

Vergaderjaar 2022–2023

36 412

**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**

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING****Inhoud**

<b>ALGEMEEN DEEL</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2. Aanleiding</b>	<b>3</b>
<b>3. Versterken toepassing profijtbeginsel</b>	<b>5</b>
3.1 <i>Kostentoedeling watersysteemheffing</i>	5
3.1.1 Invloed waarde van infrastructuur	6
3.1.2 Tariefverloop	7
3.1.3 Nieuw model voor kostentoedeling bij de watersysteemheffing	8
3.1.4 Werking nieuw kostentoedelingsmodel	8
3.1.5 Voorstel voor bandbreedtes in het kostentoedelingsmodel	10
3.1.6 Lastenverdeling binnen de categorie gebouwd	10
3.1.7 Voorstel voor gelijkmatige lastenverdeling in de categorie gebouwd	11
3.2 <i>Beperken tariefdifferentiatie wegen</i>	13
3.3 <i>Bekostiging van plusvoorzieningen voor een specifieke groep</i>	13
3.3.1 Tariefdifferentiatie ten behoeve van wateraanvoer als plusvoorziening	14
<b>4. Bijdrage aan klimaatadaptatie</b>	<b>15</b>
<b>5. Bijdrage aan de energietransitie</b>	<b>16</b>
5.1 <i>Klimaatneutraliteit</i>	16
5.2 <i>Begrenzing</i>	17
<b>6. Bijdrage aan een meer circulaire economie</b>	<b>19</b>
6.1 <i>Inspelen op waardevol afvalwater</i>	19
6.2 <i>Afspraken mogelijk maken over separate afvalwaterstromen</i>	20
6.3 <i>IBA's</i>	21
<b>7. Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing</b>	<b>22</b>
7.1 <i>Analysemethode vaststellen vervuilingswaarde</i>	22
7.1.1 Voorstel nieuwe parameters	23
7.1.2 Afwijkmogelijkheid	23
7.2 <i>Toepassing tabel afvalwatercoëfficiënten</i>	24

7.2.1	Nieuwe werkwijze «tabelbedrijven»	25
7.2.2	Andere coëfficiënt dan klasse 8	25
<b>8.</b>	<b>Verhouding tot hoger recht</b>	<b>26</b>
8.1	<i>Algemene verordening gegevensbescherming</i>	26
8.2	<i>Verhouding tot artikel 104 van de Grondwet</i>	26
8.3	<i>Artikel 1 EP EVRM</i>	28
8.3.1	Bij wettelijk voorschrift voorzien	28
8.3.2	Gerechvaardigd algemeen belang	29
8.3.3	Redelijk evenwicht (fair balance)	29
8.3.4	Toereikende procedurele waarborgen	30
8.4	<i>Mededinging en staatssteun</i>	30
<b>9.</b>	<b>Regeldruk</b>	<b>31</b>
<b>10.</b>	<b>Uitvoering</b>	<b>32</b>
10.1	<i>Versterken toepassing profijtbeginsel</i>	32
10.1.1	Voorstel nieuwe kostentoedelingsmethode	32
10.1.2	Voorstel tariefdifferentiatie t.b.v. gelijkmatige lastenverdeling in de categorie gebouwd	32
10.1.3	Voorstel tariefdifferentiatie t.b.v. separaat belasten plusvoorzieningen	33
10.2	<i>Bijdrage aan klimaatadaptatie</i>	33
10.3	<i>Bijdrage aan de energietransitie</i>	34
10.4	<i>Bijdrage aan een meer circulaire economie</i>	34
10.4.1	Inspelen op waardevol afvalwater	34
10.4.2	Afspraken over separate afvalwaterstromen	34
10.5	<i>Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing</i>	34
10.5.1	Nieuwe analysemethode en parameters vaststellen vervuilingswaarde	34
10.5.2	Nieuwe werkwijze «tabelbedrijven»	34
<b>11.</b>	<b>Financiële gevolgen</b>	<b>35</b>
11.1	<i>Versterken toepassing profijtbeginsel</i>	35
11.2	<i>Bijdrage aan klimaatadaptatie</i>	39
11.3	<i>Bijdrage aan de energietransitie</i>	40
11.4	<i>Bijdrage aan een meer circulaire economie</i>	40
11.4.1	Korting in de heffing bij fosfaatterugwinning	40
11.4.2	(Prijs)afspraken mogelijk maken over separate afvalwaterstromen	40
11.5	<i>Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing</i>	40
11.5.1	Nieuwe analysemethode vaststellen vervuilingswaarde	40
11.5.2	Tabel afvalwatercoëfficiënten	40
<b>12.</b>	<b>Gevolgen voor de rechtsbescherming</b>	<b>41</b>
12.1	<i>Wijziging bezwaartermijn</i>	41
12.2	<i>Rechtsbescherming bij de belastingrechter</i>	42
12.3	<i>Rechtsbescherming bij de civiele rechter</i>	43
12.4	<i>Conclusie</i>	43
<b>13.</b>	<b>Evaluatie en monitoring</b>	<b>43</b>
<b>14.</b>	<b>Advies en consultatie</b>	<b>44</b>
14.1	<i>Inbreng belanghebbenden</i>	44
14.2	<i>MKB-toets</i>	44
14.3	<i>Bedrijfseffectentoets</i>	45
14.4	<i>Internetconsultatie</i>	45
14.5	<i>Interbestuurlijke consultatie</i>	48
<b>15.</b>	<b>Inwerkingtreding</b>	<b>49</b>
	<b>ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</b>	<b>49</b>

## **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 de kostentoedelingmethode aangepast en voor specifieke voorzieningen (plusvoorzieningen) separate bekostiging mogelijk gemaakt.

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 die geen materiële gevolgen met zich meebrengen.

### **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 uitgebreid 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.<sup>1</sup> In het daaruit volgende rapport werd geconstateerd dat de financiering van «het Nederlandse waterbeheer een stabiele structuur kent». Tegelijkertijd werd aangegeven dat erop 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 hebben echter niet tot wetswijzigingen geleid. De Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) van de Unie van Waterschappen (hierna: de Unie) heeft bijvoorbeeld in de periode 2015–2018 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.<sup>2</sup> 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 bij alle belastingbetalers in rekening worden gebracht (paragraaf 3.3);
- het beperken van de afvoer van hemelwater op een zuiveringstechnisch werk of een riolering (hoofdstuk 4);
- het beter inspelen op waardevol afvalwater door hierop een korting te kunnen geven en separate prijsafspraken mogelijk te maken (hoofdstuk 6);
- het 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 die in een aantal gevallen leidt 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).

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

<sup>1</sup> OESO, *Water Governance in The Netherlands: Fit for the future?*, 2014.

<sup>2</sup> Commissie Aanpassing Belastingstelsel, *Een stevige basis voor de toekomst: De nieuwe waterschapsbelastingen*, 2018.

voorstellen en deze aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: Minister van IenW) gestuurd.<sup>3</sup>

Verder is in 2021 in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderzoek gedaan door Pels Rijcken<sup>4</sup> welke mogelijkheden er zijn om het belastingstelsel flexibeler en daarmee toekomstbestendiger te maken. Uiteraard met behoud van de rechtszekerheid die hoort bij belastingwetgeving. 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 de actoren die meer dan gemiddeld profijt hebben van het waterbeheer en waarvoor (additionele) kosten worden gemaakt meer te belasten. Daarnaast werd 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. Bezien is 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 onbebouwde gronden (o.a. agrarische percelen, wegen en bouwterreinen);
- eigenaren van natuurterreinen;
- eigenaren van gebouwde onroerende zaken (woningen en bedrijfspanden).

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 voor deze categorie. Als de economische waarde van de categorie ten opzichte van de andere categorieën blijft toenemen, zal dat bij de volgende kostentoedeling tot een hogere bijdrage leiden. Hier kunnen, vanuit het profijtbeginsel, vraagtekens bij worden geplaatst. Het enkele feit dat de waarde van een categorie toe- of afneemt, wil namelijk niet zeggen dat er meer of minder profijt bij de waterschapsvoorzieningen is. De huidige praktijk laat op verschillende onderdelen zien dat het

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 570 XII, nr.103, bijlage I en II.

<sup>4</sup> Pels Rijcken, *Onderzoek wendbaarder belastingstelsel waterschappen*, 2021.

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 vindt een steeds verdere verschuiving van de lasten van niet-woningen naar woningen plaats.

### 3.1.1 Invloed waarde van infrastructuur

Onder de categorie ongebouwd vallen van oudsher via wetsfictie ook wegen en andere infrastructuur. In 2009 is erbij 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.<sup>5</sup> 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 geprognotiseerd. 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.<sup>6</sup> 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 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

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 986, nr. 1, p. 2.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 097, nr. 22 en zie het huidige artikel 122, derde lid, onderdeel c, van de Waterschapswet.

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 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%.

De problematiek die hierboven wordt beschreven doet zich met name in verstedelijkte waterschappen voor, omdat daar sprake is van veel (nieuwe) infrastructuur, een relatief gering areaal ongebouwd en relatief veel omzetting van areaal agrarisch ongebouwd in bouwgrond, infrastructuur en soms ook natuur. Met een grondiger wijziging van de Waterschapswet zou hiervoor een meer structurele oplossing gevonden moeten worden. Dit wetsvoorstel beoogt hieraan tegemoet te komen.

#### **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 gezien welke mogelijkheden er zijn om het belastingstelsel flexibeler en daarmee toekomstbestendiger te maken.<sup>7</sup> 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 toegeedeeld 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 bevolkingsdichtheid in het waterschapsgebied:

<sup>7</sup> Pels Rijcken, *Onderzoek wendbaarder belastingstelsel waterschappen*, 2021.



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

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

Waterschappen kunnen het aandeel boven de maxima van de drie bandbreedtes op dit moment al met maximaal 10% verhogen.<sup>8</sup> Dit onderdeel is bij amendement ingevoegd.<sup>9</sup> 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 erin 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 kostentoedelings-systeem dat 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.

<sup>8</sup> Artikel 120, derde lid, van de Waterschapswet.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 601, nr. 18.

### 3.1.5 Voorstel voor bandbreedtes in het kostentoedelingsmodel

De waterschappen verschillen 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 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 2015–2021<sup>1</sup>**

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%
<b>Totaal</b>	<b>35,8%</b>	<b>- 2,3%</b>

<sup>1</sup> Cijfers jaarlijks gepubliceerd door de Waarderingskamer.

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.

Hoewel de economische waarde een redelijke basis is, is er ook sprake van een 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.

Met dit wetsvoorstel wordt ervoor gekozen om ongewenste ontwikkelingen door het gebruik van economische waarde te stoppen. Voor de categorie gebouwd wordt daarom voorgesteld dat verschillende tarieven

gehanteerd moeten worden 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.

Voor de berekening hiervan kunnen de waterschappen bijvoorbeeld gebruikmaken van het overzicht van WOZ-waardeontwikkelingen dat de Waarderingskamer jaarlijks samenstelt.<sup>10</sup> 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

### 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 (€)	Ontwik- keling 2024-2025 (%)	Ontwik- keling 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.

<sup>10</sup> Dit is openbare informatie die te vinden is op de website van de Waarderingskamer [www.waarderingskamer.nl/woz-in-cijfers/marktontwikkeling/](http://www.waarderingskamer.nl/woz-in-cijfers/marktontwikkeling/).

### *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 kostentoe-deling konden beperken. Met het in dit wetsvoorstel opgenomen nieuwe kostentoe-delingsmodel 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 de heffingplichtigen die van de voorzieningen profijt hebben. Dit betreft voorzieningen waarbij het waterschap voor een specifieke groep belanghebbenden een extra inspanning doet.

In de uitvoeringspraktijk van waterschappen blijkt (zoet)wateraanvoer de activiteit te zijn die volgens de waterschappen specifiek profijt kan opleveren voor een bepaalde groep eigenaren van ongebouwde onroerende zaken. 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.<sup>11</sup> 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. Wel gaat het steeds om eigenaren van ongebouwde onroerende zaken. Een aantal mogelijke doelen van wateraanvoer is (niet limitatief) de bestrijding van schade door droogte, verzilting of nachtvorst.

De kosten van wateraanvoer kunnen nu via de watersysteemheffing bij alle belastingbetalers in rekening worden gebracht. Waterschappen kunnen er ook voor kiezen om de kosten via een rechtenheffing (retributie) in rekening te brengen. Het heffen van een retributie kent 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.<sup>12</sup> Dit is gezien de aard van de activiteiten die waterschappen in het kader van het watersysteem-beheer 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 niet naar het ene maar wel naar het andere perceel (of andersom) worden gebracht. Door de eis dat sprake moet zijn van daadwerkelijk gebruik, kan freerider gedrag optreden. Personen

<sup>11</sup> HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111.

<sup>12</sup> HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111.

«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.

### 3.3.1 Tariefdifferentiatie ten behoeve van wateraanvoer als plusvoorziening

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.<sup>13</sup>

Om deze risico's te beperken bij de waterschappen is het voorstel om in de wet vast te leggen dat er sprake kan zijn van een plusvoorziening bij (zoet) wateraanvoer voor een specifieke doelgroep. In de uitwerking is 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 bemaalende gebieden liggen een hoger tarief vast te stellen, en/of voor buitendijks gebied een lager tarief.

<sup>13</sup> A.W. Schep, Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten: Bekostiging van voorzieningen met baatbelasting, grondexploitatiebijdrage, ondernemersfondsen en BIZ-bijdrage (diss. EUR), Delft: Eburon 2012.

In lijn met de huidige wettelijke regeling voor tariefdifferentiaties wordt voorgesteld dat de heffing ook in het geval van wateraanvoerprojecten maximaal 100% hoger kan worden gesteld dan het basistarief voor ongebouwde onroerende zaken. 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) heffingplichtigen 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 in rekening worden gebracht. Wanneer er sprake is van verschillende tariefdifferentiaties voor één voorziening, dan is één draagvlakmeting voor het geheel voldoende. De plusvoorziening wordt alleen gerealiseerd als de meerderheid van de potentieel heffingplichtigen heeft gereageerd op de draagvlakmeting en ten minste twee derde deel daarvan zich vóór de plusvoorziening heeft uitgesproken.

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. 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 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.<sup>14</sup>

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 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.

---

<sup>14</sup> Klimaatakkoord, 28 juni 2019, p. 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».



Sinds 2011 geeft de Unie de Klimaatmonitor Waterschappen uit. De monitor wordt op basis van GHG-protocollen<sup>15</sup> vastgesteld en rapporteert onder andere de klimaatvoetafdruk per waterschap.<sup>16</sup> Uit de Klimaatmonitor Waterschappen 2020 blijkt dat er op dit moment nog geen waterschappen zijn die klimaatneutraal zijn.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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 de uitvoering van de wettelijke taken en kunnen worden bekostigd uit de voor de uitvoering van die taken aangewezen bestemmingsheffingen.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

## 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

<sup>15</sup> GHG staat voor Greenhouse Gas Protocol. Het is een internationale standaard voor de accounting en rapportage van broeikasgassen. Zie [GHGprotocol.org](https://ghgprotocol.org).

<sup>16</sup> De klimaatvoetafdruk is de optelsom van de CO<sub>2</sub>-voetafdruk van het waterschap en de overige broeikasgassen die het waterschap uitstoot.

<sup>17</sup> Arcadis, *Klimaatmonitor waterschappen verslagjaar 2020, 2021*. <https://unievandwaterschappen.nl/publicaties/klimaatmonitor-waterschappen-verslagjaar-2020/>

<sup>18</sup> ESBL, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018, bijlage bij Kamerstukken 2018/19, 35 000 J, nr. 30, bijlage 2.

<sup>19</sup> Vgl. ESBL, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018, p. 12, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 000 J, nr. 30, bijlage 2.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 000 J, nrs. 11 en zie ook nummer 30 voor een reactie op deze motie.

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.<sup>21</sup>

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 inkoop.
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.<sup>22</sup> Voor de situatie in 2020 gaat het om een klimaatvoetafdruk van ongeveer 1,15 Mton CO<sub>2</sub>-equivalenten. Het potentieel aan maatregelen om klimaatneutraal te worden is eveneens bij benadering in beeld gebracht en bedraagt ongeveer 1,3 Mton CO<sub>2</sub>-equivalenten. Er is dus voldoende potentieel om als sector klimaatneutraal te worden.

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. Daarnaast ontstaan er 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

---

<sup>21</sup> Voor het berekenen van de klimaatvoetafdruk hanteren de waterschappen zoveel mogelijk de CO<sub>2</sub>-emissiefactoren zoals deze zijn gepubliceerd op <http://co2emissiefactoren.nl/>. Deze lijst is opgesteld door SKAO, Stimular, Connekt, Milieucentraal en de rijksoverheid om op een uniforme wijze in Nederland CO<sub>2</sub>-uitstoot te berekenen.

<sup>22</sup> Arcadis, *Productieruimte opwekking duurzame energie door waterschappen*, 2022.

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 CO<sub>2</sub>-equivalenten) neerkomt op ongeveer drie keer het primaire energiegebruik van deze taak. Bronnen van uitstoot zijn bijvoorbeeld de energie die een rioolwaterzuiveringsinstallatie (hierna: 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 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup>

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. Het aantrekken van deze stromen naar de hierna: rwzi kan om verschillende redenen 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.

<sup>23</sup> Fosfaatjaarvracht (P-totaal) in het influent (2018), zie Unie van Waterschappen, WAVES, ABF Research.

<sup>24</sup> 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>.

<sup>25</sup> In artikel 122f, tweede lid, onderdeel f, wordt gesproken over fosfor. De termen fosfor (P) en fosfaat (P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>) worden vaak naast elkaar gebruikt in de bodemkunde en bemestingsleer. In feite wordt hetzelfde bedoeld. Fosfor staat voor het chemische element fosfor uit het periodieke systeem. De term fosfaat verwijst naar de kristalvorm waarin P in de bodem voorkomt. Dit wordt veelal gebruikt wanneer er wordt gesproken over bemesting en het mestbeleid.

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 de zuiveringstaak aangepast en de mogelijkheid om voor afvalwaterstromen die separaat worden aangeleverd privaatrechtelijke afspraken over de prijs te maken expliciet opgenomen. 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 mededingings- en staatssteunregels (zie paragraaf 8.4), aan de eisen die de Wet milieubeheer aan een (commerciële) afvalverwerker stelt en aan eventuele vergunningplichten.

### 6.3 IBA's

Door opeenvolgende wetwijzigingen is er onduidelijkheid ontstaan over wat nu precies de reikwijdte van de zuiveringstaak van de waterschappen is. Deze taak kan daardoor 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 paragraaf 6.2.

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 artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet aan te passen. IBA's in beheer bij het waterschap vallen onder de zuiveringstaak.

## 7. Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing

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

### 7.1 Analysemethode vaststellen vervuilingswaarde

De waterschappen heffen de zuiveringsheffing om de kosten te dekken voor het zuiveringsbeheer. Dit betreft voornamelijk het verwerken van afvalwater dat via het openbaar vuilwaterriool op een rwzi wordt afgevoerd. De verontreinigingsheffing wordt geheven voor lozingen van afvalwater op het oppervlaktewater. Waar het lozingen betreft op rijkswateren, wordt deze heffing opgelegd door de Minister van IenW. Dit wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat (hierna: RWS). De verontreinigingsheffing voor de overige wateren wordt opgelegd door de waterschappen.<sup>26</sup> 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 de mate van vervuiling te bepalen, wordt een formule gebruikt die het zuurstofgebruik berekent.<sup>27</sup> Daarnaast kan het aandeel zouten en metalen meegenomen worden in de berekening van het aantal vervuilingseenheden (zie paragraaf 6.1). Dit hoofdstuk ziet 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 arboteknische 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 alleen nog maar plaatsvinden op grond van een uitzonderingspositie in Europese regelgeving.<sup>28</sup> Aangezien het niet mogelijk is om het gebruik van de mens- en milieubelastende stoffen te vermijden bij het

<sup>26</sup> Uitvoering door het Bureau verontreinigingsheffing rijkswateren van Rijkswaterstaat.

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

<sup>28</sup> 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. 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 (REACH) opgenomen. Binnen dit systeem wordt onder de daar beschreven condities het gebruik van bepaalde chemische (voor mens en milieu gevaarlijke of belastende) stoffen toegelaten.

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<sub>b</sub> (Totaal gebonden Stikstof) oftewel N-totaal (Stikstof Totaal)<sup>29</sup> 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 Stowa<sup>30</sup> 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:

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

150

Hierin zijn:

v.e.: vervuilingseenheden

Q: afvalwaterhoeveelheid (m<sup>3</sup>/d)

TOC: totaal organische koolstof (mg/l)

TN<sub>b</sub>: totaal-stikstof (mg/l)

NO<sub>2</sub>: nitriet-stikstof (mg/l)

NO<sub>3</sub>: nitraat-stikstof (mg/l)

#### 7.1.2 Afwijkmogelijkheid

Zoals in paragraaf 7.1.1 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 te wijken als is aangetoond dat de werkelijke CZV/TOC-verhouding van het afvalwater van een bedrijf groter of kleiner is.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 570 XII, nr.103, bijlage II. In de voorstellen wordt de parameter TN<sub>b</sub> (Totaal gebonden Stikstof) benoemd als N-totaal (Stikstof totaal). Hiermee wordt hetzelfde bedoeld.

<sup>30</sup> Stowa, *Vervanging van CZV door TOC*, 1998.

Deze afwijkregeling maakt het mogelijk dat bedrijven die doen blijken dat hun afvalwater een CZV/TOC-verhouding heeft die kleiner is dan 2,5 de lagere vervuilingswaarde die hieruit voortvloeit kunnen toepassen. Daarnaast maakt de afwijkregeling het mogelijk dat wanneer een waterschap of RWS doet blijken 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 deze afwijkregeling is extern advies ingewonnen door de Unie.<sup>31</sup> 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 de afwijkregeling 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 m<sup>3</sup> ingenomen water wordt daartoe vermenigvuldigd met een afvalwatercoëfficiënt. Bedrijven waarvoor de vervuilingswaarde met deze tabel bepaald wordt, worden «tabelbedrijven» genoemd. In artikel 2 van het Besluit vervuilingswaarde ingenomen water 2009 (hierna: Bviw 2009) is voor een aantal benoemde bedrijfscategorieën de vervuilingswaarde per m<sup>3</sup> ingenomen water vastgesteld. Aan de hand van deze tabel in het Bviw 2009 kan de vervuilingswaarde per m<sup>3</sup> ingenomen water op eenvoudige wijze worden afgeleid.

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

---

<sup>31</sup> Van den Bosch & Partners, *Advies afwijkprotocol Unie van Waterschappen*, 2020.



### 7.2.1 Nieuwe werkwijze «tabelbedrijven»

Dit heeft ertoe geleid dat een eenvoudiger benadering wordt voorgesteld. Bestaande bedrijven<sup>32</sup> die nu de afvalwatercoëfficiënt hebben die gelijk is aan het gemiddelde van huishoudens (kortweg genoemd klasse 8) blijven deze behouden.

Voor bestaande 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 dat bij het bepalen van de afvalwatercoëfficiënt het vertrekpunt is dat deze gelijk is aan het gemiddelde van huishoudens (klasse 8). Er kan echter nog steeds een andere coëfficiënt dan klasse 8 op het specifieke bedrijfsafvalwater worden toegepast. Een voorwaarde hiervoor is dat de heffingplichtige, RWS of een waterschap deze afwijkende coëfficiënt heeft doen blijken.

### 7.2.2 Andere coëfficiënt dan klasse 8

In het Bviw 2009 staat welke meetinspanning er verricht moet worden om de vervuilingsswaarde per m<sup>3</sup> 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 blijft bestaan. Er wordt dan een individuele coëfficiënt vastgesteld. De meeste heffingplichtigen 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. Het meten, bemonsteren en analyseren 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.

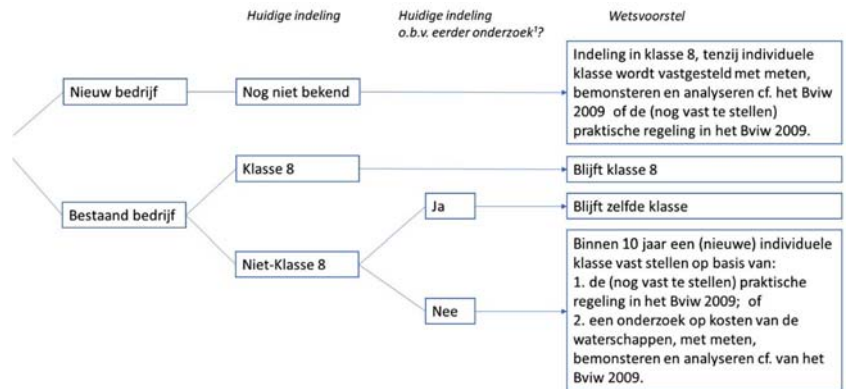
Daarom wordt voorgesteld dat er voor tabelbedrijven met een aanslag voor minder dan 50 v.e. en in bepaalde gevallen zoals bij het ontbreken van toereikende meetvoorzieningen een alternatieve methode komt om te bepalen wat de coëfficiënt is. De uitgangspunten hiervan zijn:

- De heffingsambtenaar stelt de coëfficiënt vast.
- Er wordt aan het Bviw 2009 een regeling toegevoegd voor onder andere bedrijven met minder dan 50 v.e. om de coëfficiënt vast te stellen.
- De coëfficiënt wordt vastgelegd in de belastingaanslag (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 ((meten), bemonsteren en analyseren) van het Bviw 2009.

De wijzigingen voor «tabelbedrijven» kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:

---

<sup>32</sup> Het gaat om bestaande bedrijven waar de vervuilingsswaarde is vastgesteld onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel.



<sup>1</sup> Met eerder onderzoek wordt het onderzoek bedoeld door middel van meten, bemonsteren en analyseren zoals beschreven in het Bvwi 2009 dat heeft geleid tot vaststelling van een eigen afvalwatercoëfficiënt. Deze coëfficiënt kan gelijk zijn aan een bedrijfstakcoëfficiënt.

## 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 de heffingplichtigen 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, derde lid, onderdeel c, en vijfde lid, van de Waterschapswet (artikel I, onderdeel I).

### 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 heffingsobject. Deze elementen dienen zoveel mogelijk in de wet in formele zin te worden geregeld.<sup>33</sup> De verontreinigingsheffing die is opgenomen in de Waterwet wordt niet alleen opgelegd door waterschappen voor regionale wateren. Als het gaat om lozings op rijkswa-

<sup>33</sup> Kamerstukken II 1978/79, 15 575, nr. 3, p. 4–5,  
Kamerstukken II 1979/80, 15 575, nr. 10 en  
Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 61.

teren dan wordt de verontreinigingsheffing opgelegd door de Minister van IenW (uitgevoerd door RWS).<sup>34</sup> 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 (de zogenaamde afwijkregeling). Bij de afwijkregeling kan het zowel gaan om een afwijkmogelijkheid naar beneden als naar boven. Omdat een afwijking naar boven mogelijk is zijn de uitgangspunten van deze afwijkregeling opgenomen in de Waterwet. Bij een CZV/TOC verhouding die hoger is dan 3,5 of lager dan 2,5 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.<sup>35</sup> 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 de afwijkregeling, 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 kostendelen 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.

---

<sup>34</sup> Artikel 7.2 van de Waterwet.

<sup>35</sup> Vgl. Kamerstukken 2008/09, 31 858, 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 rechtspraak<sup>36</sup> 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. De regulering moet 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 heffingen zullen 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 afwijkregeling 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 de afwijkregeling 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 de afwijkregeling sprake kan zijn van willekeur is juridisch advies ingewonnen.<sup>37</sup> 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 «lawful» en komt daarmee in strijd met artikel 1 EP EVRM.<sup>38</sup> In het Fierensmarge arrest<sup>39</sup> bepaalt de Hoge Raad dat een forfaitaire bepaling er niet voor zorgt dat een effectieve betwisting niet meer mogelijk is. Ook

<sup>36</sup> 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).

<sup>37</sup> Van den Bosch & Partners, *Advies afwijkprotocol Unie van Waterschappen*, 2020.

<sup>38</sup> HR 22 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1943, r.o. 3.4.2.

<sup>39</sup> HR 22 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1943.

de afwijkregeling is niet in strijd met artikel 1 EP EVRM nu dit juist bijdraagt aan de rechtvaardiging van het forfait. De afwijkregeling 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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> 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 alleen nog maar plaatsvinden op grond van een uitzonderingspositie die is opgenomen in de REACH-verordening.<sup>42</sup> 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 de

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Stowa, *Vervanging van CZV door TOC*, 1998.

<sup>42</sup> 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).

afwijkregeling wordt beoogd om grotere verschuivingen bij individuele bedrijven weg te nemen.

Dat een forfaitaire bepaling is toegestaan blijkt uit de jurisprudentie.<sup>43</sup> Ook blijkt daaruit dat een forfait met een zekere ruwheid op zich niet in strijd is met het EVRM.<sup>44</sup> Wel moet voor de rechtvaardiging van het forfait worden voorkomen dat meetbedrijven een aanzienlijk te hoge of te lage heffing gaan betalen. De afwijkregeling 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 oplegt<sup>45</sup> 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 de afwijkregeling, om een belastingaanslag.

#### 8.4 Mededinging en staatssteun

In dit wetsvoorstel worden wijzigingen voorgesteld waarbij waterschappen regels over mededinging en staatssteun in acht moeten nemen, omdat zij economische activiteiten verrichten.

Bij het in rekening brengen van de kosten voor het zuiveren van separate afvalwaterstromen zullen afspraken over de prijs worden gemaakt met marktpartijen (artikel I, onderdeel K, onder 2). Het waterschap kan voor deze activiteiten worden gezien als onderneming. Zij moeten daarom voldoen aan de mededingings- en staatssteunregels.

Voorgesteld wordt ook artikel 122d, vijfde lid, onderdeel d, van de Waterschapswet (artikel I, onderdeel K, onder 1) uit te breiden door toe te voegen dat naast subsidies ook andere uitgaven uit de heffingen mogelijk zijn ter beperking van de afvoer van hemelwater op een zuiveringstechnisch werk. Te denken valt aan (mede)investeringen van maatregelen die de hoeveelheid regenwater op de riolering of een zuiveringstechnisch werk

<sup>43</sup> HR 22 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1943, r.o. 3.4.5.

<sup>44</sup> 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 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).

<sup>45</sup> 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.

verminderen. Bij het doen van die uitgaven kan worden samengewerkt met marktpartijen. Ook hier spelen dan mogelijk de mededingings- en staatssteunregels. Waterschappen zullen dit per geval moeten beoordelen en bezien of deze regelgeving van toepassing is.

Ook bij het klimaatneutraal worden, door het opwekken van duurzame energie ter compensatie van broeikasgassen, moeten waterschappen de mededingingsregels in acht nemen (artikel I, onderdeel K, onder 1, en onderdeel D). Allereerst is het van belang op te merken dat waterschappen de vrijheid hebben om hun wettelijke taak zo optimaal mogelijk te vervullen.<sup>46</sup> Dit betekent bijvoorbeeld dat waterschappen zich, ook nu al, bezighouden met duurzame energieprojecten om energieneutraal te worden. Een dergelijk project dat binnen de wettelijke taak valt kan een waterschap realiseren in samenwerking met marktpartijen en energieleveranciers. Ook kunnen waterschappen duurzame energie terugleveren aan derden, zoals het openbare net of aan bedrijven via het openbare net. Bij deze activiteiten kunnen waterschappen te maken krijgen met mededingings- en staatssteunregels. Bij het verduidelijken van de mogelijkheid om klimaatneutraal te worden, zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel, gelden deze regels eveneens.

In al deze gevallen gelden voor de waterschappen de mededingingsregels, waaronder hoofdstuk 4b van de Mededingingswet (ook bekend als de Wet markt en overheid). Volgens hoofdstuk 4b van de Mededingingswet wordt bijvoorbeeld minimaal de integrale kostprijs in rekening gebracht. Bij het niet in achtnemen van deze regel kan sprake zijn van staatssteun in de zin van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Voor waterschappen is een handreiking beschikbaar op het gebied van mededinging en staatssteun.<sup>47</sup>

Waterschappen kunnen bij het opwekken van duurzame energie overigens ook te maken krijgen met aanbestedingsregels en schaarse rechten, ook daarvoor is een handreiking beschikbaar.<sup>48</sup> Waterschappen kunnen gebruikmaken van deze handreikingen om conform de regels op voornoemde gebieden te handelen.

## 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.<sup>49</sup>

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

---

<sup>46</sup> ESBL, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018, p. 5, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 000 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.

<sup>47</sup> Berenschot, *Juridische handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen*, 2017.

<sup>48</sup> Unie van Waterschappen, *Handreiking aanbesteden en schaarse rechten duurzame energieprojecten*, 2021.

<sup>49</sup> 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.

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 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 wat betreft uitvoerbaarheid. Allereerst zal een waterschap goed moeten kunnen beargumen-teren 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 heffingplichtigen) 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.<sup>50</sup>

Hoewel heffingplichtigen 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 ervoor 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.

---

<sup>50</sup> Berenschot, *Evaluatie Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ)*, 2012.

### 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 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 zal dit met name extra uitvoeringslasten veroorzaken voor die stromen waarvoor 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.<sup>51</sup> 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.

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

<sup>51</sup> Rijkswaterstaat, Laboratorium-evaluerend onderzoek, 2022.

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 een overgangstermijn van tien jaar geboden. Daarnaast zal er onder andere 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 heffingplichtigen 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 heffingplichtigen. 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 kostentoedelingsystematiek.

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;<sup>52</sup>
- 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 kostentoedelingsystematiek 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.

---

<sup>52</sup> 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 in 2022.

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.

**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

Waterschap	Eenpersoonshuishouden koop			Meerpersoonshuishouden koop		
	Huidig	Laagste	Hoogste	Huidig	Laagste	Hoogste
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 voorafging 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 lastendeling tegemoet kunnen zien. Zoals 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 klimaatneutraliteit» 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 terugverdientijd 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 heffingplichtigen. 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 vaak lager dan voor afvalwater dat via het openbaar vuilwaterriool is aangeleverd.

#### *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).<sup>53</sup> 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 wijzigen 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

<sup>53</sup> Vgl. Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 3, p. 29 t/m 31.

worden opgelegd zijn de WOZ-gegevens nodig van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken. Deze gegevens worden door de gemeente 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.<sup>54</sup> 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 Raad<sup>55</sup> en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State<sup>56</sup> 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. 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,<sup>57</sup> 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, van de 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

<sup>54</sup> Vgl. Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 3, p. 29 t/m 31.

<sup>55</sup> HR 30 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3173.

<sup>56</sup> ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188.

<sup>57</sup> 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.

gesloten stelsel van artikel 26 Awr, waarin is bepaald dat enkel tegen belastingaanslagen of een voor bezwaar vatbare beschikking beroep openstaat bij de bestuursrechter.<sup>58</sup>

### *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 één 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.<sup>59</sup>

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.<sup>60</sup> 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.

---

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> HR 30 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3173.

<sup>60</sup> 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)
- VNO-NCW/ 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 kosten-toedeling 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 profijthebbende 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 dit 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 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](http://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 (VEH), LTO Nederland, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB);
- 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. In 2009 is er namelijk bewust voor gekozen om economische waarde leidend te laten zijn bij de verdeling van kosten. Met het onderhavige wetsvoorstel is de wijze waarop de kosten worden toegedeeld opnieuw bezien. Dit heeft ertoe geleid dat de kostentoedeling voortaan op andere gronden wordt gedaan. Door ook te corrigeren voor de waardestijging van de woningen in het verleden zou een vorm van terugwerkende kracht worden verleend aan deze bepaling. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid moet met het verlenen van terugwerkende kracht terughoudend worden omgegaan als dit belastend is. Voor de categorie niet-woningen zou dit inderdaad belastend zijn.<sup>61</sup> Gezien de eerder gemaakte bewuste afweging voor dit systeem, de rechtszekerheid die van belang is bij (fiscale) maatregelen en de grote lastenverschuiving «ex post» naar de categorie niet-woningen wordt het hier niet wenselijk geacht ontwikkelingen uit het verleden om te buigen.

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.

---

<sup>61</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nr. 2.

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, zie in dit verband paragraaf 8.4.

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 tegemoetgekomen met de afwijkregeling. 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 heffingplichtigen. 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.

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 heffingsplichtigen 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 ingezetenenandeel 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.<sup>62</sup> 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 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.<sup>63</sup> 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

<sup>62</sup> Zie ook Van den Bosch & Partners, *Onderzoek uitwerken opties maatwerk aanpak en (fiscaal-) juridische consequenties*, 2016, p. 3.

<sup>63</sup> Zie ook Kamerstukken II 1998/99, 26 367, nr. 3, p. 3 en nr. 5, p. 6, Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, p. 58 en ESBL, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018, p. 20 t/m 23, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 000 J, nr. 30, bijlage 2.

waterschap valt onder de zuiveringstaak. Artikel 122d, tweede lid, onderdelen a en b, van de Waterschapswet bieden ook de mogelijkheid om degene die afvalwater separaat afvoert aan de zuiveringsheffing te onderwerpen.<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup>

Zoals in paragraaf 6.2 van het algemeen deel van de toelichting is vermeld bestaat de zuiveringstaak uit 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.<sup>66</sup>

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

<sup>64</sup> Zie voor artikel 122d, tweede lid, onderdeel a, Hof 's-Gravenhage 4 juni 1992, ECLI:NL:GHSGR:1992:AS3088. Zie voor artikel 122d, tweede lid, onderdeel b, 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 heffingplichtigen afzonderlijk.

<sup>65</sup> Bijvoorbeeld: 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, 23 603, nr. 3, p. 6 en zie ook Kamerstukken II 2000/01, 27 615, 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 afvalwater, waaronder relatief schone afvalwaterstromen (zoals hemelwater). Hetgeen in de praktijk al het geval was (Kamerstukken II 2005/06, 30 578, 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).

<sup>66</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 578, nr. 3, p. 9 en 10.

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, zie paragraaf 8.4 van de memorie van toelichting. 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.<sup>67</sup>

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 onder andere 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 bijvoorbeeld om illegaal afvoeren op de riolering, ook dan is er een plicht tot betaling van de zuiveringsheffing.

Ten slotte zijn enkele begripsomschrijvingen in artikel 122c van de Waterschapswet aangepast op bovenstaande. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 1, onderdeel J.

*Artikel 1, onderdelen B en C (wijziging artikelen 12 en 116 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 1, 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 1, 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

<sup>67</sup> 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).

specifieke taken. Kosten moeten in voldoende mate in verband staan met de taakuitoefening, anders mogen deze kosten niet in de heffingen worden verdisconteerd.<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup>

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.<sup>70</sup> Als het gaat om de kosten voor het opwekken van extra hernieuwbare energie door waterschappen om de uitstoot van broeikasgassen<sup>71</sup> 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 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 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).

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> ESBL, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018, p. 5, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 000 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.

<sup>70</sup> ESBL, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 000 J, nr. 30, bijlage 2.

<sup>71</sup> Voor waterschappen gaat het om de volgende broeikasgassen: kooldioxide (CO<sub>2</sub>), methaan (CH<sub>4</sub>) en distikstofoxide (N<sub>2</sub>O).

Voor de wijze waarop het primaire energiegebruik wordt bepaald zullen bij ministeriële regeling regels 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 heffingsplichtig 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 heffingsplichtig. 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 heffingsplichtig 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 opgenomen om de in het tweede lid opgenomen maximale percentages van het kostendeel voor ingezetenen met 10% te verhogen. Dit artikellid is bij amendement ingevoegd.<sup>72</sup> 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».<sup>73</sup> 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

<sup>72</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 601, nr. 18.

<sup>73</sup> ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2669, r.o. 2.7.1.

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 heffingsplichtigen. 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:  $0,0029317 * (A^{0,7414854})$   
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:  $0,0000224 * (B^{1,1938609})$   
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 de paragrafen 3.1.4 en 3.1.5 van het algemeen deel van deze toelichting. Waterschappen die gebruik maken van deze mogelijkheid zullen dit in de kostentoedelingsverordening motiveren.<sup>74</sup>

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,

<sup>74</sup> 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 Rijcken, *Onderzoek wendbaarder belastingstelsel waterschappen*, 2021 p.17.

maar opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. In deze maatregel zal per gebiedskenmerk 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 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)*

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. Artikel 121, eerste lid, onderdeel d, wordt daarop aangepast.

Het nieuw voorgestelde artikel 121, 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.

De andere wijzigingen in onderdeel H betreffen enkele technische correcties.

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 bij alle heffingplichtigen in rekening worden gebracht 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.<sup>75</sup>

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

<sup>75</sup> HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111.



elektronisch kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk achten, waarbij een opkomst- en een uitkomstdrempel van toepassing zijn.

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

Toegevoegd wordt een begripsbepaling voor hernieuwbare energie en primair 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 als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer. Dat is huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater. De begripsbepaling van afvoeren wordt aangepast aan de wijziging 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.<sup>76</sup> Het voorgestelde vijfde lid, 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:

<sup>76</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 601, nr. 6.

- de stof in zijn geheel niet wordt onderworpen aan de heffing (onder 1°);
- een bepaald aantal vervuilingseenheden, waarin de vervuilingswaarde van die stof wordt uitgedrukt, niet wordt onderworpen aan de heffing (onder 2°). 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°). 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.<sup>77</sup> 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 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.<sup>78</sup>

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

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> Kamerstukken 2008/09, 31 858, nr. 3, p. 12.

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 tweeënhalf of hoger dan drieënhalf zal geen volledige correctie plaatsvinden. De vastgestelde werkelijke verhouding zal worden gedeeld door tweeënhalf onderscheidenlijk drieënhalf 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.

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  $m^3$  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 ( $0,023 \text{ v.e./m}^3$ ).

Van de vaste afvalwatercoëfficiënt behorende bij klasse acht kan worden afgeweken indien de heffingplichtige of de heffingsambtenaar doet blijken 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 ( $<50 \text{ v.e.}$ ) en gevallen waarin noodzakelijke maatregelen 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).

In artikel 122k, vierde lid, van de Waterschapswet kan in bepaalde gevallen de tabel ook worden toegepast voor bedrijven met meer dan 1000 vervuilingseenheden. Het uitgangspunt dat de afvalwatercoëfficiënt behorende bij klasse 8 van toepassing is, tenzij blijkt dat een andere coëfficiënt van toepassing is geldt ook in die gevallen.

*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.<sup>79</sup> 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.

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./m<sup>3</sup>) als standaard te nemen voor het vaststellen van de vervuilingsswaarde. 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 Bviiw 2009 opgenomen tabel.
- De afvalwatercoëfficiënt behoort niet bij klasse acht.

<sup>79</sup> HR 30 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3173.

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 Bviw 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 m<sup>3</sup> ingenomen water (artikelen 4, zesde lid, onderdeel d, en 5 Bviw 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 m<sup>3</sup> 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**

### *Onderdeel A*

Het betreft een technische correctie.

### *Onderdeel B*

#### *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.<sup>80</sup>

#### *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 met betrekking tot de Waterschapswet 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.

#### **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,  
M.G.J. Harbers

---

<sup>80</sup> Vgl. Kammerstukken II 2008/09, 31 858, nr. 3, p. 34.