

BEZOEKADRES

Koningskade 40
2596 AA Den Haag
070 351 97 51
Nederland

POSTADRES

Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Nederland

De minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

datum	ons kenmerk	contactpersoon
11 december 2020	110460	
bijlage(n)	uw kenmerk	e-mail
1	-	
betreft		doorkiesnummer
Voorstellen aanpassing belastingstelsel waterschappen / vervolgtraject duurzame bekostiging waterbeheer		

Geachte minister,

Met veel genoegen bied ik u hierbij, namens de Unie van Waterschappen, de dit jaar ontwikkelde voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen aan. Deze voorstellen bieden oplossingen voor de urgente knelpunten die de waterschappen de afgelopen jaren hebben ervaren in de toepassing van het huidige belastingstelsel. De waterschappen vragen u om het wetgevingsproces dat nodig is om de voorstellen te kunnen implementeren, voortvarend ter hand te nemen. Een snelle verankering in wetgeving zorgt ervoor dat de waterschappen -op zo kort mogelijke termijn- weer beschikken over een belastingstelsel dat draagvlak voor de heffingswijze kent en leidt tot goed uitlegbare tarieven.

De waterschappen zijn in ons land verantwoordelijk voor de bescherming tegen water, de zorg voor voldoende en schoon oppervlaktewater en het zuiveren van afvalwater. Om deze taken te bekostigen hebben de waterschappen een eigen belastingstelsel waarmee zij de benodigde financiële middelen bijeenbrengen. Door deze afgezonderde bekostiging hoeven de middelen die noodzakelijk zijn voor de waterstaatkundige voorzieningen van de waterschappen niet te concurreren met andere overheidsuitgaven. Dit financiële fundament wordt internationaal geroemd en is de beste garantie voor waterveiligheid en voldoende en schoon, zoet oppervlaktewater.

In de afgelopen jaren zijn drie urgente knelpunten in de waterschapsbelastingen naar voren gekomen, één in de zuiverings- en verontreinigingsheffing en twee in de watersysteemheffing. Omdat deze urgente knelpunten ervoor hebben gezorgd dat de uitlegbaarheid van en het maatschappelijk draagvlak voor de tarieven alsmede het draagvlak voor de heffingswijze onder druk zijn komen te staan, vragen zij om een snelle oplossing. Nadat eerdere trajecten niet tot een definitieve oplossing hebben geleid, zijn de waterschappen in 2020 een gezamenlijk traject gestart dat in een relatief korte periode moest leiden tot voorstellen die de geconstateerde knelpunten in het belastingstelsel oplossen. De voorstellen zijn ontwikkeld door een stuurgroep onder leiding van oud-staatssecretaris Menno Snel, waarin alle waterschappen op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd waren. Gedurende het hele traject is veel aandacht besteed aan het creëren van een zo breed mogelijk draagvlak voor de voorstellen bij de waterschapsbesturen en de stakeholders. Voor de

laatst zijn meerdere bijeenkomsten gehouden, waarin inbreng kon worden geleverd door alle stakeholders (zowel politieke partijen als een groot aantal koepelorganisaties vanuit het bedrijfsleven, de landbouw, de natuurterreinbeheerders en het particulier woningbezit). De inbreng is door de stuurgroep steeds meegewogen bij het zetten van een vervolgstap richting het uiteindelijke voorstel.

Het doet mij een genoegen om u te melden dat de waterschappen op 11 december unaniem hebben ingestemd met de voorstellen die zij dit jaar hebben ontwikkeld om de urgente knelpunten op te lossen. Daarbij hebben de waterschappen ook nog voorstellen voor vier andere onderwerpen vastgesteld die leiden tot een eerlijker en duurzamer belastingstelsel.

In het vervolg van deze brief ga ik allereerst nader in op de voorstellen die de waterschappen u nu voorleggen en waarmee een eerste, noodzakelijke stap wordt gezet in het verbeteren van de waterschapsbelastingen. Vervolgens schets ik de stappen die moeten worden gezet om in te spelen op overige wensen die naar voren zijn gebracht vanuit de waterschappen en het grote aantal stakeholders dat betrokken is geweest bij de ontwikkeling van de huidige voorstellen. Deze stappen leveren een verdere bijdrage aan het toekomstbestendiger maken van de bekostiging van het Nederlandse waterbeheer in het perspectief van de opgaven waarvoor dit waterbeheer momenteel staat.

DE VOORSTELLEN

In de afgelopen jaren zijn drie urgente knelpunten in de waterschapsbelastingen prominent naar voren gekomen, één in de zuiverings- en verontreinigingsheffing en twee in de watersysteemheffing. Hieronder ga ik daar specifieker op in en schets ik onze voorstellen om deze knelpunten op te lossen op hoofdlijnen. In de bijlage zijn de voorstellen uitgebreider beschreven.

Knelpunt zuiverings- en verontreinigingsheffing: gebruik van mens en milieubelastende stoffen

Met de zuiveringsheffing dekken de waterschappen de kosten van het zuiveren van riool- en afvalwater. Verder leggen zij de verontreinigingsheffing op als huishoudens en bedrijven hun afvalwater rechtstreeks in oppervlaktewater lozen. Het knelpunt in deze twee belastingen is het op basis van de huidige wetgeving verplichte gebruik van mens- en milieubelastende stoffen bij de laboratoriumanalyses voor het vaststellen van de vervuilingswaarde van het afvalwater van bedrijven. De waterschappen willen geen gebruik meer maken van deze stoffen. Daarom hebben ze hier een alternatief voor gezocht en gevonden waardoor voor het bepalen van de vervuilingswaarde geen gebruik meer gemaakt hoeft te worden van deze stoffen.

Knelpunten watersysteemheffing: weeffout en niet-gelijkmatige tariefontwikkeling

Met de watersysteemheffing dekken de waterschappen de kosten die zij maken in het kader van waterveiligheid en van voldoende en schoon oppervlaktewater. In deze heffing doen zich twee urgente knelpunten voor, die vooral worden veroorzaakt doordat de waarde van onroerend goed de verdeling van een belangrijk deel van de kosten over de verschillende betalende categorieën bepaalt. Verder speelt hierbij een rol dat het huidige stelsel een waterschapsbestuur nauwelijks ruimte biedt om de kostenverdeling af te stemmen op de omstandigheden in het gebied en de eigen wijze van de uitvoering van de watersysteemtaak door het waterschap. De urgente knelpunten zijn:

- de onredelijke invloed die de waarde van infrastructuur heeft op het tarief dat voor ongebouwde grond wordt betaald. Dit knelpunt wordt ook wel de weeffout genoemd;
- het niet meer mogelijk zijn van een gelijkmatige tariefontwikkeling voor de vier betalende categorieën (ingezetenen, eigenaren van gebouwen, van gronden en van natuurterreinen).

Ter oplossing van deze knelpunten stellen de waterschappen een nieuwe methode om de kosten over de betalende categorieën te verdelen voor. Deze methode speelt in op de belangrijkste oorzaken van de twee urgente knelpunten: het gebruik van waarde als verdeelmaatstaf voor een belangrijk deel van de kosten en het ontbreken van afwegingsruimte voor de besturen om de betaling beter te kunnen afstemmen op de specifieke kenmerken van het waterschap. Waarde als verdeelmaatstaf wordt vervangen door stabiele

gebiedskennmerken. Verder worden er bandbreedtes voor de kostenaandelen van de vier betalende categorieën geïntroduceerd. Deze bandbreedtes voorkomen dat er bij de overgang op het nieuwe stelsel sprake zal zijn van grote lastenverschuivingen en geven de besturen voorts meer mogelijkheden om de specifieke omstandigheden in het gebied en van de taakuitoefening tot uitdrukking te kunnen brengen in de tarieven. Op grond van de beraadslagingen in de Ledenvergadering verzoek ik u nadrukkelijk in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel in te gaan op deze bedoeling van de bandbreedtes. Ter ondersteuning van de toepassing van de bandbreedtes door de waterschapsbesturen zullen wij vervolgens een handreiking ontwikkelen.

Wat betreft de voorgestelde nieuwe verdelingsmethode breng ik nog specifiek de volgende punten onder uw aandacht.

- *Het beperken van de tariefdifferentiatie wegen tot 100%*
De wetgever heeft in 2012 als tijdelijke maatregel 7 van de 21 waterschappen de mogelijkheid gegeven om de tarieven voor het agrarisch ongebouwd (als deze door het waterschapsbestuur als onredelijk hoog worden ervaren) te matigen. Deze waterschappen kunnen de tarieven voor het verharde deel van wegen tot maximaal 400% hoger vaststellen dan voor overige onbebouwde grond. Op deze manier kunnen deze waterschappen de effecten van de weeffout mitigeren. In de door de waterschappen voorgestelde kostentoedelingsmethode komt de weeffout niet meer voor en daarom stellen zij voor om deze tijdelijke maatregel te schrappen en voor wegen alleen de oorspronkelijke tariefdifferentiatie tot maximaal 100% te behouden.
- *Het introduceren van de mogelijkheid om aparte tarieven vast te stellen voor de eigenaren van woningen en de eigenaren van andere gebouwen*
De watersysteemheffing gebouwd kent op dit moment één tarief, dat wordt uitgedrukt als percentage van de WOZ-waarde en voor eigenaren van woningen en eigenaren van niet-woningen gelijk is. Doordat de WOZ-waarden van woningen de afgelopen jaren veel harder zijn gestegen dan de WOZ-waarden van niet-woningen is er binnen de categorie sprake van lastenverschuivingen zonder dat er sprake is van verandering van het voorzieningenniveau. Met deze achtergrond stellen de waterschappen voor om de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie binnen de categorie gebouwd in het stelsel in te bouwen. Hiermee krijgen de waterschappen, de mogelijkheid om voor woningen, indien gewenst, een ander tarief te hanteren dan voor niet-woningen. Op deze wijze kan binnen de categorie gebouwd tot een gelijkmatige lastenontwikkeling worden gekomen. Ter compensatie van de verschillen in waardeontwikkeling kan de tariefdifferentiatie dus twee kanten uitwerken: het bestuur kan een hoger tarief voor niet-woningen vaststellen dan voor woningen, maar ook andersom. Op grond van de beraadslagingen in de Ledenvergadering verzoek ik u nadrukkelijk in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel aan te geven dat de tariefdifferentiatie enkel voor deze toepassing kan worden gebruikt. Ook voor deze tariefdifferentiatie zullen wij vervolgens een handreiking ontwikkelen.

Overige voorstellen die nu worden voorgelegd

De waterschappen hebben op 11 december jl. niet alleen de voorstellen vastgesteld die drie urgente knelpunten in hun belastingstelsel oplossen, maar ook nog de volgende vier voorstellen die leiden tot een eerlijker en duurzamer belastingstelsel.

1. Voorstellen die het mogelijk maken om de kosten van zogenoemde plusvoorzieningen exclusief neer te leggen bij degene(n) die daarbij belang hebben. Nu wordt de rekening van deze specifieke voorzieningen nog door alle betalende categorieën gedragen. Voorbeelden van mogelijke plusvoorzieningen zijn nachtvorst- en verziltingsbestrijding, bepaalde gevallen van (~~zoet~~-)wateraanvoer en het bieden van extra veiligheid tegen overstromingen of wateroverlast.
2. Voorstellen om in de zuiveringsheffing beter te kunnen inspelen op het waardevolle afvalwater van bedrijven. Dit helpt de waterschappen in het zetten van stappen in de energietransitie en circulaire economie. Waar afvalwater namelijk jarenlang alleen als kostenpost werd beschouwd, is het met nieuwe technieken tegenwoordig mogelijk om met het afvalwater energie op te wekken en uit het afvalwater waardevolle grondstoffen (terug) te winnen.

3. Het voorstel om in de wetgeving expliciet vast te leggen dat waterschappen de mogelijkheid hebben om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen hun rioolwaterzuiveringstaak te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing. Wanneer de waterschappen dergelijke, bredere financiële mogelijkheden hebben, komt er ruimte om de in de lokale en regionale omstandigheden meest effectieve maatregelen te nemen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan maatregelen in het kader van klimaatadaptatie, droogte en hittestress.
4. Voorstellen om te komen tot een geactualiseerde Tabel afvalwatercoëfficiënten. De Tabel afvalwatercoëfficiënten dient voor het vaststellen van de vervuilingswaarde van het afvalwater van veel bedrijven en deze tabel is verouderd.

HET VERVOLGTRAJECT

Met de voorstellen die de waterschappen nu aan u voorleggen wordt door het oplossen van een aantal urgente knelpunten en het meenemen van enkele andere onderwerpen een eerste, noodzakelijke stap worden gezet in het verbeteren van de waterschapsbelastingen. Vanuit de waterschappen en het grote aantal stakeholders dat betrokken is geweest bij de ontwikkeling van deze voorstellen zijn er echter meer wensen naar voren gebracht. Als eerste is aangegeven dat de snelle veranderingen die zich in het takenpakket en de omgeving van de waterschappen voordoen om een flexibeler belastingstelsel vragen. Als tweede geldt dat de waterschappen en stakeholders concreet enkele onderwerpen hebben benoemd waarvoor zij in ieder geval graag vervolgstappen gezet zouden zien. In het vervolg werk ik deze twee punten verder uit.

Een wendbaarder stelsel

Het huidige belastingstelsel van de waterschappen stamt uit 2007 en is sindsdien nagenoeg niet aangepast. Wijzigingen in het belastingstelsel zijn ingewikkeld en duren lang. Het kan wel vijf jaar duren voordat een wens tot aanpassing in een wijziging van de regelgeving resulteert. De waterschappen zien dat de wensen en eisen uit hun omgeving zich steeds sneller ontwikkelen; denk hierbij aan eisen en wensen op het terrein van duurzaamheid en klimaat. Hier zou het belastingstelsel sneller en flexibeler dan nu het geval is op moeten kunnen inspelen. De waterschappen willen graag de komende maanden met u verkennen wat de mogelijkheden zijn om te komen tot een wendbaarder stelsel, waarbij het natuurlijk van belang is dat de robuustheid en voorspelbaarheid van het stelsel niet uit het oog worden verloren.

Onderwerpen die in het bijzonder belangrijk worden gevonden

Uit de gesprekken die de waterschappen in het afgelopen jaar in het kader van hun traject van voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel hebben gevoerd, komen concreet enkele onderwerpen naar voren die in ieder geval een plek in het vervolgtraject zouden moeten krijgen. De volgende (clusters van) onderwerpen zijn genoemd:

- mogelijkheden om goed gedrag te kunnen belonen, eventueel ook buiten de fiscaliteit om;
- betere toepassing van het beginsel vervuiler betaalt, bijvoorbeeld door het belasten van diffuse verontreinigingen (medicijnresten, microplastics, landbouw), stikstof, fosfaat, riooloverstorten en effluentlozingen;
- betere toepassing van het beginsel de kostenveroorzaker betaalt;
- meer mogelijkheden om waardevol afvalwater te valoriseren, desnoods buiten de fiscaliteit om;
- het woonruimteforfait in de zuiverings- en de verontreinigingsheffing (systematiek van 1 en 3 v.e.);
- watersysteemheffing: de positie van natuur, zowel als betalende categorie als qua omvang van de betaling, onderscheid tussen betalen voor waterveiligheid en betalen voor waterbeheer, samengestelde aanslag bij combinatie landbouw-natuurbeheer, deels gebaseerd op het tarief ongebouwd en deels op het tarief natuur.

Breder kijken dan het belastingstelsel van de waterschappen

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft geconcludeerd dat (de governance van) het waterbeheer in Nederland goed is geregeld en zelfs als een 'global reference' mag worden gezien. Wat betreft de financiering constateert de OESO dat Nederland op dit moment een robuust financieringsstelsel kent. Omdat het waterbeheer voor een aantal grote uitdagingen staat, kan de OESO zich echter een aantal verbeteringen in het financieringsstelsel voorstellen die ervoor zorgen dat dit stelsel in de toekomst nog meer ondersteunend wordt bij het inspelen op deze uitdagingen. Concreet doet de OESO de aanbeveling om na te gaan of beginselen als gebruiker, vervuiler, kostenveroorzaker en belanghebbende betaalt beter kunnen worden toegepast. Uit de zojuist vermelde onderwerpen waar vanuit waterschappen en stakeholders behoefte is aan een verdere uitwerking blijkt dat de OESO het niet treffender had kunnen verwoorden. Verschillende van de concreet genoemde uitwerkingspunten zijn een invulling van de aanbevelingen van de OESO. De waterschappen kunnen en willen een rol spelen bij de verdere uitwerking daarvan, maar wijzen er op dat de aanbevelingen van de OESO niet alleen betrekking hebben op het belastingstelsel van de waterschappen, maar op de volledige bekostiging van het Nederlandse waterbeheer. Zeker ook omdat er vanuit de Tweede Kamer behoefte is aan een nadere uitwerking van de grondwaterheffing en van de Belasting Op Leidingwater ligt het naar ons oordeel voor de hand dat het vervolgtraject gezamenlijk gaat plaatsvinden. De recent door de Tweede Kamer aangenomen moties over de toepassing van drinkwatergebruik als heffingsmaatstaf voor de zuiveringsheffing zouden hierin ook meegenomen kunnen worden. Gezamenlijk kunnen dan volgende stappen gezet gaan worden in het toekomstbestendiger maken van de bekostiging van het Nederlandse waterbeheer in het perspectief van de opgaven waarvoor dit waterbeheer momenteel staat. Een notie die ik hiervoor al vast wil meegeven, is dat andere instrumenten dan belastingen passender en effectiever kunnen zijn om beleidsdoelstellingen te bereiken en gedrag in voor het waterbeheer positieve zin te beïnvloeden. In het vervolgtraject zou dan ook aandacht kunnen zijn voor instrumenten zoals voorlichting, beleid, subsidies, toezicht en handhaving.

Samenvattend, in deze brief heb ik u een toelichting gegeven op:

- de gesignaleerde urgente knelpunten in de zuiverings-, verontreinigings- en watersysteemheffing en de voorstellen voor de wijze waarop deze worden opgeheven;
- de wens van de waterschappen om de komende maanden met u te verkennen wat de mogelijkheden zijn om te komen tot een wendbaarder belastingstelsel;
- een traject waarin gezamenlijk volgende stappen gezet worden in het toekomstbestendiger maken van de bekostiging van het waterbeheer en waarin de eerdergenoemde onderwerpen die de waterschappen en stakeholders in het bijzonder belangrijk vinden een plaats krijgen.

Wij werken de voorstellen graag met u (verder) uit in de relevante belastingwetgeving. In dat kader zijn wij, als degenen die de voorstellen hebben ontwikkeld, graag bereid om een technische toelichting op onze voorstellen te geven in het parlement.

Hoogachtend,

drs. R.A.M. van der Sande
Voorzitter