

Vergaderjaar 2022–2023

36 412

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 juni 2023 en het nader rapport d.d. 24 augustus 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 april 2023, nr. 2023000957, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 juni 2023, nr. W17.23.00083/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 5 april 2023, no.2023000957, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht in verband met het versterken van de toepassing van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt onder meer de toepassing van het profijtbeginsel bij waterschapsbelastingen te versterken. Het voorziet daartoe onder meer in een voorstel voor een bevrozing van de lastenverdeling in de categorie gebouwd om de lastenverschuiving tussen woningen en niet-woningen in de toekomst tegen te gaan. Ook wordt voorzien in de mogelijkheid om voor wateraanvoerprojecten de heffing van diegenen die daarbij gebaat kunnen zijn met maximaal honderd procent te verhogen. Op die manier

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

wordt deze voorziening niet meer via de watersysteemheffing op alle belastingbetalers verhaald. Het wetsvoorstel bevat eveneens enkele wijzigingen die gericht zijn op de klimaat-, energie- en circulaire doelstellingen van de waterschappen en die samenhangen met de wijzigingen in de heffingssystematiek.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de impact van de veranderende context van waterbeheer op de taakuitoefening van de waterschappen en waardeert de integrale benadering die uit de toelichting blijkt.

De Afdeling merkt op dat in het voorstel niet uiteengezet wordt waarom de grote lastenverschuiving tussen woningen en niet woningen die reeds is opgetreden, gezien het voorgestelde peiljaar, als uitgangspunt wordt genomen en het voorstel uitsluitend ziet op het voorkomen van een verdere lastenverschuiving. Voorts merkt de Afdeling op dat met de voorgestelde regeling voor een draagvlakmeting voor een wateraanvoer-voorziening niet is verzekerd dat de uitkomst van de meting representatief is. Tot slot merkt de Afdeling op dat in de toelichting zeer beperkt wordt ingegaan op het mededingingsrecht en dat deze geen paragraaf over EU aspecten bevat. In verband met deze opmerkingen adviseert de Afdeling het voorstel en de toelichting aan te passen.

1. Achtergrond van het wetsvoorstel

De Waterschapswet bepaalt dat de waterschappen onder meer zorgdragen voor het watersysteem.² Het algemeen bestuur van een waterschap besluit door het vaststellen van een belastingverordening tot invoering, wijziging of afschaffing van een waterschapsbelasting.³ Ter bestrijding van de kosten die verbonden zijn aan de zorg voor het watersysteem heffen waterschappen een bestemmingsheffing: de watersysteemheffing.⁴

De watersysteemheffing wordt geheven van vier categorieën heffingplichtigen (ingezetenen, natuur, gebouwd en ongebouwd). De uit de begroting af te leiden kosten van de zorg voor het watersysteem moeten over deze vier categorieën heffingplichtigen worden verdeeld. Het waterschap moet een kostentoedelingsverordening opstellen die aan elk van de vier categorieën heffingplichtigen een kostendeel toedeelt.⁵ De heffing van ingezetenen als vertegenwoordigers van het algemeen belang is momenteel gestoeld op het solidariteitsbeginsel⁶ terwijl de heffing van de drie overige categorieën is gestoeld op het profijtbeginsel. Het solidariteitsdeel van de kostentoekening wordt bepaald aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap. Het resterende deel wordt momenteel verdeeld op basis van de waarde in het economische verkeer.

De OESO heeft de aanbeveling gedaan om actoren die meer dan gemiddeld profijt hebben van het waterbeheer en waarvoor (additionele) kosten worden gemaakt, meer te belasten, met andere woorden, om het profijtbeginsel en het principe «de vervuiler betaalt» beter tot uitdrukking te laten komen. De toelichting geeft aan dat als een categorie een relatief

² Artikel 1, tweede lid, Waterschapswet.

³ Artikel 110 Waterschapswet. In artikel 111 Waterschapswet is neergelegd wat een belastingverordening aan zogenoemde essentialia dient te vermelden.

⁴ Artikel 117 Waterschapswet.

⁵ Artikel 120, eerste lid, Waterschapswet.

⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, p. 22–24. De toelichting benoemt dit onderliggende criterium voor de ingezetenen overigens niet in paragraaf 3.1.

hoge economische waarde kent en deze ten opzichte van de andere categorieën blijft toenemen, dit automatisch leidt tot een hoge(re) bijdrage door die categorie.⁷

*Volgens de toelichting laat de praktijk op verschillende onderdelen zien dat het hanteren van waarde als relevant gegeven voor kostentoedeling niet geschikt is, omdat het profijt bij waterschapsvoorzieningen er niet goed mee wordt uitgedrukt. De toelichting noemt als knelpunten onder meer een ongelijkmatige tariefontwikkeling voor de vier categorieën en een steeds verdere verschuiving van de lasten van niet-woningen naar woningen in de categorie gebouwd. Naar aanleiding van deze bevin-
dingen en voorstellen van de Unie van Waterschappen wordt dit wetsvoorstel ingediend.⁸*

2. Peiljaar waardeontwikkeling binnen de categorie gebouwd

Voor gebouwde onroerende zaken geldt als heffingsmaatstaf de waarde die voor de onroerende zaak is bepaald op de voet van hoofdstuk IV van de Wet waardering onroerende zaken. De watersysteemheffing voor de categorie gebouwd kent op dit moment één tarief voor eigenaren van woningen en eigenaren van niet-woningen, zoals bedrijven. De WOZ-waarden van woningen zijn de afgelopen jaren veel meer gestegen dan die van niet-woningen (plus 35,8% versus minus 2,3%).⁹ Deze ontwikkeling heeft eraan bijgedragen dat woningeigenaren een steeds groter deel van de watersysteemheffing voor de categorie gebouwd zijn gaan opbrengen en dat een lastenverschuiving van bedrijven naar woningen heeft plaatsgevonden.¹⁰

Deze lastenverschuiving acht de regering onredelijk. Daarom wordt een systeem van tariefdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen voorgesteld. Die tariefdifferentiatie kan twee kanten opwerken. Wanneer de waarde van niet-woningen meer stijgt dan de waarde van woningen, zal het tarief voor niet-woningen lager zijn en vice versa. Als peiljaar voor de waardeontwikkeling gaat het voorstel uit van 1 januari van het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.¹¹

De Afdeling constateert dat het voorstel door het gekozen peiljaar de grote lastenverschuiving naar woningen van de afgelopen jaren als uitgangspunt neemt voor de belastingheffing in toekomstige jaren. Daarmee wordt de «scheefgroei» in de jaren voorafgaand aan de voorgestelde peildatum, als uitgangspunt genomen voor de berekening van de toekomstige heffingen.

Volgens de toelichting is daar voor gekozen, omdat een correctie voor de reeds opgetreden lastenverschuiving naar de categorie woningen zou kunnen leiden tot een ongewenste grote lastenverschuiving naar de categorie niet-woningen.¹² De toelichting expliciteert niet waarom een dergelijke correctie door een lastenverschuiving naar niet-woningen voor

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.6, tabel 2.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.7. Voor de historische ontwikkeling die mede heeft geleid tot een verschuiving van de financieringslast naar huishoudens, zie advies van 9 november 2022, W04.22.0196/1/Vo, punt 2a.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.7.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 14.4, derde alinea, laatste volzin.

de berekening van toekomstige heffingen ongewenst is, dit met inachtneming van de eerdere lastenverschuiving naar woningen.¹³

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de toelichting in paragraaf 14.4, derde alinea, verduidelijkt waarom niet gecorrigeerd wordt voor de stijging van de huizenprijzen die in het verleden plaatsvond. Opgemerkt wordt dat in 2009 bewust is gekozen om economische waarde leidend te laten zijn bij de verdeling van kosten binnen de categorie gebouwd. Met dit wetsvoorstel is de wijze waarop de kosten worden toegedeeld opnieuw bezien. Dit heeft ertoe geleid dat de kostentoedeling voortaan op andere gronden wordt gedaan. Door ook te corrigeren voor de waardestijging van de woningen in het verleden zou een vorm van terugwerkende kracht worden verleend aan deze bepaling. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid moet met het verlenen van terugwerkende kracht terughoudend worden omgegaan als dit belastend is.¹⁴ Voor de categorie niet-woningen zou dit inderdaad belastend zijn. Gezien de eerder gemaakte bewuste afweging voor dit systeem, de rechtszekerheid die van belang is bij (fiscale) maatregelen en de grote lastenverschuiving «ex post» naar de categorie niet-woningen wordt het hier niet wenselijk geacht ontwikkelingen uit het verleden om te buigen.

3. Draagvlakmeting bij wateraanvoerprojecten

Volgens de toelichting hebben waterschappen behoefte aan de mogelijkheid om de kosten van zogenoemde plusvoorzieningen in rekening te brengen bij die belastingplichtigen die van de voorzieningen profijt hebben. Dit om het profijtbeginsel beter toe te passen. Het gaat daarbij om voorzieningen waarbij het waterschap voor een specifieke groep belanghebbenden een extra inspanning doet.¹⁵ Het voorstel voorziet uitsluitend in regels voor de wateraanvoerprojecten als plusvoorziening en regelt in verband daarmee de bevoegdheid van het algemeen bestuur om bij verordening de watersysteemheffing maximaal honderd procent hoger vast te stellen voor in een bepaald gedeelte van het waterschap gelegen ongebouwde onroerende zaken die gebaat kunnen zijn bij wateraanvoerprojecten.¹⁶

Het algemeen bestuur van een waterschap kan pas gebruik maken van de bevoegdheid nadat tenminste één belanghebbende een verzoek om een wateraanvoerproject heeft ingediend, de potentiële heffingplichtigen in de gelegenheid zijn gesteld binnen een redelijke termijn schriftelijk of elektronisch kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk achten en uit een meerderheid van de ingekomen reacties blijkt dat het wateraanvoerproject gewenst is.¹⁷ Hiermee wordt beoogd het draagvlak voor realisering van een wateraanvoerproject te meten. De Unie van Waterschappen zal richtlijnen opstellen over hoe een draagvlakmeting uitgevoerd kan worden.¹⁸

¹³ In termen van het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid «Rechtvaardigheid in klimaatbeleid» vindt lastenverdeling in het voorstel plaats op basis van het beginsel van bestaande rechten, één van de mogelijke verdelingsbeginselen naast grootste nut, draagkracht & solidariteit en bijdrage & profijt. Zie figuur 2 (p. 10–11) van het rapport via www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/02/16/rechtvaardigheid-in-klimaatbeleid

¹⁴ Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nr. 2.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

¹⁶ Artikel I, onderdeel I, voorgestelde artikel 122, derde lid, onderdeel c, van de Waterschapswet.

¹⁷ Artikel I, onderdeel I, voorgesteld artikel 122, vierde lid, van de Waterschapswet.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.1.

Volgens de toelichting is uit efficiëntie-overwegingen gekozen voor een relatief lichte draagvlakmeting, waarbij uitsluitend wordt gekeken naar de ingekomen reacties en geen opkomstdrempel geldt.¹⁹ De uitkomst van zo'n draagvlakmeting is al positief als een meerderheid van de reacties positief is, ook als slechts een zeer kleine minderheid van de heffingplichtigen heeft gereageerd. Daarmee is niet verzekerd dat de uitkomst van de draagvlakmeting ook representatief is. Tevens is het van belang om de procedure van draagvlakmeting zo in te richten dat belanghebbenden zich vrij voelen om tegen het voorgestelde wateraanvoerproject te stemmen.

Wat betreft het te realiseren resultaat lijkt de draagvlakmeting bij een wateraanvoerproject sterk op wat voor gemeenten is geregeld in de Wet op de bedrijveninvesteringszones (Wet BIZ). De toelichting wijst ook op de ervaring die is opgedaan bij gemeenten met belasting die op basis van de Wet BIZ bij gemeentelijke verordening kan worden geheven en die zijn grondslag vindt in het belang van een bepaalde groep.²⁰ Ook bij de Wet BIZ wordt een draagvlakmeting gedaan, die bij een positieve uitslag tot een extra belasting kan leiden. De Wet BIZ bevat waarborgen als een opkomst- en uitkomstdrempel die in het onderhavige voorstel ontbreken.²¹

Uit de toelichting blijkt niet waarom dergelijke wettelijke waarborgen ter verzekering van de representativiteit niet kunnen of hoeven te worden gesteld aan de draagvlakmeting voor wateraanvoerprojecten.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Naar aanleiding van deze opmerking is een opkomst- en uitkomstdrempel opgenomen bij de draagvlakmeting (artikel I, onderdeel I, onder 2). Deze is in lijn met de in artikel 5 van de Wet BIZ opgenomen opkomst- en uitkomstdrempel. Als opkomstdrempel wordt nu voorgesteld dat ten minste de helft van de potentiële heffingplichtigen zich voor of tegen het wateraanvoerproject moet hebben uitgesproken. Als uitkomstdrempel wordt voorgesteld dat ten minste twee derde deel daarvan zich vóór het wateraanvoerproject moet hebben uitgesproken.

4. (Europese) mededingingsregels

Waterschappen verrichten ook economische activiteiten. Zij mogen de opbrengsten van belastingheffing gebruiken om, binnen wettelijk bepaalde grenzen, meer hernieuwbare energie op te wekken dan nodig is om te voorzien in hun eigen energiebehoefte en dit surplus aan duurzame energie te leveren aan derden.²² Daarnaast kunnen waterschappen afvalwater zuiveren dat niet valt onder de wettelijke zuiveringstaak. Het voorstel regelt dat waterschappen hiervoor privaatrechtelijke overeenkomsten met derden kunnen sluiten.²³ Bij deze activiteiten dienen de waterschapsbesturen de (Europese) staatssteun- en mededingingsregels in acht te nemen.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.1.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

²¹ Artikel 5 van de Wet BIZ omschrijft nauwkeurig wanneer sprake is van voldoende steun van bijdrageplichtigen. Er wordt gewerkt met een opkomstdrempel (minimaal 50%) en een – in beginsel – samengestelde uitkomstdrempel (van de 50% moet minimaal 2/3 vóór de heffing zijn en de WOZ-waarde van de groep ja-stemmers moet groter zijn dan die van de nee-stemmers). Zie ook E.M.M.A. Driessen, «Weten wat de wijk wil. Over draagvlakkeisen en representatieclaims in relatie tot burgerinitiatieven», Gemeentestem 2021/140.

²² Artikel I, onderdeel D, voorgesteld artikel 117, derde en vierde lid, en onderdeel J, voorgesteld artikel 122d, vijfde lid, onder d, van de Waterschapswet.

²³ Artikel I, onderdeel K, voorgesteld artikel 122d, zesde lid, van de Waterschapswet.

De toelichting wijst alleen ten aanzien van deze laatste activiteiten op de mededingingsregels, in het bijzonder de Wet Markt en Overheid.²⁴ Ten aanzien van de andere economische activiteiten ontbreekt een dergelijke paragraaf.

De Afdeling adviseert de toelichting dienovereenkomstig aan te vullen.

De Afdeling merkt terecht op dat niet op alle onderdelen van dit wetsvoorstel waarbij waterschappen economische activiteiten kunnen verrichten aandacht is besteed aan de (Europese) mededingings- en staatssteunregels. In hoofdstuk 8 is daarom alsnog een paragraaf toegevoegd over mededinging en staatssteun voor alle onderdelen van dit wetsvoorstel waar deze regels (kunnen) gelden, zie paragraaf 8.4 van de memorie van toelichting.

5. Overig

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele verduidelijkingen en wetstechnische verbeteringen aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

²⁴ De memorie van toelichting gaat beperkt en fragmentarisch in op het mededingingsrecht. Zie onder andere paragraaf 6.2, 11.4.2 en 14.4 en de artikelsgewijze toelichting.