of op een systeem als bedoeld in artikel 2.16, derde lid, van de Omgevingswet".
2. In de begripsbepalingen van bedrijfsruimte en zuiveringstechnisch werk wordt "riolering" vervangen door "openbaar vuilwaterriool".
3. In de begripsomschrijving van afvalwater wordt "artikel 3.4 van de Waterwet" vervangen door "artikel 2.17, eerste lid, onderdeel a, onder 2^o, van de Omgevingswet".
4. De begripsbepaling van riolering vervalt.
5. In de alfabetische rangschikking wordt een begripsbepaling ingevoegd, luidende: *openbaar vuilwaterriool*: openbaar vuilwaterriool als bedoeld in de Omgevingswet;

e. artikel 2.25, onderdeel E, van die wet eerder in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdeel K, van deze wet, wordt in artikel I, onderdeel K, van deze wet in onderdeel 1, onder c, "op de riolering" vervangen door "een openbaar vuilwaterriool".

f. artikel 2.25, onderdeel A, van die wet later in werking treedt dan artikel I, onderdeel A, van deze wet, komt artikel 2.25, onderdeel A, onder 1, van die wet te luiden:

1. In het tweede lid wordt "de zorg voor het watersysteem, de zorg voor het zuiveren van stedelijk afvalwater op de voet van artikel 3,4 van de Waterwet" vervangen door "het beheer van watersystemen, de zuivering van stedelijk afvalwater op de voet van artikel 2.17 van de Omgevingswet" en wordt "als bedoeld in artikel 10.33, tweede lid, van de Wet milieubeheer" vervangen door "als bedoeld in artikel 2.16, derde lid, van de Omgevingswet".

g. artikel 2.25, onderdeel C, van die wet later in werking treedt dan artikel I, onderdeel D, van deze wet, wordt in artikel 2.25, onderdeel C, van die wet "artikel 117, eerste lid, aanhef," vervangen door "artikel 117, eerste lid, aanhef, en derde lid,".

h. artikel 2.25, onderdeel E, van die wet later in werking treedt dan artikel I, onderdeel J, van deze wet, komt artikel 2.25, onderdeel E, van die wet te luiden:

E

Artikel 122c wordt als volgt gewijzigd:

1. In de begripsomschrijving van afvalwater wordt "artikel 3.4 van de Waterwet" vervangen door "artikel 2.17, eerste lid, onderdeel a, onder 2^o, van de Omgevingswet".
2. In de begripsomschrijving van afvoeren wordt "riolering of op systeem als bedoeld in artikel 10.33, tweede lid, van de Wet milieubeheer" vervangen door "openbaar vuilwaterriool of op een systeem als bedoeld in artikel 2.16, derde lid, van de Omgevingswet".
3. In de begripsomschrijvingen van bedrijfsruimte en zuiveringstechnisch werk wordt "riolering" vervangen door "openbaar vuilwaterriool".
4. In de alfabetische rangschikking wordt een begripsbepaling ingevoegd, luidende: *openbaar vuilwaterriool*: openbaar vuilwaterriool als bedoeld in de Omgevingswet;
5. De begripsbepaling van riolering vervalt.

f. artikel 2.25, onderdeel F, van die wet later in werking treedt dan artikel I, onderdeel K, van deze wet, komt artikel 2.25, onderdeel F, van die wet te luiden:

F

Artikel 122d wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid wordt "een riolering" vervangen door "een openbaar vuilwaterriool", wordt "die riolering" vervangen door "dat openbaar vuilwaterriool" en wordt "de riolering" vervangen door "het openbaar vuilwaterriool".
2. In het vijfde lid, onderdeel c, wordt "op de riolering" vervangen door "een openbaar vuilwaterriool".
3. In het vijfde lid, onderdeel d, wordt "het zuiveren van afvalwater" vervangen door "de zuivering van afvalwater".
4. In het zesde lid wordt "de riolering" vervangen door "een openbaar vuilwaterriool".

Artikel VIII

Indien de wet van 12 februari 2020 tot aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet; Stb. 2020, 172) en artikel 2.2, onderdeel B, onder 2, onder d, van die wet eerder in werking is getreden of treedt dan artikel III van deze wet, komt in artikel III van deze wet "dan wel de Ontgrondingenwet" te vervallen.

Artikel IX

Indien artikel VIII, onderdeel A, van de wet van 14 oktober 2015 tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met een regeling voor het elektronische berichtenverkeer (Wet elektronisch berichtenverkeer belastingdienst; Stb. 2015, 378) later in werking treedt dan artikel I, onderdeel O, van deze wet wordt in artikel VIII, onderdeel A, van die wet "artikel 126" vervangen door "artikel 126, eerste lid,".

Artikel X

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding	15
2. Aanleiding	16
3. Versterken toepassing profijtbeginsel	17
3.1. <i>Kostentoedeling watersysteemheffing</i>	17
3.1.1. Invloed waarde van infrastructuur	18
3.1.2. Tariefverloop	19
3.1.3. Nieuw model voor kostentoedeling bij de watersysteemheffing	20
3.1.4. Werking nieuw kostentoedelingsmodel	20
3.1.5. Voorstel voor bandbreedtes in het kostentoedelingsmodel	21
3.1.6. Lastenverdeling binnen de categorie gebouwd	22
3.1.7. Voorstel voor gelijkmatige lastenverdeling in de categorie gebouwd	23
3.2. <i>Beperken tariefdifferentiatie wegen</i>	25
3.3. <i>Bekostiging van plusvoorzieningen voor een specifieke groep</i>	25
3.3.1. Wateraanvoer als plusvoorziening	26
4. Bijdrage aan klimaatadaptatie	27
5. Bijdrage aan de energietransitie	28
5.1. <i>Klimaatneutraliteit</i>	28
5.2. <i>Begrenzing</i>	30
6. Bijdrage aan een meer circulaire economie	32
6.1. <i>Inspelen op waardevol afvalwater</i>	32
6.2. <i>Afspraken mogelijk maken over separate afvalwaterstromen</i>	32
6.3. <i>IBA's</i>	33
7. Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing	34
7.1. <i>Analysemethode vaststellen vervuilingswaarde</i>	34
7.1.1. Voorstel nieuwe parameters	35
7.1.2. Afwijkmogelijkheid	35
7.2. <i>Toepassing tabel afvalwatercoëfficiënten</i>	36
7.2.1. Nieuwe werkwijze 'tabelbedrijven'	36
7.2.2. Aantonen andere coëfficiënt dan klasse 8	37
8. Verhouding tot hoger recht	38
8.1. <i>Algemene verordening gegevensbescherming</i>	38
8.2. <i>Verhouding tot artikel 104 van de Grondwet</i>	38
8.3. <i>Artikel 1 EP EVRM</i>	40
8.3.1. Bij wettelijk voorschrift voorzien	40
8.3.2. Gerechtvaardigd algemeen belang	41
8.3.3. Redelijk evenwicht (fair balance)	41
8.3.4. Toereikende procedurele waarborgen	42
9. Regeldruk	42
10. Uitvoering	43

10.1. Versterken toepassing profijtbeginsel.....	43
10.1.1. Voorstel nieuwe kostentoedelingsmethode	43
10.1.2. Voorstel tariefdifferentiatie t.b.v. gelijkmatige lastenverdeling in de categorie gebouwd	43
10.1.3. Voorstel tariefdifferentiatie t.b.v. separaat belasten plusvoorzieningen	44
10.2. Bijdrage aan klimaatadaptatie	44
10.3. Bijdrage aan de energietransitie.....	44
10.4. Bijdrage aan een meer circulaire economie	44
10.4.1. Inspelen op waardevol afvalwater	44
10.4.2. Afspraken over separate afvalwaterstromen	45
10.5. Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing.....	45
10.5.1. Nieuwe analysemethode en parameters vaststellen vervuilingsswaarde	45
10.5.2. Nieuwe werkwijze 'tabelbedrijven'	45
11. Financiële gevolgen	46
11.1. Versterken toepassing profijtbeginsel.....	46
11.2. Bijdrage aan klimaatadaptatie	52
11.3. Bijdrage aan de energietransitie.....	53
11.4. Bijdrage aan een meer circulaire economie	53
11.4.1. Korting in de heffing bij fosfaatterugwinning.....	53
11.4.2. (Prijs)afspraken mogelijk maken over separate afvalwaterstromen.....	53
11.5. Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing	53
11.5.1. Nieuwe analysemethode vaststellen vervuilingsswaarde	53
11.5.2. Tabel afvalwatercoëfficiënten	53
12. Gevolgen voor de rechtsbescherming	54
12.1. Wijziging bezwaartermijn	54
12.2. Rechtsbescherming bij de belastingrechter	55
12.3. Rechtsbescherming bij de civiele rechter	56
12.4. Conclusie.....	56
13. Evaluatie en monitoring.....	56
14. Advies en consultatie.....	57
14.1. Inbreng belanghebbenden	57
14.2. MKB-toets.....	57
14.3. Bedrijfseffectentoets.....	58
14.4. Internetconsultatie	58
14.5. Interbestuurlijke consultatie	60
15. Inwerkingtreding	61
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	62

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het waterbeheer in Nederland wordt geconfronteerd met een groot aantal ontwikkelingen. Klimaatverandering zorgt voor nieuwe uitdagingen omdat het leidt tot zeespiegelstijging, afwisselend hogere en lagere rivieraanvoeren, droogte en toegenomen wateroverlast. Dit zal een grote impact hebben op de taakuitoefening van de waterschappen.

Gelet op deze ontwikkelingen wordt voorgesteld de Waterschapswet en de Waterwet op een aantal punten te wijzigen. Allereerst wordt voorgesteld het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing beter toe te passen en daarmee de watersysteemheffing nog beter uitlegbaar en voorspelbaar te maken. Ten behoeve hiervan wordt voorgesteld de kostentoeделingsmethode aan te passen en voor specifieke voorzieningen (plusvoorzieningen) separate bekostiging mogelijk te maken.

Verder willen en kunnen de waterschappen een bijdrage leveren aan klimaatadaptatie, de energietransitie en de circulaire economie. Hiervoor worden de volgende maatregelen voorgesteld:

1. Uitbreiden van de mogelijkheden om de hoeveelheid hemelwater op een zuiveringstechnisch werk of de riolering te verminderen en daarmee bij te dragen aan klimaatadaptatie.
2. Meer duurzame energie opwekken dan nodig is voor de eigen taakuitoefening om zo klimaatneutraal te worden en daarmee bij te dragen aan de energietransitie.
3. Beter inspelen op waardevol afvalwater. Hiervoor wordt ten eerste verduidelijkt dat waterschappen een korting kunnen geven op waardevol afvalwater. Ten tweede wordt voorgesteld de mogelijkheid op te nemen om voor waardevol afvalwater separate prijsafspraken mogelijk te maken. Deze twee maatregelen leveren een bijdrage aan een circulaire economie.

Ook bevat dit wetsvoorstel een aantal aanpassingen in de zuiverings- en verontreinigingsheffing in verband met het oplossen van enkele knelpunten. Waterschappen hoeven daardoor niet langer gebruik te maken van mens- en milieubelastende stoffen in het onderzoek dat nodig is om voor bedrijven met een groot aantal vervuilingseenheden de hoogte van de zuiverings- of verontreinigingsheffing vast te kunnen stellen.

Daarnaast wordt een alternatieve methode voorgesteld voor het gebruik van de tabel afvalwatercoëfficiënten.

Bovenstaande maatregelen worden in één wijziging voorgesteld omdat alle wijzigingen zien op aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen. De (financiële) effecten van dergelijke wijzigingen moeten ook in samenhang worden gezien.

Ten slotte worden enkele technische wijzigingen en verbeteringen aangebracht. Het betreft wijzigingen van technische aard die geen materiële gevolgen met zich mee brengen.

2. Aanleiding

Het huidige belastingstelsel van de waterschappen is tot stand gekomen bij de Wet modernisering waterschapsbestel. In 2009 werden voor het eerst belastingaanslagen gebaseerd op het nieuwe stelsel opgelegd. In de jaren daarna bleek dat de geïntroduceerde methode om de kosten over de betalende groepen te verdelen (de 'kostentoedeling'), diverse onbedoelde effecten had. In hoofdstuk 3 wordt hier uitgebreider op ingegaan.

In 2014 werd, mede in het licht van de in de inleiding genoemde ontwikkelingen, door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: OESO) onderzocht of het Nederlandse waterbeheer en de financiering daarvan toekomstbestendig zijn.¹ In het daaruit volgende rapport werd geconstateerd dat de financiering van 'het Nederlandse waterbeheer een stabiele structuur kent'. Tegelijkertijd werd aangegeven dat er op een aantal punten voor de langere termijn verbeteringen gewenst zijn. Daarbij werd onder andere bedoeld op het beter toepassen van het profijtbeginsel en van het principe 'de vervuiler betaalt'.

Naar aanleiding van het voorgaande zijn er de afgelopen jaren verschillende trajecten geweest om te komen tot voorstellen voor aanpassing van het belastingstelsel voor waterschappen, die echter niet tot wetwijzigingen hebben geleid. Zo heeft van 2015-2018 de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) van de Unie van Waterschappen (hierna: de Unie) onderzoek gedaan naar de vraag of het belastingstelsel van de waterschappen voldoet om de waterschappen, nu en in de toekomst, te helpen bij hun kerntaken, uitdagingen en ambities. Dit heeft in mei 2018 geleid tot een rapport met aanbevelingen.² Het totale pakket aan voorstellen dat hieruit voortkwam bleek op onvoldoende draagvlak bij de waterschappen te kunnen rekenen, maar voor verschillende individuele voorstellen was dat draagvlak er wel. Enkele van deze laatstbedoelde voorstellen, door de waterschappen 'meekoppelkansen' genoemd, hebben een plaats in dit wetsvoorstel gekregen.

Het gaat om:

- De mogelijkheid om voor specifieke voorzieningen (plusvoorzieningen) separate bekostiging mogelijk te maken zodat deze voorzieningen niet meer via de watersysteemheffing op alle belastingbetalers worden verhaald (paragraaf 3.3);
- Beperken van de afvoer van hemelwater op een zuiveringstechnisch werk of de riolering (hoofdstuk 4);
- Beter inspelen op waardevol afvalwater door hierop een korting te kunnen geven en separate prijsafspraken mogelijk te maken (hoofdstuk 6);
- Herzien van de Tabel afvalwatercoëfficiënten (paragraaf 7.2)

Het meest recente traject liep in 2020 in opdracht van de Ledenvergadering van de Unie. De opdracht was beperkt om zo snel mogelijk te kunnen komen met oplossingen voor:

- de huidige kostentoedelingsmethode bij de watersysteemheffing leidt in een aantal gevallen tot een kostentoedeling en tarieven die niet (langer) goed in verhouding staan tot het profijt van het watersysteembeheer (hoofdstuk 3).
- het gebruik van mens- en milieubelastende stoffen bij de analyse van afvalwater in de zuiverings- en verontreinigingsheffing (paragraaf 7.1).

¹ OESO (2014) "Water Governance in The Netherlands: Fit for the future?"

² Commissie Aanpassing Belastingstelsel (2018), *Een stevige basis voor de toekomst: De nieuwe waterschapsbelastingen*. 16

Het eerste punt heeft ervoor gezorgd dat de uitlegbaarheid van en het maatschappelijk draagvlak voor de heffingswijze en de daaruit resulterende tarieven onder druk zijn komen te staan. In december 2020 hebben de waterschappen in de Ledenvergadering van de Unie ingestemd met voorstellen en deze aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: Minister van IenW) gestuurd.³

Verder is bezien welke mogelijkheden er zijn om het belastingstelsel flexibeler en daarmee toekomstbestendiger te maken. Uiteraard met behoud van de rechtszekerheid die hoort bij belastingwetgeving. Hiervoor is in 2021 in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderzoek gedaan door Pels Rijcken.⁴ Dit heeft geleid tot een aantal scenario's waaraan kan worden gedacht om de flexibiliteit van het belastingstelsel te vergroten. In dit wetsvoorstel wordt hieraan invulling gegeven door bandbreedtes en tariefdifferentiaties en daarmee bestuurlijke ruimte in te bouwen in de kostentoedeling.

3. Versterken toepassing profijtbeginsel

Een van de aanbevelingen van de OESO was om die actoren die meer dan gemiddeld profijt hebben van het waterbeheer en waarvoor (additionele) kosten worden gemaakt meer te belasten. Daarnaast werd ook gesignaleerd dat Nederlandse burgers in beperkte mate bewust zijn van de inspanningen die geleverd worden op het gebied van waterbeheer. Wanneer aan beide aspecten geen aandacht zou worden geschonken, zou dit de bereidheid om te betalen voor waterbeheer kunnen ondermijnen. Door klimaatverandering neemt het belang van goed waterbeheer en een robuuste financiering juist toe. Ten behoeve van bewustwording zijn er sindsdien diverse informatiecampagnes geweest. Daarnaast is bezien op welke manier de aanbevelingen toegepast kunnen worden op de waterschapsbelastingen.

3.1. Kostentoedeling watersysteemheffing

In 2009 is met de Wet modernisering waterschapsbestel één watersysteemheffing ingevoerd ter bekostiging van alle taken die het waterschap heeft op het gebied van het watersysteembeheer (waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit). De kosten van het watersysteembeheer worden verdeeld over vier verschillende categorieën belastingbetalers:

- ingezetenen van het waterschapsgebied (bewoners);
- eigenaren van gebouwde onroerende zaken (woningen en bedrijfspanden);
- eigenaren van onbebouwde gronden (o.a. agrarische percelen, wegen en bouwterreinen);
- eigenaren van natuurterreinen.

Het percentage kosten dat aan de ingezetenen wordt toebedeeld, wordt bepaald op basis van inwonerdichtheid. De resterende kosten worden toebedeeld aan de eigenaren van onroerend goed. De verdeling tussen de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur wordt bepaald aan de hand van de waarde van de onroerende zaken die tot de categorieën behoren.

Als een categorie een relatief hoge economische waarde kent, leidt dit in het stelsel zoals we dat op dit moment kennen automatisch tot een hoge bijdrage door deze categorie. Als de economische waarde van de categorie ten opzichte van de andere

³ Kamerstukken II 2020/21, 35570 XII, nr.103, bijlage I en II.

⁴ Pels Rijcken (2021), *Onderzoek wendbaarder belastingstelsel waterschappen*.

categorieën blijft toenemen, zal dat bij de volgende kostentoedeling tot een hogere bijdrage leiden. Hier kunnen, vanuit het profijtbeginsel, vraagtekens bij worden geplaatst. Want het enkele feit dat de waarde van een categorie toe- of afneemt, wil niet zeggen dat er meer of minder profijt bij de waterschapsvoorzieningen is. De huidige praktijk laat op verschillende onderdelen zien dat het hanteren van waarde als relevant gegeven voor de kostentoedeling niet geschikt is: het profijt bij waterschapsvoorzieningen wordt er niet goed mee uitgedrukt.

Daarnaast speelt er een drietal concrete problemen, die verband houden met het gebruik van waarde als maatstaf voor de verdeling van de kosten van het watersysteembeheer:

- De waarde van infrastructuur bepaalt in hoge mate het kostenaandeel dat de categorie ongebouwd moet opbrengen;
- Een ongelijkmatige tariefontwikkeling voor de vier betalende categorieën;
- Binnen de categorie gebouwd een steeds verdere verschuiving van de lasten van niet-woningen naar woningen.

3.1.1. Invloed waarde van infrastructuur

Onder de categorie ongebouwd vallen van oudsher via wetsfictie ook wegen en andere infrastructuur. In 2009 is er bij de Wet modernisering waterschapsbestel bewust voor gekozen om infrastructuur in de categorie ongebouwd te laten en mee te laten tellen in het totale kostenaandeel van deze categorie. Daarmee heeft de waarde van infrastructuur, binnen de huidige kostentoedelingssystematiek, invloed op de hoogte van het tarief voor alle soorten ongebouwde eigendommen binnen de categorie. Het idee hierachter was dat het belang en de bijdrage van de agrarische sector daarmee met elkaar in evenwicht bleven: met de hogere waarde van infrastructuur wordt de relatief lage waarde van agrarische grond gecompenseerd.

Gevolg hiervan is dat wanneer er meer infrastructuur wordt aangelegd, de totale waarde van de categorie ongebouwd stijgt. Dit zorgt ervoor dat alle belastingbetalers samen in deze categorie een groter aandeel van de kosten gaan dragen. Veelal leidt dit ook voor de individuele belastingbetaler tot een hogere belastingaanslag. Hier staat echter niet altijd een groter profijt bij de taakuitoefening van de waterschappen tegenover. Dit roept de vraag op of het gewenste evenwicht tussen profijt en betaling wordt bereikt.

Op 1 december 2009 zijn de effecten van dit aspect van de huidige wetgeving, besproken in de Tweede Kamer.⁵ Bij de introductie van die wet werd uitgegaan van een lastendaling van €56 miljoen per jaar, voor de agrarische sector (48,2%). Bij de evaluatie in 2009 bleek dat weliswaar sprake was van een lastendaling, maar dat die daling minder groot was dan ten tijde van het wetsvoorstel geprognosticeerd. De lasten bleken met €35 miljoen (29,8%) gedaald te zijn. Een deel van de partijen in de Kamer vond dit onvoldoende en verzocht om reparatiewetgeving.

Bij een wijziging van de Waterschapswet, die in 2012 in werking trad, is een amendement aangenomen waarmee hier deels aan tegemoet gekomen werd.⁶ Zeven waterschappen kregen hierdoor de mogelijkheid om voor een specifieke groep binnen de categorie ongebouwd, namelijk verharde openbare wegen, een tariefdifferentiatie van maximaal 400% toe te passen. Alleen waterschappen die op dat moment al een tariefdifferentiatie van maximaal 100% hanteerden kregen deze mogelijkheid. Het doel

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31986, nr. 1, p. 2

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33097, nr. 22 en zie het huidige artikel 122, derde lid, onderdeel c, van de Waterschapswet.

van deze verhoogde tariefdifferentiatie was dat de stijging van het tarief voor de andere belastingbetalers binnen de categorie ongebouwd beperkt bleef. De tariefdifferentiatie van maximaal 400% was volgens de toelichting bij het amendement echter niet bedoeld als permanente oplossing. Hieronder wordt de problematiek en de werking van het amendement geïllustreerd met een concreet voorbeeld van een waterschap.

Box 1. Voorbeeld tariefstijging door nieuwe infrastructuur

Tarief ongebouwd 2018-2019 waterschap Brabantse Delta

In 2018 betaalde de categorie ongebouwd in Waterschap Brabantse Delta 10,8% van de kosten van de watersysteemtaak. Het tarief per hectare was toen € 53,29.

In 2019 werd een nieuwe kostentoedelingsverordening vastgesteld. Daarbij kreeg de categorie ongebouwd 11,7% van de kosten van het watersysteembeheer toebedeeld.

De totale waarde van de categorie ongebouwd was namelijk (relatief veel) gestegen: de totale waarde van de categorie ongebouwd was namelijk met 12,3% gestegen, terwijl de waarde van agrarisch ongebouwde grond maar met 5,8% steeg. Deze stijging werd met name veroorzaakt doordat het areaal spoorlijn met 92 ha was gegroeid, met een waarde van ongeveer € 1,2 miljard.

Om het effect van dit toegenomen kostenaandeel op het standaardtarief ongebouwd te verminderen, verhoogde het waterschap de tariefdifferentiatie voor wegen van 250% in 2018 naar 300% in 2019. Dit wil zeggen dat eigenaren van wegen 300% meer betalen dan de andere eigenaren in de categorie ongebouwd.

Het standaardtarief voor ongebouwde grond steeg in 2019 desondanks naar € 57,42 per hectare. Dit is een stijging van het tarief van 7,8% ten opzichte van 2018. De totale kosten van de watersysteemtaak stegen echter met slechts 2,2%.

3.1.2. *Tariefverloop*

De huidige systematiek op basis van economische waarde leidt ook tot een grillig verloop van de kostentoedeling tussen de verschillende categorieën. Dit werkt vervolgens door in de belastingtarieven. Dit grillige verloop is ongewenst, omdat het meer voor de hand ligt dat de tariefontwikkeling gelijke tred houdt met de (ontwikkelingen in de) taakuitoefening van het waterschap en het daarmee samenhangende profijt. Die taakuitoefening en het profijt ontwikkelen zich namelijk ook niet schoksgewijs.

De tarieven van sommige categorieën zijn de afgelopen jaren relatief veel meer gestegen dan van andere categorieën zonder dat hier een groter profijt bij de taakuitoefening van de waterschappen tegenover stond. Dit heeft ertoe geleid dat er behoefte is ontstaan aan een kostentoedelingsmethodiek die beter aansluit bij het profijt ten gevolge van de inspanningen die de waterschappen verrichten voor een bepaalde categorie. In de tabel hieronder wordt dit geïllustreerd met het gemiddelde tariefverloop in Nederland.

Tabel 1. Gemiddelde tarieven watersysteemheffing Nederland 2009-2021

	2009	2015	2021	stijging 2009-2021
ingezetenen	€ 60	€ 76	€ 91	51,7%
gebouwd	0,0257%	0,0335%	0,0290%	12,8%
ongebouwd	€ 50	€ 70	€ 89	78,0%
natuur	€ 2,54	€ 4,19	€ 5,79	128,0%

3.1.3. Nieuw model voor kostentoedeling bij de watersysteemheffing

In het onderzoek van de waterschappen van 2020 zijn verschillende modellen voor een nieuwe kostentoedelingsmethode van de watersysteemheffing onderzocht die een oplossing zouden moeten bieden voor de hiervoor beschreven problemen. Daarbij werd het profijtbeginsel op verschillende manieren benaderd: er zijn zes modellen onderzocht waarbij de economische waarde van de categorieën (gebouwd, ongebouwd en natuur) het uitgangspunt vormde en twee modellen op basis van gebiedskenmerken van het waterschap.

Bij de modellen op basis van waarde is gekeken of er op relatief eenvoudige wijze iets gedaan kon worden aan de invloed die de waarde van infrastructuur binnen de categorie ongebouwd heeft. Daarbij bleek dat er bij deze kostentoedelingsmodellen steeds correctiefactoren nodig zijn om een waardeontwikkeling, die feitelijk geen relatie heeft met het de belangen van een categorie, te mitigeren. Waarmee nogmaals bevestigd werd dat economische waarde geen goede maatstaf is voor het profijt dat een categorie heeft.

In dit wetsvoorstel is daarom gekozen voor een kostentoedelingsmodel waarin de gebiedskenmerken van het waterschap als uitgangspunt voor het profijt worden genomen. De gebiedskenmerken geven weer in welke mate de categorieën ongebouwd en natuur aanwezig zijn in het gebied van het waterschap en daarmee ook in welke mate er sprake is van gebouwd. De gedachte daarachter is dat wanneer een categorie relatief veel hectares inneemt dat het waterschap ook relatief veel inspanning verricht voor deze categorie. De ongebouwde dichtheid en de natuurdichtheid worden als gebiedskenmerken verankerd in de wet. Met deze nieuwe systematiek wordt beter aangesloten bij het profijtbeginsel. Daarnaast wordt gekozen de waterschappen meer ruimte te bieden voor verdere ontwikkeling. Hieronder wordt beschreven hoe dit vorm krijgt.

Door Pels Rijcken is in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bezien welke mogelijkheden er zijn om het belastingstelsel flexibeler en daarmee toekomstbestendiger te maken.⁷ Uiteraard met behoud van de rechtszekerheid die hoort bij belastingwetgeving. Het hier opgenomen voorstel waarin er ruimte ontstaat om kostentoedeling af te stemmen op de omstandigheden in het gebied behoort tot een van die mogelijkheden.

3.1.4. Werking nieuw kostentoedelingsmodel

Het voorstel brengt *geen* verandering in de wijze waarop de kosten toegedeeld worden aan het solidariteitsdeel dat door de ingezetenen wordt opgebracht. Net als in het huidige model wordt het kostenaandeel van de ingezetenen bepaald aan de hand van de bevolkingdichtheid in het waterschapsgebied:

Tabel 3. Kostenaandeel ingezetenen o.g.v. artikel 120 Waterschapswet

Inwonerdichtheid (inwoners per km ²)	Bandbreedte kostenaandeel ingezetenen
<= 500	20% - 30%
500 – 1000	31% - 40%
> 1000	41% - 50%

⁷ Pels Rijcken (2021), *Onderzoek wendbaarder belastingstelsel waterschappen*.

Waterschappen kunnen het aandeel boven de maxima van de drie bandbreedtes op dit moment al met maximaal 10% verhogen.⁸ Dit onderdeel is bij amendement ingevoegd.⁹ Uit de toelichting bij het amendement blijkt dat voor het verhogen met 10% sprake moet zijn van bijzondere omstandigheden. Dit is echter destijds niet in de wettekst opgenomen. Door in dit wetsvoorstel op te nemen dat waterschappen de bandbreedte moeten motiveren aan de hand van gebiedskenmerken wordt recht gedaan aan de oorspronkelijke bedoeling van het wetsartikel en wordt het gebruik van deze bandbreedte in lijn gebracht met de nieuwe bestuurlijke bandbreedtes die hieronder worden beschreven. Daarmee wordt aan belastingbetalers inzicht geboden waarom de categorie ingezetenen meer of minder kosten krijgt toebedeeld. Gebiedskenmerken waarmee in het kader van de taakuitoefening rekening gehouden zou kunnen worden, zijn bijvoorbeeld: veel of weinig gebied dat direct wordt beschermd door primaire waterkeringen en hoeveelheid recreatieve voorzieningen. Waterschappen kunnen in hun motivering beschrijven welke gebiedskenmerken aanleiding geven voor vergroting van het solidariteitsdeel dat ingezetenen betalen.

De kosten die niet door de ingezetenen worden gedragen (40-80%), worden opgebracht door de drie categorieën eigenaren van onroerende zaken (gebouwd, ongebouwd en natuur). Als startpunt wordt er in het voorgestelde model uitgegaan van de dichtheid van de categorieën ongebouwd en natuur. Deze worden bepaald aan de hand van de oppervlakte (aantal hectares) per 1000 inwoners. Het idee achter het voorgestelde model is dat bij een hoge dichtheid van ongebouwd en natuur het belang van deze categorieën groter is dan wanneer sprake is van een lage dichtheid. Naarmate het aantal inwoners stijgt, neemt over het algemeen namelijk het areaal gebouwd toe ten koste van het areaal ongebouwd of natuur waardoor het belang van de laatste twee categorieën kleiner wordt.

Het gebiedskenmerk 'oppervlakte per 1000 inwoners' zorgt ervoor dat de ongelijkmatige lastenontwikkeling die het huidige model veroorzaakt niet verder doorgroeit. Hiermee wordt toegewerkt naar een kostentoedelingssystematiek die beter aansluit op de gebiedskenmerken en de inspanningen van het waterschap.

Bovengenoemde startpunten in de kostentoedeling worden berekend door middel van een formule die is vastgelegd in de wet. De formule is vastgesteld door te kijken naar het huidige verband tussen de kostentoedeling en de gebiedskenmerken. Door op deze manier te werk te gaan wordt voorkomen dat het nieuwe model leidt tot grote lastenverschuivingen ineens. De uitkomst van de berekening die hieruit voortkomt wordt gebruikt voor nadere uitwerking van de kostentoedeling. Uit analyse van het huidige kostentoedelingsmodel is namelijk gebleken dat een kostentoedeling die alleen is gebaseerd op een rekenkundige exercitie maar beperkt kan aansluiten op het profijtbeginsel. Een vervolgstap is daarom nodig bij de kostentoedeling. Hieronder wordt beschreven hoe daar verder invulling aan wordt gegeven.

3.1.5. Voorstel voor bandbreedtes in het kostentoedelingsmodel

De waterschappen verschillen voor wat betreft gebiedskenmerken, opgaves en wijze van taakuitoefening onderling van elkaar. De besturen van de waterschappen hebben daarom behoefte aan een zekere mate van bestuurlijke ruimte om de kostenaandelen aan te laten sluiten bij de specifieke kenmerken van het gebied en de taakuitoefening.

Daarom wordt voorgesteld om de waterschapsbesturen wettelijk de ruimte te geven om met 25% gemotiveerd naar boven en naar beneden af te wijken van de modelmatige

⁸ Artikel 120, derde lid, van de Waterschapswet.

⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30601, nr. 18.

berekening die voortkomt uit de kenmerken natuurdichtheid en ongebouwde dichtheid. Het gaat hierbij om een relatieve afwijking en niet om procentpunten. Het percentage van 25% is gekozen om te voorkomen dat er gedwongen grote verschuivingen plaats moeten vinden ten opzichte van de huidige lastenverdeling. Verder krijgen waterschappen de eerste twee jaar de ruimte om 30% af te wijken om zo in kleine stappen naar een gewenste kostentoedeling toe te groeien.

In de motivering worden de waterschapsbesturen geacht expliciet de gebiedskenmerken en de taakuitoefening van het waterschap mee te wegen in de kostentoedeling. Voorbeelden daarvan zijn de mate van agrarische bedrijvigheid, diensten die agrariërs en natuurterreinbeheerders aan de waterschappen leveren, bijvoorbeeld in de vorm van 'bijdragen in natura' (zoals maaien en baggeren) en de mate van verstedelijking (veel inwoners op een relatief klein oppervlak gebouwd).

Daarbij wordt ernaar gestreefd om gaandeweg een steeds beter beeld te krijgen van welke gebiedskenmerken invloed hebben op de kostenveroorzaking en het profijt van een categorie belastingbetalers. De nadere uitwerking en motivering van het gebruik van de bandbreedtes door de waterschappen kunnen gebruikt worden om het kostentoedelingsmodel te verbeteren en steeds verder toe te snijden op de specifieke gebiedskenmerken. Om dit te faciliteren wordt voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels de bestuurlijke bandbreedte te verruimen tot maximaal 50%. Concreet betekent dit dat wanneer een waterschap aan bepaalde kenmerken of voorwaarden voldoet, er ook een ruimere bandbreedte mogelijk is in de kostentoedeling. De gebiedskenmerken in de vorm van verhoudingen tussen bevolkingsdichtheid, oppervlakte ongebouwd, natuur en daarmee gebouwd vormen nu de basis van het model. Daar kunnen in de algemene maatregel van bestuur elementen aan worden toegevoegd die relateren aan de inzet van het waterschap zoals (niet limitatief) veel inzet op peilbeheer of vrij afstromend, veel of weinig agrarisch natuurbeheer, beschikbaarheid bergingscapaciteit en aanvoer van zoetwater.

Door het steeds meer toepassen van gebiedskenmerken wordt toegewerkt naar een stelsel waarin de aanslag waterschapsysteemheffing nog beter uitlegbaar en voorspelbaar is. Door deze vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur heeft de belastingbetaler rechtszekerheid. Tegelijkertijd wordt ervoor gezorgd dat het stelsel wendbaar is en er sneller ingespeeld kan worden op maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Daarbij valt te denken aan toenemende kosten (of een andere verdeling) door klimaatverandering of juist kostenbesparing door innovaties.

3.1.6. Lastenverdeling binnen de categorie gebouwd

De hoogte van de individuele belastingaanslag bij de categorie gebouwd wordt bepaald door de WOZ-waarde van het object en het belastingtarief. Dit tarief voor deze categorie wordt uitgedrukt in een percentage. De hoogte van de aanslag is dit percentage maal de WOZ-waarde. De WOZ-waarden zijn gebaseerd op de marktwaarden van onroerend goed. De watersysteemheffing gebouwd kent op dit moment één tarief dat voor eigenaren van woningen en voor eigenaren van niet-woningen gelijk is. Zoals onderstaande cijfers laten zien, zijn de WOZ-waarden van woningen de afgelopen jaren echter veel meer gestegen dan de WOZ-waarden van niet-woningen:

Tabel 2. WOZ-waardeontwikkeling Nederland 2015-2021¹⁰

Jaar	Ontwikkeling WOZ-waarde woningen	Ontwikkeling WOZ-waarde niet-woningen
2015	-2,8%	-2,7%
2016	1,2%	-1,9%
2017	3,3%	-1,5%
2018	5,9%	0,5%
2019	8,3%	2,0%
2020	8,6%	1,4%
2021	7,3%	0,0%
Totaal	35,8%	-2,3%

Deze ontwikkeling heeft eraan bijgedragen dat de woningeigenaren een steeds groter deel van de watersysteemheffing voor de categorie gebouwd zijn gaan opbrengen. In 2015 betaalden woningeigenaren 77,7% van de kosten voor de categorie gebouwd. In 2020 was dit aandeel toegenomen tot 82,2%. Gezien de ontwikkelingen op de onroerendgoedmarkt is de verwachting dat de WOZ-waarde van woningen voorlopig meer zal blijven stijgen dan de WOZ-waarde van bedrijfspanden, waardoor de bovengenoemde ontwikkeling zich ook verder door zal zetten.

3.1.7. Voorstel voor gelijkmatige lastenverdeling in de categorie gebouwd

De hiervoor beschreven nieuwe kostentoedelingsmethode biedt een oplossing voor de ongewenste effecten die een verdeling op basis van economische waarde geeft tussen de categorieën. Stijgende prijzen van gebouwd onroerend goed zorgen in de nieuwe systematiek namelijk niet meer voor een steeds groter kostenaandeel van de categorie gebouwd. Daarmee wordt er ook een rem gezet op het toenemende kostenaandeel van woningen in de huidige situatie.

Het voorstel voor een andere kostentoedeling brengt echter geen verandering wat betreft de heffingsmaatstaf voor de categorie gebouwd. De heffingsmaatstaf blijft voor deze categorie de WOZ-waarde. Voor de belastingheffing op (gebouwd) onroerend goed is dit ook een gangbare heffingsmaatstaf. Dit brengt met zich dat de economische waarde nog steeds een factor is in de lastenverdeling binnen deze categorie. Voor een deel past dit ook bij deze specifieke categorie. Het belang van de eigenaren is immers gelegen in de instandhouding van het eigendom. Tot op zekere hoogte kan gezegd worden dat naarmate de economische waarde groter is, ook het belang van instandhouding groter wordt.

Hoewel de economische waarde op zich dus een redelijke basis is, is er ook sprake van een mogelijk onredelijk effect. De laatste jaren zijn er aanzienlijke verschillen in de waardeontwikkeling van woningen aan de ene kant en niet-woningen (bedrijfspanden) aan de andere kant. Deze verschillen in waardeontwikkeling hebben ertoe geleid dat er een lastenverschuiving van de bedrijven naar woningeigenaren heeft plaatsgevonden.

Om deze verschuiving te bevrozen wordt voorgesteld dat waterschappen binnen de categorie gebouwd verschillende tarieven moeten hanteren voor woningen en niet-woningen. Het verschil in tarief wordt bepaald door het verschil in waardeontwikkeling tussen woningen en niet-woningen in het desbetreffende waterschap. De tariefdifferentiatie kan twee kanten opwerken: wanneer de waarde van niet-woningen meer stijgt dan de waarde van woningen, dan zal het tarief voor niet-woningen lager zijn en vice versa.

¹⁰ Cijfers jaarlijks gepubliceerd door de Waarderingskamer

Voor de berekening hiervan kunnen de waterschappen bijvoorbeeld gebruik maken van het overzicht van WOZ-waardeontwikkelingen dat de Waarderingskamer jaarlijks samenstelt.¹¹ Een andere mogelijkheid is dat zij hiervoor de WOZ-waarden gebruiken die de gemeenten aanleveren bij hen. De verhouding tussen deze twee waardeontwikkelingen wordt vervolgens gebruikt voor het bepalen van de tariefdifferentiatie gebouwd. Als peiljaar voor de ontwikkelingen wordt voorgesteld 1 januari van het jaar voorafgaand aan inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Hieronder in box 2. staat een rekenvoorbeeld van hoe de tariefdifferentiatie berekend kan worden. De gebruikte cijfers zijn fictief.

Box 2. Illustratie werking tariefdifferentiatie gebouwd

Waardeontwikkeling woningen in waterschap X
1 januari 2024- 1 januari 2025: 8%

Waardeontwikkeling niet-woningen in waterschap X
1 januari 2024- 1 januari 2025: 2%

Hieronder wordt de werking van de tariefdifferentiatie verder uitgewerkt aan de hand van twee fictieve scenario's. In scenario 1 wordt de hierboven berekende tariefdifferentiatie niet toegepast. In scenario 2 wordt deze wel toegepast.

Scenario 1: Ontwikkeling lastendruk zonder toepassing tariefdifferentiatie

Voor dit scenario zijn de basisgegevens als volgt:

	2024	2025
Watersysteemheffing gebouwd waterschap X (€)	52,2 mln.	53,8 mln.
Waarde woningen in waterschap X (€)	104,2 mld.	112,5 mld.
Waarde niet-woningen in waterschap X (€)	20,1 mld.	20,5 mld.
Tarief gebouwd (% WOZ-waarde)	0,04200%	0,04041%

Zonder de verplichting voor het waterschapsbestuur om in 2025 gebruik te maken van de tariefdifferentiatie gebouwd, zou de lastendruk zich bij de gemiddelde landelijke ontwikkeling van de waarde van de woning en het bedrijfspand als volgt ontwikkelen.

	Waarde 2024 (€)	Waarde 2025 (€)	Lasten 2024 (€)	Lasten 2025 (€)	Ontwikkeling 2024-2025 (%)	Ontwikkeling 2024-2025 (€)
Woning	290.000	313.200	84,00	87,49	4,1%	3,49
Bedrijfspand 1	2.600.000	2.652.000	753,10	740,83	-1,6%	-12,27
Bedrijfspand 2	13.000.000	13.260.000	3.765,52	3.704,17	-1,6%	-61,35

De eigenaar van de woning heeft een lastenstijging van 4% en de eigenaar van het bedrijfspand betaalt 2% minder dan het jaar daarvoor.

In bovengenoemd voorbeeld betalen woningeigenaren in 2024 $104,2 / (104,2 + 20,1) = 83,8\%$

In 2025 is dit $112,5 / (112,5 + 20,5) = 84,6\%$ geworden.

¹¹ Dit is openbare informatie die te vinden is op de website van de Waarderingskamer www.waarderingskamer.nl/woz-in-cijfers/marktontwikkeling/.

Scenario 2: Ontwikkeling lastendruk met toepassing tariefdifferentiatie

Wanneer in 2025 de tariefdifferentiatie gebouwd gebruikt wordt, dan zou het waterschapsbestuur het tarief voor bedrijfspanden voor 2025 als volgt moeten differentiëren: $1,08/1,02 = 1,059$. Het tarief voor niet-woningen wordt dus 5,9% hoger vastgesteld dan het tarief voor woningen. De tarieven worden dan opnieuw berekend (los van het tarief dat hierboven staat). Het tarief voor woningen wordt dan berekend door het aandeel van 2024 toe te passen. Dit betekent dat woningeigenaren 83,8% blijven betalen.

Het tarief komt dan uit op: $(53,8\text{mln} * 0,838) / 112,5\text{mld} = 0,0401\%$.

Voor niet-woningen wordt het tarief dan $0,0401 * 1,059 = 0,0424\%$.

De volgende tabel laat het effect daarvan zien.

	Waarde 2024 (€)	Waarde 2025 (€)	Lasten 2024 (€)	Lasten 2025 (€)	Ontwikkeling 2024-2025 (%)	Ontwikkeling 2024- 2025(€)
Woning	290.000	313.200	84,00	86,52	3%	2,52
Bedrijfspand 1	2.600.000	2.652.000	753,10	775,70	3%	22,59
Bedrijfspand 2	13.000.000	13.260.000	3.765,52	3.878,48	3%	112,97

In dit scenario stijgen de lasten van woningen en bedrijven met hetzelfde percentage.

3.2. Beperken tariefdifferentiatie wegen

Zeven van de 21 waterschappen hebben binnen de huidige wetgeving de mogelijkheid het tarief voor verharde openbare wegen met maximaal 400% te differentiëren. Voor de overige waterschappen is deze ruimte beperkt tot maximaal 100%. De verhoogde tariefdifferentiatie was bedoeld als instrument waarmee waterschappen de onbedoelde tariefstijgingen voor de categorie ongebouwde gronden (niet zijnde wegen), die voortvloeiden uit het gebruik van waarde als verdeelmaatstaf, in de kostentoedeling konden beperken. Met het in dit wetsvoorstel opgenomen nieuwe kostentoedelingsmodel is een structurele oplossing gevonden voor dit probleem. Daarmee is de verhoogde tariefdifferentiatie voor wegen niet meer nodig.

De mogelijkheid om het tarief voor verharde openbare wegen op inhoudelijke gronden (o.a. wegen veroorzaken in verband met hun versnelde afstroming waterbezwaar en kunnen dus tot hogere kosten voor het waterschap leiden) met maximaal 100% te differentiëren, blijft in stand.

3.3. Bekostiging van plusvoorzieningen voor een specifieke groep

Om het profijtbeginsel beter toe te passen hebben de waterschappen behoefte aan de mogelijkheid om de kosten van zogenaamde 'plusvoorzieningen' in rekening te brengen bij die belastingplichtigen die van de voorzieningen profijt hebben. Dit betreft voorzieningen waarbij het waterschap voor een specifieke groep belanghebbenden een extra inspanning doet. Met een belasting die zijn grondslag vindt in het belang van een bepaalde groep is al ervaring opgedaan bij gemeenten.

Bij gemeenten heeft dit de vorm gekregen van de (separate) baatbelasting op grond van artikel 222 van de Gemeentewet:

Ter zake van de in een bepaald gedeelte van de gemeente gelegen onroerende zaak die gebaat is door voorzieningen die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het gemeentebestuur, kan van degenen die van die onroerende zaak het genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht, een baatbelasting worden geheven, waarbij de aan de voorzieningen verbonden lasten geheel of gedeeltelijk worden omgeslagen.

Daarbij is gebleken dat het onderbouwen van deze heffing complex is. Zowel de onderbouwing van 'de baat' als de onderbouwing van de kosten van de voorziening blijken kwetsbaar in procedures. Daardoor lopen gemeenten juridische en financiële risico's bij het bekostigen van voorzieningen door middel van de baatbelasting.¹²

Om deze risico's te beperken bij de waterschappen is het voorstel om in de wet vast te leggen wanneer sprake kan zijn van een plusvoorziening. Daarnaast wordt ervoor gekozen om aan te sluiten bij de huidige praktijk van tariefdifferentiaties. Op dit moment worden in artikel 122 van de Waterschapswet al mogelijkheden gegeven om het tarief van de watersysteemheffing voor bepaalde typen onroerende zaken of voor onroerende zaken die in bepaald gebied liggen te differentiëren ten opzichte van de andere onroerende zaken in dezelfde categorie. De tariefdifferentiaties brengen tot uitdrukking dat de onroerende zaken waarvoor ze gelden, minder of juist meer belang bij de voorzieningen van het waterschap hebben. Zo kan een waterschap ervoor kiezen om voor onroerende zaken die in bemalen gebieden liggen een hoger tarief vast te stellen, en/of voor buitendijks gebied een lager tarief.

3.3.1. Wateraanvoer als plusvoorziening

In de uitvoeringspraktijk van waterschappen blijkt (zoet)wateraanvoer de activiteit te zijn die volgens de waterschappen specifiek profijt kan opleveren voor een bepaalde groep. Voorts blijkt uit jurisprudentie dat wateraanvoer een activiteit is die onder de taakuitoefening van het waterschap valt, maar dat dit niet in alle gevallen een verplichte activiteit is.¹³ Daarmee kan dit worden aangemerkt als extra inspanning. Het wetsvoorstel is daarom specifiek gericht op de 'plusvoorziening' wateraanvoer. De reden voor het aanvoeren van water kan verschillend zijn en daarmee kan ook de groep belanghebbenden bij de voorziening verschillend zijn. Een aantal mogelijke doelen van wateraanvoer is (niet limitatief) de bestrijding van schade door droogte, verzilting of nachtvorst en het voorkomen van hittestress in de stad.

De kosten van wateraanvoer kunnen nu via de watersysteemheffing op alle belastingbetalers worden verhaald. Waterschappen kunnen er ook voor kiezen om de kosten via een rechtenheffing (retributie) te verhalen. Het heffen van een retributie kent echter wel beperkingen. Het waterschap zal moeten kunnen aantonen dat een persoon die de voorziening niet zelf (mede) heeft aangevraagd, er toch daadwerkelijk gebruik van heeft gemaakt of er genot van heeft.¹⁴ Dit is gezien de aard van de activiteiten die waterschappen in het kader van het watersysteembeheer uitvoeren, niet altijd eenvoudig. In tijden van droogte kan een waterschap bijvoorbeeld extra water naar delen van het gebied brengen. Het water kan in deze gevallen echter niet naar het ene maar wel naar het andere perceel (of andersom) worden gebracht. Door de eis dat

¹² Zie A.W. Schep (2012), Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten: Bekostiging van voorzieningen met baatbelasting, grondexploitatiebijdrage, ondernemersfondsen en BIZ-bijdrage (diss. EUR), Delft: Eburon 2012.

¹³ HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111

¹⁴ HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111.

sprake moet zijn van daadwerkelijk gebruik, kan freerider gedrag optreden. Personen 'liften' dan als het ware gratis mee op de voorziening. Zij komen onder de betaling uit als ze zeggen dat ze geen gebruik van de voorziening hebben gemaakt en als het waterschap niet kan aantonen dat dit anders is.

Met het oog op het nog beter toepassen van het profijtbeginsel is het gewenst dat er ook een mogelijkheid komt om in gevallen als deze toch de rekening bij de hele groep direct belanghebbenden te kunnen neerleggen. Daardoor kan er meer recht worden gedaan aan het profijtbeginsel en behoeft er geen beroep te worden gedaan op het solidariteitsprincipe waar dat niet aan de orde hoeft te zijn. Daarom wordt voorgesteld om artikel 122 van de Waterschapswet aan te vullen met wateraanvoer als plusvoorziening waarvoor tariefdifferentiatie mogelijk is. Daarmee wordt ook invulling gegeven aan de OESO aanbeveling om meer economische prikkels in te bouwen in het waterbeheer en het profijtbeginsel meer toe te passen. Wanneer een specifieke groep baat heeft bij en belast wordt voor een maatregel, zal naar verwachting in de besluitvorming een kritischer afweging gemaakt worden in nut en noodzaak.

Het voorstel is om in lijn met de huidige wettelijke regeling voor tariefdifferentiaties te bepalen dat de heffing ook in het geval van wateraanvoerprojecten maximaal 100% hoger kan worden gesteld dan het basistarief. Wanneer het waterschap kan objectiveren dat er binnen het verschil sprake is van een verschillende mate van profijt dan kan er binnen het gebied gevarieerd worden met de hoogte van de tariefdifferentiatie.

Om te borgen dat er voldoende draagvlak is voor een plusvoorziening waarvoor extra geheven wordt, doet het waterschap vooraf een draagvlakmeting. Het waterschap nodigt alle potentiële belastingplichtigen uit het betrokken deel van het waterschapsgebied uit om binnen een nader te bepalen termijn schriftelijk of elektronisch aan te geven of zij de plusvoorziening wenselijk achten, waarbij het waterschap ook aangeeft dat de kosten van de voorziening via de tariefdifferentiatie zullen worden verhaald. Wanneer er sprake is van verschillende tariefdifferentiaties voor één voorziening, dan is één draagvlakmeting voor het geheel voldoende. De plusvoorziening wordt alleen gerealiseerd als van de ingekomen reacties de meerderheid voorstander is van de plusvoorziening.

Uit efficiëntie-overwegingen is gekozen voor een relatief lichte draagvlakmeting waarbij alleen gekeken wordt naar ingekomen reacties. Dit komt namelijk bovenop de reguliere bestuurlijke afweging die het (democratisch gekozen) algemeen bestuur van een waterschap maakt. De Unie zal richtlijnen opstellen voor hoe een draagvlakmeting uitgevoerd kan worden. Daarbij valt te denken aan het nader invullen van termijnen en het attenderen van betrokkenen.

Waterschappen hebben aangegeven dat er ook nu al wateraanvoerprojecten zijn die zouden kunnen worden gekwalificeerd als plusvoorziening. Ook voor deze gevallen geldt dat een tariefdifferentiatie alleen toegepast kan worden door het waterschap, nadat uit meting blijkt dat er voldoende draagvlak is voor een verhoogd tarief voor deze dienstverlening.

4. Bijdrage aan klimaatadaptatie

Door klimaatverandering wordt de opgave van waterschappen groter en complexer. Een voorbeeld hiervan is de toegenomen overlast door (piek)buien. Dit leidt soms tot wateroverlast in stedelijk gebied en nog veel frequenter tot een grotere afvoer op de openbare riolering.

Waterschappen ondervinden bij de uitvoering van de zuiveringstaak hinder van hemelwater dat met het afvalwater wordt afgevoerd naar de zuiveringsinstallaties. Het relatief schone hemelwater vermengt zich met het afvalwater en dat heeft een aantal nadelen:

1. De hoeveelheid te verwerken afvalwater neemt door vermenging met hemelwater kwantitatief sterk toe. Als hemelwater samen met afvalwater wordt afgevoerd vraagt dit, rekening houdende met steeds vaker voorkomende piekbuien, om een veel grotere dimensionering van de zuiveringstechnische werken. Dat betekent een groter ruimtebeslag, meer materiaal, meer energiegebruik, meer onderhoud en als gevolg van dit alles hogere kosten. Op dit moment veroorzaakt relatief schoon hemelwater circa 29% van de kosten van het zuiveringsbeheer.
2. Het zuiveren van het afvalwater en daarmee de uitvoering van de zuiveringstaak wordt bemoeilijkt. Dit wordt veroorzaakt doordat het relatief schone hemelwater zich vermengt met het afvalwater en het afvalwater daarmee verdunt. 'Dun afvalwater' met een lagere concentratie vervuilende stoffen is moeilijker te zuiveren dan het zogenoemde dikker afvalwater en brengt daarmee hogere kosten voor zuivering met zich.

Waterschappen hebben er belang bij dat er maatregelen worden getroffen om de hoeveelheid hemelwater op de riolering en de zuiveringstechnische werken te verminderen. Het beperken hiervan kan leiden tot kostenbesparingen en het vermijden van investeringen. De waterschappen krijgen daarom graag de mogelijkheid om waar nodig ook financieel te kunnen bijdragen aan dergelijke maatregelen. Voorbeelden van dit soort maatregelen zijn: het afkoppelen van parkeerterreinen, het stimuleren van groen-blauwe daken en het inzetten van regentonnen in plaats van waterafvoer in de riolering.

Uit de huidige wettekst met betrekking tot de zuiveringsheffing blijkt niet expliciet of de waterschappen in dit kader meer mogen doen dan het verstrekken van subsidies. Het voorliggende wetsvoorstel maakt het mogelijk dat waterschappen ook andere maatregelen kunnen treffen.

5. Bijdrage aan de energietransitie

5.1. Klimaatneutraliteit

Het realiseren van de klimaatdoelen van Parijs (2015) is nodig om verdere opwarming van de aarde en de gevolgen daarvan zo veel mogelijk te voorkomen. Om aan de afspraken van Parijs te voldoen moet de uitstoot van broeikasgassen beperkt worden en moet Nederland overstappen van fossiele brandstoffen op duurzame energiebronnen zoals zon, wind en duurzaam opgewekte biogas.

Voor de uitvoering van hun taken hebben de waterschappen energie nodig. Deze energie kopen de waterschappen voor een deel in. Voor het overige deel voorzien de waterschappen zelf in hun energiebehoefte. Voorbeelden hiervan zijn de productie van biogas bij de zuivering van afvalwater, aquathermie uit afval- en oppervlaktewater en toepassing van wind- en zonne-energie op terreinen en eigendommen van de waterschappen. In het kader van het Klimaatakkoord willen de waterschappen uiterlijk in 2025 volledig zelf voorzien in hun energiebehoefte. In het licht van de klimaatopgave hebben de waterschappen daarnaast de wens uitgesproken om niet alleen energieneutraal te worden, maar op termijn ook klimaatneutraal. Dit streven sluit aan

bij de algemene doelstellingen van het kabinet. In het Klimaatakkoord zijn hierover afspraken gemaakt.¹⁵

Om klimaatneutraal te kunnen worden, moet de emissie van broeikasgassen die vrijkomen bij de uitoefening van de taken zo veel mogelijk worden voorkomen. Waterschappen kunnen energiebesparende maatregelen nemen en ook kunnen zij in hun resterende energiebehoefte voorzien met hernieuwbare energie. Volledige reductie van emissies is op dit moment echter technisch en financieel nog niet haalbaar. Om toch per saldo nul uitstoot van broeikasgassen te kunnen bereiken, willen de waterschappen de onvermijdelijke uitstoot compenseren door meer hernieuwbare energie op te wekken dan nodig is om te voorzien in hun eigen energiebehoefte. Het surplus aan duurzame energie kan dan geleverd worden aan derden.

Sinds 2011 geeft de Unie de Klimaatmonitor Waterschappen uit. De monitor wordt op basis van GHG protocollen¹⁶ vastgesteld en rapporteert onder andere de klimaatvoetafdruk per waterschap.¹⁷ Uit de Klimaatmonitor Waterschappen 2020 blijkt dat er op dit moment nog geen waterschappen zijn die klimaatneutraal zijn.¹⁸ Voor de extra energieproductie om klimaatneutraal te worden, zijn nu reeds investeringen nodig. Hiervoor willen de waterschappen de eigen belastingopbrengsten gebruiken. De waterschappen hebben daarbij behoefte aan investeringszekerheid. Om deze zekerheid te bieden is duidelijkheid nodig of ze de belastingen mogen gebruiken voor de bekostiging van deze extra energieproductie. Waterschappen zijn namelijk een functionele overheid met een wettelijk begrensde taak. Waterschappen mogen alleen belasting heffen voor de taken die omschreven zijn in artikel 1 van de Waterschapswet.

De kosten van het opwekken van energie die nodig is voor de taakuitoefening, behoren tot de kosten van de taken. De vraag is of dit ook geldt voor de kosten van het opwekken van meer energie dan de waterschappen zelf nodig hebben om in hun behoefte te voorzien, ter compensatie van de broeikasgassen die vrijkomen bij de taakuitoefening.

De Minister van IenW heeft hierover advies gevraagd aan het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (hierna: ESBL), dat op 6 november 2018 advies heeft uitgebracht.¹⁹ Het ESBL is tot de conclusie gekomen dat het opwekken van duurzame energie ter compensatie van broeikasgassen en de bekostiging daarvan juridisch gezien binnen het bestaande stelsel van waterschapstaken en -heffingen valt. Uit het oogpunt van rechtszekerheid heeft het ESBL de Minister van IenW echter geadviseerd om in de wet te verduidelijken dat de waterschappen de heffingen kunnen aanwenden voor het treffen van voorzieningen om klimaatneutraal te worden.

Dit is aanleiding om het voorstel te doen tot wijziging van de Waterschapswet. Hiermee wordt verduidelijkt dat de maatregelen om klimaatneutraal te worden samenhangen met

¹⁵ Klimaatakkoord, 28 juni, 2019, blz. 226: 'Zo zal op korte termijn een wijziging van de Waterschapswet in gang worden gezet. Daarbij is uitgangspunt dat de waterschappen de bevoegdheid hebben om meer duurzame energie te produceren dan zij zelf verbruiken en dat zij de lasten en baten van deze investeringen kunnen toerekenen aan hun heffingen. Dit moet het mogelijk maken dat zij op termijn klimaatneutraal kunnen worden'.

¹⁶ GHG staat voor Greenhouse Gas Protocol. Het is een internationale standaard voor de accounting en rapportage van broeikasgassen. Zie GHGprotocol.org.

¹⁷ De klimaatvoetafdruk is de optelsom van de CO₂-voetafdruk van het waterschap en de overige broeikasgassen die het waterschap uitstoot.

¹⁸ 'Klimaatmonitor waterschappen verslagjaar 2020', Arcadis, 17 september 2021
<https://unievandwaterschappen.nl/publicaties/klimaatmonitor-waterschappen-verslagjaar-2020/>

¹⁹ ESBL, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018, 29 bijlage bij Kamerstukken 2018/19, 35000 J, nr. 30, bijlage 2.

de uitvoering van de wettelijke taken en kunnen worden bekostigd uit de voor de uitvoering van die taken aangewezen bestemmingsheffingen.²⁰

Dit voorstel geeft tevens uitvoering aan de motie van de leden Geurts en Dik-Faber waarin de regering wordt verzocht om een wetsvoorstel aan de Kamer voor te leggen waarbij waterschappen de mogelijkheid krijgen om meer energie te mogen opwekken dan zij voor hun eigen bedrijfsvoering nodig hebben.²¹

5.2. Begrenzing

Gezien de wettelijk begrensde taak van de waterschappen, is de ruimte om extra hernieuwbare energie op te wekken ook begrensd. De waterschappen mogen alleen extra energie opwekken ter compensatie van de uitstoot van broeikasgassen die vrijkomen bij de taakuitoefening en redelijkerwijs nog niet vermeden kunnen worden. De klimaatvoetafdruk van een waterschap is dus de ruimte die dat waterschap tot zijn beschikking heeft.²²

Bij het vaststellen van de klimaatvoetafdruk moet allereerst bepaald worden welke emissies hier in dit kader wel en niet onder vallen. Daarvoor hebben de waterschappen drie verschillende scopes gedefinieerd:

1. Scope 1 betreft de directe emissies uit de bedrijfsprocessen en emissies uit bedrijfsmiddelen. Het gaat daarbij specifiek om bedrijfsmiddelen die in eigendom zijn of onder controle staan van het waterschap zelf, zoals het eigen wagenpark en brandstoffen (dus geen elektriciteit) voor de gebouwen en de processen.
2. Onder scope 2 vallen de indirecte emissies als gevolg van de inkoop van energie. Het gaat hierbij specifiek om de emissies die elders vrijkomen bij de productie van elektriciteit, warmte en koude die het waterschap inkoopt.
3. Scope 3 omvat alle indirecte emissies die ontstaan als gevolg van de activiteiten van het waterschap maar die voortkomen uit bronnen die geen eigendom van het waterschap zijn noch beheerd worden door het waterschap. Voorbeelden zijn emissies die voortkomen uit de productie van door het waterschap aangeschafte of verworven producten en diensten (upstream) en het gebruik van het door de organisatie aangeboden/verkochte werk, project, dienst of levering (downstream).

Voorgesteld wordt dat de waterschappen alleen de emissies onder scope 1 en 2 meerekenen in de klimaatvoetafdruk. Dit zijn namelijk de emissies waarop het waterschap direct invloed kan uitoefenen. Dit geldt niet voor de emissies van scope 3.

Door Arcadis is in beeld gebracht hoe groot de klimaatvoetafdruk van de waterschappen op dit moment bij benadering is.²³ Voor de situatie in 2020 gaat het om een klimaatvoetafdruk van ongeveer 1,15 Mton CO₂-equivalenten. Het potentieel aan maatregelen om klimaatneutraal te worden is eveneens bij benadering in beeld gebracht en bedraagt ongeveer 1,3 Mton CO₂-equivalenten. Er is dus voldoende potentieel om als sector klimaatneutraal te worden.

²⁰ Vgl. ESBL, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018, p. 12, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35000 J, nr. 30, bijlage 2.

²¹ Kamerstukken II 2018/19, 35000 J, nrs. 11 en zie ook nummer 30 voor een reactie op deze motie.

²² Voor het berekenen van de klimaatvoetafdruk hanteren de waterschappen zoveel mogelijk de CO₂-emissiefactoren zoals deze zijn gepubliceerd op <http://co2emissiefactoren.nl/>. Deze lijst is opgesteld door SKAO, Stimular, Connekt, Milieuceentraal en de Rijksoverheid om op een uniforme wijze in Nederland CO₂-uitstoot te berekenen.

²³ Productieruimte opwekking duurzame energie door waterschappen, Arcadis, 14 juni 2022.

Voor een bepaling van de toekomstige productieruimte werd in eerste instantie gedacht aan te sluiten bij de klimaatmonitor die de waterschappen jaarlijks publiceren. De klimaatmonitor werkt met modellen. Het beleidsveld van klimaat- en energiebeleid is echter dynamisch. Er ontstaan ook steeds nieuwe inzichten, bijvoorbeeld over de uitstoot van broeikasgassen bij de uitvoering van bepaalde taken (bijvoorbeeld de afvalwaterzuivering). Deze nieuwe inzichten leiden ertoe dat modellen en uitgangspunten in de loop van de tijd wijzigen, met directe consequenties voor de hoogte van de berekende compensatieruimte. Het gebruik van modellen en de mogelijke schommelingen in de uitkomsten maakt het gebruik van de klimaatmonitor (juridisch) kwetsbaar.

Daarom wordt voorgesteld een meer robuuste berekening te hanteren, namelijk een vaste factor ten opzichte van het eigen totale primaire energiegebruik per taak van de waterschappen, watersysteembeheer en waterzuivering. Met deze factoren kan de totale uitstoot van het waterschap bij benadering worden vastgesteld. Een forfaitaire benadering als hier bedoeld is goed uitlegbaar en heeft een aantal voordelen:

1. Er is goed zicht op het eigen actuele energiegebruik en dit is ook objectief vast te stellen.
2. Het energiegebruik is betrekkelijk stabiel.
3. Het energiegebruik heeft een relatie met de klimaatvoetafdruk en is dus een goede maatstaf.
4. Een forfaitaire regeling draagt in belangrijke mate bij aan de uitvoerbaarheid en de doelmatigheid.

In het hierboven genoemde onderzoek dat in 2022 door Arcadis is gedaan is vastgesteld dat de uitstoot van de zuiveringstaak (in CO₂-equivalenten) neerkomt op ongeveer drie keer het primaire energiegebruik van deze taak. Bronnen van uitstoot zijn bijvoorbeeld de energie die een rwzi gebruikt en de gassen die vrijkomen (bijvoorbeeld lachgas en methaan) bij het zuiveren van afvalwater.

De uitstoot van de watersysteemtaak is kleiner dan de zuiveringstaak en komt op ongeveer twee keer het primaire energiegebruik van deze taak. Hier gaat het bijvoorbeeld om uitstoot door aanleg, beheer en onderhoud van dijken.

Met deze factoren kan het waterschap de productieruimte, namelijk drie keer het primaire energiegebruik van de zuiveringstaak en twee keer het primaire energiegebruik van de watersysteemtaak bepalen. De productieruimte wordt daarmee uitgedrukt in energie-eenheden per jaar (Joules).

Zolang het maximum niet is bereikt kunnen de waterschapsbesturen investeren in het opwekken van duurzame energie. De waterschappen zijn vrij om de investering toe te rekenen aan één van beide taken, totdat het maximum van deze taak is bereikt. De opgewekte energie is immers niet nodig voor de uitvoering van de taak van het waterschap, maar wordt geleverd aan derden.

De waterschappen zullen zich inzetten om alle bronnen van uitstoot zoveel mogelijk terug te dringen. Daarbij zijn de reductie van lachgas en de inkoop van Nederlandse groene stroom (in plaats van Europees) de belangrijkste. Naar verwachting zal de relatie tussen de bovengenoemde factoren van het primair energiegebruik en de klimaatvoetafdruk daarom wat afnemen. Om de waterschappen investeringszekerheid te bieden blijven de factoren om de productieruimte te berekenen echter tot 2035 van kracht zie hiervoor ook hoofdstuk 13 Evaluatie en monitoring.

6. Bijdrage aan een meer circulaire economie

In een volledig circulaire economie bestaat geen afval en worden grondstoffen steeds opnieuw gebruikt. De waterschappen willen als verwerkers van afvalwater een bijdrage leveren om tot deze circulaire economie te komen en willen in dat kader waardevolle stoffen uit het afvalwater terugwinnen.

6.1. Inspelen op waardevol afvalwater

In eerste instantie wordt bij deze waardevolle stoffen vooral aan fosfaat gedacht. Fosfaat is waardevol omdat het een noodzakelijke grondstof is voor het verbouwen van voedsel. Nederland importeert jaarlijks grote hoeveelheden fosfaat. De voorraden van fosfaat zijn echter eindig. Hergebruik van deze grondstof is dus zeer gewenst. De waterschappen willen hieraan een bijdrage leveren door het terugwinnen van fosfaten uit het afvalwater. In potentie kunnen waterschappen jaarlijks ca. 13.500 ton fosfaat terugwinnen uit het afvalwater.²⁴ Uitgaande van een gemiddelde in Europa van ongeveer 3 kg geïmporteerd fosfaat per inwoner per jaar is dit het equivalent van de jaarlijkse fosfaatbehoefte van circa 4,5 miljoen inwoners.²⁵

Als onderdeel van het rioolwater vormt fosfaat een belasting voor het milieu en is het daarmee een vervuilende stof. Waterschappen hebben daarom op grond van artikel 122f, tweede lid, onderdeel f, van de Waterschapswet de (facultatieve) mogelijkheid om fosfaatlozingen te belasten met de zuiveringsheffing.

Wanneer fosfaat teruggewonnen wordt uit het afvalwater dan is het weer een nuttige grondstof. De afweging om gebruik te maken van de mogelijkheid om fosfaat te belasten wordt daarmee gecompliceerder: enerzijds is er de wenselijkheid van het ontvangen van fosfaat op de zuiveringsinstallatie, zodat dit kan worden teruggewonnen en anderzijds is er het principe van 'de vervuiler betaalt'. Gezien bovenstaande maatschappelijk opgave wordt de afweging tussen volledig wel of niet heffen te rigide bevonden. Waterschappen hebben daarom behoefte aan een tussenweg waarbij bijvoorbeeld fosfaat voor 50% belast kan worden. Uit nadere bestudering is gebleken dat het onder de huidige wetgeving al mogelijk is tussen 0 en 100% te heffen voor fosfaat en de andere stoffen genoemd onder artikel 122f, tweede lid, onderdelen b tot en met f, van de Waterschapswet. Dit was echter onvoldoende duidelijk. Daarom wordt voorgesteld om de wettekst te verduidelijken op dit punt.

Het is goed denkbaar dat in de toekomst ook voor andere stoffen dan fosfaat verdergaande mogelijkheden ontstaan om deze terug te winnen en nuttig toe te passen, daarom geldt de verduidelijking voor alle stoffen onder artikel 122f, tweede lid, onderdelen b tot en met f, van de Waterschapswet.

6.2. Afspraken mogelijk maken over separate afvalwaterstromen

Niet al het afvalwater wordt via het openbaar vuilwaterriool bij de waterschappen aangeleverd. Er is daarnaast een stroom die de zogenaamde separate afvalwaterstroom wordt genoemd. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om te verduidelijken dat deze stroom niet tot de zuiveringstaak behoort. Het aantrekken van deze stromen naar de

²⁴ Fosfaatjaarvrucht (P-totaal) in het influent (2018), zie Unie van Waterschappen, WAVES, ABF Research.

²⁵ Sustainable Use of Phosphorus, Plant Research International, part of Wageningen UR, Business Unit Agrosystems, Report 357, October 2010, zie ook: <http://edepot.wur.nl/163942>.

rioolwaterzuiveringsinstallatie (hierna: rwzi) kan echter om verschillende redenen wel gewenst zijn:

1. de capaciteit van de rwzi wordt beter benut;
2. nuttige grondstoffen uit het afvalwater kunnen worden teruggewonnen;
3. de samenstelling van dit afvalwater heeft vaak een gunstige invloed op de zuivering van het overige afvalwater, bijvoorbeeld door:
 - a. de temperatuur, waardoor minder energie nodig is voor het zuiveringsproces; of
 - b. de aanwezigheid van bepaalde stoffen, waardoor minder chemicaliën hoeven te worden toegevoegd.

Door deze afvalwaterstromen aan te trekken is het mogelijk om zowel de kosten van de zuiveringstaak te beperken als een bijdrage te leveren aan het milieu en duurzaamheidsdoelstellingen. Waterschappen willen voor deze afvalwaterstromen een privaatrechtelijke overeenkomst kunnen sluiten waarin tenminste de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht van deze specifieke stroom. Deze kostprijs zal over het algemeen lager liggen dan de huidige zuiveringsheffing. Waarmee het voor bedrijven ook aantrekkelijk wordt om deze stroom op deze manier (blijvend) aan te bieden aan het waterschap.

Met dit wetsvoorstel wordt het daarom mogelijk gemaakt om voor afvalwaterstromen die separaat worden aangeleverd privaatrechtelijke (prijs)afspraken te maken. Het gaat hierbij uitdrukkelijk alleen om de separaat aangeboden stroom. Voor afvalwater dat wordt aangeleverd via het openbaar vuilwaterriool blijft in alle gevallen de zuiveringsheffing van toepassing.

Bij het vaststellen van de prijs zullen de waterschapsbesturen wel moeten voldoen aan de regels van hoofdstuk 4b van de Mededingingswet (ook bekend als de Wet markt en overheid). Daarin wordt onder andere aangegeven dat overheden altijd ten minste de integrale kostprijs moeten berekenen als zij economische activiteiten verrichten.

Tot slot zullen de waterschappen moeten voldoen aan de eisen die de Wet milieubeheer aan een (commerciële) afvalverwerker stelt en aan eventuele vergunningplichten.

6.3. IBA's

Door opeenvolgende wetswijzigingen is er onduidelijkheid ontstaan over wat nu precies de reikwijdte van de zuiveringstaak van de waterschappen is. Deze taak kan daardoor nu op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Wanneer gekeken wordt naar artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet dan kan de zuiveringstaak zo worden opgevat dat die beperkt is tot stedelijk afvalwater dat via de riolering op een zuiveringstechnisch werk wordt gebracht. Zuivering van ander afvalwater zou dan niet onder de zuiveringstaak vallen. Voorbeelden hiervan zijn het afvalwater dat met een aparte leiding of per as (tankwagen of vrachtwagen) wordt aangeleverd, zie ook hierboven.

Ook stedelijk afvalwater dat wordt gezuiverd met behulp van een systeem voor de individuele behandeling van afvalwater (hierna: IBA) in beheer bij het waterschap valt in deze lezing niet onder de zuiveringstaak. Dit afvalwater wordt immers niet op het openbaar vuilwaterriool gebracht. IBA's zijn met name in gebruik bij huishoudens in het buitengebied, die op een grote afstand van het openbaar vuilwaterriool zijn gelegen.

Zuiveren door middel van een IBA is in deze gevallen efficiënter dan de aanleg van riolering.

Het is ongewenst om deze gevallen, die wel in beheer zijn bij het waterschap, buiten de zuiveringstaak te laten vallen. Dit zou er namelijk toe leiden dat de kosten van de zuivering van het afvalwater, de aanschaf en het onderhoud van de IBA voor rekening van het huishouden zouden komen. Naar verwachting zijn deze kosten vele malen hoger dan de zuiveringsheffing. Het lijkt onredelijk deze kosten bij een individueel huishouden neer te leggen.

Daarom wordt conform de huidige praktijk voorgesteld om in artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet te verduidelijken dat ook IBA's in beheer bij het waterschap onder de zuiveringstaak vallen.

7. Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing

Tot slot is er in de zuiverings- en verontreinigingsheffing een aantal knelpunten die hieronder worden beschreven.

7.1. Analysemethode vaststellen vervuilingswaarde

De waterschappen heffen de zuiveringsheffing om de kosten te dekken voor het zuiveringsbeheer. Verontreinigingsheffing wordt geheven door waterschappen en waar het lozingen betreft op Rijkswateren, door de Minister van IenW. De laatstgenoemde heffing wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat (hierna: RWS).²⁶ De hoogte van de zuiverings- en verontreinigingsheffing is gekoppeld aan de hoeveelheid en de eigenschappen van de stoffen die in een kalenderjaar worden afgevoerd of geloosd. De hoogte van de zuiverings- en verontreinigingsheffing is daarmee afhankelijk van de vervuilingswaarde van het afvalwater dat wordt afgevoerd of geloosd. Dit wordt weergegeven met het aantal vervuilingseenheden. Om het aantal vervuilingseenheden te bepalen, wordt een formule gebruikt die het zuurstofgebruik berekent.²⁷ Daarnaast kan het aandeel zouten en metalen meegenomen worden in de berekening van het aantal vervuilingseenheden (zie paragraaf 6.1). Dit hoofdstuk ziet echter specifiek op de formule. In deze formule zijn het chemisch zuurstofverbruik (CZV) en stikstof-Kjeldall (N-Kj) de parameters. De hoeveelheid CZV en N-Kj in het afvalwater, van met name grotere bedrijven, wordt bepaald door middel van laboratoriumonderzoek.

De in de huidige regelgeving voorgeschreven analysemethode voor CZV en N-Kj staat al lange tijd onder druk aangezien bij de laboratoriumanalyses milieubelastende chemicaliën (met name kaliumdichromaat, kwik, chroom(VI), rokend zwavelzuur en zilver) worden gebruikt en vanwege Arbo-technische bezwaren bij de uitvoering vanwege gevaar voor de gezondheid ten gevolge van de genoemde stoffen. Het is daarom van belang om het gebruik van deze belastende stoffen te stoppen. Ook omdat de kosten van het afvoeren hiervan steeds hoger worden. Het gebruik van deze stoffen is in principe al niet meer toegestaan. Dit mag nu alleen nog maar plaatsvinden op grond van een uitzonderingspositie in Europese regelgeving.²⁸ Omdat het niet mogelijk

²⁶ Uitvoering door het Bureau Verontreinigingsheffing Rijkswateren van Rijkswaterstaat.

²⁷ Deze formule is voor de zuiveringsheffing opgenomen in de belastingverordeningen van de waterschappen die zij op grond van artikel 122g Waterschapswet jo 6.12 Waterschapsbesluit mogen vaststellen en voor de verontreinigingsheffing in zowel belastingverordeningen en artikel 7.2 Waterregeling op grond van artikel 7.5 Waterwet. De Waterregeling is van toepassing voor zover het de verontreinigingsheffing vanwege het rijk betreft.

²⁸ Dit vloeit voort uit Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr.

is om het gebruik van de mens- en milieubelastende stoffen te vermijden bij het vaststellen van CZV en N-Kj valt het laboratoriumonderzoek voor de waterschappen en (RWS) op dit moment onder voornoemde uitzondering.

7.1.1. Voorstel nieuwe parameters

Om het gebruik van de mens- en milieubelastende stoffen te vermijden moest een alternatief gevonden worden voor CZV en N-Kj. Als alternatief voor de directe meting van CZV wordt TOC (Total Organic Carbon) voorgesteld, voor N-Kj wordt TN_b (Totaal gebonden Stikstof) oftewel N-totaal (Stikstof Totaal)²⁹ voorgesteld. Bij beide alternatieven blijft de basis zuurstofverbruik, waarbij voor N-totaal nitriet en nitraat in mindering worden gebracht en voor TOC met een omrekenfactor wordt gewerkt.

TOC en CZV zijn verschillende meetmethoden. In dit kader is het meest relevante verschil dat TOC geen gebruik van belastende stoffen vereist. Omdat CZV als maatstaf voor de vervuiling het beste aansluit op de processen in een rwzi en de belasting van zuurstofverbruik op het oppervlaktewater, wordt TOC omgerekend naar CZV. Daarvoor wordt een omrekenfactor gebruikt. Tussen TOC en CZV bestaat een theoretische verhouding die stofafhankelijk is. Voor mengsels van verschillende stoffen zoals afvalwater is deze verhouding afhankelijk van de samenstelling van het mengsel. Voor huishoudelijk afvalwater bedraagt de CZV/TOC-factor 3. Uit onderzoeken van het Wetterskip Fryslân en de Stowa³⁰ blijkt dat het toepassen van de omrekening CZV = 3 x TOC in de heffingsformule ook een goede weergave geeft van de gemiddelde vervuilingswaarde van niet-huishoudelijk afvalwater. Voor het omrekenen van TOC naar CZV wordt dus een factor 3 gebruikt. Op die manier kan de CZV worden bepaald zonder gebruik te maken van de belastende stoffen vereist bij een CZV-meting.

De aangepaste formule voor de zuiverings- en verontreinigingsheffing wordt daarmee:

$$\text{Vervuilingswaarde (aantal v.e.)} = \frac{Q \times (3 \times \text{TOC} + 4,57 \times (\text{TN}_b - (\text{NO}_2 + \text{NO}_3)))}{150}$$

Hierin zijn:

v.e. : vervuilingseenheden

Q : afvalwaterhoeveelheid (m³/d)

TOC : totaal organische koolstof (mg/l)

TN_b: totaal-stikstof (mg/l)

NO₂: nitriet-stikstof (mg/l)

NO₃: nitraat-stikstof (mg/l)

7.1.2. Afwijkmogelijkheid

Zoals hierboven aangegeven is de verhouding CZV/TOC stofafhankelijk. Voor bepaalde typen afvalwater van bedrijven is de omrekenfactor niet 3. Er zijn zowel bedrijven waarbij de omrekenfactor lager is als bedrijven waarbij deze hoger is. Dat laatste doet zich met name voor bij grote bedrijven die in Rijkswateren lozen. Wanneer bovenstaande formule zou worden toegepast dan zou dit leiden tot een te hoge of te lage heffing. Daarom wordt voorgesteld om in die gevallen op basis van een protocol af

1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PbEU 2006, L 396).

Hierin is een systeem van Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische Stoffen opgenomen. Binnen dit systeem wordt onder de daar beschreven condities het gebruik van bepaalde chemische (voor mens en milieu gevaarlijke of belastende) stoffen toegelaten.

²⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35570 XII, nr.103, bijlage II. In de voorstellen wordt de parameter TN_b (Totaal gebonden Stikstof) benoemd als N-totaal (Stikstof totaal). Hiermee wordt hetzelfde bedoeld.

³⁰ Stowa, *Vervanging van CZV door TOC*, 1998.

te wijken als is aangetoond dat de werkelijke CZV/TOC-verhouding van het afvalwater van een bedrijf groter of kleiner is.

Dit afwijkprotocol maakt het mogelijk dat bedrijven die aantonen dat hun afvalwater een CZV/TOC-verhouding heeft die kleiner is dan 2,5 de lagere vervuilingswaarde die hieruit voortvloeit kunnen toepassen. Daarnaast maakt het afwijkprotocol het mogelijk dat wanneer een waterschap of RWS aantoont dat het afvalwater van een bedrijf een CZV/TOC-verhouding heeft die groter is dan 3,5, het waterschap of RWS de hogere vervuilingswaarde die hieruit voortvloeit kan toepassen. De regeling kent dus zowel een afwijkingsmogelijkheid naar beneden als naar boven. Over dit afwijkprotocol is extern advies ingewonnen.³¹ Daarin wordt geadviseerd de mogelijkheid om af te wijken vast te leggen in de wet. Daarmee wordt de afwijkmogelijkheid voor waterschappen en RWS juridisch verankerd en hebben zij rechtszekerheid bij het hoger vaststellen van een belastingaanslag.

Voorts is in hetzelfde adviesrapport geadviseerd om het afwijkprotocol zo in te richten dat dit niet resulteert in een volledige correctie als de CZV/TOC-verhoudingen van 2,5 en 3,5 worden overschreden. Een bedrijf waarbij de CZV/TOC verhouding bijvoorbeeld 2,3 is wordt dan als volgt gecorrigeerd $(2,3/2,5)*3=2,76$. Als voorbeeld voor de correctie naar boven: een bedrijf waarbij de CZV/TOC verhouding 3,8 is corrigeren naar $(3,8/3,5)*3=3,25$.

Dit voorkomt dat een bedrijf met een CZV/TOC-verhouding van 2,6 helemaal niet, en een bedrijf met een CZV/TOC-verhouding van 2,3, volledig wordt gecorrigeerd. Waarmee er ook minder aanleiding is voor geschillen. Daarnaast geeft het minder onzekerheden over de opbrengst van de heffing (het financiële belang van de neerwaartse en opwaartse correcties neemt immers sterk af). Dit advies is daarom overgenomen in het wetsvoorstel.

7.2. Toepassing tabel afvalwatercoëfficiënten

In artikel 122k van de Waterschapswet is een mogelijkheid opgenomen om het aantal vervuilingseenheden op basis van de hoeveelheid ingenomen water te bepalen in plaats van te meten, te bemonsteren en te analyseren. Het aantal m³ ingenomen water wordt daartoe vermenigvuldigd met een afvalwatercoëfficiënt. In artikel 2 van het Besluit vervuilingswaarde ingenomen water 2009 (hierna: Bviw 2009) is voor een aantal benoemde bedrijfscategorieën de vervuilingswaarde per m³ ingenomen water vastgesteld. Aan de hand van de tabel in het Bviw 2009 kan de vervuilingswaarde per m³ ingenomen water op eenvoudige wijze worden afgeleid. Bedrijven waarvoor de vervuilingswaarde met deze tabel bepaald wordt, worden 'tabelbedrijven' genoemd.

Er is echter gebleken dat de genoemde bedrijfscategorieën en bijbehorende coëfficiënten niet altijd meer goed toepasbaar zijn, omdat bedrijfscategorieën verouderd zijn. Bovendien is gebleken dat ongeveer 95% van de belastingaanslagen wordt berekend met de coëfficiënt voor huishoudelijk afvalwater. Nut en noodzaak van de tabel afvalwatercoëfficiënten zijn daarom bezien.

7.2.1. Nieuwe werkwijze 'tabelbedrijven'

Dit heeft ertoe geleid dat een eenvoudiger benadering wordt voorgesteld. In principe krijgen bedrijven voortaan standaard een afvalwatercoëfficiënt die gelijk is aan het gemiddelde van huishoudens (0,023 v.e./m³, klasse 8).

³¹ Van den Bosch & Partners, *Advies afwijkprotocol Unie van Waterschappen*, 2020.

Voor bepaalde bedrijven die nu niet in klasse 8 zitten wordt een nieuwe individuele afvalwatercoëfficiënt vastgesteld door de heffingsambtenaar van het waterschap. De heffingsambtenaar heeft daar ten hoogste tien jaar de tijd voor. Totdat de individuele afvalwatercoëfficiënt is vastgesteld behouden deze bedrijven hun huidige coëfficiënt en bijbehorende klasse uit artikel 122k van de Waterschapswet.

Voor nieuwe bedrijven geldt dan dat ze een coëfficiënt krijgen die gelijk is aan het gemiddelde van huishoudens (0,023 v.e./m³). Tenzij het bedrijf aantoont dat een lagere coëfficiënt van toepassing is of het waterschap c.q. RWS een hogere coëfficiënt aantoont.

7.2.2. Aantonen andere coëfficiënt dan klasse 8

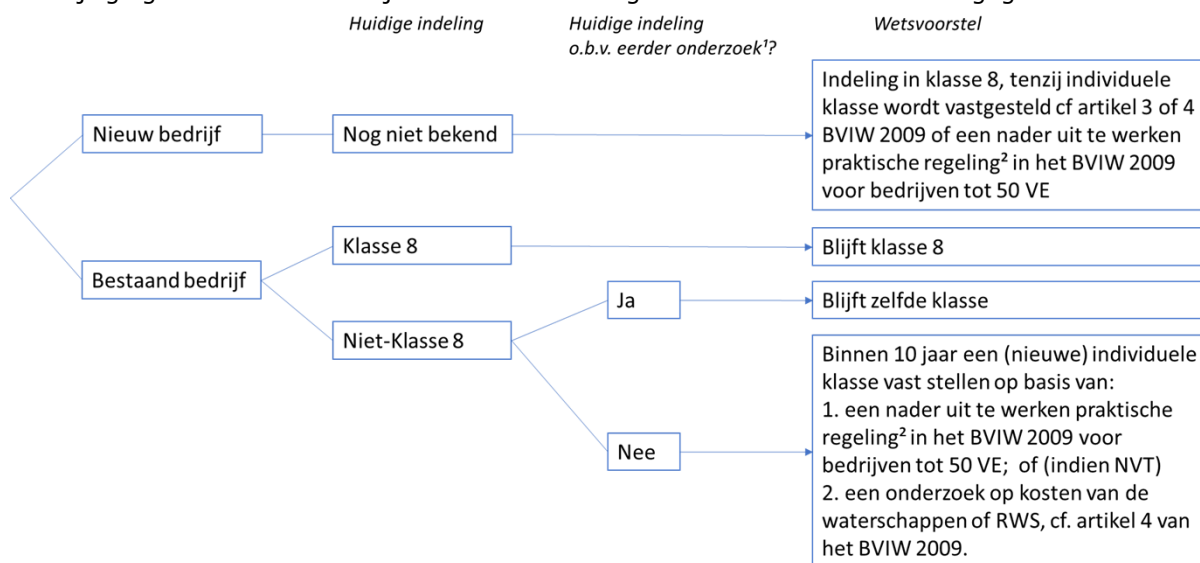
In het Bviw 2009 staat welke meetinspanning er verricht moet worden om de vervuilingswaarde per m³ ingenomen water vast te stellen. Vervolgens wordt met behulp van de in artikel 122k van de Waterschapswet opgenomen klassentabel de coëfficiënt afgeleid.

De mogelijkheid om van deze vaste coëfficiënt af te wijken door een afwijkende individuele coëfficiënt aan te tonen blijft bestaan. De meeste belastingplichtigen die nu niet in klasse 8 zitten hebben een relatief lage belastingaanslag: ongeveer 80% van de bedrijven heeft een aanslag van minder dan € 3.000,-. Om in hun huidige klasse te blijven zou met metingen aangetoond moeten worden dat zij een andere coëfficiënt hebben dan de standaardklasse. De meetinspanning conform het Bviw 2009 en de kosten die daarmee gepaard gaan staan in deze gevallen niet in verhouding tot de hoogte van de belastingaanslag. De vraag is dan ook of het redelijk is om een dergelijke meetinspanning te verrichten. Daarnaast beschikken niet alle bedrijven over de voor de meting benodigde meetvoorzieningen (zoals een meetput), terwijl het in verhouding tot het heffingsbelang ook niet redelijk is om deze voorzieningen te vereisen.

Daarom wordt voorgesteld dat er voor tabelbedrijven met een aanslag voor minder dan 50 v.e. en in bepaalde gevallen bij het ontbreken van toereikende meetvoorzieningen een alternatieve methode komt om te bepalen wat de coëfficiënt is. De uitgangspunten hiervan zijn:

- De heffingsambtenaar stelt de coëfficiënt vast;
- Er wordt aan het Bviw 2009 een leidraad toegevoegd voor bedrijven met minder dan 50 v.e. om de coëfficiënt vast te stellen.
- De coëfficiënt wordt vastgelegd in een beschikking die openstaat voor bezwaar en beroep;
- Indien er discussie is over de coëfficiënt kan ervoor gekozen worden om alsnog een coëfficiënt vast te stellen volgens de meetinspanning van artikel 4 van het Bviw 2009.

De wijzigingen voor 'tabelbedrijven' kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:



¹ Met eerder onderzoek wordt het onderzoek bedoeld als genoemd in artikel 3 en 4 BVIW 2009 dat heeft geleid tot vaststelling van een eigen afvalwatercoëfficiënt. Deze coëfficiënt kan gelijk zijn aan een bedrijfstakcoëfficiënt.

² Hierbij wordt ook gedacht aan situaties waarbij meetvoorzieningen ontbreken.

8. Verhouding tot hoger recht

8.1. Algemene verordening gegevensbescherming

In paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting wordt voorgesteld dat waterschappen de mogelijkheid krijgen om de kosten van zogenaamde 'plusvoorzieningen' in rekening te brengen bij die belastingplichtigen die van de voorzieningen profijt hebben. Om te borgen dat er voldoende draagvlak is voor een plusvoorziening doet het waterschap vooraf een draagvlakmeting. Voor deze draagvlakmeting zal het waterschap uit zijn administratie de naam en adresgegevens van de potentieel heffingplichtigen halen om hen te kunnen benaderen. Vervolgens zal worden geregistreerd wat de reactie is. Daarbij gaat het er enkel om of iemand een reactie heeft gegeven en zo ja, of iemand voor of tegen de voorziening is. Het gaat hier dus steeds om het verwerken van persoonsgegevens, niet zijnde bijzondere categorieën van persoonsgegevens. Op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene verordening gegevensbescherming mogen deze gegevens worden verwerkt als dit noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de waterschappen (de verwerkingsverantwoordelijke) rust. In dit geval is de verwerking noodzakelijk voor het uitvoeren van de draagvlakmeting in het voorgestelde artikel 122, vierde lid, van de Waterschapswet (artikel I, onderdeel I, onder 2).

8.2. Verhouding tot artikel 104 van de Grondwet

Voor belastingen en andere heffingen van het Rijk geldt artikel 104 van de Grondwet. Daarin is bepaald dat belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld. Op grond van de wetsgeschiedenis moet deze bepaling zo worden uitgelegd dat grote terughoudendheid is vereist met betrekking tot delegatie. Dit brengt met zich mee dat delegatie ongewenst is ten aanzien van het belastbare feit, de basis van het tarief, de heffingsgrondslag, de heffingsmaatstaf, de eenheid van de heffingsmaatstaf, en het heffingssubject. Deze

elementen dienen zoveel mogelijk in de wet in formele zin te worden geregeld.³² De verontreinigingsheffing die is opgenomen in de Waterwet wordt niet alleen opgelegd door waterschappen voor regionale wateren. Als het gaat om lozingen op rijkswateren dan wordt de verontreinigingsheffing opgelegd door de Minister van IenW (uitgevoerd door RWS).³³ Bij lozingen op rijkswateren is artikel 104 van de Grondwet dus van toepassing. In dit wetsvoorstel is daarom bij het wijzigen van de heffingsformule voor de verontreinigingsheffing door het Rijk terughoudend omgegaan met delegatie. De nieuw voorgestelde heffingsformule is in de wet vastgelegd (CZV/TOC verhouding met een omrekenfactor van drie). Met die heffingsformule wordt de heffingsmaatstaf, uitgedrukt in het aantal vervuilingseenheden, berekend (zie hiervoor artikel II waarin wordt voorgesteld artikel 7.5 van de Waterwet te wijzigen). Wel voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen indien niet kan worden volstaan met de nieuw voorgestelde heffingsformule (het zogenaamde afwijkprotocol). Bij het afwijkprotocol kan het zowel gaan om een afwijkmogelijkheid naar beneden als naar boven. Omdat ook een afwijking naar boven mogelijk is zijn de uitgangspunten van dit afwijkprotocol opgenomen in de Waterwet. Aangetoond moet worden dat de CZV/TOC verhouding hoger is dan 3.5 of lager dan 2.5 en als dit is aangetoond dan is in de Waterwet opgenomen hoe de CZV/TOC verhouding in dat geval moet worden berekend. In de ministeriële regeling zal het gaan om voorschriften met een technisch en gedetailleerd karakter.³⁴ Te denken valt aan de wijze waarop de afwijkende verhouding wordt bepaald, de wijze en frequentie waarmee de meting moet plaatsvinden, de wijze waarop de aanvraag moet worden gedaan en hoe wordt omgegaan met een wijziging in bedrijfsomstandigheden.

Artikel 104 van de Grondwet ziet, zoals gezegd, alleen op belastingen of heffingen van het Rijk. Waterschapsbelastingen vallen daar niet onder. In het kader van dit wetsvoorstel gaat het om de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en het gedeelte van de verontreinigingsheffing opgelegd door de waterschappen. Wel geldt ook voor de waterschapsbelasting het primaat van de wetgever en het legaliteitsbeginsel. Hierdoor is voor de hierboven genoemde wijziging van de heffingsformule en het afwijkprotocol, die ook op de zuiveringsheffing van toepassing zijn, eveneens gekozen voor een regeling op wetsniveau (artikel I, onderdeel M). Wel kan in dat geval door de verordenende bevoegdheid van de waterschappen in de benodigde nadere regelgeving worden voorzien.

Daarnaast is voor de watersysteemheffing nog een andere delegatiemogelijkheid opgenomen. De kostedelen voor de categorieën ongebouwd en natuur kunnen met 50% worden verhoogd of verlaagd volgens percentages die bij algemene maatregel van bestuur per gebiedskenmerk kunnen worden vastgesteld. Dit maximum van 50% is in de Waterschapswet neergelegd, zodat de basis van het tarief wettelijk verankerd is. In de algemene maatregel van bestuur zal het enkel gaan om de gebiedskenmerken met bijbehorende bandbreedtes voor de percentages waarmee het kostendeel kan worden verhoogd of verlaagd. Waterschappen kunnen hierin vervolgens een eigen afweging maken welke gebiedskenmerken worden toegepast en tegen welk percentage, mits uiteraard het totale kostenaandeel voor de betreffende categorieën niet met meer dan 50% wordt verhoogd of verlaagd. Waterschappen zullen de gehanteerde percentages vastleggen in verordeningen.

³² [Kamerstukken II 1978/79, 15575, nr. 3, p. 4-5](#), [Kamerstukken II 1979/80, 15575, nr. 10](#) en [Kamerstukken II 2006/07, 30818, nr. 3, p. 61](#).

³³ Artikel 7.2 van de Waterwet.

³⁴ Vgl. Kamerstukken 2008/09, 31858, nr.3, p. 33 en 34 waarin voor artikel 7.5, eerste lid, van de Waterwet eveneens is gekozen voor een ministeriële regeling vanwege het technische karakter en gedetailleerdheid van de regels.

8.3. Artikel 1 EP EVRM

Volgens vaste rechtspraak³⁵ is belastingheffing te beschouwen als regulering van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: artikel 1 EP EVRM). De belastingheffing is een inmenging op het eigendomsrecht. Op grond van artikel 1 EP EVRM en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) moet regulering van eigendom aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet de regulering bij wettelijk voorschrift zijn voorzien, een gerechtvaardigd algemeen belang dienen, er moet een redelijk evenwicht zijn tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang (ook wel de fair balance genoemd) en er moeten toereikende procedurele waarborgen voor de betrokkenen bestaan. Voor de zuiverings- en verontreinigingsheffing is er specifiek getoetst op artikel 1 EP EVRM. Daarbij is niet zozeer gekeken of deze beide heffingen voldoen aan artikel 1 EP EVRM, maar wel of dit nog steeds het geval is bij de nieuw voorgestelde wijze waarop deze heffing zal worden berekend. De aanleiding hiervoor is dat de omrekenfactor 3 (zie paragraaf 7.1) een forfaitaire benadering is en daardoor niet in alle gevallen meer een exacte meting plaatsvindt. Daarnaast zal er gebruik worden gemaakt van een afwijkprotocol waarbij wel een meting plaatsvindt.

Voor de wijzigingen bij de watersysteemheffing heeft deze toets niet plaatsgevonden, omdat daar geen wijziging plaatsvindt in de wijze waarop de aanslag van een individuele belastingbetaler tot stand komt.

8.3.1. Bij wettelijk voorschrift voorzien

Uit artikel 1 EP EVRM volgt dat de regulering van eigendom bij wettelijk voorschrift moet zijn voorzien. Dit wettelijk voorschrift moet vervolgens voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar (geen terugwerkende kracht) zijn. Met dit wetsvoorstel wordt aan de eerste voorwaarde voldaan. De nieuwe wijze waarop de zuiverings- en verontreinigingsheffing worden berekend inclusief het afwijkprotocol zal worden opgenomen in de Waterschapswet.

Onder de vraag of de inmenging 'lawful' is, wordt ook begrepen dat de inmenging geen overtreding van het verbod van willekeur mag inhouden. Of bij de toepassing van het afwijkprotocol sprake kan zijn van willekeur is juridisch advies ingewonnen.³⁶ Kort weergegeven komt het advies op het volgende neer. Zolang het uitgangspunt van het waterschap/RWS is dat alle bedrijven met een CZV/TOC verhouding hoger dan 3,5 een verhoogde aanslag krijgen opgelegd en het waterschap daartoe overgaat als zij daarvoor een gefundeerd vermoeden heeft, zal geen sprake zijn van willekeur.

Daarnaast moet een maatregel die het ongestoorde genot van eigendom aantast, waaronder de heffing van belasting, vergezeld gaan van procedurele garanties die de betrokkene een redelijke mogelijkheid bieden tot effectieve betwisting van de rechtmatigheid van die maatregel. Als de maatregel daaraan niet voldoet kan die niet worden aangemerkt als "lawfull" en komt daarmee in strijd met artikel 1 EP EVRM.³⁷ In het Fierensmarge arrest³⁸ bepaalt de Hoge Raad dat een forfaitaire bepaling er niet voor zorgt dat een effectieve betwisting niet meer mogelijk is. Ook het afwijkprotocol is niet in strijd met artikel 1 EP EVRM nu dit juist bijdraagt aan de rechtvaardiging van het

³⁵ HR 3 april 2009 ECLI:NL:HR:2009:BC2816 r.o. 3.8.1. en zie ook HR 22 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1943 r.o. 3.4.2 (Fierensmarge).

³⁶ Van den Bosch & Partners, *Advies afwijkprotocol Unie van Waterschappen*, 2020

³⁷ HR 22 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1943, r.o. 3.4.2.

³⁸ HR 22 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1943.

forfait. Het afwijkprotocol faciliteert een juiste vaststelling van de heffingsmaatstaf (vervuilingswaarde). De Fierensmarge had daarentegen tot doel om een onjuiste waarde binnen een bepaalde marge niet te corrigeren naar de werkelijke waarde en was daarom wel in strijd met artikel 1 EP EVRM.

8.3.2. *Gerechtvaardigd algemeen belang*

Eveneens volgt uit artikel 1 EP EVRM dat de regulering gerechtvaardigd moet zijn ter behartiging van het algemeen belang. Het EHRM laat lidstaten van de Raad van Europa een ruime beoordelingsmarge ('margin of appreciation') bij de vaststelling wat in dit kader als algemeen belang kan gelden.³⁹ Zoals omschreven in paragraaf 7.1 van deze memorie van toelichting worden met dit wetsvoorstel twee belangen behartigd. De gewijzigde meetmethode zorgt ervoor dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat laboratoriumonderzoek nodig is waarbij mens- en milieubelastende stoffen gebruikt moeten worden. Het algemeen belang dat hier wordt gediend is dus de bescherming van mens en milieu.

8.3.3. *Redelijk evenwicht (fair balance)*

De derde eis waaraan voldaan moet worden is dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang (fair balance). De nieuwe berekeningswijze gaat uit van een TOC-meting. Voor de TOC-meting is gekozen omdat onderzoek heeft aangetoond dat TOC de beste benadering is van de CZV. In het buitenland wordt deze methode ook al veelvuldig gebruikt.⁴⁰ Bovendien hoeven bij de TOC-meting geen mens- en milieubelastende stoffen te worden gebruikt. Het gebruik van deze stoffen is in principe al niet meer toegestaan. Dit mag nu alleen nog maar plaatsvinden op grond van een uitzonderingspositie die is opgenomen in de REACH-verordening.⁴¹ De vraag is bovendien hoe lang deze uitzonderingspositie nog zal bestaan.

Doordat de CZV-meting als maatstaf voor de vervuiling wel het beste aansluit op de processen in een rwzi en de belasting van zuurstofverbruik op het oppervlaktewater, moet er bij de TOC-meting een algemene omrekenfactor van 3 worden gehanteerd om de CZV te bepalen. Door het gebruik van een omrekenfactor, is er sprake van een benadering van het aantal vervuilingseenheden. Daarmee wordt overgestapt van een systeem met een meting van het werkelijk aantal vervuilingseenheden naar een systeem met forfaitaire kenmerken.

De marge waarbinnen het forfait wordt toegepast (CZV/TOC-verhouding van 2,5 tot en met 3,5) is voorgesteld omdat is berekend dat ongeveer 90% van de bedrijven binnen deze bandbreedte valt, terwijl het effect op de heffing voor individuele bedrijven binnen deze bandbreedte beperkt blijft tot een maximale verschuiving van ongeveer 10%. Met de bandbreedte wordt het gebruik van de CZV-methode (en dus het gebruik van mens- en milieubelastende stoffen) zoveel mogelijk beperkt en met het afwijkprotocol wordt beoogd om grotere verschuivingen bij individuele bedrijven weg te nemen. Dat een forfaitaire bepaling is toegestaan blijkt uit de jurisprudentie.⁴² Ook blijkt daaruit dat een forfait met een zekere ruwheid op zich niet in strijd is met het EVRM.⁴³ Wel moet

³⁹ Alleen in evidente gevallen neemt het EHRM aan dat een maatregel niet in het algemeen belang is. Vgl. EHRM 19 juni 2001, Zwierzynski t. Polen, par. 71-73.

⁴⁰ Stowa, *Vervanging van CZV door TOC*, 1998

⁴¹ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PbEU 2006, L 396).

⁴² HR 22 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1943, r.o. 3.4.5.

⁴³ Zie HR 12 mei 1999, nr. 33.320, BNB 1999/271, r.o. 3.10 (in dit arrest was de vraag of de verhoging van het

voor de rechtvaardiging van het forfait worden voorkomen dat meetbedrijven een aanzienlijk te hoge of aanzienlijk te lage heffing gaan betalen. Het afwijkprotocol strekt ertoe tot een heffing op basis van een juiste bepaling van het zuurstofverbruik en de vervuilingswaarde (heffingsmaatstaf) te komen. Waarbij zowel een afwijking naar boven als een afwijking naar beneden mogelijk is. Daarmee wordt het forfait toegepast binnen een marge waarin de werkelijke vervuilingswaarde tussen de 2,5 en 3,5 ligt. Daarboven of daaronder zal dit worden bijgesteld en worden uitgegaan van de werkelijke vervuilingswaarde. Voor de meting daarvan zal gebruik worden gemaakt van de (belastende) CZV meetmethode.

8.3.4. Toereikende procedurele waarborgen

Ten slotte bestaan er toereikende procedurele waarborgen voor de betrokkenen waardoor ook aan de vierde eis is voldaan. Tegen een besluit van de ambtenaar die de heffing oplegt⁴⁴ staat bezwaar en beroep open. De Algemene wet inzake rijksbelastingen is niet alleen van toepassing op rijksbelastingen, maar ook op de heffing van waterschapsbelastingen (artikel 123, tweede lid, van de Waterschapswet en artikel 7.10, tweede lid, van de Waterwet). In artikel 26 van de Algemeen wet inzake rijksbelastingen is bepaald tegen welke besluiten beroep bij de rechtbank kan worden ingesteld (belastingaanslag of een voor bezwaar vatbare beschikking). Het gaat, zowel bij de forfaitaire regeling als bij de bepaling van de werkelijke verhouding met het afwijkprotocol, om een belastingaanslag.

9. Regeldruk

De voorstellen onder de paragrafen 3.1, 4.1, 5.1 en 6.1 brengen alleen verandering in de wijze waarop de waterschappen de kosten toedelen en welke kosten zij mogen toedelen. Met deze voorstellen blijven de administratieve lasten voor burgers en bedrijven ongewijzigd omdat de systematiek van de belastingheffing niet verandert.⁴⁵

Onder paragraaf 3.2 wordt voorgesteld om voor plusvoorzieningen een tariefdifferentiatie mogelijk te maken. Als voorwaarde voor het toepassen van de tariefdifferentiatie wordt daarbij gesteld dat er voldoende draagvlak is. Dit brengt met zich mee dat belanghebbenden die willen dat het waterschap een dergelijke plusvoorziening realiseert ook enige inspanning zullen moeten verrichten om ervoor te zorgen dat dit draagvlak er komt. Concreet kan dit betekenen dat zij het voorstel voor een plusvoorziening samen met het waterschap onderbouwen en ook mede-belanghebbenden overtuigen van nut en noodzaak van de voorziening en de redelijkheid van het extra moeten betalen daarvoor.

Het voorstel in paragraaf 6.2 betreft het mogelijk maken van separate (prijs)afspraken voor separate stromen afvalwater. Dit kan een effect met zich meebrengen voor bedrijven die afvalwater niet via de openbare riolering lozen. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is het namelijk niet meer mogelijk om voor deze lozingen zuiveringsheffing op te leggen. Voor deze gevallen moeten het waterschap en het betreffende bedrijf een privaatrechtelijke overeenkomst sluiten. Daarbij zullen zij tot overeenstemming moeten komen over een vergoeding in plaats van de nu opgelegde zuiveringsheffing. Als deze

arbeidskostenforfait in strijd was met het gelijkheidsbeginsel); HR 21 februari 2014, nr. 13/00455, (NT FR 2014/823), r.o. 3.3.5 (in dit arrest was de vraag of de woningwaarderingsregel in de Successiewet in strijd was met art. 1 EP) en HR 3 april 2015, nr. 13/04247, (NT FR 2015/1298), r.o. 2.3.3 (in dit arrest was de vraag (mede) of woningwaarderingsregel in box 3 in strijd was met art. 1 EP).

⁴⁴ In de Waterschapswet is dit de ambtenaar bedoeld in artikel 123, derde lid, onderdeel b, van de Waterschapswet. In de Waterwet de heffingsambtenaar bedoeld in artikel 7.1, eerste lid, van de Waterwet.

⁴⁵ Administratieve lasten voor burgers en bedrijven zijn gedefinieerd als de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om zowel het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten en om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

overeenstemming er niet komt, dan moet het bedrijf op zoek naar een andere verwerker van afvalwater.

Verder zouden waterschappen bedrijven actief kunnen benaderen om voor hen waardevol afvalwater op de rwzi te krijgen. Een afspraak hierover zal echter alleen plaatsvinden wanneer dit voor een bedrijf ook (financieel) interessant is. Ook de overeenkomsten die hiervoor moeten worden gesloten kunnen enige regeldrukkosten met zich meebrengen.

De nieuwe meetmethodes voor de zuiverings- en verontreinigingsheffing die beschreven worden in hoofdstuk 7 kunnen leiden tot verschillen met de huidige meting. Indien een bedrijf van mening is dat de nieuwe meting niet klopt, dan moet er bezwaar worden aangetekend. Dit kan zorgen voor eenmalige regeldrukkosten. Bedrijven zullen zich daarbij moeten verdiepen in de nieuwe meetmethode. Waarbij aangetekend moet worden dat de voorgestelde methode internationaal al veel gebruikt wordt en in Nederland ook al bij vergunningverlening toegepast kan worden.

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk. Gezien de beperkte gevolgen voor de regeldruk is geen formeel advies uitgebracht.

10. Uitvoering

10.1. Versterken toepassing profijtbeginsel

10.1.1. Voorstel nieuwe kostentoedelingsmethode

De kostentoedelingsverordening wordt over het algemeen om de paar jaar (ten minste eens in de vijf jaar) door de waterschappen opnieuw vastgesteld. Dit vraagt ook onder de huidige wetgeving een extra inspanning van het waterschap ten opzichte van het reguliere jaarlijkse belastingproces. De verwachting is dat de nieuwe kostentoedelingsmethode niet méér werk met zich mee zal brengen dan nu het geval is. De gegevens die ten grondslag liggen aan de nieuwe methodiek zijn ook op dit moment al bekend bij het waterschap en er hoeven in tegenstelling tot de huidige methode geen gegevens meer extern te worden ingewonnen. Daarmee is de nieuwe systematiek goed uitvoerbaar.

10.1.2. Voorstel tariefdifferentiatie t.b.v. gelijkmatige lastenverdeling in de categorie gebouwd

Met dit voorstel zullen waterschappen in de verordening watersysteemheffing verschillende tarieven vaststellen voor woningen en niet-woningen. Gemeenten passen in de onroerendezaakbelasting nu al tariefdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen toe. Daardoor is er veel ervaring opgedaan met afzonderlijke tarieven voor woningen en niet-woningen. Gemeenten bepalen in het kader van de Wet waardering onroerende zaken (hierna: Wet WOZ) welke panden woning zijn en welke niet-woning. Het waterschap kan beschikken over deze informatie door middel van de landelijke voorziening WOZ (hierna: LV WOZ). Waterschappen maken momenteel al gebruik van de LV WOZ om de WOZ-waarde van een pand te verkrijgen.

Daarbij moet wel aangetekend worden dat er bij gemeenten regelmatig bezwaarschriften worden ingediend met als argument dat een pand aangemerkt moet worden als woning in plaats van een niet-woning. Tot nu toe ondervonden waterschappen in deze gevallen alleen de gevolgen van aanpassingen van de WOZ-waarde. Nu zullen waterschappen in de heffing ook rekening moeten houden met de herkwalificatie van de objecten (als woning respectievelijk niet-woning). De waterschappen hebben hier in de uitvoering

echter zelf maar heel beperkt extra werk aan, omdat zij de beslissing van de gemeente volgen.

Tot slot is de belastingsoftware van waterschappen mogelijk nog niet ingericht op het differentiëren tussen woningen en niet-woningen. Dit vraagt in de implementatiefase een eenmalige aanpassing.

10.1.3. Voorstel tariefdifferentiatie t.b.v. separaat belasten plusvoorzieningen

Dit voorstel heeft een aantal uitdagingen in zich voor wat betreft uitvoerbaarheid. Allereerst zal een waterschap goed moeten kunnen beargumenteren dat het om een plusvoorziening gaat. Het waterschap zal ook de groep die belang heeft bij deze voorziening en het gebiedsdeel goed moeten afbakenen.

Vervolgens moet het waterschap toetsen of er voldoende draagvlak is voor een plusvoorziening. Dat vraagt dat alle mogelijk belanghebbenden (en belastingplichtigen) worden aangeschreven en van informatie worden voorzien. Over het algemeen zal een voorziening op verzoek van een deel van de belanghebbenden worden gerealiseerd. In dit geval kunnen deze initiatiefnemers ook een rol spelen in de communicatie naar andere belanghebbenden. Hier zijn in het kader van BI-zones bij gemeenten goede ervaringen mee.⁴⁶

Hoewel belastingplichtigen formeel geen bezwaar in kunnen dienen tegen een tarief dat is vastgelegd in een verordening, is uit de praktijk bij gemeenten gebleken dat dit type belasting kwetsbaar is voor juridische procedures. Daarbij kan kritisch worden gekeken naar de kosten van een voorziening en de afbakening van de groep van belanghebbenden. Dit kan voor een deel afgevangen worden met duidelijke wetgeving, maar niet geheel. Dit maakt dat er voor het hele traject van instellen van de tariefdifferentiatie tot en met bezwaar- en beroep meer inspanning nodig is dan voor de bestaande waterschapsbelastingen.

10.2. Bijdrage aan klimaatadaptatie

Met het voorstel kunnen waterschappen actiever participeren in maatregelen ter bestrijding van hemelwaterafvoer. Dit is een versterking van de huidige praktijk waarin waterschappen nu al subsidies verlenen en voorlichting geven. Daarmee zal de uitvoering van deze maatregelen eenvoudiger worden dan nu het geval is.

10.3. Bijdrage aan de energietransitie

Ten behoeve van de uitvoerbaarheid is ervoor gekozen om de investeringsruimte die de waterschappen hebben forfaitair te bepalen. Uit overleg met de waterschappen is gebleken dat het primair energiegebruik redelijk eenvoudig in kaart te brengen is en ook robuust is door de jaren heen. Voorts hebben waterschappen laten weten vooralsnog voldoende ruimte te hebben op de eigen terreinen om de duurzame energieopwekking te realiseren.

10.4. Bijdrage aan een meer circulaire economie

10.4.1. Inspelen op waardevol afvalwater

Met dit voorstel kunnen waterschappen een nauwkeuriger afweging maken tussen wel en niet heffen voor bepaalde stoffen. Voor wat betreft uitvoerbaarheid van de belastingheffing brengt dit geen wijzigingen met zich mee. Dit vraagt wel een meer

⁴⁶ Berenschot, Evaluatie Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ), 24 augustus 2012

expliciete afweging van het algemeen bestuur van een waterschap. Daarnaast zal geïnvesteerd moeten worden in technieken om het terugwinnen van grondstoffen op een goede manier te doen. De waterschappen doen hiermee op dit moment al ervaring op.

10.4.2. Afspraken over separate afvalwaterstromen

Zoals in paragraaf 9 al aangegeven wordt zal dit met name extra uitvoeringslasten veroorzaken voor die stromen waarvoor nu op dit moment zuiveringsheffing wordt opgelegd. Voor het brengen van deze stromen op een rwzi moeten nu echter ook al afspraken worden gemaakt. De uitvoeringslast zit voor de waterschappen vooral in het bepalen van een juiste prijs voor de stromen. Wat de omvang hiervan gaat zijn is echter nog onbekend.

10.5. Oplossen Knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing

10.5.1. Nieuwe analysemethode en parameters vaststellen vervuilingswaarde

De belangrijkste wijziging die beschreven wordt in paragraaf 7.1 is dat de parameter CZV vervangen wordt door TOC. Met het meten van deze parameter is in het buitenland al ervaring opgedaan. Daarnaast wordt hier op vrijwillige basis al mee geëxperimenteerd bij de verontreinigingsheffing van RWS.

Recent is door RWS een ringonderzoek uitgevoerd bij laboratoria die afvalwater analyseren. Een ringonderzoek is een interlaboratoriumstudie waarbij alle deelnemers een zelfde monster ontvangen, aan de hand van de resultaten worden de deelnemers getest op vergelijkbaarheid en juistheid. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat alle deelnemende laboratoria de parameter TOC op een betrouwbare manier kunnen vaststellen. Tevens bevestigen de resultaten dat de omrekenfactor van 3 in de heffingsformule juist is. In september 2022 zal het definitieve rapport van het ringonderzoek verschijnen.

Daarmee is er voldoende zekerheid dat het werken met de parameter TOC uitvoerbaar is. In de aanslagoplegging zullen de waterschappen en RWS wel nog softwareaanpassingen moeten doen. De verwachting is dat dit ruim voor inwerkingtreding gereed kan zijn.

10.5.2. Nieuwe werkwijze 'tabelbedrijven'

Het laten vervallen van de tabel met bedrijfscategorieën in het Bviw 2009 heeft tot doel de heffing beter aan te laten sluiten bij het principe 'de vervuiler betaalt'. Voor 5% van de bedrijven die nu 'tabelbedrijven' zijn moet een individuele afvalwatercoëfficiënt vastgesteld worden door de waterschappen en RWS. Dit vraagt een extra inspanning van deze organisatie. Op dit moment vindt er ook al periodiek onderzoek plaats bij deze bedrijven. Getracht wordt zoveel mogelijk aan te sluiten bij deze onderzoekscyclus. Daarom wordt ook een overgangstermijn van tien jaar geboden. Daarnaast zal er voor bedrijven tot 50 v.e. een eenvoudige onderzoeksmethode worden opgesteld, zodat de onderzoekslast beperkt blijft.

11. Financiële gevolgen

11.1. Versterken toepassing profijtbeginsel

Invoering van de nieuwe kostentoedelingsmethode betekent niet dat de totale lasten voor alle belastingplichtigen gezamenlijk zullen veranderen. Dit totaal is immers bepaald door de voor de taakuitoefening van de waterschappen te maken kosten. De wijziging kan wel leiden tot een lastenverschuiving tussen de groepen van belastingplichtigen. Per waterschap kunnen deze gevolgen heel verschillend zijn. Dit is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het waterschap, maar ook keuzes die het waterschapsbestuur maakt binnen de bestuurlijke bandbreedtes (zie paragraaf 3.1.6). Met de bandbreedtes zoals deze nu voorgesteld worden hebben de waterschappen de mogelijkheid om zonder grote schokken over te gaan naar de nieuwe kostentoedelingsmethodiek.

Om hier een beeld van te geven is hieronder een vergelijk gemaakt tussen de gemiddelde belastingaanslagen met het huidige kostentoedelingsmodel en de gemiddelde belastingaanslagen met het voorgestelde kostentoedelingsmodel. Om dit te berekenen is uitgegaan van profielen zoals de waterschappen deze ook hanteren. Daarbij is uitgegaan van de volgende kenmerken:

- een éénpersoonshuishouden in een huurwoning;
- een meerpersoonshuishouden in een huurwoning;
- een éénpersoonshuishouden in een koopwoning met WOZ-waarde van € 290.000;⁴⁷
- een meerpersoonshuishouden in een koopwoning met WOZ-waarde van € 290.000;
- een agrarisch bedrijf met bedrijfsopstallen met WOZ-waarde van € 500.000 en 50 ha grond; dit bedrijf wordt aangeslagen voor 3 vervuilingseenheden;
- een groothandel met bedrijfspand met WOZ-waarde van € 2.600.000; dit tabelbedrijf wordt nu aangeslagen voor 7 vervuilingseenheden;
- productiebedrijf voedingsmiddelen met fabriek met WOZ-waarde van € 13.000.000; dit meetbedrijf wordt nu aangeslagen voor 300 vervuilingseenheden;
- een natuurterrein van 1.000 ha;
- 500 ha wegen van een gemeente.

In de tabel hieronder wordt per bovengenoemd profiel weergegeven wat de aanslag waterschapsbelastingen in 2022 was. In de nieuwe kostentoedelingsmethodiek kunnen waterschappen bestuurlijke bandbreedtes van 25% toepassen (zie paragraaf 3.1.5.) bij het toedelen van de kosten aan een categorie. Dit betekent dat de tarieven ook kunnen verschillen afhankelijk van de keuzes van het algemeen bestuur van de waterschappen. De tabellen geven dan ook per profiel weer hoe de aanslagen zich in het nieuwe stelsel kunnen ontwikkelen op basis van de gegevens in 2022: de laagste en hoogst mogelijke belastingaanslag voor die categorie op basis van het laagst mogelijke en hoogst mogelijke kostenaandeel in de nieuwe systematiek.

⁴⁷ De Unie van Waterschappen hanteert in zijn profiel momenteel een WOZ-waarde van € 250.000. In deze berekeningen echter uitgegaan van een WOZ-waarde van € 290.000, omdat dit beter aansluit bij de gemiddelde WOZ-waarde.

Tabel 4.1 Mogelijk effect waterschapsbelastingen voor huishoudens in huurwoningen

Waterschap	Eenpersoonshuishouden huur			Meerpersoonshuishouden huur		
	Huidig	Laagste	Hoogste	Huidig	Laagste	Hoogste
Aa en Maas	€ 116	€ 116	€ 116	€ 218	€ 218	€ 218
Amstel, Gooi en Vecht	€ 181	€ 181	€ 181	€ 296	€ 296	€ 296
Brabantse Delta	€ 129	€ 129	€ 129	€ 255	€ 255	€ 255
De Dommel	€ 101	€ 101	€ 101	€ 207	€ 207	€ 207
De Stichtse Rijnlanden	€ 155	€ 155	€ 155	€ 280	€ 280	€ 280
Delfland	€ 201	€ 201	€ 201	€ 368	€ 368	€ 368
Drents Overijsselse Delta	€ 170	€ 170	€ 170	€ 290	€ 290	€ 290
Fryslân	€ 164	€ 164	€ 164	€ 287	€ 287	€ 287
Hollands Noorderkwartier	€ 166	€ 166	€ 166	€ 281	€ 281	€ 281
Hollandse Delta	€ 173	€ 173	€ 173	€ 311	€ 311	€ 311
Hunze en Aa's	€ 151	€ 151	€ 151	€ 299	€ 299	€ 299
Limburg	€ 124	€ 124	€ 124	€ 236	€ 236	€ 236
Noorderzijlvest	€ 168	€ 168	€ 168	€ 308	€ 308	€ 308
Rijn en IJssel	€ 135	€ 135	€ 135	€ 252	€ 252	€ 252
Rijnland	€ 176	€ 176	€ 176	€ 308	€ 308	€ 308
Rivierenland	€ 177	€ 177	€ 177	€ 296	€ 296	€ 296
Scheldestromen	€ 170	€ 170	€ 170	€ 305	€ 305	€ 305
Schieland en de Krimpenerwaard	€ 161	€ 161	€ 161	€ 265	€ 265	€ 265
Vallei & Veluwe	€ 116	€ 116	€ 116	€ 232	€ 232	€ 232
Vechtstromen	€ 141	€ 141	€ 141	€ 256	€ 256	€ 256
Zuiderzeeland	€ 151	€ 151	€ 151	€ 276	€ 276	€ 276
Gemiddelde in Nederland	€ 156	€ 156	€ 156	€ 277	€ 277	€ 277

Uit bovenstaande tabel valt op te maken dat de nieuwe systematiek geen gevolgen heeft voor de waterschapsbelastingen die opgelegd worden aan huurders van woningen. De wetswijziging kan wel een gevolg hebben voor de belastingaanslagen die aan eigenaren van woningen worden opgelegd. Dit effect wordt in tabel 4.2 weergegeven. Mogelijk leidt dit ook tot een wijziging in de kosten die huurders doorberekend krijgen in de huur.

Tabel 4.2 Mogelijk effect waterschapsbelastingen voor huishoudens met een eigen woning

Waterschap	Eenpersoonshuishouden koop			Meerpersoonshuishouden koop		
	Huidig	Laagste	Hoogste	Huidig	Laagste	Hoogste
Aa en Maas	€ 213	€ 210	€ 220	€ 315	€ 312	€ 322
Amstel, Gooi en Vecht	€ 217	€ 215	€ 218	€ 332	€ 331	€ 333
Brabantse Delta	€ 220	€ 218	€ 226	€ 345	€ 343	€ 352
De Dommel	€ 158	€ 156	€ 160	€ 264	€ 262	€ 266
De Stichtse Rijnlanden	€ 221	€ 221	€ 225	€ 346	€ 346	€ 350
Delfland	€ 279	€ 280	€ 282	€ 447	€ 448	€ 450
Drents Overijsselse Delta	€ 290	€ 276	€ 299	€ 410	€ 396	€ 420
Fryslân	€ 334	€ 313	€ 357	€ 457	€ 436	€ 480
Hollands Noorderkwartier	€ 276	€ 275	€ 285	€ 391	€ 390	€ 401
Hollandse Delta	€ 247	€ 247	€ 253	€ 385	€ 385	€ 392
Hunze en Aa's	€ 276	€ 265	€ 291	€ 424	€ 413	€ 439
Limburg	€ 198	€ 197	€ 204	€ 311	€ 309	€ 316
Noorderzijlvest	€ 318	€ 305	€ 333	€ 458	€ 445	€ 473
Rijn en IJssel	€ 227	€ 217	€ 230	€ 344	€ 335	€ 348
Rijnland	€ 237	€ 236	€ 240	€ 369	€ 368	€ 371
Rivierenland	€ 291	€ 289	€ 301	€ 409	€ 407	€ 420
Scheldestromen	€ 309	€ 281	€ 312	€ 444	€ 417	€ 447
Schieland en de Krimpenerwaard	€ 218	€ 217	€ 220	€ 321	€ 320	€ 323
Vallei & Veluwe	€ 169	€ 167	€ 171	€ 285	€ 284	€ 288
Vechtstromen	€ 241	€ 234	€ 247	€ 356	€ 349	€ 362
Zuiderzeeland	€ 260	€ 261	€ 284	€ 385	€ 386	€ 409
Gemiddelde in Nederland	€ 240	€ 237	€ 246	€ 363	€ 359	€ 370

Tabel 4.3 Mogelijk effect waterschapsbelastingen voor agrarische bedrijven

Waterschap	Agrarisch bedrijf		
	Huidig	Laagste	Hoogste
Aa en Maas	€ 4.796	€ 3.291	€ 5.249
Amstel, Gooi en Vecht	€ 5.979	€ 4.708	€ 7.686
Brabantse Delta	€ 3.947	€ 3.136	€ 4.974
De Dommel	€ 2.754	€ 2.273	€ 3.608
De Stichtse Rijnlanden	€ 5.255	€ 3.441	€ 5.522
Delfland	€ 6.384	€ 4.989	€ 8.050
Drents Overijsselse Delta	€ 4.606	€ 3.705	€ 5.866
Hollands Noorderkwartier	€ 6.369	€ 4.457	€ 7.156
Hollandse Delta	€ 4.650	€ 3.561	€ 5.693
Hunze en Aa's	€ 4.065	€ 3.089	€ 4.765
Limburg	€ 3.064	€ 2.501	€ 3.937
Noorderzijlvest	€ 4.858	€ 3.753	€ 5.859
Rijn en IJssel	€ 3.089	€ 2.698	€ 4.247
Rijnland	€ 4.066	€ 3.765	€ 6.020
Rivierenland	€ 5.127	€ 3.942	€ 6.289
Scheldestromen	€ 3.931	€ 3.733	€ 5.826
Schieland en de Krimpenerwaard	€ 5.277	€ 3.757	€ 6.087
Vallei & Veluwe	€ 3.098	€ 2.284	€ 3.619
Vechtstromen	€ 3.417	€ 2.741	€ 4.309
Zuiderzeeland	€ 5.783	€ 3.576	€ 5.644
Gemiddelde in Nederland	€ 4.529	€ 3.498	€ 5.554

In de tabel hierboven is te zien dat de spreiding tussen de laagste en hoogste mogelijke belastingaanslagen vrij groot is. De waterschappen hebben in het belastingtraject dat hieraan vooraf ging aangegeven zo min mogelijk schoksgewijze lastenverschuivingen te willen. De verwachting is daarom dat de besturen van waterschappen ervoor zullen kiezen om gewenste wijzigingen in de kostentoedeling in kleine stappen te doen. Daarmee is het onwaarschijnlijk dat het tarief grote sprongen zal maken.

De cijfers hierboven geven aan dat bij waterschap Zuiderzeeland de belastingaanslag voor agrariërs naar verwachting zal gaan dalen. Dat komt omdat in het nieuwe kostentoedelingsmodel het maximale kostenaandeel lager is dan het huidige kostenaandeel van de categorie ongebouwd. De waterschappen hebben echter de eerste twee jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de mogelijkheid om ruimere bandbreedtes te hanteren bij het toedelen van de kosten. Daarmee heeft dit waterschap ook de ruimte om zelf een afweging te maken of een lastenverlaging voor de categorie ongebouwd gewenst is. Daarbij moet aangetekend worden dat dit een berekening is op basis van cijfers in 2022.

Tabel 4.4 Mogelijk effect waterschapsbelastingen voor overige bedrijven

Waterschap	Groothandel			Productiebedrijf voedingsmiddelen		
	Huidig	Laagste	Hoogste	Huidig	Laagste	Hoogste
Aa en Maas	€ 1.219	€ 1.200	€ 1.282	€ 19.611	€ 19.517	€ 19.926
Amstel, Gooi en Vecht	€ 724	€ 713	€ 732	€ 18.918	€ 18.864	€ 18.958
Brabantse Delta	€ 1.249	€ 1.232	€ 1.309	€ 22.901	€ 22.815	€ 23.200
De Dommel	€ 886	€ 863	€ 899	€ 18.486	€ 18.373	€ 18.549
De Stichtse Rijnlanden	€ 1.034	€ 1.029	€ 1.066	€ 21.732	€ 21.709	€ 21.891
Delfland	€ 1.290	€ 1.302	€ 1.320	€ 28.646	€ 28.703	€ 28.792
Drents Overijsselse Delta	€ 1.499	€ 1.378	€ 1.585	€ 23.423	€ 22.814	€ 23.853
Fryslân	€ 1.956	€ 1.766	€ 2.161	€ 26.136	€ 25.190	€ 27.163
Hollands Noorderkwartier	€ 1.387	€ 1.378	€ 1.476	€ 22.220	€ 22.175	€ 22.664
Hollandse Delta	€ 1.152	€ 1.151	€ 1.208	€ 24.081	€ 24.073	€ 24.357
Hunze en Aa's	€ 1.639	€ 1.541	€ 1.776	€ 27.805	€ 27.313	€ 28.490
Limburg	€ 1.059	€ 1.045	€ 1.106	€ 20.141	€ 20.072	€ 20.375
Noorderzijlvest	€ 1.836	€ 1.717	€ 1.969	€ 27.804	€ 27.204	€ 28.466
Rijn en IJssel	€ 1.236	€ 1.148	€ 1.265	€ 21.710	€ 21.273	€ 21.857
Rijnland	€ 1.013	€ 1.003	€ 1.032	€ 22.513	€ 22.463	€ 22.609
Rivierenland	€ 1.432	€ 1.414	€ 1.523	€ 22.898	€ 22.806	€ 23.355
Scheldestromen	€ 1.722	€ 1.475	€ 1.748	€ 26.584	€ 25.345	€ 26.713
Schieland en de Krimpenerwaard	€ 866	€ 857	€ 883	€ 18.019	€ 17.974	€ 18.104
Vallei & Veluwe	€ 880	€ 866	€ 903	€ 19.835	€ 19.763	€ 19.946
Vechtstromen	€ 1.300	€ 1.234	€ 1.350	€ 21.738	€ 21.409	€ 21.987
Zuiderzeeland	€ 1.409	€ 1.423	€ 1.623	€ 23.608	€ 23.675	€ 24.680
Gemiddelde in Nederland	€ 1.196	€ 1.161	€ 1.253	€ 22.313	€ 22.117	€ 22.616

In de tabellen 4.2 (woningen) en 4.4 is de tariefdifferentiatie gebouwd niet meegenomen. Het effect hiervan is namelijk nog niet te berekenen, omdat dit afhankelijk is van de marktontwikkelingen van onroerend goed bij inwerkingtreding. Een mogelijk effect van de verplichte tariefdifferentiatie is beschreven in paragraaf 3.1.6.

Tabel 4.5 Mogelijk effect waterschapsbelastingen voor natuurterreinen

Waterschap	Natuurterrein		
	Huidig	Laagste	Hoogste
Aa en Maas	€ 5.699	€ 3.227	€ 5.378
Amstel, Gooi en Vecht	€ 867	€ 867	€ 2.045
Brabantse Delta	€ 5.345	€ 3.179	€ 5.298
De Dommel	€ 2.840	€ 2.225	€ 3.708
De Stichtse Rijnlanden	€ 3.230	€ 2.443	€ 4.071
Delfland	€ 3.716	€ 1.917	€ 3.195
Drents Overijsselse Delta	€ 5.111	€ 5.111	€ 9.148
Fryslân	€ 7.043	€ 6.511	€ 10.852
Hollands Noorderkwartier	€ 5.878	€ 4.314	€ 7.191
Hollandse Delta	€ 4.907	€ 2.954	€ 4.924
Hunze en Aa's	€ 6.882	€ 5.653	€ 8.826
Limburg	€ 3.912	€ 2.933	€ 4.538
Noorderzijlvest	€ 6.701	€ 4.704	€ 7.840
Rijn en IJssel	€ 4.831	€ 3.838	€ 6.396
Rijnland	€ 3.243	€ 3.243	€ 5.411
Rivierenland	€ 5.718	€ 3.888	€ 6.481
Scheldestromen	€ 8.471	€ 6.403	€ 9.910
Schieland en de Krimpenerwaard	€ 3.591	€ 2.520	€ 4.200
Vallei & Veluwe	€ 2.752	€ 2.291	€ 3.818
Vechtstromen	€ 4.606	€ 2.952	€ 4.920
Zuiderzeeland	€ 10.168	€ 6.090	€ 10.151
Gemiddelde in Nederland	€ 5.673	€ 4.188	€ 6.887

Net zoals bij de categorie ongebouwd is het verschil tussen de laagste en de hoogste mogelijk belastingaanslag voor natuurterreinen groot. Ook hier geldt dat de waterschappen ernaar streven geen schoksgewijze veranderingen aan te brengen.

Tabel 4.6 Mogelijk effect waterschapsbelastingen voor eigenaren wegen

Waterschap	Wegen		
	Huidig	Laagste	Hoogste
Aa en Maas	€ 89.548	€ 59.206	€ 98.676
Amstel, Gooi en Vecht	€ 114.883	€ 89.441	€ 149.068
Brabantse Delta	€ 180.154	€ 55.599	€ 92.665
De Dommel	€ 49.916	€ 40.254	€ 67.090
De Stichtse Rijnlanden	€ 99.046	€ 62.649	€ 104.416
Delfland	€ 299.886	€ 91.930	€ 153.216
Drents Overijsselse Delta	€ 84.367	€ 66.016	€ 110.027
Fryslân	€ 102.992	€ 76.470	€ 127.449
Hollands Noorderkwartier	€ 232.474	€ 81.552	€ 135.920
Hollandse Delta	€ 215.718	€ 64.284	€ 107.139
Hunze en Aa's	€ 72.550	€ 52.503	€ 86.926
Limburg	€ 138.380	€ 43.918	€ 72.871
Noorderzijlvest	€ 87.765	€ 65.160	€ 108.245
Rijn en IJssel	€ 55.079	€ 47.155	€ 78.592
Rijnland	€ 188.119	€ 69.161	€ 114.364
Rivierenland	€ 237.676	€ 71.025	€ 118.375
Scheldestromen	€ 69.752	€ 65.690	€ 108.600
Schieland en de Krimpenerwaard	€ 100.490	€ 70.043	€ 116.738
Vallei & Veluwe	€ 56.658	€ 40.276	€ 67.127
Vechtstromen	€ 61.444	€ 47.719	€ 79.531
Zuiderzeeland	€ 108.167	€ 63.209	€ 105.349
Gewogen gemiddelde	€ 128.984	€ 61.844	€ 102.936

Eigenaren van wegen zullen in een aantal gevallen een zekere lastendaling tegemoet kunnen zien. Zoals bijvoorbeeld bij de waterschappen Delfland en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Dit wordt veroorzaakt door het afschaffen van de tariefdifferentiatie van 400%. Daar waar deze nu wordt toegepast zal de belastingaanslag zeker dalen.

11.2. Bijdrage aan klimaatadaptatie

De maatregelen om hemelwaterafvoer op een zuiveringstechnisch werk of de riolering te beperken hebben tot doel het efficiënter maken van het zuiveringsproces. Naar verwachting leveren de investeringen hierin (op termijn) kostenbesparingen op, die bijdragen aan een houdbare bekostiging van de rioolwaterzuiveringstaak en een beperking van (een stijging van) het tarief van de zuiveringsheffing. Waterschapbesturen zullen een afweging van de kosten en baten maken bij de besluitvorming over het investeren in maatregelen ter beperking van hemelwaterafvoer. Naar verwachting zullen de kosten van deze investeringen niet meer dan 1% van de totale opbrengst van de zuiveringsheffing uitmaken.

11.3. Bijdrage aan de energietransitie

In hun 'Onderbouwing strategische visie op weg naar klimaat-neutraliteit' begroot de Unie dat tot 2035 ongeveer 500 miljoen euro geïnvesteerd moet worden om klimaatneutraal te worden. Deze investeringen vinden gespreid plaats in de tijd. Hierbij wordt aangegeven dat deze investeringen zich snel terugverdienen en al op korte termijn een drukkend effect hebben op de belastingaanslagen. De terugverdiëntijd is afhankelijk van vele factoren, die nu niet goed in te schatten zijn. Bovendien is het ook afhankelijk van de exploitatiesubsidie SDE++, die aangepast wordt afhankelijk van de onrendabele top van de technieken.

11.4. Bijdrage aan een meer circulaire economie

11.4.1 Korting in de heffing bij fosfaatterugwinning

De verwachting is dat een korting op de heffing bij fosfaatterugwinning weinig effect zal hebben op de heffing voor andere belastingplichtigen. Op basis van een gemiddeld v.e. tarief uit 2020 komt de huidige heffing op fosfaat landelijk gezien op ongeveer € 400.000,- aan belastinggeld. Wanneer een korting ervoor zorgt dat de heffing omlaag gaat of helemaal verdwijnt, zal dit een te verwaarlozen opwaarts effect hebben op het belastingtarief.

11.4.2. (Prijs)afspraken mogelijk maken over separate afvalwaterstromen

Indien voor separate afvalwaterstromen (prijs)afspraken worden gemaakt, wordt volgens de regels van de Mededingingswet minimaal de integrale kostprijs in rekening gebracht. Naar verwachting ligt de integrale kostprijs voor de verwerking van separate afvalwaterstromen lager dan voor communaal aangeleverd afvalwater waarvoor de zuiveringsheffing in rekening wordt gebracht.

11.5. Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing

Beide voorstellen zijn erop gericht om zo min mogelijk lastenverschuivingen te veroorzaken. Op bedrijfsniveau valt dit echter niet helemaal uit te sluiten. Er zullen zowel bedrijven zijn die meer gaan betalen als bedrijven die minder gaan betalen.

11.5.1. Nieuwe analysemethode vaststellen vervuilingswaarde

Met de nieuwe heffingsformule wordt nog steeds dezelfde soort en hoeveelheid vervuiling belast. Op waterschapsniveau vindt wellicht een beperkte lastenverschuiving plaats. Zoals beschreven in paragraaf 7.1.2 lozen niet alle bedrijven afvalwater met een CZV-TOC verhouding van 3. Er is voor gekozen om de omrekenfactor van bedrijven alleen aan te passen wanneer de verhouding kleiner is dan 2,5 of groter dan 3,5. Dit betekent dat de aanslagen maximaal 14% lager of 20% hoger kunnen worden voor bedrijven op of buiten de grens van de bandbreedte.

11.5.2. Tabel afvalwatercoëfficiënten

Met het voorstel om de tabel te laten vervallen komen de coëfficiënten en de bedrijfscategorieën die in het Bviw 2009 staan te vervallen. Voor 95% van de bedrijven die nu in klasse 8 zijn ingedeeld verandert er niets. Voor de 5% van de bedrijven die hier niet onder vallen, moet een individuele afvalwatercoëfficiënt worden vastgesteld. Dit brengt voor de waterschappen en RWS onderzoeksverplichtingen met zich mee. Afgesproken is dat de kosten die hiervoor gemaakt worden ook bij de waterschappen en RWS terecht komen, zodat bedrijven geen kosten hoeven maken enkel en alleen vanwege nieuwe regelgeving.

Voor lage belastingaanslagen (minder dan 50 v.e.) is gekozen om een vereenvoudigde onderzoeksprocedure op te stellen zodat de kosten van het onderzoek in verhouding staan tot de hoogte van de belastingaanslag.

12. Gevolgen voor de rechtsbescherming

12.1 Wijziging bezwaartermijn

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de beslistermijn bij bezwaarschriften voor een belastingaanslag inzake de watersysteemheffing of de zuiveringsheffing aan te passen door aan artikel 126 van de Waterschapswet een nieuw lid toe te voegen (artikel I, onderdeel O). Hierin wordt voorgesteld dat, in afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), als hoofdregel geldt dat een beslissing op bezwaar door de in artikel 123, derde lid, onderdeel b, van de Waterschapswet bedoelde ambtenaar van het waterschap (de heffingsambtenaar) moet worden genomen in het kalenderjaar waarin het bezwaarschrift is ontvangen. De uitzondering op deze hoofdregel uit de Awb geldt niet voor bezwaarschriften die in de laatste zes weken van het kalenderjaar zijn ingediend. Voor deze bezwaarschriften geldt de normale beslistermijn van zes weken zoals opgenomen in artikel 7:10, eerste lid, Awb. Zonder deze uitzondering op de hoofdregel zou de beslistermijn korter worden dan deze standaardtermijn van zes weken. Met deze wijziging wordt aangesloten bij de beslistermijn voor bezwaarschriften inzake gemeentelijke belastingen (artikel 236, tweede lid, van de Gemeentewet).⁴⁸ Daarvoor is een aantal redenen.

Net als bij beschikkingen voor gemeentelijke belastingen doet zich bij beschikkingen die voor de waterschapsbelastingen worden afgegeven een bijzondere situatie voor. Deze beschikkingen worden namelijk sterk geconcentreerd verzonden.

Aan het verzenden van belastingaanslagen gaat in verreweg de meeste gevallen ook geen aangifte vooraf. Als gevolg hiervan gaan veel bezwaarschriften over vermeende fouten in de basisgegevens van de gemeente en waterschappen. Dit vraagt, meer dan bij rijksbelastingen, om een nader onderzoek om tot een goede heroverweging te komen. Onderzoek van de nadere gegevens vraagt geregeld om een controle ter plaatse en kan niet altijd achter het bureau geschieden. Gelet op het karakter van de bezwaarprocedures en de piekbelasting is het dus lastig om binnen de beslistermijn van zes weken een besluit te nemen.

Het versturen van de aanslagen voor de waterschapsbelasting wordt bovendien veelvuldig uitbesteed aan belastingkantoren. De meeste van die belastingkantoren bedienen niet alleen waterschappen, maar ook gemeenten. Een belangrijk efficiencyvoordeel kan namelijk worden behaald door één aanslagbiljet op te leggen voor zowel de gemeentelijke- als de waterschapsbelastingen (een gecombineerde aanslag). Dat is dan ook de praktijk. Er wordt meer duidelijkheid verschaft aan zowel de waterschappen als de heffingplichtige door voortaan eenzelfde beslistermijn aan te houden voor de gemeentelijke belastingen en de waterschapsbelastingen die op een gecombineerde aanslag staan. Het wijziging van de beslistermijn biedt daarnaast nog op een ander punt meer duidelijkheid aan zowel de waterschappen als de heffingplichtige. Voortaan geldt ook eenzelfde beslistermijn voor alle bezwaarschriften tegen de aanslag voor waterschapsbelastingen. Momenteel gelden twee termijnen. De eerste beslistermijn ziet op aanslagen die verband houden met een opgelegde WOZ-beschikking. Voordat de waterschapsbelastingen worden opgelegd zijn de WOZ-gegevens nodig van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken. Deze gegevens worden door de gemeente

⁴⁸ Vgl. Kamerstukken II 2005/06, 30322, nr. 3, p. 29 t/m 31.

vastgesteld, waterschappen hebben hier geen invloed op. Als de WOZ-gegevens bekend zijn kunnen de waterschapsbelastingen worden berekend en de aanslagen worden opgelegd. Gezien deze wederzijdse afhankelijkheid is in artikel 131 van de Waterschapswet een regeling opgenomen voor een heffingplichtige die zowel bezwaar maakt tegen een door het waterschap opgelegde aanslag in de watersysteemheffing gebouwd of ongebouwd, als tegen een door de gemeente vastgestelde WOZ-beschikking die ten grondslag heeft gelegen aan de aanslag van het waterschap.⁴⁹ De daartoe aangewezen ambtenaar van het waterschap doet in dat geval pas uitspraak op een bezwaarschrift nadat de relevante WOZ-gegevens onherroepelijk vaststaan. In andere gevallen geldt voor de waterschapsbelasting nu nog de normale beslistermijn van zes weken op grond van artikel 7:10 Awb.

Opgemerkt wordt nog dat op grond van artikel 6 EVRM geschillen moeten worden afgedaan binnen een redelijke termijn. De Hoge Raad⁵⁰ en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁵¹ hanteren hiervoor een termijn van vier jaar. Voor de bezwaar en beroepsfase tezamen geldt een termijn van twee jaar. Voor het hoger beroep geldt een afzonderlijke termijn van twee jaar. Als de termijn niet gehaald wordt heeft de appelland recht op vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn. Voor de bezwaarfase bij het bestuursorgaan wordt daarbij een termijn van een half jaar gehanteerd. De voorgestelde bepaling in dit wetsvoorstel waarmee de beslistermijn wordt verruimd wijzigt dat niet. In de praktijk zal dit een sterke prikkel zijn voor waterschappen om binnen een half jaar te beslissen.

12.2 Rechtsbescherming bij de belastingrechter

Het wetsvoorstel sluit in de meeste gevallen aan bij de gebruikelijke rechtsbescherming in belastingzaken. In de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: Awr) staan de algemene regels voor het heffen van diverse rijksbelastingen. Daarin zijn ook bepalingen opgenomen inzake het maken van bezwaar en het instellen van beroep, hoger beroep en beroep in cassatie. Deze regels vormen een 'fiscale lex specialis' ten opzichte van de Awb. De Awr is voor het heffen van waterschapsbelasting van overeenkomstige toepassing verklaard in artikel 123, tweede lid, van de Waterschapswet en voor de verontreinigingsheffing door het Rijk in artikel 7.10, tweede lid, van de Waterwet. Wel gelden er soms afwijkingen die in de Waterschapswet respectievelijk de Waterwet zijn opgenomen. Concreet betekent dit dat tegen de belastingaanslag voor de waterschapsbelasting en bij de belastingaanslag voor de verontreinigingsheffing door het Rijk bezwaar open staat bij de daartoe aangewezen ambtenaar,⁵² beroep bij de bestuursrechter (belastingkamer van de rechtbank), hoger beroep bij de belastingkamers van de gerechtshoven en ten slotte beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

Bijna alle voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel sluiten aan bij de hierboven beschreven normale rechtsgang. Het voorgestelde artikel 122g, tweede lid, Waterschapswet is overgeheveld van artikel 6.12, tweede en derde lid, van het Waterschapsbesluit. Daar is expliciet opgenomen dat het gaat om een voor bezwaar vatbare beschikking omdat het hier niet gaat om een belastingaanslag. Dit is nodig gelet op het gesloten stelsel van artikel 26 Awr, waarin is bepaald dat enkel tegen

⁴⁹ Vgl. Kamerstukken II 2005/06, 30322, nr. 3, p. 29 t/m 31.

⁵⁰ HR 30 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3173.

⁵¹ ABRVS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188

⁵² In de Waterschapswet is dit de ambtenaar bedoeld in artikel 123, derde lid, onderdeel b, van de Waterschapswet. In de Waterwet de heffingsambtenaar bedoeld in artikel 7.1, eerste lid, van de Waterwet.

belastingaanslagen of een voor bezwaar vatbare beschikking beroep openstaat bij de bestuursrechter.⁵³

12.3 Rechtsbescherming bij de civiele rechter

De enige voorgestelde wijziging die niet aansluit bij de hierboven beschreven rechtsgang is de wijziging waarin wordt voorgesteld voor het zuiveren van afvalwater dat niet valt onder de zuiveringstaak van het waterschap een overeenkomst mogelijk te maken. Hier zal daarom ook de rechtsbescherming wijzigen. Bij een eventueel geschil dat niet gezamenlijk, al dan niet met behulp van mediation, kan worden opgelost kan een van de partijen zich wenden tot de civiele rechter, met inachtneming van hetgeen daarover in de overeenkomst is bepaald.

12.4 Conclusie

De beslistermijn voor bezwaarschriften op belastingaanslagen voor waterschappen wordt verruimd door het karakter van de bezwaarprocedures en de piekbelasting. Daarnaast wordt de termijn in lijn gebracht met de termijn die gemeenten hebben om te beslissen op een bezwaarschrift. Vooral bij gecombineerde aanslagen leidt dit tot meer duidelijkheid en uniformiteit in de beslistermijnen. In de praktijk zullen waterschappen alleen gebruik maken van deze verruimde termijn als dat nodig is. De op artikel 6 EVRM gebaseerde redelijke termijn van een half jaar om te beslissen op bezwaarschriften is daarvoor een sterke prikkel.⁵⁴

De rechtsbescherming blijft grotendeels onveranderd. De belastingrechter is bevoegd in belastingzaken en dat blijft het geval. Enkel voor die gevallen waarin het waterschap een overeenkomst sluit voor separaat aangeleverd afvalwater wijzigt dit. In die gevallen wordt de civiele rechter bevoegd. Er zal dus steeds een adequate rechtsgang open staan.

13. Evaluatie en monitoring

In hoofdstuk 5 wordt beschreven dat waterschappen hun klimaatvoetafdruk kunnen berekenen met vaste factoren ten opzichte van het primaire energiegebruik door hun taakuitoefening. De verwachting is dat deze factoren in ieder geval tot 2035 de klimaatvoetafdruk juist weergeven.⁵⁵ Tien jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal worden geëvalueerd of deze factoren naar de wetenschappelijke inzichten van dat moment nog steeds correct zijn. Daarbij zal onderzocht worden of de klimaatvoetafdruk nog steeds berekend kan worden door het primaire energiegebruik te vermenigvuldigen met een vaste factor. Indien dit het geval is dan zal opnieuw berekend worden welke factor dit moet zijn.

Tevens zal aan de hand van de Klimaatmonitor die de waterschappen jaarlijks uitbrengen gemonitord worden of de waterschap voortgang boeken in het terugdringen van de emissie van broeikasgassen en het bereiken van klimaatneutraliteit. De waterschappen hebben daarbij zelf aangegeven ernaar te streven in 2035 klimaatneutraal te zijn.

⁵³ Op grond van artikel 7:1 Awb moet voorafgaand aan het instellen van beriep bezwaar worden gemaakt. Daardoor geldt eveneens dat bezwaar alleen mogelijk is tegen een belastingaanslag of een voor bezwaar vatbare beschikking.

⁵⁴ HR 30 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3173.

⁵⁵ Arcadis, *Productieruimte opwekking duurzame energie door waterschappen*, 2022

14. Advies en consultatie

14.1. Inbreng belanghebbenden

De voorstellen die worden gedaan in dit wetsvoorstel vloeien deels voort uit het traject dat de waterschappen hebben doorlopen in 2020 (zie hoofdstuk 2). Bij dit traject was ook een brede groep belanghebbenden betrokken. In drie rondes hebben zij kunnen reageren op voorstellen van de waterschappen, die iedere ronde verder gevorderd waren. Hierbij hebben de volgende belanghebbende of vertegenwoordigers van belanghebbenden geparticipeerd:

- Vereniging Eigen Huis (VEH)
- VNONCW/ MKB-Nederland
- Royal Cosun
- VEMW
- de Nederlandse Melkveehouders Vakbond
- de Nederlandse Akkerbouw Vakbond
- LTO
- VBNE
- Wereld Natuur Fonds

De inbreng is in grote lijnen als volgt samen te vatten:

Woningeigenaren

Namens de woningeigenaren heeft VEH aandacht gevraagd voor het aandeel dat huishoudens betalen aan de waterschapsbelastingen. Zij hebben ervoor gepleit bij de watersysteemheffing gebouwd verschillende belastingtarieven te hanteren voor woningen en bedrijven.

Bedrijven

VNO-NCW/ MKB-Nederland hebben aangegeven niet een direct belang te hebben bij aanpassing van de watersysteemheffing, maar wel een aanpassing van het kostentoedelingsmodel en de voorstellen voor de zuiveringsheffing te kunnen onderschrijven. In het voorstel voor de mogelijkheid van tariefdifferentiatie binnen de categorie gebouwd ziet VNO een risico voor lastenverzwaring voor bedrijven.

Agrariërs

Vanuit agrariërs wordt benadrukt dat het zeer gewenst is om de kostentoedeling bij de watersysteemheffing te wijzigen. Met name vanwege de invloed die de waarde van infrastructuur nu heeft op de tarieven voor agrariërs (zie ook paragraaf 3.1.1.). Daarbij worden ook zorgen geuit over het afnemende aantal agrarische hectares in relatie tot de toebedeelde kosten.

Natuurterreinen

De natuurorganisaties vragen aandacht voor het toepassen van de beginselen de vervuiler betaalt en de profijtgebende betaalt. Dit laatste kan volgens hen ook met een model gebaseerd op economische waarde. Zij onderschrijven echter ook het nu voorgestelde kostentoedelingsmodel.

14.2. MKB-toets

De voorstellen raken verschillende groepen MKB-ers: eigenaren van bedrijfspanden, bedrijven die afvalwater lozen en agrariërs.

Om te horen hoe bedrijven tegen de voorstellen aankijken is getracht in contact te komen met individuele ondernemers. Aan VNO-NCW en MKB-Nederland is gevraagd of vanuit hun achterban ook ondernemers wilden reageren. Zij hebben echter aangegeven hiervoor de internetconsultatie te willen benutten. Vanuit de achterban van VNO-NCW en MKB-Nederland hebben er daarom in dit stadium nog geen ondernemers meegedacht. Dit betreft vooral de eerste twee groepen die hierboven genoemd zijn.

De voorstellen zijn wel voorgelegd aan ondernemers in de agrarische sector. Hiertoe is een oproep gedaan in de community van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De groep bestaat uit 200 verschillende agrarische ondernemers, verspreid over heel Nederland. Van deze groep hebben zich elf geïnteresseerden aangemeld. Zij hebben schriftelijk en mondeling inbreng geleverd.

In zijn algemeenheid werd er door hen op gewezen dat agrariërs veel doen voor het waterbeheer: onderhoud sloten, grond beschikbaar stellen voor waterberging. Met het voorliggende wetsvoorstel kunnen waterschappen hier beter op inspelen bij de kostentoedeling.

Meer concreet zijn er zorgen of in de praktijk duidelijk zal zijn wat precies een plusvoorziening is. Daarom is aan het uiteindelijke wetsvoorstel toegevoegd dat het alleen kan gaan om een voorziening op verzoek van ten minste één belanghebbende. Daarnaast wordt het waterschap verplicht om vooraf het draagvlak te toetsen.

14.3. Bedrijfseffectentoets

Met dit wetsvoorstel worden alle categorieën bedrijven geraakt. De aanpassing van de watersysteemheffing kan financiële effecten hebben zoals hierboven beschreven. De aanpassing van de zuiveringsheffing kan naast financiële effecten ook enige regeldrukeffecten met zich meebrengen zoals beschreven in paragraaf 9.

Omdat de grondslag voor de waterschapsbelastingen hetzelfde blijft worden er geen markteffecten verwacht. Mogelijk geeft het voorstel over het inspelen op waardevolle stromen afvalwater prikkels om te innoveren en bepaalde stromen te leveren aan het waterschap.

14.4. Internetconsultatie

Van 4 augustus 2022 tot en met 30 september 2022 is het voorontwerp gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl. In totaal zijn er 29 (gezamenlijke) reacties ontvangen, waarvan 26 openbaar. Twee indieners hebben meerdere reacties ingediend, waardoor er in totaal sprake is van 27 afzonderlijke indieners. De openbare reacties betreffen:

- 7 particulieren;
- 11 branche- of beroepsverenigingen: Unie, Landelijke Vereniging Lokale Belastingen (LVLB), Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE), Nederlandse Akkerbouw Vakbond (NAV), Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV), Koninklijke VEMW, VNO-NCW/ MKB-Nederland, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Vereniging Eigen Huis, LTO Nederland, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB), en
- 6 Overheidsorganisaties/politieke partijen: Provincie Overijssel, GBLT, Lagere Lasten Burger, Algemene Waterschapspartij, Fractie Water Natuurlijk –

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en Water Natuurlijk Drents
Overijsselse Delta.

In de internetconsultatie is expliciet de vraag gesteld in hoeverre belanghebbenden de tariefdifferentiatie binnen de categorie gebouwd wenselijk vonden. Daarop hebben vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (VNO-NCW en VEMW) negatief gereageerd op dit voorstel. Het voornaamste bezwaar is dat het voorstel het profijtbeginsel onjuist toepast. Binnen de categorie gebouwd is economische waarde (uitgedrukt in de WOZ-waarde) de verdeelsleutel. Met de tariefdifferentiatie wordt de verdeling gecorrigeerd die op basis van economische waarde tot stand komt. Dit is in de optiek van VNO inbreuk op het profijtbeginsel. Daarnaast bestaat er zorg voor lastenstijgingen voor bedrijven. Deze zorg is er met name in gelegen dat de relatief kleine groep bedrijven moet compenseren voor de grotere groep woningeigenaren. Een aantal andere partijen, zoals Vereniging Eigen Huis, de Consumentenbond en Water Natuurlijk, is positief over het opnemen van deze tariefdifferentiatie, maar vindt de regeling die in consultatie is gebracht niet ver genoeg gaan. Deze zou verplicht voorgeschreven moeten worden aan de waterschappen. Daarnaast zou ook gecorrigeerd moeten worden voor stijging van de huizenprijzen die in het verleden plaatsvond. Hierop is besloten om de regeling inderdaad te verplichten. Er wordt niet voor gekozen om met terugwerkende kracht te corrigeren. Dit zou bij inwerkingtreding kunnen leiden tot een grote lastenverschuiving en dat is niet gewenst.

Over de nieuwe kostentoedelingsmethode worden door een aantal belanghebbenden zorgen geuit over de uitlegbaarheid. De nieuwe systematiek lijkt complexer dan de huidige kostentoedeling. In deze toelichting is daarom aanvullende argumentatie opgenomen voor toepassing van de gebiedskenmerken. Verder zijn er een aantal specifieke vragen over de formule waarmee de kostentoedeling wordt bepaald. Zoals aangegeven in de paragrafen 3.1.4. en 3.1.5. is deze formule alleen bedoeld al eerste richtpunt voor de kostentoedeling. Met de bandbreedtes kunnen de waterschappen inspelen op de specifieke situatie van het waterschap.

Door een aantal vertegenwoordigers van agrariërs (LTO, Nederlandse Akkerbouwers Vakbond en Nederlandse Melkveehouders Bond) wordt aandacht gevraagd voor het verdienmodel van agrariërs in het kader van verwachte natuurmaatregelen. Dit valt echter buiten de scope van de waterschapsbelastingen. Wel biedt dit voorstel meer mogelijkheden voor waterschappen om beter in te spelen op het profijt dat een categorie heeft bij het waterbeheer. Tot slot vragen verschillende belanghebbenden duidelijk te maken wat de nieuwe kostentoedelingsmethode voor financiële gevolgen heeft. Naar aanleiding van deze oproep zijn in paragraaf 11 meer specifieke lastenplaatjes toegevoegd.

Een beperkt aantal belanghebbenden, waaronder LTO, heeft gereageerd op het voorstel om plusvoorzieningen separaat te kunnen bekostigen. Zij uiten steun voor dit voorstel. Wel wordt aandacht gevraagd voor het goed uitvoeren van de draagvlaktoets en een goede afbakening tussen plusvoorzieningen en reguliere taken van het waterschap. De Unie heeft hierop aangegeven te komen met een leidraad voor waterschappen voor het doen van de draagvlaktoets.

Over bekostiging van de maatregelen ter bestrijding van hemelwaterafvoer zijn nauwelijks opmerkingen gemaakt. Een respondent vraagt of bedrijven ook subsidie kunnen ontvangen in dit kader en dat daarbij rekening gehouden moet worden met staatsteunregels. Waterschappen zullen per situatie moeten bekijken of sprake is van staatssteun en zo ja of die steun eventueel te rechtvaardigen is.

Ook over de bekostiging van maatregelen om waterschappen klimaatneutraal te laten worden is weinig opgemerkt in de consultatie. Er wordt aangegeven dat de forfaitaire benadering niet tot gevolg moet hebben dat waterschappen een te kleine investeringsruimte hebben. De waterschappen achten het huidige forfait echter voldoende. Verder worden waterschappen opgeroepen kritisch naar het eigen energiegebruik te kijken. Deze oproep ondersteunt het uitgangspunt dat energiebesparende maatregelen een eerste stap zijn bij het klimaatneutraal worden.

Door VEMW en Nederlands Orde van Belastingadviseurs wordt steun uitgesproken voor de wens van waterschappen om waardevolle stoffen terug te winnen uit afvalwater. Daarbij vinden ze het van belang dat de mogelijkheden van waterschappen binnen het belastingstelsel aan blijven sluiten bij toekomstige ontwikkelingen. De Algemene Waterschapspartij geeft aan dat besluitvorming over separate afvalwaterstromen bij het algemeen bestuur van het waterschap moet liggen. Daar wordt in dit wetsvoorstel niet voor gekozen omdat het gaat om privaatrechtelijke overeenkomsten. Het is namelijk gebruikelijk dat de bevoegdheid voor het sluiten van dit soort overeenkomsten aan het dagelijks bestuur kan worden gemandateerd.

Op de aanpassing van de analysemethode bij de zuiverings- en verontreinigingsheffing wordt over het algemeen positief gereageerd. Wel is er enige zorg bij een aantal belanghebbenden over de belastingaanslag van lozers die afvalwater lozen met een afwijkende samenstelling. Hieraan wordt tegemoet gekomen met het afwijkprotocol. Een aantal belanghebbenden geeft aan het jammer te vinden dat met deze aanpassing niet meer is gekeken naar een betere toepassing van beginselen 'de vervuiler betaalt' en 'de kostenveroorzaker betaalt'. Het onderhavige voorstel is echter zo lastenneutraal mogelijk ontworpen zodat er breed draagvlak geborgd is.

Door twee respondenten wordt kritisch gereageerd op het gebruik van individuele coëfficiënten bij de 'tabelbedrijven'. Zij geven aan dat het stelsel hiermee ingewikkelder wordt. De individuele coëfficiënten zullen worden toegepast op een beperkte groep. Daarnaast wordt voor kleine vervuilers gewerkt aan een eenvoudiger methodiek. Daarmee is de verwachting dat het stelsel niet ingewikkelder zal worden.

Tot slot worden er door belanghebbenden diverse andere voorstellen aangedragen voor het belastingstelsel van de waterschappen. Deze voorstellen zien bijvoorbeeld op het uitgebreider toepassen van het profijtbeginsel of aanmerken van nieuwe groepen belastingplichtigen. Deze voorstellen vallen echter buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

14.5. Interbestuurlijke consultatie

De Unie heeft in zijn consultatiereactie waardering uitgesproken voor het wetsvoorstel. De voorstellen lossen een aantal urgente knelpunten op waar de waterschappen tegenaanlopen in de belastingheffing. Verder onderstreept de Unie dat de voorstellen een bijdrage leveren aan de opgave waar Nederland voor staat: klimaatadaptatie, circulaire economie en de energietransitie. Daarnaast plaatst de Unie op een aantal onderdelen nog een opmerking.

De waterschappen hebben aangegeven dat de mogelijkheid om tarieven te differentiëren binnen de categorie gebouwd een essentieel onderdeel is van het wetsvoorstel. Daarbij geven de waterschappen er de voorkeur aan dat het algemeen bestuur jaarlijks zelf een afweging kan maken of de tariefdifferentiatie wordt toegepast. In reactie op de andere

consultatiereacties is er echter voor gekozen om de tariefdifferentiatie te verplichten. De Unie heeft aangegeven hiermee te kunnen leven.

Met betrekking tot het separaat bekostigen van plusvoorzieningen vragen de waterschappen verduidelijking: de waterschappen willen binnen één plusvoorziening de tariefdifferentiatie kunnen variëren naar gelang van de baat bij de voorziening. Naar aanleiding van dit verzoek is opgenomen dat dit nu ook tot de mogelijkheden behoort. Bij de uitvoering moeten waterschappen zich er rekenschap van geven dat variatie van de tariefdifferentiatie zou kunnen leiden tot discussies met belastingplichtigen over waar de grens moet liggen tussen een hoge en lage tariefdifferentiatie.

De waterschappen vragen om in het nieuwe kostentoedelingsmodel een bestuurlijke bandbreedte van 30% op te nemen. Dit verzoek is er met name in gelegen dat, met een bestuurlijke bandbreedte van 25%, een aantal waterschappen de kostentoedeling zal moeten aanpassen na invoering van dit wetsvoorstel. Het is de verantwoordelijkheid van de regering om met belastingwetgeving te zorgen voor voorspelbaarheid, acceptatie en rechtszekerheid van de belastingaanslag. Bij het opnemen van bestuurlijke bandbreedtes moet daarom de balans gezocht worden tussen zekerheid voor de belastingbetaler in de toekomst, beperkte lastenverschuivingen bij het invoeren van een nieuw model en flexibiliteit voor waterschappen. Deze balans kan worden gevonden met een bestuurlijke bandbreedte van 25%. Om tegemoet te komen aan de wens van de waterschappen wordt in de eerste twee jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de mogelijkheid geboden om een bandbreedte van 30% te hanteren. Daarmee wordt ervoor gezorgd dat er geen gedwongen lastenverschuivingen hoeven plaats te vinden.

Bij de kostentoedeling van het ingezetenaandeel hebben waterschappen op dit moment al een bestuurlijke bandbreedte van 10%. In dit wetsvoorstel wordt opgenomen dat waterschappen de bandbreedte moeten motiveren aan de hand van gebiedskenmerken. Met deze toevoeging wordt recht gedaan aan de oorspronkelijke bedoeling van het artikellid (alleen gebruiken in bijzondere omstandigheden) en wordt het gebruik van deze bandbreedte in lijn gebracht met de nieuwe bestuurlijke bandbreedtes. De Unie heeft echter aangegeven dat wettelijke inkadering van deze bestuurlijke bandbreedte niet nodig is, omdat er zich tot nu toe geen problemen hebben voorgedaan. De Unie heeft echter niet aan kunnen geven tot welke problemen een nadere motiveringsplicht zou kunnen leiden. Dit heeft daarom niet geleid tot een nieuw inzicht bij het wetsvoorstel.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in haar consultatiereactie aangegeven geen sterke mening te hebben over het belastingstelsel van een andere bestuurslaag. Wel geeft de VNG aan begrip te hebben voor het voorstel van de tariefdifferentiatie binnen de categorie gebouwd.

Het Interprovinciaal Overleg heeft niet gereageerd op het wetsvoorstel. Er is naar aanleiding van het wetsvoorstel wel een gesprek geweest met een afvaardiging van de provinciale toezichthouders op de waterschappen. In dit gesprek vroegen de toezichthouders met name om verduidelijking van het voorstel om te mogen investeren om klimaatneutraal te worden. Naar aanleiding hiervan is deze toelichting aangepast.

15. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Er wordt gestreefd naar inwerking per 1 januari 2025.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (wijziging Waterschapswet)

Artikel I, onderdelen A en K, onder 2, 6 (wijziging artikelen 1 en 122d Waterschapswet)

In artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet staan de twee hoofdtaken van het waterschap. Een daarvan is de zuivering van afvalwater. Die taak is als volgt omschreven: "de zorg voor het zuiveren van afvalwater op de voet van artikel 3.4 van de Waterwet".

De omvang van deze zuiveringstaak kan nu op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Zij kan zo worden opgevat dat de zuiveringstaak zich beperkt tot stedelijk afvalwater dat via de riolering op een zuiveringstechnisch werk wordt gebracht.⁵⁶ Verwezen wordt in artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet immers naar artikel 3.4 van de Waterwet. In laatstgenoemd artikel gaat het om stedelijk afvalwater (waaronder wordt verstaan huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater) gebracht in een openbaar vuilwaterriool (de gemeentelijke riolering). Het zuiveren van ander afvalwater valt dan in deze lezing niet onder de zuiveringstaak. Het kan bijvoorbeeld gaan om afvalwater dat met een aparte leiding of per as (tankwagen of vrachtwagen) op een zuiveringstechnisch werk wordt gebracht. Maar ook stedelijk afvalwater dat wordt gezuiverd met behulp van een systeem voor de individuele behandeling van afvalwater (hierna: IBA) in beheer bij het waterschap valt er dan niet onder. Al dit afvalwater wordt immers niet op het openbaar vuilwaterriool gebracht.

Thans wordt echter uitgegaan van een ruimere interpretatie van de zuiveringstaak.⁵⁷ In dat geval valt bijvoorbeeld ook afvalwater dat met een aparte leiding of per as (vrachtwagen of tankwagen) op een zuiveringstechnisch werk wordt afgevoerd en afvalwater dat wordt afgevoerd op een IBA in beheer bij het waterschap onder de zuiveringstaak. Artikel 122d, tweede lid, onderdeel b, van de Waterschapswet biedt ook de mogelijkheid om degene die afvalwater separaat afvoert aan de zuiveringsheffing te onderwerpen.⁵⁸ Hetzelfde geldt voor afvalwater dat op een IBA in beheer bij het waterschap wordt afgevoerd. Dat de zuiveringsheffing ook hier van toepassing is kan worden afgeleid uit de begripsomschrijving van afvoeren (het brengen van stoffen op een riolering *of op een zuiveringstechnisch werk*). Een IBA is een vorm van een zuiveringstechnisch werk. De zuiveringstaak wordt bovendien van oudsher zo opgevat dat bovengenoemde afvalwaterstromen er onder vallen. Door een aantal wetswijzigingen is de omvang van de zuiveringstaak op dit punt onduidelijk geworden.⁵⁹

⁵⁶ Zie ook Van den Bosch & Partners, *Onderzoek uitwerken opties maatwerk aanpak en (fiscaal-) juridische consequenties*, 2016, p. 3.

⁵⁷ Zie ook ESB, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018, p. 20 t/m 23, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35000 J, nr. 30, bijlage 2.

⁵⁸ [Kamerstukken II 1998/99, 26367, nr.3, p. 3](#) en [Kamerstukken 1998/99, 26367, nr. 5, p. 6](#). Hiermee werd het niet alleen mogelijk gemaakt illegale lozingen in de heffing te betrekken maar ook werd het opleggen van de aanslag voor afvalwater dat per as wordt aangeleverd vereenvoudigd. Afvalwater dat per as wordt aangeleverd bevat vaak afvalwater vanuit verschillende bedrijfsruimtes met verschillende gebruikers. Voortaan kon het waterschap degene die het afvalwater kwam afvoeren in de heffing betrekken i.p.v. alle heffingsplichtigen afzonderlijk.

⁵⁹ In artikel 15a van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (het huidige artikel 3.4 van de Waterwet) werd onder stedelijk afvalwater verstaan huishoudelijk afvalwater, bedrijfsafvalwater en afvloeiend hemelwater. Bij bedrijfsafvalwater gold hier niet de beperking dat het vermengd moest zijn met huishoudelijk afvalwater. Wel stond ook in de Wvo dat dit afvalwater wordt gebracht 'in een voorziening voor inzameling en transport van afvalwater als bedoeld in artikel 10.15 van de Wet milieubeheer'. Met een voorziening voor inzameling en transport van afvalwater werd in de Wet milieubeheer de riolering bedoeld (zie [Kamerstukken II 1993/94, 23603, nr. 3, p. 6](#) en zie ook [Kamerstukken II 2000/01, 27615, nr. 3, p. 16](#)). De rioleringsplicht was destijds heel breed en zag op al het afvalwater. Later werd deze algemeen geformuleerde gemeentelijke rioleringsplicht aangepast en beperkt tot stedelijk afvalwater. Bedoeling was te verduidelijken dat de rioleringsplicht niet gold voor al het

Zoals in paragraaf 6.2 van het algemeen deel van de toelichting is vermeld is besloten dat de zuiveringstaak voortaan omvat het zuiveren van:

1. Afvalwater op de voet van artikel 3.4 van de Waterwet. Het gaat daar om stedelijk afvalwater dat via een openbaar vuilwaterriool (riolering) op een zuiveringstechnisch werk wordt afgevoerd. Dit is ongewijzigd ten opzichte van de huidige formulering van de zuiveringstaak.
2. Stedelijk afvalwater dat wordt afgevoerd op een systeem als bedoeld in artikel 10.33, tweede lid, van de Wet milieubeheer dat wordt beheerd door of namens het waterschap. Een dergelijk systeem is bijvoorbeeld een IBA.⁶⁰

Artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet wordt hierop aangepast in artikel I, onderdeel A.

Ander afvalwater dat op een zuiveringstechnisch werk wordt gebracht kan nog wel door de waterschappen worden gezuiverd. Het is alleen niet meer mogelijk om hiervoor zuiveringsheffing op te leggen. Om elke twijfel weg te nemen wordt voorgesteld aan artikel 122d van de Waterschapswet een zesde lid toe te voegen waarin is opgenomen dat waterschappen voor het zuiveren van dit afvalwater een privaatrechtelijke overeenkomst kunnen sluiten waarmee de kosten voor het zuiveren van het afvalwater in rekening kunnen worden gebracht aan de wederpartij (degene die zich van het afvalwater ontdoet) (artikel I, onderdeel K, onder 2, 6). Voor het begrip ontdoen is gekozen om aan te sluiten bij de in Titel 10.6 van de Wet milieubeheer gehanteerde terminologie.

Waterschappen zullen bij het sluiten van een overeenkomst moeten voldoen aan de regels van hoofdstuk 4b van de Mededingingswet (ook bekend als de Wet markt en overheid). Daarin wordt onder andere aangegeven dat een bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht altijd ten minste de integrale kostprijs moet berekenen. Daarnaast geldt dat waterschappen bij het zuiveren van dit afvalwater moeten voldoen aan de aanvullende (vergunningseisen) gesteld in onder andere Titel 10.6 van de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.⁶¹

Gezien voorgaande heeft artikel 122d, tweede lid, van de Waterschapswet nadere toelichting. Hierin is bepaald wie aan de zuiveringsheffing is onderworpen. Als het afvoeren plaatsvindt vanuit een bedrijfsruimte of woonruimte is dit degene die het gebruik heeft van die ruimte (onderdeel a). Als het afvoeren gebeurt anders dan vanuit een bedrijfsruimte of woonruimte is dit degene die afvoert (onderdeel b). Zoals hierboven al vermeld valt ook de separate afvalstroom per as onder onderdeel b. Dat is niet langer het geval nu afvalwater dat per as op een zuiveringstechnisch werk wordt gebracht niet meer onder de zuiveringstaak valt. Dit onderdeel moet echter worden behouden voor gevallen waarin anders dan vanuit een woon- of bedrijfsruimte op de riolering wordt afgevoerd. Het gaat dan om illegaal afvoeren op de riolering, ook dan is er een plicht tot betaling van de zuiveringsheffing.

afvalwater, waaronder relatief schone afvalwaterstromen (zoals hemelwater). Hetgeen in de praktijk al het geval was ([Kamerstukken II 2005/06, 30578, nr.3, p. 8](#)). Ongemengd bedrijfsafvalwater viel vanaf dat moment echter ook buiten de rioleringsplicht. Op deze gemeentelijke zorgplicht sluit vervolgens de zorgplicht van de waterschappen aan om het afvalwater te zuiveren (artikel 3.4 van de Waterwet).

⁶⁰ [Kamerstukken II 2005/06, 30578, nr.3, p. 9 en 10](#).

⁶¹ Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de Wet algemene bepalingen omgevingswet worden ingetrokken. De vergunningsplicht is dan geregeld in de Omgevingswet (artikelen 3.78 en 3.79 van het Besluit activiteiten leefomgeving, Stb. 2018, 293).

Ten slotte zijn enkele begripsomschrijvingen in artikel 122c van de Waterschapswet aangepast op bovenstaande. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel I, onderdeel J.

Artikel I, onderdelen B en C (wijziging artikelen 12 en 166 Waterschapswet)

In artikel 116 van de Waterschapswet wordt een begripsbepaling toegevoegd voor hernieuwbare energie en voor primair energiegebruik. Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel D. Van de gelegenheid is daarnaast gebruik gemaakt om de begripsbepalingen in artikel 116 van de Waterschapswet in alfabetische volgorde te plaatsen. In onderdeel C wordt artikel 12 van de Waterschapswet daarop technisch aangepast.

Artikel I, onderdelen D en K, onder 1,d en onder 2, 7 (wijziging artikelen 117 en 122d Waterschapswet)

De taak van het waterschap bestaat in hoofdzaak uit de zorg voor het watersysteem (watersysteemtaak) en de zorg voor het zuiveren van afvalwater (zuiveringstaak). Deze taken staan omschreven in artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet. Artikel 117, eerste lid, van de Waterschapswet beperkt in samenhang hiermee de bekostigingsmogelijkheden voor de watersysteemtaak tot de "bestrijding van de kosten die zijn verbonden aan de zorg voor het watersysteem". Artikel 122d, eerste lid, van de Waterschapswet beperkt de bekostigingsmogelijkheden voor de zuiveringstaak tot de "bestrijding van kosten die zijn verbonden aan de behartiging van de taak inzake het zuiveren van afvalwater".

Bij zowel de watersysteemheffing als de zuiveringsheffing gaat het dus om bestemmingsheffingen. De opbrengsten hiervan zijn geoormerkt en zijn uitsluitend bestemd voor de bekostiging van de daaraan gekoppelde specifieke taken. Kosten moeten in voldoende mate in verband staan met de taakuitoefening, anders mogen deze kosten niet in de heffingen worden verdisconteerd.⁶² Wel is daarbij sprake van enige ruimte: wettelijke taken mogen worden uitgevoerd (en bekostigd) met inachtneming van de daaraan heden ten dage te stellen eisen.⁶³

De kosten die het waterschap maakt voor het produceren van energie ten behoeve van de eigen taakuitoefening, mogen worden toegerekend aan de heffingen. Hier is namelijk sprake van voldoende verband met de taakuitoefening.⁶⁴ Als het gaat om de kosten voor het opwekken van extra hernieuwbare energie door waterschappen om de uitstoot van broeikasgassen⁶⁵ die als gevolg van de taakuitoefening vrijkomen te compenseren en op die manier klimaatneutraal te worden, kan er discussie ontstaan over de vraag of er voldoende verband is met de taakuitoefening. Omwille van de rechtszekerheid wordt daarom voorgesteld expliciet in de Waterschapswet op te nemen dat maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie ter compensatie van de uitstoot van broeikasgassen die vrijkomen als gevolg van de zorg voor het watersysteem en voor het zuiveren van afvalwater kunnen worden bekostigd uit de opbrengsten van de watersysteemheffing respectievelijk de zuiveringsheffing. In artikel 117 van de

⁶² Uitzonderingen daarop zijn te vinden in de artikelen 117, tweede lid, en 122d, vijfde lid, van de Waterschapswet, waarvoor een expliciete wettelijke grondslag is vereist.

⁶³ ESB, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018, p. 5, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35000 J, nr. 30, bijlage 2, Hoge Raad 30 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2196 en Gerechtshof Amsterdam 12 december 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:5397.

⁶⁴ ESB, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35000 J, nr. 30, bijlage 2.

⁶⁵ Voor waterschappen gaat het om de volgende broeikasgassen: kooldioxide (CO₂), methaan (CH₄) en distikstofoxide (N₂O).

Waterschapswet is dit voor de watersysteemheffing gebeurd door het toevoegen van een derde lid. In artikel 122d van de Waterschapswet is voor de zuiveringsheffing het huidige vijfde lid uitgebreid met een onderdeel d.

Er is wel een grens aan de hoeveelheid extra hernieuwbare energie die kan worden opgewekt om nog te kunnen spreken van compensatie. Deze hoeveelheid extra op te wekken hernieuwbare energie mag niet hoger zijn dan hetgeen gecompenseerd moet worden voor de uitstoot van broeikasgassen die vrijkomen bij de taakuitoefening. Deze compensatieruimte wordt voor de watersysteemheffing gesteld op tweemaal het primaire energiegebruik dat nodig is voor de watersysteemtaak in het betreffende waterschap. Voor de zuiveringsheffing op driemaal het primaire energiegebruik dat nodig is voor de zuiveringstaak in het betreffende waterschap.

Ten slotte is een begripsbepaling opgenomen voor hernieuwbare energie en van primair energiegebruik. De begripsbepaling voor hernieuwbare energie sluit aan bij artikel 2, onderdeel 1, van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU 2018, L 328). Bij het primaire energiegebruik gaat het om het totaal van de energetische waarde van alle energiedragers. Het gaat daarbij zowel om primaire energiedragers uit fossiele bronnen zoals aardolie, aardgas en steenkool als primaire energiedragers uit hernieuwbare bronnen zoals wind, zon of waterkracht. Voor de secundaire energiedragers elektriciteit en warmte geldt dat deze worden teruggerekend naar de stookwaarde van de primaire energiedragers. Deze begripsbepalingen zijn voor de watersysteemheffing opgenomen in artikel 116 van de Waterschapswet en voor de zuiveringsheffing in artikel 122c van de Waterschapswet (artikel I, onderdelen C en J).

Voor de wijze waarop het primaire energiegebruik wordt bepaald zullen bij ministeriële regeling regels voor worden gesteld (voorgestelde artikel 117, vierde lid, en 122d, zevende lid, van de Waterschapswet).

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel E (wijziging artikel 118 Waterschapswet)

Dit betreffen enkele technische correcties.

Artikel I, onderdeel F (wijziging artikel 119 Waterschapswet)

In artikel 119, eerste lid, van de Waterschapswet worden enkele redactionele verbeteringen voorgesteld.

In artikel 119, tweede lid, van de Waterschapswet is bepaald wie heffingplichtig is voor de watersysteemheffing voor de in artikel 117, eerste lid, onderdelen b tot en met d, van de Waterschapswet aangeduide categorieën, als op een onroerende zaak zowel het recht van eigendom als een beperkt recht rust. De beperkt gerechtigde is dan heffingplichtig. In die opsomming ontbreken per abuis het beperkte recht van gebruik en het beperkte recht van bewoning, zoals opgenomen in artikel 226 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Ook in die gevallen ligt het voor de hand dat degene met een recht op gebruik of bewoning heffingplichtig is en niet de eigenaar van de onroerende zaak. Het feitelijk genot van de zaak berust immers ook dan bij degene met het recht van gebruik of bewoning.

Artikel 119, derde lid, van de Waterschapswet bevat een voorrangregeling bij aanwezigheid van meer dan één beperkt recht op een onroerende zaak. Ook daar wordt de gebruiker of bewoner die een recht van gebruik of bewoning heeft toegevoegd. Verder worden technische correcties voorgesteld door de verwijzing naar artikel 117 van de Waterschapswet aan te passen.

Artikel I, onderdeel G (wijziging artikel 120 Waterschapswet)

Onderdeel 1

Het betreft een technische correctie.

Onderdeel 2

In artikel 120, derde lid, van de Waterschapswet is de mogelijkheid openomen om de in het tweede lid opgenomen maximale percentages van het kostendeel voor ingezetenen met 10% te verhogen. Dit artikellid is bij amendement ingevoegd.⁶⁶ Uit de toelichting bij het amendement blijkt dat voor het verhogen met 10% sprake moet zijn van bijzondere omstandigheden. Dat daarvan sprake moet zijn is niet in de huidige wettekst opgenomen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in 2010 geoordeeld dat: "Aangezien de bepaling zelf een beperking tot bijzondere omstandigheden niet kent kan aan de toelichting bij het amendement geen doorslaggevende betekenis worden toegekend".⁶⁷ Waterschappen kunnen daarom de verhoging van 10% ook toepassen als er geen sprake is van bijzondere omstandigheden. De voorgestelde wijziging van artikel 120, derde lid, van de Waterschapswet brengt de tekst weer in lijn met de oorspronkelijke bedoeling door te bepalen dat de verhoging van 10% kan worden toegepast indien dit in het kader van de taakuitoefening gemotiveerd kan worden aan de hand van gebiedskenmerken van het betreffende waterschap.

Onderdelen 3 en 4

Naast de toedeling van het kostendeel voor ingezetenen worden in dit artikel regels gesteld voor de toedeling van kosten aan de overige categorieën heffingplichtigen. Dit zijn de categorieën ongebouwd (artikel 117, eerste lid, onderdeel b, van de Waterschapswet), natuur (artikel 117, eerste lid, onderdeel c, van de Waterschapswet) en gebouwd (artikel 117, eerste lid, onderdeel d, van de Waterschapswet). De hoogte van de kostendelen voor voornoemde drie categorieën wordt momenteel bepaald op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. Voor deze drie categorieën wordt een nieuwe methodiek voor de toedeling van de kostendelen voorgesteld, waardoor het vierde lid kan vervallen.

Voor de categorieën ongebouwd en natuur zullen de kostendelen worden bepaald aan de hand van het aantal hectaren ongebouwde onroerende zaken respectievelijk natuurterreinen, per 1000 inwoners in het gebied van het waterschap volgens onderstaande formules (voorgestelde vierde en vijfde lid):

- Percentage kostendeel ongebouwd: $0,0029317 \cdot (A^{0,7414854})$
waarbij A staat voor het aantal hectaren ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, per 1000 inwoners in het gebied van het waterschap.
- Percentage kostendeel natuur: $0,0000224 \cdot (B^{1,1938609})$

⁶⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30601, nr. 18.

⁶⁷ ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2669, r.o. 2.7.1.

waarbij B staat voor het aantal hectaren natuurterreinen per 1000 inwoners in het gebied van het waterschap.

Voor de categorie gebouwd is het kostendeel (uitgedrukt in procenten) hetgeen resteert nadat de kostendelen voor de categorie ingezetenen, ongebouwd en natuur zijn bepaald (voorgestelde zesde lid).

Daarnaast wordt in het voorgestelde zevende lid de mogelijkheid opgenomen om de kostendelen van de categorieën ongebouwd en natuur te verhogen of te verlagen. Dit kan op twee manieren. In onderdeel a kunnen de kostendelen van voornoemde categorieën worden verhoogd of verlaagd met maximaal 25% per kostendeel aan de hand van door het algemeen bestuur van het waterschap vastgestelde gebiedskenmerken. Dit is overigens met uitzondering van de eerste twee jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Bij wijze van overgangsrecht wordt het percentage gedurende twee jaar na inwerkingtreding gesteld op 30% (zie het voorgestelde onderdeel 5). Voor voorbeelden van gebiedskenmerken wordt verwezen naar paragraaf 3.1.4 en 3.1.5 van het algemeen deel van deze toelichting. Waterschappen die gebruik maken van deze mogelijkheid zullen in dit in de kostentoedelingsverordening motiveren.⁶⁸

In onderdeel b is een andere mogelijkheid opgenomen om de kostendelen van de categorieën ongebouwd en natuur te verhogen of verlagen, maar dan met maximaal 50% per kostendeel i.p.v. 25%. Ook deze verhoging of verlaging vindt plaats aan de hand van gebiedskenmerken. Deze zijn echter niet vrij te bepalen door het algemeen bestuur van het waterschap, maar opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. In deze maatregel zal per gebiedskenmerken een minimum en een maximum percentage worden opgenomen waarmee het kostendeel kan worden verhoogd of verlaagd. Niet elk gebiedskenmerk is voor elk waterschap van belang en ook niet in dezelfde mate. Het algemeen bestuur van het waterschap zal dus bepalen en motiveren welke gebiedskenmerken het hanteert en met welk percentage binnen de aangegeven bandbreedte. De totale verhoging of verlaging mag echter per kostendeel niet meer zijn dan 50%. Deze delegatie naar een algemene maatregel van bestuur is vormgegeven als een kan-bepaling. Van deze mogelijkheid wordt waarschijnlijk pas gebruik gemaakt als aan de hand van de ontstane praktijk bij waterschappen duidelijk is wat de relevante gebiedskenmerken zijn en wat een passende bandbreedte van de daarbij behorende percentages is.

Als het algemeen bestuur van het waterschap gebruik maakt van de bevoegdheid de kostendelen met 25% te verhogen of verlagen, kan daarnaast geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid die de algemene maatregel van bestuur zal bieden voor een verhoging of verlaging van 50%. Beide mogelijkheden sluiten elkaar dus uit.

Onderdeel 5

In het voorgestelde zevende lid, onderdeel a, wordt een percentage van 30% voorgesteld waarmee de kostendelen voor de watersysteemheffing voor de categorieën ongebouwd en natuur kunnen worden verhoogd of verlaagd. Dit betreft een tijdelijke situatie. Onderdeel 5 zorgt ervoor dat dit percentage wordt teruggebracht naar 25%. Naar verwachting zal het percentage twee jaar na inwerkingtreding van deze wet

⁶⁸ Het gaat hier dus om delegatie naar een waterschapsverordening. In fiscale context is deze vorm van delegatie toegestaan, ook voor de zogenaamde essentialia (belastbaar feit, basis van het tarief, belastingplichtigen), zie Pels Rijkgen (2021), *Onderzoek wendbaarder belastingstelsel waterschappen*, p.17. 87

worden aangepast naar 25%. Waterschappen die gebruik maken van deze mogelijkheid zullen dan ook na twee jaar hun kostentoedelingsverordening moeten aanpassen.

Artikel I, onderdeel H (wijziging artikel 121 Waterschapswet)

Onderdelen 1 tot en met 3

Het betreft enkele technische correcties.

Onderdelen 4 en 5

Voor gebouwde onroerende zaken geldt als heffingsmaatstaf de waarde die voor de onroerende zaak is bepaald op de voet van hoofdstuk IV van de Wet waardering onroerende zaken voor het kalenderjaar (artikel 121, eerste lid, onderdeel d, van de Waterschapswet). Het tarief voor gebouwde onroerende zaken wordt momenteel gesteld op een vast (gelijk) percentage van de waarde. Voorgesteld wordt om binnen de categorie gebouwd voor onroerende zaken die in hoofdzaak tot woning dienen het tarief op een ander percentage van de waarde vast te stellen dan voor onroerende zaken die niet in hoofdzaak tot woning dienen.

Het nieuw voorgestelde tweede lid bepaalt hoe het verschil tussen beide percentages moet worden bepaald. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.7 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel I (wijziging artikel 122 Waterschapswet)

Onderdeel 1, a

In het huidige artikel 122, derde lid, onderdelen b en c, van de Waterschapswet zijn de tariefdifferentiaties voor verharde openbare wegen opgenomen. Zoals toegelicht in paragraaf 3.1.1 van het algemeen deel van deze toelichting is de mogelijkheid het tarief met 400% te kunnen verhogen voor verharde openbare wegen overbodig geworden. Daarom vervalt het huidige onderdeel c. Wel moet het mogelijk blijven het tarief voor verharde openbare wegen met maximaal 100% te verhogen. Het huidige onderdeel b blijft daarom bestaan. Wel is de toevoeging "indien het algemeen bestuur voor 1 juli 2012 geen tariefdifferentiatie toepaste" in onderdeel b overbodig geworden en kan daarom vervallen.

Onderdeel 1, b, en 2

Daarnaast wordt hier een nieuwe tariefdifferentiatie voorgesteld, namelijk voor wateraanvoerprojecten. Een aantal mogelijke doelen van wateraanvoer is (niet limitatief) de bestrijding van schade door droogte, verzilting of nachtvorst en het voorkomen van hittestress in de stad. Op dit moment zullen de kosten voor dergelijke projecten veelal op alle heffingsplichtigen worden verhaald via de watersysteemheffing. Daarnaast is het mogelijk de kosten door te berekenen door het heffen van rechten (artikel 115 van de Waterschapswet). In dat geval moet het echter steeds gaan om een groep belanghebbenden die ook daadwerkelijk gebruik maakt van de voorziening of er genot van heeft.⁶⁹

Het voorgestelde onderdeel zorgt ervoor dat de heffing maximaal 100% hoger kan worden vastgesteld voor ongebouwde onroerende zaken (als bedoeld in artikel 117,

⁶⁹ HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111.

eerste lid, onderdelen b en c, van de Waterschapswet). Deze onroerende zaken moeten gebaat *kunnen* zijn door wateraanvoerprojecten die door of vanwege het algemeen bestuur van het waterschap tot stand worden of zijn gebracht. Niet elke onroerende zaak zal altijd in dezelfde mate gebaat zijn bij het wateraanvoerproject. De bepaling biedt daarom de mogelijkheid tot differentiatie. Anders dan bij het heffen van rechten is het hier niet van belang of daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de voorziening.

Ingevolge artikel 122, derde lid, aanhef, van de Waterschapswet wordt de tariefdifferentiatie in de kostentoedelingsverordening opgenomen. In die verordening stelt het waterschapsbestuur voor de tariefdifferentiatie voor wateraanvoerprojecten onder meer vast wat de hoogte is van de tariefdifferentiatie en het gedeelte van het waterschap waarbinnen de gebate onroerende zaken zijn gelegen.

Ook voor deze nieuwe tariefdifferentiatie geldt dat die naast de andere tariefdifferentiaties kan worden toegepast (artikel 122, vierde lid, van de Waterschapswet).

Het nieuw voorgestelde vijfde lid bepaalt dat voordat de tariefdifferentiatie voor wateraanvoerprojecten wordt toegepast een aantal voorwaarden in acht moet worden genomen. Er moet door tenminste één belanghebbende een verzoek zijn ingediend voor het wateraanvoerproject. Vervolgens wordt bezien of hier voldoende draagvlak voor is onder de potentiële heffingplichtigen. De potentiële heffingplichtigen uit het betrokken deel van het waterschapsgebied worden daartoe in de gelegenheid gesteld om binnen een redelijke termijn schriftelijk of elektronisch kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk achten. Als vervolgens uit een meerderheid van de binnengekomen reacties blijkt dat het wateraanvoerproject gewenst is, kan de heffing worden verhoogd. Niet noodzakelijk is dat een meerderheid van de potentiële heffingplichtigen kenbaar heeft gemaakt het wateraanvoerproject wenselijk te achten. Het gaat om de meerderheid van de binnengekomen reacties.

Artikel I, onderdeel J (wijziging artikel 122c Waterschapswet)

Toegevoegd wordt een begripsbepaling voor hernieuwbare energie en primaire energiegebruik. Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel D. Daarnaast wordt de begripsomschrijving van afvalwater en afvoeren aangepast. In de begripsbepaling van afvalwater wordt verwezen naar stedelijk afvalwater artikel 1.1 van de Waterwet. Dat is huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater. De begripsbepaling van afvoeren wordt aangepast aan de verduidelijking van de taakomschrijving in artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet. Voor een toelichting wordt verwezen naar artikel I, onderdelen A en K, onder 2, 6. Van de gelegenheid is daarnaast gebruik gemaakt om de begripsbepalingen in artikel 122c van de Waterschapswet in alfabetische volgorde te plaatsen.

Artikel I, onderdeel K, onder 1,c (wijziging artikel 122d Waterschapswet)

Artikel 122d, vijfde lid, onderdeel a, van de Waterschapswet biedt de mogelijkheid voor het verstrekken van subsidies ter tegemoetkoming in de kosten van het voorbereiden en uitvoeren van maatregelen die verband houden met het zuiveren van afvalwater aan diegenen die tot het treffen van die maatregelen zijn gehouden. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat onder die maatregelen ook bijvoorbeeld het (mede)bekostigen van afkoppelingsmaatregelen van hemelwater valt.⁷⁰ Het voorgestelde vijfde lid,

⁷⁰ Kamerstukken II 2006/07, 30601, nr. 6.

onderdeel c, maakt het mogelijk dat niet alleen subsidies maar ook uitgaven ten laste van de zuiveringsheffing gedaan kunnen worden voor het treffen van dergelijke maatregelen. Bij het doen van uitgaven valt te denken aan (mede)investeringen van maatregelen die de hoeveelheid regenwater op de riolering of een zuiveringstechnisch werk verminderen. Daarbij gaat het overigens niet alleen over afkoppelingsmaatregelen. Zoals in het algemeen deel van de toelichting in paragraaf 4.1 is aangegeven kan het ook gaan om het stimuleren van groen-blauwe daken. Bij het doen van dergelijke uitgaven zal steeds bekeken moeten worden of sprake is van staatssteun.

Voor een toelichting op het toegevoegde artikel 122d, vijfde lid, onderdeel d, wordt verwezen naar artikel I, onderdeel D, van deze artikelsgewijze toelichting.

Artikel I, onderdeel L (wijziging artikel 122f Waterschapswet)

De wijzigingen in het tweede en derde lid betreffen enkele redactionele aanpassingen. De wijzigingen in het derde lid beogen de mogelijkheden die dit lid biedt beter tot uitdrukking te brengen.

In het voorgestelde derde lid, onderdeel a, wordt de mogelijkheid opgenomen om de gewichtshoeveelheid die één vervuilingseenheid vertegenwoordigt hoger vast te stellen dan de gewichtshoeveelheden die zijn opgenomen in het tweede lid, onderdelen b tot en met f.

Het voorgestelde derde lid, onderdeel b, verschaft een wettelijke basis om voor de in artikel 122f, tweede lid, onderdelen b tot en met f, genoemde stoffen te bepalen dat:

- de stof in zijn geheel niet wordt onderworpen aan de heffing (onder 1^o);
- een bepaald aantal vervuilingseenheden, waarin de vervuilingswaarde van die stof wordt uitgedrukt, niet wordt onderworpen aan de heffing (onder 2^o). Het algemeen bestuur kan daarbij zelf bepalen hoe groot de vermindering is. Hier wordt met andere woorden de mogelijkheid opgenomen voor een heffingsvrije grens, of
- vervuilingseenheden niet worden onderworpen aan de heffing als een bepaalde drempelwaarde niet wordt bereikt (onder 3^o). Het algemeen bestuur kan bepalen hoe hoog die drempel is.

Artikel I, onderdeel M (wijziging artikel 122g Waterschapswet) en artikel II

In dit artikel worden een aantal technische en een aantal inhoudelijke wijzigingen voorgesteld. Eerst worden de technische wijzigingen toegelicht.

In artikel 122g van de Waterschapswet is de hoofdregel opgenomen voor het berekenen van het aantal vervuilingseenheden voor de *zuiveringsheffing*, namelijk door meting, bemonstering en analyse.⁷¹ Dit gebeurt overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Deze regels zijn opgenomen in artikel 6.12 van het Waterschapsbesluit. Nadere uitwerking vindt vervolgens plaats bij belastingverordening van de waterschappen.

In artikel 7.5 van de Waterwet is een vergelijkbare regeling opgenomen voor het berekenen van het aantal vervuilingseenheden voor de *verontreinigingsheffing*. Ook hier

⁷¹ In de praktijk gebeurt dit alleen bij bedrijven die grote hoeveelheden vervuilingseenheden afvoeren. Voor bedrijven die kleinere hoeveelheden afvoeren en huishoudens kent de Waterschapswet een eenvoudiger systematiek.

worden de vervuilingseenheden berekend door meting, bemonstering en analyse. Hier bestaat geen delegatiemogelijkheid naar een algemene maatregel van bestuur. Hetgeen voor de zuiveringsheffing in artikel 6.12 van het Waterschapsbesluit is opgenomen wordt voor de verontreinigingsheffing geregeld op wetsniveau. Wel vindt nadere uitwerking (vanwege het technische karakter en de gedetailleerdheid) met betrekking tot het verrichten van metingen, bemonsteringen en analyses plaats in de Waterregeling voor zover het de verontreinigingsheffing door het Rijk betreft en voor de verontreinigingsheffing door waterschappen bij belastingverordening.⁷²

Voorgesteld wordt, omwille van de inzichtelijkheid van de regeling, deze corresponderende bepalingen voor de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing op hetzelfde niveau te regelen. Gekozen is voor het niveau van wet, waardoor artikel 6.12 van het Waterschapsbesluit zal worden overgeheveld naar artikel 122g van de Waterschapswet. Voor een toelichting op de keuze van het niveau van wet wordt verwezen naar paragraaf 8.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Naast deze technische wijzigingen worden inhoudelijke wijzigingen voorgesteld in het nieuwe derde en vierde lid van artikel 122g van de Waterschapswet en het gewijzigde artikel 7.5 van de Waterwet. De basis voor het bepalen van de vervuilingswaarde blijft het zuurstofverbruik. Voorgesteld wordt in het derde lid om deze te bepalen aan de hand van een andere heffingsformule (waarmee de heffingsmaatstaf, uitgedrukt in het aantal vervuilingseenheden, wordt berekend). In paragraaf 7.1.1 van het algemeen deel van de toelichting is hierop ingegaan. Daarnaast wordt voorgesteld een mogelijkheid op te nemen om van deze heffingsformule af te wijken (vierde lid). De reden van deze afwijkmogelijkheid is om tot een heffing op basis van een juiste bepaling van het zuurstofgebruik en de vervuilingswaarde (de heffingsmaatstaf) te komen. De afwijking naar boven zal aangetoond moeten worden door de ambtenaar van het waterschap (bedoeld in artikel 123, derde lid, onderdeel b, van de Waterschapswet ofwel de heffingsambtenaar in de zin van de Waterwet) en de afwijking naar beneden door de heffingplichtige. Deze constructie wordt momenteel ook gehanteerd bij de zogenaamde T-correctie (artikel 6.12, vijfde lid, van het Waterschapsbesluit en artikel 7.5, vierde lid, van de Waterwet). Het betreft daar echter enkel een mogelijkheid tot afwijken naar beneden. De voorgestelde afwijkmogelijkheid in het vierde lid betekent dat de heffingsmaatstaf niet alleen naar beneden maar ook naar boven kan worden bijgesteld.

Als van de heffingsformule wordt afgeweken omdat de verhouding tussen het chemisch zuurstofverbruik en het totale gehalte aan organische koolstof lager blijkt te zijn dan tweeënhalve of hoger dan drieënhalve zal geen volledige correctie plaatsvinden. De vastgestelde werkelijke verhouding zal worden gedeeld door tweeënhalve onderscheidenlijk drieënhalve en vermenigvuldigd met drie. De uitkomst daarvan zal de factor zijn voor het betreffende bedrijf.

Artikel I, onderdeel N (wijziging artikel 122k Waterschapswet)

Gezien de hoge kosten van meting, bemonstering en analyse voor het berekenen van het aantal vervuilingseenheden zoals vereist in artikel 122g van de Waterschapswet, bestaat voor bedrijven met kleinere hoeveelheden af te voeren vervuilingseenheden een alternatieve methode om de vervuilingswaarde te berekenen: het aantal vervuilingseenheden met betrekking tot het zuurstofverbruik is het product van het aantal kubieke meters in het kalenderjaar ingenomen water en de toepasselijke afvalwatercoëfficiënt.

⁷² [Kamerstukken 2008/09, 31858, nr. 3, p. 12.](#)

Eerst moet de heffingplichtige daarvoor aannemelijk maken dat het aantal vervuilingseenheden met betrekking tot het zuurstofverbruik in een kalenderjaar voor een bedrijfsruimte of een onderdeel daarvan, die hij gebruikt, 1000 of minder bedraagt. Ook moet dit aantal vervuilingseenheden aan de hand van de hoeveelheid ten behoeve van die bedrijfsruimte of dat onderdeel van die bedrijfsruimte ingenomen water bepaald kunnen worden. Als aan die voorwaarden is voldaan wordt het aantal vervuilingseenheden vastgesteld volgens de formule: $A \times B$. In de formule staat A voor het aantal m³ in het kalenderjaar ten behoeve van de bedrijfsruimte of het onderdeel van de bedrijfsruimte ingenomen water. B staat voor de afvalwatercoëfficiënt behorende bij een bepaalde klasse. Voorgesteld wordt dat de afvalwatercoëfficiënt behorende bij klasse acht standaard bij B wordt ingevuld (0,023 v.e./m³).

Van de vaste afvalwatercoëfficiënt behorende bij klasse acht kan worden afgeweken indien is aangetoond dat deze hoger of lager is. In die gevallen zal de vaststelling van de afvalwatercoëfficiënt plaatsvinden volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels (artikel 122k, tweede lid, van de Waterschapswet). Deze regels zijn vastgelegd in het Bviw 2009. De huidige methoden om een individuele afvalwatercoëfficiënt vast te stellen, zoals bedoeld in de artikelen 3 en 4 Bviw 2009, zullen worden uitgebreid met een vereenvoudigde wijze van vaststelling voor gevallen waarin sprake is van een relatief lage vuillast (<50 v.e.) en gevallen waarin noodzakelijke meetvoorzieningen ontbreken en redelijkerwijs ook niet verlangd kunnen worden. In bepaalde situaties is voorzien in overgangsrecht, verwezen wordt daarvoor naar artikel I, onderdeel Q (nieuw voorgestelde artikel 166).

Artikel I, onderdeel O (wijziging artikel 126 Waterschapswet)

Dit onderdeel voegt een lid toe aan artikel 126 van de Waterschapswet waardoor de termijn om te beslissen op een bezwaarschrift door de in artikel 123, derde lid, onderdeel b, van de Waterschapswet bedoelde ambtenaar van het waterschap (de heffingsambtenaar) wordt gewijzigd. In afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), geldt als hoofdregel dat een beslissing op bezwaar door de in artikel 123, derde lid, onderdeel b, van de Waterschapswet bedoelde ambtenaar van het waterschap (de heffingsambtenaar) moet worden genomen in het kalenderjaar waarin het bezwaarschrift is ontvangen. Deze beslistermijn kan worden verlengd op grond van artikel 7:10, tweede tot en met vierde lid, Awb.⁷³ Hiermee wordt aangesloten bij artikel 236, tweede lid, van de Gemeentewet.

De voorgestelde afwijkende beslistermijn geldt alleen voor de heffingsambtenaar en dus niet voor bijvoorbeeld de ambtenaar belast met de invordering van heffingen. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 12.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel P (wijziging artikel 128a Waterschapswet)

In dit onderdeel wordt artikel 128a van de Waterschapswet technisch aangepast aan de voorgestelde wijziging van artikel 122c van de Waterschapswet (artikel I, onderdeel J) waarin de begripsbepalingen in artikel 122c in alfabetische volgorde worden geplaatst.

Artikel I, onderdeel Q (nieuwe artikelen 165 en 166 Waterschapswet)

Voor een toelichting op de in artikel 165 voorgestelde evaluatiebepaling wordt verwezen naar hoofdstuk 13 van het algemeen deel van deze toelichting.

⁷³ HR 30 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3173.

In het voorgestelde artikel 166 is een overgangsbepaling opgenomen. In artikel I, onderdeel N, wordt voor bedrijven die aan bepaalde eisen voldoen voorgesteld de afvalwatercoëfficiënt behorende bij klasse acht (0,023 v.e./m³) als standaard te nemen voor het vaststellen van de vervuilingswaarde. Voor de meeste van deze heffingplichtigen, ongeveer 95%, blijft hiermee de bestaande situatie gehandhaafd. Voor hen is dus geen overgangsregeling noodzakelijk. Voor sommige van de overgebleven 5% heffingplichtigen is deze noodzaak er wel. In het nieuw voorgestelde artikel 166 is daarom overgangsrecht opgenomen. Hierin is geregeld dat voor bepaalde heffingplichtigen een nieuwe individuele afvalwatercoëfficiënt wordt vastgesteld door de heffingsambtenaar van het waterschap. De heffingsambtenaar heeft daar ten hoogste tien jaar de tijd voor. Deze overgangsregeling geldt in de volgende situatie:

- Voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel N, van dit wetsvoorstel moet een afvalwatercoëfficiënt zijn vastgesteld.
- Deze afvalwatercoëfficiënt is vastgesteld met behulp van de in artikel 2 Bvwi 2009 opgenomen tabel.
- De afvalwatercoëfficiënt behoort niet bij klasse acht.

Het gaat in totaal om ongeveer 6000 bedrijven waarvoor de heffingsambtenaar een individuele coëfficiënt moet vaststellen. Gemiddeld zijn dat 285 bedrijven per waterschap. Waterschappen verschillen echter in omvang waardoor dit gemiddelde slechts een indicatie is van de werklust. Het vaststellen van de nieuwe coëfficiënt zal moeten plaatsvinden naast de reguliere werkzaamheden en naast het extra werk dat voortvloeit uit andere wijzigingen die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. Het uitbesteden van deze onderzoeken is daarnaast slechts zeer beperkt mogelijk, nu weinig bedrijven deze werkzaamheden kunnen uitvoeren. De kosten voor de werkzaamheden komen bovendien ten laste van het waterschap, spreiding van deze kosten is gewenst. Om voor alle waterschappen in een werkbare situatie te voorzien is daarom gekozen voor een termijn van maximaal tien jaar. Daarbij zullen alle waterschappen ernaar streven dit voortvarend op te pakken, zodat deze overgangssituatie niet langer blijft bestaan dan voor het betreffende waterschap nodig is. Bedrijven behouden tot die tijd hun huidige afvalwatercoëfficiënt. Naar verwachting gaat het niet om grote verschuivingen, waardoor de termijn van tien jaar te billijken is. Doel van het overgangsrecht is dat bedrijven geen kosten hoeven te maken als gevolg van deze wetswijziging.

Bij heffingplichtigen bij wie toepassing is gegeven aan de artikelen 3 of 4 Bvwi 2009 is reeds een individuele afvalwatercoëfficiënt vastgesteld. De daar gebruikte (meet)methode zal ook in de nieuwe situatie blijven bestaan. Onderhavig wetsvoorstel brengt daarmee geen verandering aan in hun situatie. Zij behouden hun huidige afvalwatercoëfficiënt. Wijziging van de afvalwatercoëfficiënt zal voor deze bedrijven alleen in bepaalde omstandigheden aan de orde zijn. Bijvoorbeeld in specifiek in de beschikking genoemde omstandigheden of indien wijzigingen in de bedrijfsomstandigheden aanleiding geven tot wijziging van de vervuilingswaarde per m³ ingenomen water (artikelen 4, zesde lid, onderdeel d, en 5 Bvwi 2009).

Het derde lid bepaalt ten slotte dat dit overgangsrecht niet langer van toepassing is op bedrijven waarbij:

- gedurende de periode van ten hoogste tien jaar nog geen vaststelling van de afvalwatercoëfficiënt heeft plaatsgevonden, en

- gedurende die periode veranderingen in de bedrijfsomstandigheden plaatsvinden waardoor een nieuwe afvalwatercoëfficiënt moet worden vastgesteld.

Op grond van artikel 5 Bviw 2009 moet een bedrijf gewijzigde bedrijfsomstandigheden die aanleiding kunnen geven tot een wijziging van de vervuilingswaarde per m³ ingenomen water melden. Als vervolgens blijkt dat de coëfficiënt opnieuw moet worden vastgesteld wordt dit niet veroorzaakt door onderhavig wetsvoorstel. De kosten daarvoor hoeven dan ook niet per definitie bij het waterschap te worden gelegd.

Artikel II

Onderdelen 1 tot en met 4

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel I, onderdeel M. In aanvulling daarop is in de Waterwet de term beslissing in het tweede lid vervangen door de term besluit om beter aan te sluiten bij de terminologie van de Awb. De mogelijkheid van de ministeriële regeling in het vierde lid is hier naast de mogelijkheid van een belastingverordening toegevoegd. In die ministeriële regeling komen de regels voor oppervlaktelichamen in beheer bij het Rijk. Voor een ministeriële regeling is, net als in het eerste lid, gekozen vanwege het technische karakter en gedetailleerdheid daarvan.⁷⁴

Onderdeel 5

In artikel 7.5, vijfde lid, van de Waterwet wordt een aantal artikelen uit de Waterschapswet van overeenkomstige toepassing verklaard. Artikel 166 van de Waterschapswet wordt daaraan toegevoegd, zodat het voorgestelde overgangsrecht in artikel I, onderdeel Q, van overeenkomstige toepassing is op de verontreinigingsheffing.

Artikel III

De zinsnede in artikel 2 van bijlage 2 Awb wordt redactioneel aangepast.

Artikel IV

Artikel IV bevat een overgangsbepaling die ertoe strekt ten aanzien van belastingen die betrekking hebben op belastingtijdvakken die zijn aangevangen voor de inwerkingtreding van de in de artikelen I en II opgenomen bepalingen en op belastbare feiten die zich voor dat tijdstip hebben voorgedaan, de belastingbepalingen van toepassing te laten blijven zoals ze thans gelden.

Artikel V

Artikel V bevat een overgangsbepaling waarin is geregeld dat voor lopende bezwaar en beroepszaken het recht blijft gelden zoals dat gold voor inwerkingtreding van deze wet.

Artikel VI

Dit onderdeel voorziet in overgangsrecht met betrekking tot lopende bezwaarschriften. Hiervoor blijft het recht gelden zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet.

⁷⁴ Vgl. Kammerstukken II 2008/09, 31858, nr. 3, p. 34.

Artikel VII tot en met IX

In deze artikelen is voorzien in samenloopbepalingen met de Invoeringswet Omgevingswet en de Wet elektronisch berichtenverkeer belastingdienst.

Artikel X

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Bij de inwerkingtreding van deze wet zal worden getracht aan te sluiten bij de minimum invoeringstermijn van drie maanden die geldt voor wetten die tot medeoverheden zijn gericht en bij het beleid van het kabinet inzake vaste verandermomenten van regelgeving. Er wordt gestreefd naar inwerkingtreding per 1 januari 2025.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Mark Harbers