

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding	3
2. Aanleiding	3
3. Versterken toepassing profijtbeginsel.....	4
3.1. <i>Kostentoedeling watersysteemheffing</i>	4
3.1.1. <i>Invloed waarde van infrastructuur</i>	5
3.1.2. <i>Tariefverloop</i>	6
3.1.3. <i>Lastenverdeling binnen de categorie gebouwd</i>	7
3.1.4. <i>Nieuw model voor kostentoedeling bij de watersysteemheffing</i>	7
3.1.5. <i>Werking nieuw kostentoedelingsmodel</i>	7
3.1.6. <i>Voorstel voor bandbreedtes in het kostentoedelingsmodel</i>	8
3.1.7. <i>Voorstel voor gelijkmatige lastenverdeling in de categorie gebouwd</i>	9
3.2. <i>Beperken tariefdifferentiatie wegen</i>	11
3.3. <i>Bekostiging van plusvoorzieningen voor een specifieke groep</i>	11
3.3.1. <i>Wateraanvoer als plusvoorziening</i>	12
4. Bijdrage aan klimaatadaptatie.....	13
4.1 <i>Hemelwaterafvoer</i>	13
5. Bijdrage aan de energietransitie.....	13
5.1 <i>Klimaatneutraliteit</i>	13
5.2 <i>Begrenzing</i>	14
6. Bijdrage aan een meer circulaire economie	16
6.1 <i>Inspelen op waardevol afvalwater</i>	16
6.2. <i>Afspraken mogelijk maken over separate afvalwaterstromen</i>	16
7. Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing.....	17
7.1. <i>Analysemethode vaststellen vervuilingswaarde</i>	17
7.1.1. <i>Voorstel nieuwe parameters</i>	18
7.1.2. <i>Afwijkmogelijkheid</i>	18
7.2. <i>Toepassing tabel afvalwatercoëfficiënten</i>	19
7.2.1. <i>Nieuwe werkwijze 'tabelbedrijven'</i>	19
7.2.2. <i>Aantonen andere coëfficiënt dan klasse 8</i>	19
8. Verhouding tot hoger recht.....	20
8.1 <i>Algemene verordening gegevensbescherming</i>	20
8.2 <i>Artikel 1 EP EVRM</i>	21
8.2.1. <i>Bij wettelijk voorschrift voorzien</i>	21
8.2.2. <i>Gerechtvaardigd algemeen belang</i>	21
8.2.3. <i>Redelijk evenwicht (fair balance)</i>	21
8.2.4. <i>Toereikende procedurele waarborgen</i>	22
9. Regeldruk	22
10. Uitvoering	23

10.1. Versterken toepassing profijtbeginsel	23
10.1.1. Voorstel nieuwe kostentoedelingsmethode.....	23
10.1.2. Voorstel tariefdifferentiatie t.b.v. gelijkmatige lastenverdeling in de categorie gebouwd	23
10.1.3. Voorstel tariefdifferentiatie t.b.v. separaat belasten plusvoorzieningen.....	23
10.2. Bijdrage aan klimaatadaptatie	24
10.3. Bijdrage aan de energietransitie	24
10.4. Bijdrage aan een meer circulaire economie	24
10.5. Oplossen Knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing.....	24
10.5.1. Nieuwe analysemethode en parameters vaststellen vervuilingswaarde	24
10.5.2. Nieuwe werkwijze 'tabelbedrijven'	24
11. Financiële gevolgen	25
11.1. Versterken toepassing profijtbeginsel	25
11.2. Bijdrage aan klimaatadaptatie	27
11.3. Bijdrage aan de energietransitie	27
11.4. Bijdrage aan een meer circulaire economie	27
11.4.1 Korting in de heffing bij fosfaatruigwinning.....	27
11.4.2. (Prijs)afspraken mogelijk maken over separate afvalwaterstromen.....	27
11.5. Oplossen Knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing.....	27
11.5.1. Nieuwe analysemethode vaststellen vervuilingswaarde	27
11.5.2. Tabel afvalwatercoëfficiënten	27
12. Evaluatie	28
13. Advies en consultatie	28
13.1. Inbreng belanghebbenden.....	28
13.2. MKB-toets.....	28
13.3. Internetconsultatie.....	29
13.3. Interbestuurlijke consultatie	29
14. Inwerkingtreding	29
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	30

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel wijzigt de Waterschapswet en de Waterwet. Het wetsvoorstel beoogt allereerst het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing beter toe te passen. Voorgesteld wordt om ten behoeve hiervan de kostentoedelingsmethode aan te passen en voor specifieke voorzieningen separate bekostiging mogelijk te maken. Daarnaast heeft het wetsvoorstel als doel ruimte te geven aan een aantal ontwikkelingen:

1. Bijdrage aan klimaatadaptatie door de mogelijkheden voor waterschappen uit te breiden om de hoeveelheid hemelwater op een zuiveringstechnisch werk te verminderen.
2. Bijdrage aan de energietransitie door waterschappen de mogelijkheid te geven extra duurzame energie op te wekken om zo klimaatneutraal te worden.
3. Bijdrage aan een circulaire economie door enerzijds de mogelijkheid van waterschappen om een korting te geven op waardevol afvalwater duidelijker in de wet op te nemen en anderzijds de mogelijkheid op te nemen om voor afvalwater dat niet via de riolering op een zuiveringstechnisch werk wordt gebracht een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten in plaats van het heffen van zuiveringsheffing.

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

2. Aanleiding

Het waterbeheer in Nederland wordt geconfronteerd met een groot aantal ontwikkelingen. Klimaatverandering zorgt voor nieuwe uitdagingen omdat het leidt tot zeespiegelstijging, nu eens hogere en dan juist weer lagere rivieraanvoer, droogte en toegenomen wateroverlast. Dit zal een grote impact hebben op zowel de zorg voor het watersysteem als van de zorg voor het zuiveren van afvalwater door de waterschappen. Verder willen en kunnen de waterschappen een bijdrage leveren aan de energietransitie en de circulaire economie.

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 methode die geïntroduceerd was met deze wet om de kosten over de betalende groepen te verdelen, de 'kostentoedeling', diverse onbedoelde effecten had. In hoofdstuk 3 wordt hier uitgebreider op ingegaan.

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Versterken toepassing profijtbeginsel

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

3.1. Kostentoedeling watersysteemheffing

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

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

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

Als een categorie een relatief hoge economische waarde kent, leidt dit in het stelsel zoals we dat op dit moment kennen automatisch tot een hoge bijdrage door de 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. Want het enkele feit dat de waarde van een categorie toe- of

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

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

afneemt, wil niet zeggen dat er meer of minder profijt bij de waterschapsvoorzieningen is. De huidige praktijk laat op verschillende onderdelen zien dat het hanteren van waarde als relevant gegeven voor de kostentoedeling niet geschikt is: het profijt bij waterschapsvoorzieningen wordt er niet goed mee uitgedrukt.

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

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

3.1.1. Invloed waarde van infrastructuur

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

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

Op 1 december 2009 zijn de effecten van dit aspect van de huidige wetgeving, besproken in de Tweede Kamer.⁵ Bij de introductie van die wet werd uitgegaan van een lastendaling van €56 miljoen per jaar, voor de agrarische sector (48,2%). Bij de evaluatie in 2009 bleek dat weliswaar sprake was van een lastendaling, maar dat die daling minder groot was dan ten tijde van het wetsvoorstel geprognostiseerd. 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 waardoor hier deels aan tegemoet gekomen werd.⁶ Zeven waterschappen kregen hierdoor de mogelijkheid om voor 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 oplossing. Hieronder wordt de problematiek en de werking van het amendement geïllustreerd met een concreet voorbeeld van een waterschap.

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

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

Box 1. Voorbeeld tariefstijging door nieuwe infrastructuur

Tarief ongebouwd 2018-2019 waterschap Brabantse Delta

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

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

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

Om het effect van dit toegenomen kostenaandeel op het standaardtarief ongebouwd te verminderen, verhoogde het waterschap de tariefdifferentiatie voor wegen van 250% in 2018 naar 300% in 2019. Dit wil zeggen dat eigenaren van wegen 300% mee 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 de tariefontwikkeling gelijke tred behoort te houden 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. 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 2015-2021⁷

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

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

3.1.4. 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.

3.1.5. Werking nieuw kostentoedelingsmodel

Het voorstel brengt *geen* verandering in de wijze waarop de kosten toegedeeld worden aan het solidariteitsdeel dat door de ingezetenen wordt opgebracht. Net als in het huidige model wordt het

⁷ Cijfers jaarlijks gepubliceerd door de Waarderingskamer

kostenaandeel van de ingezetenen bepaald aan de hand van de bevolkingsdichtheid in het waterschapsgebied:

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

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

Waterschappen kunnen het aandeel boven de maxima van de drie bandbreedtes met maximaal 10% verhogen. Nieuw in dit wetsvoorstel is dat dit gemotiveerd moet worden aan de hand van gebiedskenmerken in het waterschap. Daarmee wordt aan belastingbetalers inzicht geboden waarom de categorie ingezetenen meer of minder kosten krijgt toebedeeld.

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

Het gebiedskenmerk 'oppervlakte per 1000 inwoners' zorgt ervoor dat de ongelijkmatige lastenontwikkeling die het huidige model veroorzaakt niet verder doorgroeit. Hiermee wordt toegewerkt naar een kostentoedelingsystematiek die beter aansluit op de gebiedskenmerken en de inspanningen van het waterschap. Hieronder wordt beschreven hoe verder invulling wordt gegeven aan het profijtbeginsel.

3.1.6. Voorstel voor bandbreedtes in het kostentoedelingsmodel

De waterschappen verschillen voor wat betreft gebiedskenmerken, opgaves en wijze van taakuitoefening onderling van elkaar. Dit valt niet goed in één standaardformule te vatten. 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 af te wijken van de modelmatige berekening die voortkomt uit de kenmerken natuurdichtheid en ongebouwde dichtheid. Deze 25% is gekozen om te voorkomen dat er gedwongen grote verschuivingen plaats moeten vinden ten opzichte van de huidige kostentoedeling. In de motivering worden de waterschapsbesturen geacht om expliciet de gebiedskenmerken van het waterschap mee te wegen in de kostentoedeling. 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. Deze aspecten zullen de richting bepalen van een eventuele lastenverschuiving.

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) de hoeveelheid primaire en secundaire waterkeringen,

veel inzet op peilbeheer of vrij afstromend, bijdragen in natura als onderhoud en 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.

3.1.7. 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. Omdat dit voor de belastingheffing op gebouwd onroerend goed de gangbare heffingsmaatstaf is, blijft dit de WOZ-waarde. 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. Voor dat instandhoudingsbelang vormt de waarde in het economische verkeer een grondslag die een zekere relatie heeft met het profijt: naarmate de economische waarde groter is, is ook het belang van instandhouding ervan groter.

Hoewel de economische waarde op zich dus een redelijke basis is, is er ook sprake van een mogelijk onredelijk effect. De laatste jaren is er sprake van aanzienlijke verschillen in de waardeontwikkeling van woningen aan de ene kant en niet-woningen (bedrijfspannen) aan de andere kant. Deze verschillen in waardeontwikkeling hebben ertoe geleid dat er een lastenverschuiving van de bedrijven naar woningeigenaren heeft plaatsgevonden. Voorgesteld wordt om waterschappen de ruimte te geven om te beoordelen of het gewenst is de gevolgen van het verschil in waardeontwikkeling tussen woningen en niet-woningen voor de waterschapsbelasting te dempen en daarmee de lastenverschuiving te beïnvloeden. Hiervoor krijgen zij de mogelijkheid om binnen bepaalde kaders voor woningen en niet-woningen verschillende tarieven te hanteren.

De mate waarin tarieven mogen verschillen wordt begrensd door het verschil in waardeontwikkeling tussen woningen en niet-woningen in het desbetreffende waterschap. Voor de berekening hiervan gaan de waterschappen gebruik maken van het overzicht van WOZ-waardeontwikkelingen dat de Waarderingskamer jaarlijks samenstelt. Op basis van deze ontwikkelingen per gemeente kan het waterschap vervolgens gewogen gemiddelde waardeinstijgingen voor woningen en voor niet-woningen voor zijn beheergebied berekenen. De verhouding tussen deze twee gemiddelden wordt vervolgens gebruikt voor het bepalen van het maximum van de tariefdifferentiatie gebouwd. De ontwikkeling vanaf de peildatum geeft steeds de ruimte weer. 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 maximale tariefdifferentiatie berekend kan worden. De gebruikte cijfers zijn fictief.

Box 2. Illustratie werking tariefdifferentiatie gebouwd

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

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

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

Scenario 1: Ontwikkeling lastendruk zonder toepassing tariefdifferentiatie

Voor dit scenario zijn de basisgegevens als volgt:

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

Wanneer het waterschapsbestuur in 2025 geen gebruik zou maken van de tariefdifferentiatie gebouwd, zou de lastendruk zich bij de gemiddelde landelijke ontwikkeling van de waarde van de woning en het bedrijfspand als volgt ontwikkelen.

	Waarde 2024 (€)	Waarde 2025 (€)	Lasten 2024 (€)	Lasten 2025 (€)	Ontwikkeling 2024-2025 (%)	Ontwikkeling 2024-2025 (€)
Woning	325.000	351.000	136,4843	141,8532	4%	5
Niet-woning	500.000	510.000	209,9759	206,1115	-2%	-4

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

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

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

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 mogen differentiëren: $1,08/1,02 = 1,059$. Het tarief voor niet-woningen mag dus maximaal 5,9% hoger worden 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: $(53,8\text{mln} \cdot 0,838) / 112,5\text{mld} = 0,0401\%$.

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

De volgende tabel laat het effect daarvan zien. Dit is dus het effect bij maximale toepassing van de tariefdifferentiatie; een waterschapsbestuur zou ook voor een lager 'opslagpercentage' voor het 'tarief gebouwd bedrijven' kunnen kiezen en natuurlijk ook kunnen afzien van het toepassen van de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie.

	Waarde 2024 (€)	Waarde 2025 (€)	Lasten 2024 (€)	Lasten 2025 (€)	Ontwikkeling 2024-2025 (%)	Ontwikkeling 2024-2026(€)
Woning	325.000	351.000	136,4843	140,5788	3%	4,094529364
Niet-woning	500.000	510.000	209,9759	216,2751	3%	6,299275945

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

Waterschappen zullen niet worden verplicht om de tarieven te differentiëren. Het gaat om een facultatieve voorziening. Het bestuur van een waterschap kan daarmee zelf een gemotiveerde bestuurlijke afweging maken om de tariefdifferentiatie al dan niet toe te passen.

3.2. Beperken tariefdifferentiatie wegen

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

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

3.3. Bekostiging van plusvoorzieningen voor een specifieke groep

Om het profijtbeginsel beter toe te passen hebben de waterschappen behoefte aan de mogelijkheid om de kosten van zogenaamde 'plusvoorzieningen' in rekening te brengen bij die belastingplichtigen die van de voorzieningen profijt hebben. Dit betreft voorzieningen waarbij het waterschap voor een specifieke groep belanghebbenden een extra inspanning doet. Met een belasting die zijn grondslag vindt in het belang van een bepaalde groep is al ervaring opgedaan bij gemeenten. Bij gemeenten heeft dit de vorm gekregen van de (separate) baatbelasting op grond van artikel 222 van de Gemeentewet:

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

Daarbij is gebleken dat het onderbouwen van deze heffing complex is. Zowel de onderbouwing van 'de baat' als de onderbouwing van de kosten van de voorziening blijken kwetsbaar in procedures. Daardoor lopen gemeenten juridische en financiële risico's bij het bekostigen van voorzieningen door middel van de Baatbelasting.⁸

Om deze risico's te beperken bij de waterschappen is het voorstel om in de wet vast te leggen wanneer sprake kan zijn van een plusvoorziening. Daarnaast wordt ervoor gekozen om aan te

⁸ Zie A.W. Schep (2012), Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten: Bekostiging van voorzieningen met baatbelasting, grondexploitatiebijdrage, ondernemersfondsen en BIZ-bijdrage (diss. EUR), Delft: Eburon 2012.

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.

3.3.1. Wateraanvoer als plusvoorziening

In de uitvoeringspraktijk van waterschappen blijkt (zoet)wateraanvoer de activiteit te zijn die volgens de waterschappen specifiek profijt kan opleveren voor een bepaalde groep. Voorts blijkt uit jurisprudentie dat wateraanvoer een activiteit is die onder de taakuitoefening van het waterschap valt, maar dat dit niet in alle gevallen een verplichte activiteit is.⁹ Daarmee kan dit worden aangemerkt als extra inspanning. Het wetsvoorstel is daarom specifiek gericht op de 'plusvoorziening' wateraanvoer.

De reden voor het aanvoeren van water kan verschillend zijn en daarmee kan ook de groep belanghebbenden bij de voorziening verschillend zijn. Een aantal mogelijke doelen van wateraanvoer is (niet limitatief) de bestrijding van schade door droogte, verzilting of nachtvorst en het voorkomen van hittestress in de stad.

De kosten van wateraanvoer kunnen nu via de watersysteemheffing op alle belastingbetalers worden verhaald. Waterschappen kunnen er ook voor kiezen om de kosten via een rechtenheffing (retributie) te verhalen. Het heffen van een retributie kent echter wel beperkingen. Het waterschap zal moeten kunnen aantonen dat een persoon die de voorziening niet zelf (mede) heeft aangevraagd, er toch daadwerkelijk gebruik van heeft gemaakt of er genot van heeft.¹⁰ Dit is gezien de aard van de activiteiten die waterschappen in het kader van het watersysteembeheer uitvoeren, niet altijd eenvoudig. In tijden van droogte kan een waterschap bijvoorbeeld extra water naar delen van het gebied brengen. Het water kan in deze gevallen echter niet naar het ene maar wel naar het andere perceel (of andersom) worden gebracht. Door de eis dat sprake moet zijn van daadwerkelijk gebruik, kan freerider gedrag optreden. Personen 'liften' dan als het ware gratis mee op de voorziening. Zij komen onder de betaling uit als ze zeggen dat ze geen gebruik van de voorziening hebben gemaakt en als het waterschap niet kan aantonen dat dit anders is.

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

Het voorstel is om in lijn met de huidige wettelijke regeling voor tariefdifferentiaties te bepalen dat de heffing ook in het geval van wateraanvoerprojecten maximaal 100% hoger kan worden gesteld dan het basistarief.

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 bijdrageplichtigen uit het betrokken deel van het waterschapsgebied uit om binnen een nader te bepalen termijn schriftelijk of elektronisch aan te geven of zij de plusvoorziening wenselijk achten, waarbij het waterschap ook aangeeft dat de kosten van de voorziening via de tariefdifferentiatie zullen worden verhaald. De plusvoorziening wordt alleen gerealiseerd als van de ingekomen reacties de meerderheid voorstander is van de plusvoorziening.

⁹ HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111

¹⁰ HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111.

Uit efficiëntie-overwegingen is gekozen voor een relatief lichte draagvlakmeting waarbij alleen gekeken wordt naar ingekomen reacties. Dit komt namelijk bovenop de reguliere bestuurlijke afweging die het (democratisch gekozen) algemeen bestuur van een waterschap maakt.

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

4. Bijdrage aan klimaatadaptatie

4.1 Hemelwaterafvoer

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 energieverbruik, 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 zuiveringstechnische werken te verminderen. Dit kan namelijk leiden tot kostenbesparingen en het vermijden van investeringen. Zij willen 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.¹¹

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

Sinds 2011 geeft de Unie de Klimaatmonitor Waterschappen uit. De monitor wordt op basis van GHG protocollen¹² vastgesteld en rapporteert onder andere de klimaatvoetafdruk per waterschap.¹³ Uit de Klimaatmonitor Waterschappen 2020 blijkt dat er op dit moment nog geen waterschappen zijn die energieneutraal zijn.¹⁴ Voor de extra energieproductie om klimaatneutraal te worden, zijn echter nu reeds investeringen nodig. De waterschappen hebben daarom behoefte aan investeringszekerheid. Om deze zekerheid te bieden is duidelijkheid nodig of ze de belastingheffingen mogen gebruiken voor de bekostiging van deze extra energieproductie.

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.¹⁵ 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.¹⁶

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.¹⁷

5.2 Begrenzing

De ruimte om extra hernieuwbare energie op te wekken is niet onbegrensd. Waterschappen mogen namelijk alleen activiteiten bekostigen die volgen uit de taken omschreven in artikel 1 van de Waterschapswet. De waterschappen mogen daarom alleen extra energie opwekken ter compensatie van de uitstoot van broeikasgassen die vrijkomen bij de taakuitoefening en

¹¹ Klimaatakkoord, 28 juni, 2019, blz. 226: 'Zo zal op korte termijn een wijziging van de Waterschapswet in gang worden gezet. Daarbij is uitgangspunt dat de waterschappen de bevoegdheid hebben om meer duurzame energie te produceren dan zij zelf verbruiken en dat zij de lasten en baten van deze investeringen kunnen toerekenen aan hun heffingen. Dit moet het mogelijk maken dat zij op termijn klimaatneutraal kunnen worden'.

¹² GHG staat voor Greenhouse Gas Protocol. Het is een internationale standaard voor de accounting en rapportage van broeikasgassen. Zie GHGprotocol.org.

¹³ De klimaatvoetafdruk is de optelsom van de CO₂-voetafdruk van het waterschap en de overige broeikasgassen die het waterschap uitstoot.

¹⁴ 'Klimaatmonitor waterschappen verslagjaar 2020', Arcadis, 17 september 2021

<https://unievandwaterschappen.nl/publicaties/klimaatmonitor-waterschappen-verslagjaar-2020/>

¹⁵ ESBL, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018, bijlage bij Kamerstukken 2018/19, 35000 J, nr. 30, bijlage 2.

¹⁶ Vgl. ESBL, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018, p. 12 bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35000 J, nr. 30, bijlage 2..

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35000 J, nrs. 11 en zie ook nummer 30 voor een reactie op deze motie.

redelijkerwijs nog niet vermeden kunnen worden. De klimaatvoetafdruk van een waterschap is dus de ruimte die dat waterschap tot zijn beschikking heeft.¹⁸

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.¹⁹ Voor de situatie in 2020 gaat het om een klimaatvoetafdruk van ongeveer 1,15 Mton CO₂-equivalenten. Het potentieel aan maatregelen om klimaatneutraal te worden is eveneens bij benadering in beeld gebracht en bedraagt ongeveer 1,3 Mton CO₂-equivalenten. Er is dus voldoende potentieel om als sector klimaatneutraal te worden.

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

Daarom wordt voorgesteld een meer robuuste berekening te hanteren, namelijk een vaste factor ten opzichte van het eigen energieverbruik per taak van de waterschappen, watersysteembeheer en rioolwaterzuivering. 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 energieverbruik en dit is ook objectief vast te stellen.
2. Het energieverbruik is betrekkelijk stabiel.
3. Het energieverbruik heeft een relatie met de klimaatvoetafdruk en is dus een goede maatstaf.
4. Een forfaitaire regeling draagt in belangrijke mate bij aan de uitvoerbaarheid en de doelmatigheid.

In het hierboven genoemde onderzoek dat in 2022 door Arcadis is gedaan is vastgesteld dat de uitstoot van de zuiveringstaak (in CO₂-equivalenten) neerkomt op ongeveer drie keer het primaire energieverbruik van deze taak. De uitstoot van de watersysteemtaak komt op ongeveer twee keer het primaire energieverbruik van deze taak. Met deze factoren kan het waterschap de productieruimte uitrekenen en het maximum voor het toerekenen van de investering aan de taak. Zolang het maximum niet is bereikt zijn de besturen van de waterschappen vrij om de investering

¹⁸ Voor het berekenen van de klimaatvoetafdruk hanteren de waterschappen zoveel mogelijk de CO₂-emissiefactoren zoals deze zijn gepubliceerd op <http://co2emissiefactoren.nl/>. Deze lijst is opgesteld door SKAO, Stimular, Connekt, Milieucentraal en de Rijksoverheid om op een uniforme wijze in Nederland CO₂-uitstoot te berekenen.

¹⁹ Productieruimte opwekking duurzame energie door waterschappen, Arcadis, 14 juni 2022

toe te rekenen aan één van beide taken. De opgewekte energie is immers niet nodig voor de uitvoering van de taak van het waterschap, maar wordt geleverd aan derden.

Om de waterschappen investeringszekerheid te bieden blijven de factoren om de productieruimte te berekenen tot 2035 van kracht, zie hiervoor ook hoofdstuk 12 Evaluatie.

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.²⁰ 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.²¹

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

Wanneer fosfaat teruggewonnen wordt uit het afvalwater dan is het echter 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 er 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 echter 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

De waterschappen hebben behoefte aan het kunnen leveren van meer maatwerk in geval van afvalwaterstromen die voor het waterschap gewenst zijn. Het gaat dan om afvalwater dat niet via het openbaar vuilwaterriool op de rioolwaterzuiveringsinstallatie (hierna: rwzi) wordt aangeleverd, maar via een separate pijpleiding of per as (zoals een tankauto). Deze afvalwaterstromen zijn gewenst omdat:

1. de capaciteit van de rwzi beter benut wordt;
2. nuttige grondstoffen uit het afvalwater kunnen worden teruggewonnen;
3. de samenstelling van dit afvalwater vaak een gunstige invloed heeft op de zuivering van het overige afvalwater, bijvoorbeeld door:

²⁰ Fosfaatjaarvracht (P-totaal) in het influent (2018), zie Unie van Waterschappen, WAVES, ABF Research.

²¹ 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>.

- a. de temperatuur, waardoor minder energie nodig is voor het zuiveringsproces; of
- b. de aanwezigheid van bepaalde stoffen, waardoor minder chemicaliën hoeven te worden toegevoegd.

Door deze afvalwaterstromen aan te trekken is het mogelijk om zowel de kosten van de zuiveringstaak te beperken als een bijdrage te leveren aan het milieu en duurzaamheidsdoelstellingen. Waterschappen willen voor deze afvalwaterstromen de kostprijs kunnen berekenen. Dit dient als stimulans voor bedrijven om dit afvalwater aan te leveren bij de rwzi en niet bijvoorbeeld zelf te zuiveren of naar een commerciële verwerker te brengen. Deze kostprijs is namelijk over het algemeen lager dan het huidige tarief dat in de zuiveringsheffing wordt gehanteerd.

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

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

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

7. Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing

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

7.1. Analysemethode vaststellen vervuilingswaarde

De waterschappen heffen de zuiveringsheffing om de kosten te dekken voor het zuiveringsbeheer. Verontreinigingsheffing wordt geheven door waterschappen en waar het lozingen betreft op Rijkswateren, door het Ministerie van IenW. De laatstgenoemde heffing wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat (hierna:RWS).²² De hoogte van de zuiverings- en verontreinigingsheffing is gekoppeld aan de hoeveelheid en de hoedanigheid 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. Om te berekenen wat de vervuilingswaarde is, wordt een formule gebruikt.²³ In deze formule zijn het chemisch zuurstofverbruik (CZV) en stikstof-Kjeldall (N-Kj) de parameters. De hoeveelheid CZV en N-Kj in het afvalwater, van met name grotere bedrijven, wordt bepaald door middel van laboratoriumonderzoek.

De in de huidige regelgeving voorgeschreven analysemethode voor CZV en N-Kj staat al lange tijd onder druk aangezien bij de laboratoriumanalyses milieubelastende chemicaliën (met name kaliumdichromaat, kwik, chroom(VI), rokend zwavelzuur en zilver) worden gebruikt en vanwege Arbo-technische bezwaren bij de uitvoering (vanwege gevaar voor de gezondheid ten gevolge van de genoemde stoffen). Het is daarom van belang om het gebruik van deze belastende stoffen te stoppen. Ook omdat de kosten van het afvoeren hiervan steeds hoger worden. Het gebruik van deze stoffen is in principe al niet meer toegestaan. Dit mag nu alleen nog maar plaatsvinden op grond van een uitzonderingspositie in Europese regelgeving.²⁴ Omdat het niet mogelijk is om het

²² Uitvoering door het Bureau Verontreinigingsheffing Rijkswateren van Rijkswaterstaat.

²³ Deze formule is voor de zuiveringsheffing opgenomen in de belastingverordeningen van de waterschappen die zij op grond van artikel 122g Waterschapswet jo 6.12 Waterschapsbesluit mogen vaststellen en voor de verontreinigingsheffing in zowel belastingverordeningen en artikel 7.2 Waterregeling op grond van artikel 7.5 Waterwet. De Waterregeling is van toepassing voor zover het de verontreinigingsheffing vanwege het rijk betreft.

²⁴ 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

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

7.1.1. Voorstel nieuwe parameters

Om het gebruik van de mens- en milieubelastende stoffen te vermijden moesten een alternatieven gevonden worden voor CZV en N-Kj. Als alternatief voor de directe meting van CZV wordt TOC (Total Organic Carbon) voorgesteld, voor N-Kj wordt TN_b (Totaal gebonden Stikstof) oftewel N-totaal (Stikstof Totaal)²⁵ voorgesteld. Bij beide alternatieven blijft de basis CZV, 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 Stowa²⁶ blijkt dat het toepassen van de omrekening CZV = 3 x TOC in de heffingsformule ook een goede weergave geeft van de gemiddelde vervuilingsswaarde 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:

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

Hierin zijn:

v.e. : vervuilingseenheden

Q : afvalwaterhoeveelheid (m³/d)

TOC : totaal organische koolstof (mg/l)

TN_b: totaal-stikstof (mg/l)

NO₂: nitriet-stikstof (mg/l)

NO₃: nitraat-stikstof (mg/l)

7.1.2. Afwijkmogelijkheid

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

Dit afwijkprotocol maakt het mogelijk dat bedrijven die aannemelijk maken dat hun afvalwater een CZV/TOC-verhouding heeft die kleiner is dan 2,5 de lagere vervuilingsswaarde die hieruit voortvloeit kunnen toepassen. Daarnaast maakt het afwijkprotocol het mogelijk dat wanneer een waterschap of RWS aannemelijk maakt dat het afvalwater van een bedrijf een CZV/TOC-verhouding heeft die groter is dan 3,5, het waterschap of RWS de hogere vervuilingsswaarde die hieruit voortvloeit kan toepassen. De regeling kent dus zowel een afwijkingsmogelijkheid naar

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. Binnen dit systeem wordt onder de beschreven condities het gebruik van bepaalde chemische (voor mens en milieu gevaarlijke of belastende) stoffen toegelaten.

²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35570 XII, nr.103, bijlage II. In de voorstellen wordt de parameter TNb (Totaal gebonden Stikstof) benoemd is als N-totaal (Stikstof totaal). Hiermee wordt hetzelfde bedoeld.

²⁶ Stowa, *Vervanging van CZV door TOC*, 1998

beneden als naar boven. Over dit afwijkprotocol is extern advies ingewonnen.²⁷ Daarin wordt geadviseerd de mogelijkheid om af te wijken vast te leggen in de wet. Daarmee wordt de afwijkmogelijkheid voor waterschappen juridisch verankerd en hebben zij rechtszekerheid bij het hoger vaststellen van een belastingaanslag.

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

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

7.2. Toepassing tabel afvalwatercoëfficiënten

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

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

7.2.1. Nieuwe werkwijze 'tabelbedrijven'

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

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

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

7.2.2. Aantonen andere coëfficiënt dan klasse 8

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

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

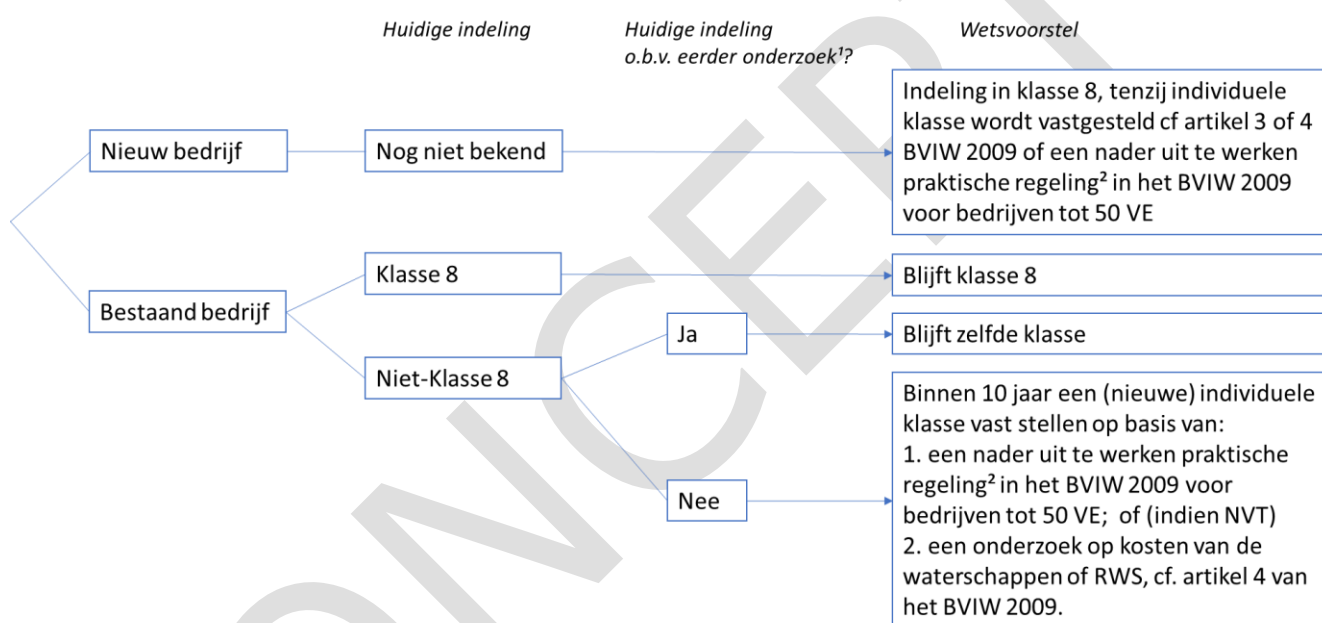
²⁷ Van den Bosch & Partners, *Advies afwijkprotocol Unie van Waterschappen*, 2020

meetinspanning te verrichten. Daarnaast beschikken niet alle bedrijven over de voor de meting benodigde meetvoorzieningen (zoals een meetput), terwijl het in verhouding tot het heffingsbelang ook niet redelijk is om deze voorzieningen te vereisen.

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

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

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



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

² Hierbij wordt ook gedacht aan situaties waarbij meetvoorzieningen ontbreken.

8. Verhouding tot hoger recht

8.1 Algemene verordening gegevensbescherming

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

noodzakelijk voor het uitvoeren van de draagvlakmeting in het voorgestelde artikel 122, vierde lid, van de Waterschapswet (artikel I, onderdeel F, onder 2).

8.2 Artikel 1 EP EVRM

Volgens vaste rechtspraak²⁸ is belastingheffing te beschouwen als regulering van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: artikel 1 EP EVRM). De belastingheffing is een inmenging op het eigendomsrecht. Op grond van artikel 1 EP EVRM en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) moet regulering van eigendom aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet de regulering bij wettelijk voorschrift zijn voorzien, een gerechtvaardigd algemeen belang dienen, er moet een redelijk evenwicht zijn tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang (ook wel de fair balance genoemd) en er moeten toereikende procedurele waarborgen voor de betrokkenen bestaan. Voor de zuiverings- en verontreinigingsheffing is er specifiek getoetst op artikel 1 EP EVRM. Daarbij is niet zozeer gekeken of deze beide heffingen voldoen aan artikel 1 EP EVRM, maar wel of dit nog steeds het geval is bij de nieuw voorgestelde wijze waarop deze heffing zal worden berekend. De aanleiding hiervoor is dat de omrekenfactor 3 (zie paragraaf 7.1) een forfaitaire benadering is en daardoor niet in alle gevallen meer een exacte meting plaatsvindt en er gebruik zal worden gemaakt van een afwijkprotocol.

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.

8.2.1. Bij wettelijk voorschrift voorzien

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

Onder de vraag of de inmenging 'lawful' is, wordt ook begrepen dat de inmenging geen overtreding van het verbod van willekeur mag inhouden. Of bij de toepassing van het afwijkprotocol sprake kan zijn van willekeur is juridisch advies ingewonnen.²⁹ 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.

8.2.2. 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.³⁰ 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.

8.2.3. 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.³¹ Bovendien hoeven bij de TOC-meting geen mens- en milieubelastende stoffen te worden gebruikt. Het gebruik van deze stoffen is in principe al niet meer toegestaan. Dit mag nu alleen nog maar plaatsvinden op grond van een uitzonderingspositie

²⁸ 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).

²⁹ Van den Bosch & Partners, *Advies afwijkprotocol Unie van Waterschappen*, 2020

³⁰ 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.

³¹ Stowa, *Vervanging van CZV door TOC*, 1998

die is opgenomen in de REACH-verordening.³² De vraag is bovendien hoe lang deze uitzonderingspositie nog zal bestaan.

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

De marge waarbinnen het forfait wordt toegepast (CZV/TOC-verhouding van 2.5 tot en met 3.5) is voorgesteld omdat is berekend dat ongeveer 90% van de bedrijven binnen deze bandbreedte valt, terwijl het effect op de heffing voor individuele bedrijven binnen deze bandbreedte beperkt blijft tot een maximale verschuiving van ongeveer 10%. Met de bandbreedte wordt het gebruik van de CZV-methode (en dus het gebruik van mens- en milieubelastende stoffen) zoveel mogelijk beperkt en met het afwijkprotocol wordt beoogd om grotere verschuivingen bij individuele bedrijven weg te nemen.

Dat een forfaitaire bepaling is toegestaan blijkt uit de jurisprudentie.³³ Ook blijkt daaruit dat een forfait met een zekere ruwheid op zich niet in strijd is met het EVRM.³⁴ Wel moet voor de rechtvaardiging van het forfait worden voorkomen dat meetbedrijven een aanzienlijk te hoge of aanzienlijk te lage heffing gaan betalen. Het afwijkprotocol strekt ertoe tot een heffing op basis van een juiste bepaling van het zuurstofverbruik en de vervuilingswaarde (heffingsmaatstaf) te komen. Waarbij zowel een afwijking naar boven als een afwijking naar beneden mogelijk is. Daarmee wordt het forfait toegepast binnen een marge waarin de werkelijke vervuilingswaarde tussen de 2,5 en 3,5 ligt. Daarboven of daaronder zal dit worden bijgesteld en worden uitgegaan van de werkelijke vervuilingswaarde. Voor de meting daarvan zal gebruik worden gemaakt van de (belastende) CZV meetmethode.

8.2.4. Toereikende procedurele waarborgen

Ten slotte bestaan er toereikende procedurele waarborgen voor de betrokkenen waardoor ook aan de vierde eis is voldaan. In het Fierensmarge arrest³⁵ bepaalt de Hoge Raad dat een forfaitaire bepaling er niet voor zorgt dat een effectieve betwisting niet meer mogelijk is. Ook het afwijkprotocol is niet in strijd met artikel 1 EP EVRM nu dit juist bijdraagt aan de rechtvaardiging van het forfait. Het afwijkprotocol faciliteert een juiste vaststelling van de heffingsmaatstaf (vervuilingswaarde). De Fierensmarge had daarentegen tot doel om een onjuiste waarde binnen een bepaalde marge niet te corrigeren naar de werkelijke waarde en was daarom wel in strijd met artikel 1 EP EVRM.

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.³⁶

Onder paragraaf 3.2 wordt voorgesteld om voor plusvoorzieningen een tariefdifferentiatie mogelijk te maken. Als voorwaarde voor het toepassen van de tariefdifferentiatie wordt daarbij gesteld dat er voldoende draagvlak is. Dit brengt met zich mee dat belanghebbenden die willen dat het

³² 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).

³³ HR 22 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1943, r.o. 3.4.5.

³⁴ 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 woningwaarderingregel 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 woningwaarderingregel in box 3 in strijd was met art. 1 EP).

³⁵ HR 22 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1943.

³⁶ 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.

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 brengt mogelijk een effect met zich mee voor bedrijven die afvalwater niet via de openbare riolering afvoeren. Waterschappen zullen trachten voor hen waardevol afvalwater op de rwzi te krijgen. Zij zouden hiervoor bedrijven kunnen benaderen. Een afspraak hierover zal echter alleen plaatsvinden wanneer dit voor een bedrijf ook (financieel) interessant is. In deze gevallen zullen overeenkomsten moeten worden gesloten. Dit kan 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.

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 kunnen 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 (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 zal de belastingsoftware van waterschappen nu nog niet ingericht zijn op differentiëren tussen woningen en niet-woningen. Dit moet in de implementatiefase eenmalig ingericht worden.

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

Dit voorstel heeft een aantal uitdagingen in zich voor wat betreft uitvoerbaarheid. Allereerst zal een waterschap goed moeten kunnen beargumenteren dat het om een plusvoorziening gaat. Het

waterschap zal ook de groep die belang heeft bij deze voorziening en het gebiedsdeel goed moeten afbakenen.

Vervolgens moet het waterschap toetsen of er voldoende draagvlak is voor een plusvoorziening. Dat vraagt dat alle mogelijk belanghebbenden (en belastingplichtigen) worden aangeschreven en van informatie worden voorzien. Over het algemeen zal een voorziening op verzoek van een deel van de belanghebbenden worden gerealiseerd. In dit geval kunnen deze initiatiefnemers ook een rol spelen in de communicatie naar andere belanghebbenden. Hier zijn in het kader van BI-zones bij gemeenten goede ervaringen mee.³⁷

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

10.2. Bijdrage aan klimaatadaptatie

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

10.3. Bijdrage aan de energietransitie

Ten behoeve van de uitvoerbaarheid is ervoor gekozen om de investeringsruimte die de waterschappen hebben forfaitair te bepalen. Uit overleg met de waterschappen is gebleken dat het primair energieverbruik 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 PM consultatiereactie waterschappen

10.5. Oplossen Knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing

10.5.1. Nieuwe analysemethode en parameters vaststellen vervuilingswaarde

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

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

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

10.5.2. Nieuwe werkwijze 'tabelbedrijven'

Het laten vervallen van de tabel met bedrijfscategorieën in het Bviw 2009 heeft tot doel de uitvoering eenvoudiger te maken. Voor 5% van de bedrijven die nu 'tabelbedrijven' zijn moet een individuele afvalwatercoëfficiënt vastgesteld worden door de waterschappen en RWS. Dit vraagt een extra inspanning van deze organisatie. Op dit moment vindt er ook al periodiek onderzoek plaats bij deze bedrijven. Getracht wordt zoveel mogelijk aan te sluiten bij deze onderzoeksproces.

³⁷ Berenschot, Evaluatie Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ), 24 augustus 2012

Daarom wordt ook een overgangstermijn van tien jaar geboden. Daarnaast zal er voor bedrijven tot 50 v.e. een eenvoudige onderzoeksmethode worden opgesteld, zodat de onderzoekslast beperkt blijft.

11. Financiële gevolgen

11.1. Versterken toepassing profijtbeginsel

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

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

- een éénpersoonshuishouden in een huurwoning;
- een meerpersoonshuishouden in een huurwoning;
- een éénpersoonshuishouden in een koopwoning met WOZ-waarde van € 290.000³⁸;
- 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 natuurterrein van 1.000 ha;
- 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;
- 500 ha wegen van een gemeente.

In de eerste tabel hieronder worden de aanslagen waterschapsbelastingen in 2022 in Nederland weergegeven. De kolommen geven achtereenvolgens weer: het gewogen gemiddelde, de spreiding in de laagste en hoogste belastingaanslag. Deze spreiding in Nederland ontstaat deels doordat de kostentoedeling per waterschap een andere uitkomst heeft, maar ook omdat waterschappen meer of minder kosten maken voor het watersysteembeheer.

³⁸ De Unie van Waterschappen hanteert in zijn profiel momenteel een WOZ-waarde van € 250.000. Op verzoek van het Ministerie van IenW is in deze berekeningen echter uitgegaan van een WOZ-waarde van € 290.000, omdat dit beter aansluit bij de gemiddelde WOZ-waarde.

Tabel 4. Gemiddelde belastingaanslagen waterschapsbelasting in 2022

	huidig kostentoedelingsmodel		
	gemiddelde belastingaanslag 2022	laagste belastingaanslag 2022	hoogste belastingaanslag 2022
Eenpersoonshuishouden huur	€ 156	€ 101	€ 201
Meerpersoonshuishouden huur	€ 277	€ 207	€ 368
Eenpersoonshuishouden koop	€ 240	€ 158	€ 334
Meerpersoonshuishouden koop	€ 363	€ 264	€ 458
Agrarisch bedrijf	€ 4.529	€ 2.754	€ 6.384
Natuurterrein	€ 5.673	€ 867	€ 10.168
Groothandel	€ 1.196	€ 724	€ 1.956
Productiebedrijf voedingsmiddelen	€ 22.313	€ 18.019	€ 28.646
Wegen	€ 128.984	€ 49.916	€ 299.886

In de tabel hierna wordt weergegeven wat de gemiddelde uitkomst zou kunnen zijn in 2022 op basis van het nieuwe kostentoedelingsmodel. Te zien is dat de gemiddelde belastingaanslag voor de meeste categorieën beperkt afwijkt van de huidige situatie. Een uitzondering hierop zijn de belastingplichtigen die eigenaar zijn van wegen. Zij gaan gemiddeld genomen veel minder betalen. De voornaamste oorzaak hiervan is dat de tariefdifferentiatie wegen van 400%, die in sommige waterschappen kan worden toegepast, komt te vervallen (zie paragraaf 3.2). Bij het grootste gedeelte van de waterschappen werd echter de maximale tariefdifferentiatie van 100% toegepast, deze tariefdifferentiatie wordt behouden. Als de waterschappen gebruik blijven maken van die tariefdifferentiatie zal in die gevallen de belastingaanslagen voor wegen veel minder wijzigen.

Ook de spreiding tussen de laagste en de hoogste aanslag wordt niet veel groter dan in de huidige situatie. Belangrijkste verandering is dat waterschappen meer bestuurlijke ruimte hebben om te schuiven tussen categorieën en daarmee in te spelen op het profijtbeginsel. De hoogte van de aanslag wordt daarmee meer afhankelijk van de kosten die het waterschap maakt voor die specifieke categorie. De besturen van de waterschappen dienen dit te motiveren in hun kostentoedelingsverordening.

Tabel 5. Prognose belastingaanslagen waterschapsbelasting met nieuw kostentoedelingsmodel op basis van gegevens 2022

	nieuw kostentoedelingsmodel		
	gemiddelde belastingaanslag 2022	laagste belastingaanslag 2022	hoogste belastingaanslag 2022
Eenpersoonshuishouden huur	€ 156	€ 101	€ 201
Meerpersoonshuishouden huur	€ 277	€ 207	€ 368
Eenpersoonshuishouden koop	€ 241	€ 156	€ 356
Meerpersoonshuishouden koop	€ 365	€ 262	€ 479
Agrarisch bedrijf	€ 4.603	€ 2.315	€ 8.287
Natuurterrein	€ 5.695	€ 867	€ 10.151
Groothandel	€ 1.204	€ 712	€ 2.155
Productiebedrijf voedingsmiddelen	€ 22.351	€ 17.965	€ 28.788
Wegen	€ 83.961	€ 41.089	€ 157.961

11.2. Bijdrage aan klimaatadaptatie

De maatregelen om hemelwaterafvoer via 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

PM inbreng waterschappen

11.4. Bijdrage aan een meer circulaire economie

11.4.1 Korting in de heffing bij fosfaatterugwinning

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

11.4.2. (Prijs)afspraken mogelijk maken over separate afvalwaterstromen

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

11.5. Oplossen Knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing

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

11.5.1. Nieuwe analysemethode vaststellen vervuilingswaarde

Met de nieuwe heffingsformule wordt nog steeds dezelfde soort en hoeveelheid vervuiling belast. Op waterschapsniveau vindt wellicht een beperkte lastenverschuiving plaats. Zoals beschreven in paragraaf 7.1.2 lozen niet alle bedrijven afvalwater met een CZV-TOC verhouding van 3. Er is voor gekozen om de omrekenfactor van bedrijven alleen aan te passen wanneer de verhouding kleiner is dan 2,5 of groter dan 3,5. Dit betekent dat de aanslagen maximaal 16% lager of 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. Evaluatie

In hoofdstuk 5 wordt beschreven dat waterschappen hun klimaatvoetafdruk kunnen berekenen met vaste factoren ten opzichte het primaire energieverbruik door hun taakuitoefening. De verwachting is dat deze factoren in ieder geval tot 2035 de klimaatvoetafdruk juist weergeven.³⁹ Tien jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal worden geëvalueerd of deze factoren naar de wetenschappelijk inzichten van dat moment nog steeds correct zijn. Tevens zal gemonitord worden aan de hand van de Klimaatmonitor die de waterschappen jaarlijks uitbrengen.

13. Advies en consultatie

13.1. 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 volgende belanghebbende of vertegenwoordigers van belanghebbenden geparticipeerd:

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

Natuurterreinen

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

13.2. MKB-toets

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

³⁹ Arcadis, *Productieruimte opwekking duurzame energie door waterschappen*, 2022

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 MKBNederland hebben er daarom in dit stadium nog geen ondernemers meegedacht. Dit betreft vooral de eerste twee groepen die hierboven genoemd zijn.

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

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

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

13.3. Internetconsultatie

[PM]

13.3. Interbestuurlijke consultatie

[PM]

14. 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 H, onder 2 (wijziging artikelen 117 en 122d Waterschapswet)

De taak van het waterschap bestaat uit de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater (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". Dat zijn de kosten van de in artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet genoemde 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". Dat zijn de kosten van de in artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet genoemde zorg voor het zuiveren van afvalwater.

Bij zowel de watersysteemheffing als de zuiveringsheffing gaat het dus om bestemmingsheffingen. De opbrengsten hiervan zijn geormerkt en zijn uitsluitend bestemd voor de bekostiging van de daaraan gekoppelde specifieke taken. Kosten moeten in voldoende mate in verband staan met de taakuitoefening, anders mogen deze kosten niet in de heffingen worden verdisconteerd.⁴⁰ 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.⁴¹

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.⁴² Als het gaat om de kosten voor het opwekken van extra hernieuwbare energie door waterschappen om de uitstoot van broeikasgassen⁴³ als gevolg van de taakuitoefening 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 artikelen 117, tweede lid, en 122d, vijfde lid, van 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 uitvoering van de taakuitoefening betreffende de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater kunnen worden bekostigd uit de opbrengsten van de watersysteemheffing respectievelijk de zuiveringsheffing.

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 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 per waterschap gesteld op tweemaal het primaire energieverbruik dat nodig is voor de watersysteemtaak en voor de zuiveringstaak op driemaal het primaire energieverbruik dat nodig is voor die taak per waterschap. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel B (wijziging artikel 118 Waterschapswet)

Dit betreffen enkele technische correcties.

Artikel I, onderdeel C (wijziging artikel 119 Waterschapswet)

⁴⁰ 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.

⁴¹ ESBL, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018, p. 20 t/m 23 bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35000 J, nr. 30, bijlage 2, p. 4, 5, 11, 12, Hoge Raad 30 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2196 en Gerechtshof Amsterdam 12 december 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:5397.

⁴² ESBL, *Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen*, 2018 bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35000 J, nr. 30, bijlage 2.

⁴³ Voor waterschappen gaat het om de volgende broeikasgassen kooldioxide (CO₂), methaan (CH₄) en distikstofoxide (N₂O).

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 van de Waterschapswet aangeduide categorieën, als op een onroerende zaak zowel het recht van eigendom als een beperkt recht rust. 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 aan te passen.

Artikel I, onderdeel D (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.⁴⁴ 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 aan de toelichting bij het amendement geen doorslaggevende betekenis kan worden toegekend, aangezien de bepaling zelf een beperking tot bijzondere omstandigheden niet kent.⁴⁵ Voor het toepassen van de verhoging van 10% hebben waterschappen daarom een grote bestuurlijke vrijheid. De voorgestelde wijziging van artikel 120, derde lid, van de Waterschapswet zorgt ervoor dat nader wordt omschreven wanneer de verhoging van 10% kan worden toegepast. Dit is niet aan de hand van de in het amendement voorgestelde bijzondere omstandigheden maar 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 een percentage 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: $0,0030799 \cdot (A^{0,7349953})$
waarbij A staat voor het aantal hectaren ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, per 1000 inwoners in het gebied van het waterschap.

⁴⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30601, nr. 18

⁴⁵ ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2669.

- Percentage kostendeel natuur: $0,0000224 \cdot (B^{1,1938609})$
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 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 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. Het gaat bij gebiedskenmerken bijvoorbeeld om de hoeveelheid primaire en secundaire waterkeringen, veel inzet op peilbeheer of vrij afstromend, bijdragen in natura als onderhoud en beschikbaarheid bergingscapaciteit, aanvoer van zoetwater. In voorkomend geval zal het waterschapsbestuur dit moeten kunnen motiveren.

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

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.

Artikel I, onderdeel E (wijziging artikel 121 Waterschapswet)

Het betreft enkele technische correcties. De wijziging onder 4 waarin 'vast percentage' wordt gewijzigd in 'gelijk percentage' drukt de bedoeling van artikel 121, eerste lid, onderdeel d, van de Waterschapswet beter uit. Een inhoudelijke wijziging is dus niet beoogd.

Artikel I, onderdeel F (wijziging artikel 122 Waterschapswet)

Onderdeel 1, a

In het huidige artikel 122, derde lid, onderdelen b en c, van de Waterschapswet zijn de tariefdifferentiaties voor verharde openbare wegen opgenomen. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2. 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. De toevoeging "indien het algemeen bestuur voor 1 juli 2012 geen tariefdifferentiatie toepaste" in onderdeel b is overbodig geworden en kan daarom vervallen.

Onderdeel 1, b, en 4

Daarnaast wordt hier een nieuwe tariefdifferentiatie voorgesteld, namelijk voor wateraanvoerprojecten. Een aantal mogelijke doelen van wateraanvoer is (niet limitatief) de bestrijding van schade door droogte, verzilting of nachtvorst en het voorkomen van hittestress in de stad. Op dit moment zullen de kosten voor dergelijke projecten veelal op alle heffingplichtigen

worden verhaald via de watersysteemheffing. Daarnaast is het mogelijk de kosten door te berekenen door het heffen van rechten (artikel 115 van de Waterschapswet). In dat geval moet het echter steeds gaan om een groep belanghebbenden die ook daadwerkelijk gebruik maakt van de voorziening of er genot van heeft.⁴⁶

Het voorgestelde onderdeel zorgt ervoor dat de heffing maximaal 100% hoger kan worden vastgesteld voor 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 waterschapsbestuur tot stand worden of zijn gebracht. Anders dan bij het heffen van rechten is het hier niet van belang of daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de voorziening. Wel zal er een verzoek van ten minste één belanghebbende aan vooraf moeten gaan.

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

Het nieuw voorgestelde zesde lid bepaalt dat voordat de tariefdifferentiatie wordt toegepast, bezien wordt of hier voldoende draagvlak voor is onder de potentiële heffingplichtigen. Alle potentiële heffingplichtigen uit het betrokken deel van het waterschapsgebied worden in de gelegenheid gesteld om binnen een redelijke termijn schriftelijk of elektronisch kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk achten. Als uit een meerderheid van de binnengekomen reacties blijkt dat het wateraanvoerproject gewenst is, kan de heffing worden verhoogd. Niet noodzakelijk is dat een meerderheid van de potentiële heffingplichtigen kenbaar heeft gemaakt het wateraanvoerproject wenselijk te achten. Het gaat om de meerderheid van de binnengekomen reacties.

Onderdeel 2

Voor gebouwde onroerende zaken wordt de heffingsmaatstaf bepaald op de voet van hoofdstuk IV van de Wet waardering onroerende zaken (artikel 121, eerste lid, onderdeel d, van de Waterschapswet) voor het kalenderjaar. Het tarief wordt daarbij gesteld op een vast (gelijk) percentage van de waarde. Nieuw is het voorstel voor de tariefdifferentiatie binnen de categorie gebouwd. Hierdoor wordt het mogelijk om voor onroerende zaken die in hoofdzaak tot woning dienen het tarief op een ander percentage vast te stellen dan voor onroerende zaken die niet in hoofdzaak tot woning dienen. In de wet is een maximum gesteld aan het verschil tussen beide percentages. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.7 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel 3

Het huidige vierde lid wordt vernummerd tot vijfde lid en daaraan wordt toegevoegd dat ook de nieuwe tariefdifferentiatie voor wateraanvoerprojecten en de tariefdifferentiatie binnen de categorie gebouwd naast elkaar kunnen worden toegepast en naast andere tariefdifferentiaties.

Artikel I, onderdelen G en H, onder 1 (wijziging artikelen 122c en 122d Waterschapswet)

Voorgesteld wordt om de kosten voor het zuiveren van afvalwater dat per as (vrachtwagen of tankwagen) of met een aparte leiding wordt afgevoerd op een zuiveringstechnisch werk niet alleen via de zuiveringsheffing, maar ook via de privaatrechtelijke weg te kunnen verhalen.

Op grond van artikel 122d, eerste lid, van de Waterschapswet is het mogelijk zuiveringsheffing te heffen voor het zuiveren van afvalwater ter zake van afvoeren. Onder afvoeren wordt op grond van artikel 122c van de Waterschapswet verstaan: het brengen van stoffen op een riolering of op een zuiveringstechnisch werk. Daarnaast is in artikel 122d, tweede lid, van de Waterschapswet geregeld wie aan de zuiveringsheffing is onderworpen. Voor een directe leiding vanuit het bedrijf is dat degene die het gebruik heeft van de ruimte (onderdeel a). Voor het afvoeren per as is degene die afvoert aan de heffing onderworpen.

⁴⁶ HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111.

Om naast de zuiveringsheffing de privaatrechtelijke weg open te stellen moet deze mogelijkheid expliciet worden opgenomen. Op die manier wordt een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht voorkomen.⁴⁷ Het gaat hier om een keuze. Als wordt gekozen voor de zuiveringsheffing dan kunnen de kosten niet ook met een privaatrechtelijke overeenkomst worden verhaald en andersom. Beide wegen sluiten elkaar dus uit.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de begripsbepalingen in artikel 122c in alfabetische volgorde te plaatsen.

Artikel I, onderdeel H, onder 2 (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 maatregelen vallen ter beperking van de afvoer van hemelwater op een zuiveringstechnisch werk (meestal een rwzi).⁴⁸ Het voorgestelde derde lid, onderdeel d, maakt het mogelijk dat niet alleen subsidies maar ook uitgaven ten laste van de zuiveringsheffing gedaan kunnen worden ter beperking van de afvoer van hemelwater op een zuiveringstechnisch werk. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan (mede) investeringen van maatregelen die de hoeveelheid regenwater op rwzi's vermindert.

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

De wijzigingen in het tweede en derde lid betreffen enkele redactionele aanpassingen. De wijzigingen in het derde lid beogen de mogelijkheden die dit lid biedt beter tot uitdrukking te brengen. In het voorgestelde derde lid, onderdeel a, wordt de mogelijkheid opgenomen om de gewichtshoeveelheid die één vervuilingseenheid vertegenwoordigt hoger vast te stellen dan de gewichtshoeveelheden die zijn opgenomen in het tweede lid, onderdelen b tot en met f.

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

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

Artikel I, onderdeel J (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.⁴⁹ 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 is dat 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

⁴⁷ HR 26 januari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965 (Staat/Windmill) en zie ook Van den Bosch & Partners, *Onderzoek uitwerken opties maatwerk aanpak en (fiscaal-)juridische consequenties*, 2016.

⁴⁸ Kamerstukken II 2006/07, 30601, nr. 6.

⁴⁹ 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.

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.⁵⁰

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. Zie hieronder voor een nadere toelichting op de keuze van het niveau van wet.

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 heffingsmaatstaf voor het bepalen van de vervuilingsswaarde blijft het zuurstofverbruik. Voorgesteld wordt in het derde lid om deze te bepalen aan de hand van een andere heffingsformule (waarmee de heffingsmaatstaf wordt berekend). In paragraaf 7.1.1 van het algemeen deel van de toelichting is hierop ingegaan. Daarnaast wordt voorgesteld een mogelijkheid op te nemen om van deze heffingsformule af te wijken (vierde lid). De reden van deze afwijkmogelijkheid is om tot een heffing op basis van een juiste bepaling van het zuurstofgebruik en de vervuilingsswaarde (de heffingsmaatstaf) te komen. De afwijking naar boven zal aannemelijk moeten worden gemaakt 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 en wordt de T-correctie genoemd (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 het tarief niet alleen naar beneden maar ook naar boven kan worden bijgesteld. Bij algemene maatregel van bestuur zullen hiervoor regels worden gesteld.

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.

Door deze afwijkmogelijkheid van de heffingsformule naar boven is voor een regeling bij wet gekozen gelet op de toepasselijkheid van artikel 104 van de Grondwet op heffingen door het Rijk (en voor de waterschapsheffingen gezien het primaat van de wetgever). Er is een verschil tussen de heffing van het Rijk en die van de waterschappen. Voor belastingen vanwege het Rijk (zoals deels het geval is bij de verontreinigingsheffing) geldt artikel 104 van de Grondwet. Op grond van de wetsgeschiedenis moet deze bepaling zo worden uitgelegd dat bij belastingen en heffingen van het Rijk grote terughoudendheid is vereist met betrekking tot delegatie. Dit brengt met zich mee dat delegatie ongewenst is ten aanzien van het belastbare feit, de basis van het tarief, de heffingsgrondslag, de heffingsmaatstaf, de eenheid van de heffingsmaatstaf, en het heffingssubject. Deze elementen van de heffing dienen zoveel mogelijk in de wet in formele zin te worden geregeld.⁵¹

Artikel I, onderdeel K (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 vervuilingsswaarde 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

⁵⁰ Kamerstukken 2008/09, 31858, nr. 3, p. 12.

⁵¹ Kamerstukken II 1978/79, 15575, nr. 3, p. 4-5, Kamerstukken II 1979/80, 15575, nr. 10 en Kamerstukken II 2006/07, 30818, nr. 3, p. 61.

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

Van de vaste afvalwatercoëfficiënt behorende bij klasse acht kan worden afgeweken indien aannemelijk is 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 van het Bviw 2009, zullen worden uitgebreid met een vereenvoudigde wijze van vaststelling voor gevallen waarin sprake is van een relatief lage vuillast (<50 v.e.) en gevallen waarin noodzakelijke meetvoorzieningen ontbreken en redelijkerwijs niet verlangd kunnen worden. In bepaalde situaties is voorzien in overgangsrecht, verwezen wordt daarvoor naar artikel I, onderdeel O.

Artikel I, onderdeel L (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 verruimd. Voorgesteld wordt aan te sluiten bij artikel 236, tweede lid, van de Gemeentewet. Dit houdt in dat, in afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), als hoofdregel geldt dat een beslissing op bezwaar 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.⁵²

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.

De voorgestelde afwijkende beslistermijn geldt alleen voor de heffingsambtenaar en dus niet voor bijvoorbeeld de ambtenaar belast met de invordering van heffingen.

Artikel I, onderdeel M (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 G) waarin de begripsbepalingen in artikel 122c in alfabetische volgorde worden geplaatst.

Artikel I, onderdeel N (nieuw artikel 165 Waterschapswet)

Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 12 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel O (nieuw artikel 174 Waterschapswet)

In artikel 1, onderdeel K, wordt voor bedrijven die aan bepaalde eisen voldoen voorgesteld de afvalwatercoëfficiënt behorende bij klasse 8 (0,023 v.e./m³) als standaard te nemen voor het vaststellen van de vervuilingswaarde. Voor de meeste van deze heffingplichtigen, ongeveer 95%, blijft hiermee de bestaande situatie gehandhaafd. Voor hen is dus geen overgangsregeling noodzakelijk. Voor sommige van de overgebleven 5% heffingplichtigen is deze noodzaak er wel. In het nieuw voorgestelde artikel 174 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

⁵² HR 30 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3173.

jaar de tijd voor. Deze overgangsregeling geldt in de volgende situatie:

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

Het gaat in totaal om ongeveer 6000 bedrijven waarvoor de heffingsambtenaar een individuele coëfficiënt moet vaststellen. Gemiddeld zijn dat 285 bedrijven per waterschap. Waterschappen verschillen echter in omvang waardoor dit gemiddelde slechts een indicatie is van de werklust. Het vaststellen van de nieuwe coëfficiënt zal moeten plaatsvinden naast de reguliere werkzaamheden en bovendien naast het extra werk dat voortvloeit uit andere wijzigingen zoals opgenomen in dit wetsvoorstel. Het uitbesteden van deze onderzoeken is bovendien slechts zeer beperkt mogelijk, nu weinig bedrijven deze werkzaamheden kunnen uitvoeren. De kosten voor de werkzaamheden komen bovendien voor het waterschap, spreiding van deze kosten is gewenst. Om voor alle waterschappen in een werkbaar situatie te voorzien is daarom gekozen voor een termijn van 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.

Bij heffingsplichtigen bij wie toepassing is gegeven aan de artikelen 3 of 4 Bwv 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 specifieke omstandigheden aan de orde zijn. Bijvoorbeeld in specifiek in de beschikking genoemde omstandigheden of indien wijzigingen in de bedrijfsomstandigheden aanleiding geven tot wijziging van de vervuilingswaarde per m³ ingenomen water (artikelen 4, zesde lid, onderdeel d, en 5 Bwv 2009).

Artikel II

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel I, onderdeel J. 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 in de Awb.

Artikel III

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

Artikel IV

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

Artikel V

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

Artikel VI en VII

In deze artikelen is voorzien in een samenloopbepaling met de Invoeringswet Omgevingsrecht.

Artikel VIII

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 inwerkingtreding per 1 januari 2025.