

Verordening van het algemeen bestuur van het waterschap Hunze en Aa's houdende regels omtrent kostentoedeling (Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer waterschap Hunze en Aa's 2021)

Het algemeen bestuur van het waterschap Hunze en Aa's;

Gelezen het voorstel van het dagelijks bestuur van 10 november 2020

Gelet op de artikelen 120 en 122 van de Waterschapswet;

BESLUIT:

Vast te stellen de volgende kostentoedelingsverordening watersysteembeheer 2021:

Artikel 1 Begripsbepalingen

Deze verordening verstaat onder:

- a. Kosten voor het watersysteem: netto-kosten van de kostendrager watersysteembeheer zoals opgenomen in de begroting van het waterschap en die gedekt worden met behulp van de watersysteemheffing;
- b. gebied van het waterschap: het gebied dat is aangegeven op de bij het provinciaal reglement behorende kaart waarin de zorg voor het watersysteem aan het waterschap is opgedragen;
- c. ingezetenen: degenen die blijkens de basisregistratie personen bij het begin van het kalenderjaar woonplaats hebben in het gebied van het waterschap en aldaar gebruik hebben van woonruimte;
- d. zakelijk gerechtigden ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn in het gebied van het waterschap;
- e. zakelijk gerechtigden natuurterreinen: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht in het gebied van het waterschap het genot hebben van natuurterreinen;
- f. zakelijk gerechtigden gebouwd: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken in het gebied van het waterschap;
- g. buitendijks gelegen onroerende zaken: onroerende zaken die geheel of gedeeltelijk buiten de primaire waterkering zijn gelegen;
- h. verharde openbare wegen: de rijbaan van een openbare weg en andere verharde delen van het kadastrale perceel die dienstbaar zijn aan het verkeer over de weg;

Artikel 2 Kostentoedeling watersysteembeheer

1. De kosten voor het watersysteembeheer worden als volgt aan de heffingsplichtige categorieën toegedeeld:

29% aan de ingezetenen;

21,5% aan de zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen;

0,4% aan de zakelijk gerechtigden van natuurterreinen;

49,1% aan de zakelijk gerechtigden van gebouwde onroerende zaken.

2. De waarde in het economisch verkeer van de onroerende zaken bedoeld in het vorige artikellid, onderdelen b, c en d, wordt bepaald naar de waarde die de onroerende zaken op de waardepeildatum hebben naar de staat en hoedanigheid waarin zij op die datum verkeren.
3. De waardepeildatum is 1 januari 2019.

Artikel 3 Kosten van heffing en invordering en van de verkiezing

In afwijking van het bepaalde in artikel 2, eerste lid, worden de kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en de kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur, voor zover die worden toegerekend aan het watersysteembeheer en zoals opgenomen in de begroting van enig belastingjaar, rechtstreeks aan de betrokken categorieën toegerekend naar rato van deze voor elk van de genoemde categorieën te maken kosten.

Artikel 4 Tariefdifferentiatie

1. Voor buitendijks gelegen ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn en voor buitendijks gelegen gebouwde onroerende zaken wordt een tariefdifferentiatie als bedoeld in artikel 122, eerste lid, van de Waterschapswet toegepast. Het tarief na toepassing van de tariefdiffe-

rentiatie is 75% lager dan het tarief dat blijktens de verordening op de watersysteemheffing voor elk van deze categorieën geldt.

2. Voor verharde openbare wegen wordt een tariefdifferentiatie als bedoeld in artikel 122, tweede lid, van de Waterschapswet toegepast. Het tarief na toepassing van de tariefdifferentiatie is 100% hoger dan het tarief dat blijktens de verordening op de watersysteemheffing voor ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, geldt.
3. De tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn en de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen worden naast elkaar toegepast.

Artikel 5 Inwerkingtreding, overgangsbepaling en citeertitel

1. De Kostentoedelingsverordening 2019, wordt ingetrokken met ingang van de in het derde lid van deze bepaling genoemde datum, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden.
2. Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na die van haar bekendmaking.
3. Deze verordening vindt voor het eerst toepassing in het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2021.
4. Deze verordening wordt aangehaald als Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer waterschap Hunze en Aa's 2021.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van het waterschap Hunze en Aa's gehouden op 9 december 2020.

Het dagelijks bestuur van het waterschap Hunze en Aa's,

*Harm Küpers
secretaris-directeur*

*Geer-Jan Ten brink
dijkgraaf*

Toelichting op de kostentoedelingsverordening watersysteembeheer waterschap Hunze en Aa's 2021

Algemeen

1. Wettelijke basis

Ingevolge artikel 120, eerste lid, van de Waterschapswet moet het algemeen bestuur van een waterschap ten behoeve van de watersysteemheffing een verordening vaststellen waarin voor elk van de categorieën van heffingplichtigen de toedeling van het kostendeel is opgenomen. Deze verordening wordt in de praktijk de kostentoedelingsverordening genoemd. De kostentoedelingsverordening geeft aan welke heffingplichtige categorie (ingezetenen, eigenaren of anderszins zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, eigenaren of anderszins zakelijk gerechtigden van natuurterreinen en eigenaren of anderszins zakelijk gerechtigden van gebouwde onroerende zaken) welk deel van de netto-kosten van het watersysteembeheer moet opbrengen. In de onderdelen 3 en 4 van deze toelichting wordt hierop nader ingegaan. Uit de begroting van het waterschap vloeit voort hoe hoog de kosten van het watersysteembeheer precies zijn. In beginsel worden alle hier bedoelde kosten tezamen genomen en vervolgens aan de diverse categorieën toegedeeld, zodat elke categorie een deel van de totale kosten draagt. Hierop heeft de wetgever alleen voor verkiezingskosten en voor kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing een uitzondering gemaakt. Op grond van artikel 120, eerste lid, tweede volzin van de Waterschapswet, kan het algemeen bestuur van een waterschap bij de kostentoedelingsverordening bepalen dat deze kosten rechtstreeks aan de betrokken categorieën van heffingplichtigen worden toegerekend. Deze kosten kunnen dus van de totale kosten van het watersysteembeheer worden afgezonderd en rechtstreeks worden ondergebracht bij die categorie/die categorieën die deze kosten veroorzaakt/veroorzaken.

Het waterschap kan op grond van artikel 122 van de wet ook gebruik maken van de mogelijkheid om belastingtarieven hoger of lager vast te stellen, oftewel te differentiëren. Omdat tariefdifferentiatie een verfijning op de kostentoedeling is, moet een eventuele keuze voor tariefdifferentiatie in de kostentoedelingsverordening worden geregeld.

De kostentoedelingsverordening moet ten minste eenmaal in de vijf jaren worden herzien (artikel 120, vijfde lid, Waterschapswet).

2. Kostentoedelingsmethode Delfland wettelijk voorgeschreven

De kosten van het watersysteembeheer worden aan de belastingplichtige categorieën toegedeeld. Het zijn er vier in totaal, te weten: ingezetenen, eigenaren of anderszins zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterrein zijn, eigenaren of anderszins zakelijk gerechtigden van natuurterreinen en eigenaren of anderszins zakelijk gerechtigden¹ van gebouwde onroerende zaken. De wijze waarop de kostentoedeling over deze categorieën plaatsvindt, is in artikel 120 van de Waterschapswet geregeld. De kostentoedelingssystematiek wordt ook wel de methode Delfland genoemd, naar het waterschap dat deze methode heeft ontwikkeld. De methode Delfland is bij de Wet modernisering waterschapsbestel (Stb. 2007, nr. 208) als verplichte kostentoedelingsmethode voorgeschreven. Vóór die tijd werd het al door een aantal waterschappen toegepast.

3. Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen

De eerste stap in het kostentoedelingsproces is het toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen. Dit gebeurt aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap. De toedeling is als volgt:

- bij een gemiddeld aantal inwoners van 500 of minder per vierkante kilometer, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 20% en maximaal 30%;
- bij een gemiddeld aantal inwoners van meer dan 500 maar niet meer dan 1000 per vierkante kilometer, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 31% en maximaal 40%;
- bij een gemiddeld aantal inwoners van meer dan 1000 per vierkante kilometer, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 41% en maximaal 50%.

Het behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap om binnen de bandbreedte te bepalen wat het exacte ingezetenenaandeel wordt.

3.1 Ophogen ingezetenenaandeel

Het algemeen bestuur van een waterschap kan de maximale kostentoedelingspercentages van 30%, 40% en 50% die hiervoor zijn genoemd, met 10% verhogen. Dit is in het derde lid van artikel 120 geregeld. Het artikellid is via een amendement (TK 30601, nr.18) aan de Waterschapswet toegevoegd. Uit de toelichting bij het amendement blijkt dat voor ophoging van het ingezetenenaandeel sprake moet zijn van bijzondere omstandigheden. Als voorbeeld daarvan noemt het amendement twee situaties, te weten de situatie waarin in het gebied van het waterschap een relatief groot aantal natuurterreinen voorkomt en de situatie waarin in het gebied van het waterschap sprake is van een zeer grote inwonerdichtheid. Er wordt niet nader aangegeven wat onder 'een relatief groot aantal natuurterreinen' en 'een zeer grote inwonerdichtheid' moet worden verstaan.

In een uitspraak van 28 juli 2010, LJN: BN2669, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) het bestaan van de zojuist genoemde bestuurlijke vrijheid bevestigd en verduidelijkt. De Afdeling heeft in deze uitspraak vastgesteld dat in de Waterschapswet geen beperkende voorwaarden zijn verbonden aan de aan de waterschappen toegekende bevoegdheid om het kostenaandeel voor de ingezetenen met maximaal 10% extra te verhogen. De Afdeling kent dan ook geen betekenis toe aan de in de toelichting op het amendement genoemde 'bijzondere omstandigheden' en gaat ook voorbij aan de voorbeelden die in de wetsgeschiedenis zijn genoemd.

De bestuurlijke relevantie van deze uitspraak is dat waterschappen een vrij grote autonomie hebben als het om het verhogen van het kostenaandeel voor de ingezetenen gaat. Waterschappen zullen de eventuele verhoging uiteraard wel altijd moeten motiveren, maar de Raad van State stelt aan de motivering geen al te zware eisen.

4. Toedelen van de resterende kosten aan de specifieke categorieën

1) In het vervolg van deze toelichting worden eigenaren en anderszins zakelijk gerechtigden gemakshalve aangeduid met de term eigenaren.

Nadat het aandeel van de ingezetenen in de kostentoedeling is bepaald, worden de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, natuurterreinen en gebouwd toegedeeld. Deze toedeling vindt op basis van het bepaalde in artikel 120, vierde lid, Waterschapswet, plaats op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. In het Waterschapsbesluit (Stb. 2007,497) zijn over de waardebepaling nadere regels gesteld. De onderlinge waardeverhouding tussen de categorieën is bepalend voor de kostentoedeling.

4.1 Waardebepaling en waardepeildatum

De waarde van de onroerende zaken moet worden bepaald naar de hoedanigheid en de staat waarin de onroerende zaken zich op de waardepeildatum bevinden. In artikel 6.10, eerste lid, van het Waterschapsbesluit (Besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat van 29 november 2007, Stb. 2007, 497) is dit voor natuurterreinen en voor ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, uitdrukkelijk bepaald. Voor gebouwde onroerende zaken bevat het Waterschapsbesluit een dergelijke expliciete regeling niet. Dit is ook niet nodig, omdat voor de waardebepaling van de categorie gebouwd bij de Wet WOZ wordt aangesloten. In deze wet is al geregeld dat de waarde van de gebouwde onroerende zaken naar de hoedanigheid en de staat van de onroerende zaken op de waardepeildatum wordt bepaald.

Ingevolge artikel 6.11, eerste lid, van het Waterschapsbesluit, ligt de waardepeildatum maximaal twee jaar voor het begin van het eerste kalenderjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft. Bij de onderhavige kostentoedeling moest dus een keuze worden gemaakt tussen de waardepeildatum 1 januari 2019 en de waardepeildatum 1 januari 2020. Uit praktische overwegingen is in deze verordening voor de waardepeildatum 1 januari 2019 gekozen. Zo is rekening gehouden met het feit dat de waardegegevens van gebouwde onroerende zaken via de WOZ-gegevensleveringen van de gemeenten beschikbaar komen. Deze gegevens 'ijlen' één jaar na. De WOZ-waarden die naar de waardepeildatum 1 januari 2020 zijn vastgesteld, komen met andere woorden in de eerste acht weken van 2020 beschikbaar. Dit is met het oog op een ordentelijke vaststelling en goedkeuring van de onderhavige kostentoedelingsverordening te laat, door het genoemde na-ijleffect. De waardepeildatum ten behoeve van de kostentoedeling is daarom vastgesteld op 1 januari 2019.

In het proces van kostentoedeling wordt geen rekening gehouden met wijzigingen die zich in de staat of de hoedanigheid van de onroerende zaken hebben voorgedaan of nog zullen voordoen tussen de waardepeildatum (in dit geval 1-1-2019) en het begin van het eerste belastingjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (1-1-2021). Zo zullen bouwpercelen die na de waardepeildatum zijn bebouwd, voor de kostentoedeling als ongebouwde onroerende zaken worden aangemerkt en zal landbouwgrond die na de waardepeildatum is omgevormd tot natuur of tot bouwgrond, nog wel als landbouwgrond in de waardebepaling worden meegenomen.

5. Natuurterreinen

Natuurterreinen vormen voor de kostentoedeling en de belastingheffing een aparte categorie. Ingevolge artikel 116, onder c, van de Waterschapswet is een natuurterrein een ongebouwde onroerende zaak, waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam is afgestemd op het behoud en de ontwikkeling van natuur. De feitelijke situatie (en niet de toekomstige situatie of een situatie volgens het bestemmingsplan) bepaalt dus of sprake is van een natuurterrein. Bossen, al dan niet bedrijfsmatig geëxploiteerd, en open wateren worden ook als natuurterreinen aangemerkt. Voorwaarde is dat deze objecten een oppervlakte van ten minste één hectare hebben. Op het begrip natuurterreinen wordt in het artikelsgewijs deel van deze toelichting nader ingegaan.

6. De watersysteemtaak

In artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet wordt "de zorg voor het watersysteem" als één van de hoofdtaken van het waterschap vermeld. De zorg voor het watersysteem omvat de zorg voor de waterkering en de zorg voor de waterhuishouding, waaronder ook de zorg voor de waterkwaliteit. Met het gebruik van de term "zorg voor het watersysteem" wordt benadrukt dat er een nauwe onderlinge samenhang is en dat de verschillende aspecten van de zorg voor het watersysteem als één integrale taak moeten worden uitgevoerd.

In dezelfde bepaling van de Waterschapswet wordt de zorg voor het zuiveren van afvalwater op de voet van artikel 3.4 van de Waterwet als andere hoofdtak van het waterschap genoemd. Ook is bepaald dat de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden aan de waterschappen kan zijn of worden opgedragen. De uitvoering van de wegen- en de vaarwegentaak door een aantal waterschappen is een uiting van dit laatste. In 2011 hebben de provincies de muskus- en beverrattenbestrijding aan

de waterschappen overgedragen. Het muskus- en beverrattenbeheer is op grond van artikel 1, derde lid, van de Waterschapswet onderdeel van de watersysteemzorg

De zorg voor het watersysteem wordt gezien als één samenhangende taak die het waterschap, uitzonderingen daargelaten, in zijn gehele beheersgebied uitoefent². Alhoewel de wetgever dit niet met zoveel woorden aangeeft, moet aangenomen worden dat de uitzonderingen gevallen betreffen waarin andere overheden dan de waterschappen met taken ter zake zijn belast. Het kan dus voorkomen dat er in een waterschapsgebied gebieden voorkomen ter zake waarvan het waterschap dus niet de zorg voor het watersysteem heeft, omdat deze zorg al bij een ander publiekrechtelijke overheid berust. Hiervan was bij voorbeeld sprake in de casus die tot het arrest van de hoge Raad van 22 juni 2018, ECLI:NL:HR2018:959 (arrest over de Waddenzee) heeft geleid.

7. Relatie met de begroting van het waterschap

In het traject van belastingheffing (kostentoedeling-tariefbepaling-aanslagvervaardiging-heffing-invoering) zijn de kosten van de watersysteemtaken van het waterschap bepalend. Deze kosten worden in de begroting van het waterschap geraamd en in de jaarverslaggeving verantwoord. Gelet op het belang van de belastingheffing voor de waterschappen en gelet op het feit dat inzicht moet bestaan in de lasten voor de belastingplichtigen, vormt een specificatie van de bedragen die uiteindelijk tot lasten van de belastingplichtigen leiden, een apart onderdeel van de begroting (de begroting naar kostendragers). Een en ander is in de verslaggevingsvoorschriften van het Waterschapsbesluit vastgelegd. Het gaat in deze verordening om de kostendrager watersysteembeheer.

De verslaggevingsvoorschriften geven eveneens aan hoe de totstandkoming van het te heffen bedrag inzichtelijk moet worden gemaakt in de begroting naar kostendragers. In dit geval zijn de netto-kosten van de watersysteemtaak van de waterschappen het vertrekpunt. Bij de netto-kosten worden opgeteld het bedrag voor onvoorzien en de bedragen die voor kwijtschelding en oninbaarverklaring worden geraamd. Afgetrokken worden de verwachte dividenden en overige algemene opbrengsten die aan de watersysteemtaak worden toegerekend (tot deze laatste opbrengsten behoort ook de verwachte heffingsopbrengst van de verontreinigingsheffing). Deze berekening leidt tot een saldo, het 'begrote resultaat' van de watersysteemtaak. Daarna wordt aangegeven hoe het begrote resultaat zal worden gedekt of bestemd. In de regel wordt er eerst onttrokken of toegevoegd aan reserves en ontstaat daarna het bedrag dat het waterschap door middel van belastingheffing zal moeten ontvangen. Dit laatste bedrag is het startpunt voor de kostentoedeling.

8. 1 Tariefdifferentiatie

In artikel 122 van de Waterschapswet wordt aan de algemene besturen van de waterschappen de mogelijkheid geboden om de heffing in een aantal gevallen lager of hoger vast te stellen, de zogenaamde tariefdifferentiatie. Zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting heeft de wetgever deze regeling opgenomen omdat zij niet voorbij heeft willen gaan aan het feit dat het belang bij de watersysteemtaak voor bepaalde onroerende zaken duidelijk anders kan liggen dan dat van andere onroerende zaken. De wetgever heeft nadrukkelijk aangegeven dat de waterschappen op het gebied van de tariefdifferentiatie een bestuurlijke vrijheid hebben. Het algemeen bestuur van een waterschap is met andere woorden niet tot het differentiëren van tarieven verplicht. Zie hiervoor de Memorie van Toelichting bij de Wet modernisering waterschapsbestel (TK 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 26). Tariefdifferentiatie kan in een aantal in de wet genoemde gevallen worden toegepast voor de tarieven van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, voor natuurterreinen en voor gebouwde onroerende zaken. Het tarief van de ingezetenenheffing kan niet worden gedifferentieerd.

Uitgangspunt bij de watersysteemheffing is dat het tarief per eenheid van de heffingsmaatstaf gelijk is (zie artikel 121, eerste lid, onder b, c en d, van de Waterschapswet). Indien voor tariefdifferentiatie wordt gekozen, komt hierin verandering en kan het tarief voor bepaalde onroerende zaken binnen een categorie hoger of lager worden vastgesteld. De situaties waarin tariefdifferentiatie mogelijk is, zijn in de wet limitatief genoemd. De wet geeft ook aan wat de maximale omvang (lees: verhoging of verlaging) van de differentiatie is.

Tariefdifferentiatie is ingevolge artikel 122 uitsluitend in de volgende gevallen en tot de volgende maxima mogelijk:

1. buitendijks gelegen onroerende zaken: maximaal 75% lager tarief;

2) MvT bij de Wet modernisering waterschapsbestel, TK 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 11

2. onroerende zaken die blijkens de legger van het waterschap als waterberging worden gebruikt: maximaal 75% lager tarief;
3. onroerende zaken gelegen in bemalen gebieden: maximaal 100% hoger tarief;
4. onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit glasopstanden als bedoeld in artikel 220d, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet: maximaal 100% hoger tarief;
5. verharde openbare wegen: maximaal 100% hoger tarief indien het waterschap voor 1 juli 2012 nog geen tariefdifferentiatie wegen toepaste;
6. verharde openbare wegen: maximaal 400% hoger tarief indien het waterschap voor 1 juli 2012 al tariefdifferentiatie wegen toepaste.

De differentiaties kunnen zoals blijkt uit het vierde lid van artikel 122 naast elkaar worden toegepast.

8.2 Tariefdifferentiatie verharde openbare wegen

De tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen (hierna gemakshalve ook tariefdifferentiatie wegen genoemd) bedroeg aanvankelijk 100%. Het is in 2008 ingevoerd omdat verharde openbare wegen hogere piekafvoeren kunnen veroorzaken en dus een relatief grote capaciteit van het watersysteem vragen. Ook het feit dat wegen een van de belangrijke bronnen van diffuse verontreiniging vormen, speelde bij de invoering van deze tariefdifferentiatie een rol (amendement Lenards en Van Lith, TK2006-2007, 30 601, nr. 15).

Verruiming van de tariefdifferentiatie

In de jaren na de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel is een discussie ontstaan over de zogenaamde weeffout in de Waterschapswet. Agrarische terreinen en wegen en spoorwegen vormen samen de categorie ongebouwd. Wegen hebben een relatief hoge waarde en deze hoge waarde drijft de waarde van de categorie als het ware op, hetgeen zich vertaalt in het kostenaandeel en in de tarieven die ook de agrariërs moeten betalen. Sommigen menen dat de agrarische sector hierdoor onevenredig zwaar wordt belast. Medio 2012 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een amendement om tot verruiming van de tariefdifferentiatie wegen te komen (amendement Dijkgraaf-Ortega-Martijn, TK 2011-2012, 33 097, nr. 22). Blijkens de toelichting op dit amendement moet de verruiming de waterschappen een mogelijkheid bieden om onevenredig hoge agrarische tarieven tegen te gaan.

Als gevolg van het amendement is artikel 122, derde lid, van de Waterschapswet met ingang van 1 januari 2013 gewijzigd. In een nieuw onderdeel c is geregeld dat het tarief voor verharde openbare wegen maximaal 400% hoger kan worden vastgesteld indien het waterschap voor 1 juli 2012 al een wegendifferentiatie toepaste. Als dit niet het geval is, kan de tariefdifferentiatie maximaal 100% bedragen (zie hiervoor artikel 122, derde lid, onder b, van de Waterschapswet).

Op 28 mei 2008 heeft het Algemeen Bestuur besloten ten aanzien van buitendijkse gebieden voor de categorieën gebouwd en ongebouwd, niet zijnde natuur een tariefdifferentiatie (reductie met 75%) toe te staan. Een belangrijke beweegreden hiervoor was dat het belastingregime voor de zeehavens Eemshaven en Delfzijl eensluidend zou moeten zijn. Bij het waterschap Noorderzijlvest zijn met de grotendeels buitendijks gelegen zeehavens grote economische belangen gemoeid die een maximaal toegestane reductie van het tarief voor watersysteembeheer rechtvaardigen. Waterschap Hunze en Aa's conformeert zich aan deze zienswijze.

Op 21 november 2012 heeft het algemeen bestuur besloten voor openbare verharde wegen (onderdeel ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen) een tariefdifferentiatie (toeslag 100%) toe te passen.

Bij het opstellen van de kostentoedelingsverordening in 2008 (de eerste volgens de nieuwe Waterschapswet) bleek dat de waarde ongebouwd sterk wordt beïnvloed door de waarde van de aanwezige infrastructuur zoals wegen en spoorlijnen. Het tarief voor de categorie ongebouwd komt hierdoor niet meer voor iedereen overeen met het belang bij het werk van het waterschap.

De belasting wordt geheven per hectare ongebouwde grond, en niet naar de waarde van de ongebouwde grond. Dit betekent dat eigenaren van wegen in belangrijke mate het kostenaandeel voor ongebouwd bepalen, maar de effecten daarvan grotendeels bij de agrarische gronden (met veel hectares) neerslaan. De eigenaren van agrarische gronden dragen daarmee meer dan evenredig en de eigenaren van wegen minder dan evenredig bij in de belastingopbrengst voor ongebouwd.

Door maximaal van deze mogelijkheid gebruik te maken wordt het tarief voor ongebouwd voor iedereen meer in overeenstemming gebracht met het belang bij het waterschap.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsbepalingen

In artikel 1 zijn enkele begrippen, die in de verordening vaker voorkomen, nader gedefinieerd. De onderdelen g en h zijn speciaal in verband met de bepalingen over de tariefdifferentiatie opgenomen.

Kosten

In **onderdeel a** wordt een omschrijving van het begrip kosten gegeven. De kosten die in de kostentoeiding een rol spelen zijn de netto-kosten die in de begroting van het waterschap zijn opgenomen en die met behulp van de watersysteemheffing worden gedekt.

Gebied van het waterschap

In artikel 1 van de Waterschapswet is het functionele karakter van de waterschappen vastgelegd: hun taak is de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied. In verband hiermee is onder andere de zorg voor het watersysteem aan hen opgedragen. De regeling van het waterschapsgebied gebeurt door de provincie, bij provinciaal reglement. In de praktijk wordt het gebied van het waterschap veelal aangeduid op een (al dan niet elektronische) kaart die bij het provinciale reglement behoort.

De toekenning van 'de zorg voor het watersysteem' aan de waterschappen impliceert niet dat alle zorg voor het watersysteem in een bepaald gebied aan het waterschap is toegekend (ook andere overheden kunnen immers ter zake taken uitoefenen)³. In artikel 1, **onderdeel b** van de verordening wordt 'het gebied van het waterschap' daarom omschreven als het gebied dat is aangegeven op de bij het provinciaal reglement behorende kaart waarin de zorg voor het watersysteem aan het waterschap is opgedragen.

Ingezetenen

In **onderdeel c** wordt een omschrijving gegeven van het begrip ingezetene. De omschrijving van het begrip ingezetenen is ontleend aan artikel 116, onder a, van de Waterschapswet. Om als ingezetene aangemerkt te kunnen worden, moet sprake zijn van het hebben van woonplaats en het gebruik van woonruimte in het gebied van het waterschap. Het gaat om cumulatieve voorwaarden. Of sprake is van het hebben van woonplaats, wordt aan de hand van gegevens uit de basisregistratie personen bepaald. De situatie bij het begin van het kalenderjaar is bepalend.

Woonruimte is iedere ruimte die blijkens zijn inrichting bestemd is om als een afzonderlijk geheel te voorzien in woongelegenheid. Dit betekent dat de gebruiker van de woonruimte niet anders dan bijkomstig afhankelijk mag zijn van voorzieningen elders in het gebouw. In het geval van woonruimten moet worden gedacht aan voorzieningen als keuken, douche en toilet. Deze moeten de gebruiker van de woonruimte, met uitsluiting van anderen die niet tot zijn of haar huishouden behoren, exclusief ter beschikking staan. Bewoners van verpleeg- en verzorgingshuizen kunnen om deze reden veelal niet als ingezetenen in de zin van artikel 116, onder a, van de Waterschapswet worden aangemerkt. Hetzelfde geldt voor bewoners van studentenhuizen.

Zakelijk gerechtigden

In de onderdelen **d, e en f** wordt steeds het begrip 'zakelijk gerechtigden' gebruikt als omschrijving voor degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van onroerende zaken in het gebied van het waterschap en uit dien hoofde belastingplichtig zijn (vgl. artikel 117, eerste lid, onderdelen b tot en met d, Waterschapswet). Het gaat meer specifiek om de zakelijk gerechtigden ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, zakelijk gerechtigden natuurterreinen en zakelijk gerechtigden gebouwd.

De beperkte rechten die tot belastingplicht leiden, zijn:

- appartementsrecht;
- erfpachtrecht;
- recht van opstal;
- recht van vruchtgebruik;
- recht van beklemming;
- recht van gebruik en bewoning;
- de beklemde meier en
- het beperkt recht in de zin van artikel 5, derde lid, onderdeel b, van de Belemmeringenwet privaatrecht.

3) Dat dit zo is, blijkt onder andere uit de casus die tot het arrest van de Hoge Raad van 22 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:959 (arrest Waddenzee) heeft geleid.

Ingevolge artikel 119, eerste lid, van de Waterschapswet moet voor het antwoord op de vraag wie heffingplichtig is, van de basisregistratie kadaster worden uitgegaan: heffingplichtig is degene die bij het begin van het jaar als rechthebbende in deze basisregistratie is vermeld, tenzij het tegendeel blijkt. Indien er naast eigendom ook sprake is van een beperkt recht of indien sprake is van meer dan één beperkt recht, is de vraag wie van de zakelijk gerechtigden in de heffing moet worden betrokken. Artikel 119, tweede en derde lid, geven voor deze situaties de rangorde aan.

Buitendijks gelegen onroerende zaken

In **onderdeel g** is aangegeven wat in het kader van deze verordening onder buitendijks gelegen onroerende zaken moet worden verstaan. Of een onroerende zaak binnen- dan wel buitendijks is gelegen, is van belang in geval van een eventuele tariefdifferentiatie buitendijks als bedoeld in artikel 122, eerste lid, van de Waterschapswet. Voor buitendijks gelegen onroerende zaken kan het algemeen bestuur van het waterschap een lagere heffing vaststellen.

Verharde openbare wegen

In **onderdeel k** is een definitie van het begrip verharde openbare wegen opgenomen.

Artikel 2 Kostentoedeling watersysteembeheer

In artikel 2 is aangegeven wat het aandeel van iedere heffingplichtige categorie in de kosten van het watersysteembeheer is. Het aandeel wordt uitgedrukt in procenten. Artikel 2 vormt hiermee het kernartikel van de verordening. Het toedelen van kosten aan de categorieën geschiedt in twee stappen. In de eerste stap wordt het kostenaandeel van de categorie ingezetenen bepaald. In de tweede stap worden de kosten van de taakuitoefening die dan resteren over de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuur en gebouwd verdeeld. De waterschappen voeren zogenaamde kostentoedelingsonderzoeken uit. De uitkomsten van de kostentoedelingsonderzoeken vinden hun weerslag in de kostentoedelingsverordening.

Stap 1: Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen

De eerste stap in het kostentoedelingsproces is het toedelen van watersysteemkosten aan de categorie ingezetenen. Dit gebeurt aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap. Voor het bepalen van de gemiddelde inwonerdichtheid wordt uitgegaan van het totaal aantal inwoners zoals dat blijkt uit de basisregistratie personen van de in het waterschapsgebied liggende gemeenten en de totale oppervlakte van het waterschapsgebied. De categorie ingezetenen draagt altijd voor ten minste 20% en ten hoogste 60% bij in de kosten van de taakuitoefening. Deze percentages worden ook in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de modelverordening genoemd. Het exacte kostenaandeel in individuele gevallen is zoals gezegd afhankelijk van de gemiddelde inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap. Het door een waterschap bij de kostentoedelingsverordening te bepalen kostenaandeel bedraagt:

- indien het gemiddeld aantal inwoners per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap 500 of minder is, minimaal 20 en maximaal 30%;
- indien het gemiddeld aantal inwoners per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap meer dan 500 maar minder dan 1000 is, minimaal 31 en maximaal 40%;
- indien de gemiddelde inwonerdichtheid meer dan 1000 is, minimaal 41 en maximaal 50%.

Er is dus steeds sprake van een bandbreedte van 10% per inwonerdichtheidsklasse. Het algemeen bestuur van het waterschap moet binnen deze bandbreedte het exacte ingezetenenaandeel bepalen. Hoe dit gebeurt, behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

De inwonerdichtheid in het waterschap Hunze en Aa's is geschat op afgerond 235 inwoners per vierkante kilometer. Rekenkundig resulteert dit in een ingezetenenaandeel van afgerond 25%.

Voor ingezetenen is het bepalen van de omvang van het belang in een kostenaandeel echter moeilijker dan bij de overige categorieën belanghebbenden en vraagt om een meer bestuurlijke benadering. Dit komt omdat het algemeen belang moeilijk meetbaar is. Dit kan betekenen dat elementen een rol gaan spelen die geen directe relatie hebben met de aard en omvang van het belang van die categorie bij de taakuitoefening van het waterschap.

Gesteld kan worden dat er een trend waarneembaar is in de verschuiving naar het algemeen taakbelang. Er is, met andere woorden, sprake van het 'veralgemeenen' van het taakbelang. Activiteiten die worden ontplooid dragen steeds meer bij aan wonen, werken en recreëren binnen het beheergebied van het waterschap. Om een voorbeeld te geven: het creëren van ruimte voor water, het bergen in de haarvaten van het watersysteem is niet enkel van belang voor ongebouwd of natuur, maar draagt bij aan de woonbaarheid van burgers. Maatregelen die bijdragen aan natuurontwikkeling dragen bij aan de landschapsbeleving van diezelfde burger. Burgers maken gebruik en hebben belang bij een goede infrastructuur. Concreet: het Masterplan kaden, de KRW-projecten, de overdracht HWBP en de

MURA zijn zaken waarvan kan worden gesteld dat het redelijk en billijk is om een deel van de last bij de burger neer te leggen. Het veralgemeniseren van de waterschapstaken is een ontwikkeling van de afgelopen jaren en ook van de komende jaren.

Overwegingen die hierbij niet onvermeld mogen blijven hebben betrekking op het kostenaandeel natuur en het kostenaandeel ongebouwd. Het waterschap geeft steeds meer vorm aan natuurontwikkeling (KRW) waar de burger profijt van heeft en waar dit via de categorie natuur niet mogelijk is om tot uitdrukking te brengen. Een redenatie van dezelfde strekking geldt voor de infrastructuur. Het tarief ongebouwd wordt thans voor een zeer groot deel bepaald door de waarde van de infrastructuur, terwijl wegen een algemene maatschappelijke functie vervullen.

Daarom is in deze kostentoedelingsverordening een kostentoedelingspercentage voor ingezetenen bepaald op 29%.

Verhoging maximale percentages ingezetenenandaandeel

Binnen waterschap Hunze en Aa's is niet gekozen voor een verhoging van het aandeel ingezetenen voor de watersysteemheffing. Voor een toelichting op dit onderwerp verwijzen wij u naar onderdeel 3.1 van het Algemeen deel van deze toelichting.

Stap 2: Toedelen van de resterende kosten aan de specifieke categorieën

Nadat is bepaald welk aandeel in de kosten door de categorie ingezetenen moet worden opgebracht, worden in de tweede stap van de kostentoedeling de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuur en gebouwd toegedeeld. Dit gebeurt op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. De onderlinge waardeverhouding bepaalt ieders aandeel in de kosten. Het Waterschapsbesluit geeft nadere regels voor de waardebepaling.

Waardebepaling categorie ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn

Deze categorie valt voor de waardebepaling uiteen in vijf 'subcategorieën', te weten:

- Agrarische gronden;
- Openbare landwegen, inclusief kunstwerken;
- Banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken;
- Bouwpercelen en
- Overige ongebouwde onroerende zaken.

Voor deze onderverdeling is gekozen omdat tussen de groepen zowel de wijze van waardebepaling als de waarde per hectare verschilt.

Van elke subcategorie moet de waarde worden bepaald. Dit gebeurt globaal, wat in dit geval betekent dat het waterschap niet van elk individueel object dat tot de betreffende subcategorie behoort een exacte waarde hoeft te bepalen. Volstaan kan worden met het bepalen van de gemiddelde waarde van het geheel aan onroerende zaken dat tot de betreffende categorie behoort. Om tot de waarde van een subcategorie te komen, wordt haar oppervlakte vermenigvuldigd met de gemiddelde waarde per hectare. De optelsom van de waarden van de subcategorieën is de totale waarde van de categorie ongebouwd, niet zijnde natuur.

- Waardebepaling agrarische gronden

Onder agrarische grond wordt ingevolge artikel 6.1, onder a, van het Waterschapsbesluit de ten behoeve van de landbouw als bedoeld in artikel 312 van Boek 7 van het BW, bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond verstaan, voor zover deze niet de ondergrond vormt van gebouwde eigendommen. Natte veenweidegebieden behoren ook tot de categorie agrarische gronden. Bossen behoren er niet toe; zij worden op grond van artikel 116, onder c, van de Waterschapswet tot de categorie natuurterreinen gerekend. De ondergrond van glasopstanden kwalificeert evenmin als agrarische grond, maar is tezamen met de glasopstand zelf een gebouwde onroerende zaak.

De gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden wordt bepaald op basis van of afgeleid uit verkooptransacties van deze gronden in het gebied van het waterschap. Het Waterschapsbesluit zegt in artikel 6.5, tweede lid, dat de waarde wordt bepaald op de waarde die aan de gronden moet worden toegekend indien de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en de gronden als agrarische gronden in gebruik zouden blijven. Dit betekent dat transacties waarbij geen marktconforme prijs tot stand is gekomen (dit kan bij transacties in de familiesfeer het geval zijn of bij grondspeculaties), niet in de berekeningen mogen worden meegenomen. Verder dient bij de waardebepaling geen rekening te worden gehouden met de waardedrukkende invloed die uitgaat van eventuele beperkte rechten die op de onroerende zaak rusten. Hetzelfde geldt voor verpachte gronden. In de praktijk wordt voor de waarde van agrarische gronden aangesloten bij openbare gegevens.

Voor de waarde van agrarische grond is gebruik gemaakt van informatie van het kadaster. De waarde per hectare wordt afgeleid op basis van het voortschrijdende gemiddelde per agrarisch deelgebied over één jaar. De totale waarde wordt berekend op basis van het rekenkundig gemiddelde per agrarisch deelgebied (Veenkoloniën & Oldambt en Noordelijk Weidegebied).

- *Waardebepaling 'openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken*

Het Waterschapsbesluit noemt de openbare landwegen (inclusief kunstwerken) en de banen voor openbaar vervoer per rail (inclusief kunstwerken) apart van elkaar. In feite is voor de kostentoedeling dus sprake van twee afzonderlijke 'subcategorieën'. Omdat de wijze waarop de waarde van deze subcategorieën wordt bepaald aan elkaar gelijk is, worden ze in deze toelichting gezamenlijk besproken.

Bij de waardebepaling van openbare landwegen (wegen) en banen voor openbaar vervoer per rail (spoorbanen) worden behalve de wegen en spoorbanen zelf ook verkeersvoorzieningen en kunstwerken betrokken. Bij verkeersvoorzieningen moet worden gedacht aan grond die dienstbaar is aan het verkeer over de weg (grond die een bijdrage levert aan de verkeerskundige functionaliteit van de weg), zoals tussenbermen, geluidswerende voorzieningen, obstakelvrije zone's, bermsloten, e.d. Anders dan voor de toepassing van de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen het geval is, is op het niveau van de kostentoedeling niet van belang of grond die dienstbaar is aan het verkeer over de weg, al dan niet verhard is. Ook dienstbare maar niet verharde (tussen)bermen maken dus deel uit van de weg. Voorbeelden van kunstwerken zijn bruggen, viaducten en tunnels.

De gemiddelde waarde per hectare weg of spoorbaan wordt gesteld op de vervangingswaarde. Dit is het bedrag dat met de herbouw van een identiek vervangend object gepaard zou gaan, waarbij rekening moet worden gehouden met een correctiefactor voor technische en functionele veroudering. Om te voorkomen dat de waterschappen van geval tot geval steeds zelf deze correctiefactor zouden moeten bepalen, is de correctiefactor in het Waterschapsbesluit zelf vastgelegd. De factor bedraagt 25%. De Taxatiewijzer voor de waardebepaling van openbare wegen en spoorwegen (taxatiewijzer wegen, uitgegeven door de Unie van Waterschappen) bevat handreikingen en een rekenmodel voor de waardebepaling.

- *Waardebepaling bouwpercelen*

Bouwpercelen zijn ongebouwde, al dan niet bouwrijp gemaakte percelen, waarop gebouwd mag worden (artikel 6.1, onder b, Waterschapsbesluit). De gemiddelde waarde per hectare wordt ingevolge artikel 6.7 van het Waterschapsbesluit bepaald op basis van de waarden die voor de binnen het gebied van het waterschap gelegen bouwpercelen op de voet van de Wet WOZ zijn vastgesteld. Veel gemeenten beschikken niet over deze gegevens. Bouwpercelen worden immers ook niet voor de OZB van gemeenten aangeslagen. Omdat de gegevens uit de WOZ niet beschikbaar zijn, is de waarde net als voor 2018 bepaald op basis van www.bouwkavelsonline.nl.

- *Waardebepaling overige ongebouwde onroerende zaken*

De subcategorie overige ongebouwde onroerende zaken is een echte restcategorie waartoe alle ongebouwde onroerende zaken behoren die niet in een van de voorgaande subcategorieën zijn onder te brengen. Tot de subcategorie overige ongebouwde onroerende zaken behoren onder andere volkstuinen, begraafplaatsen, openbare parken en plantsoenen en recreatie- en sportterreinen, voor zover zij althans niet op grond van artikel 118, lid 2, van de Waterschapswet deel uitmaken van een gebouwd eigendom. Om redenen van eenvoud heeft de wetgever ervoor gekozen om voor de gemiddelde waarde per hectare aan te sluiten bij de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap.

De totale waarde ongebouwde onroerende zaken binnen waterschap Hunze en Aa's is geraamd op € 20,5 miljard. Hierbij is van het volgende uitgegaan:

De waarde van de openbare landwegen en openbare spoorwegen is gebaseerd op de Taxatiewijzer. Bij wetsfictie is de waarde van de openbare wegen en spoorwegen gesteld op 75% van de vervangingswaarde.

De gemiddelde waarde van de agrarische gronden is vastgesteld op € 57.500,- per hectare.

De waarde van een hectare bouwperceel is vastgesteld op € 610.000,-.

Waardebepaling categorie natuurterreinen

Ook voor de categorie natuurterreinen moet in het kader van de kostentoedeling een waarde worden vastgesteld. Natuurterreinen zijn in artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet gedefinieerd als "ongebouwde onroerende zaken waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Onder natuurterreinen worden mede verstaan bossen en open wateren met een oppervlakte van ten minste één hectare". Tot de cate-

gorie natuurterreinen behoren onder andere heidevelden, moerassen, zandverstuivingen en duingebieden. In de regel zullen stadsparken, plantsoenen, e.d. vanwege hun recreatieve functie niet als een natuurgebied kunnen worden aangemerkt. Bij open wateren moet worden gedacht aan vennen, meren, plassen en daarmee vergelijkbare wateren met een open en weids karakter. De gemiddelde waarde per hectare van natuurterreinen bedraagt 20% van de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap.

De omschrijving van het begrip natuurterreinen is ontleend aan artikel 116, onder c, van de Waterschapswet. De wet geeft een kwalitatieve omschrijving van het begrip natuurterreinen, waarbij de nadruk ligt op de duurzame inrichting en het beheer van de onroerende zaak als natuurterrein: de inrichting en het beheer moeten geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Bij de beoordeling van de vraag of van een natuurterrein sprake is, zijn ook de feitelijke en uiteindelijke bestemming van de onroerende zaak van belang. Zo zal een perceel nog bouwrijp te maken grond dat jaren niet is bewerkt en waar inmiddels eventueel veel groen en leven aanwezig is, maar waar uiteindelijk wel gebouwd zal worden, niet als een natuurterrein kwalificeren. Ook stadsparken, plantsoenen en dergelijke zullen vanwege hun overwegend recreatieve functie niet een natuurterrein als bedoeld in de Waterschapswet zijn.

Over de interpretatie van het begrip 'natuurterreinen' (wanneer zijn de inrichting en het beheer van een terrein geheel of nagenoeg geheel en duurzaam afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur?) is een aantal procedures tussen waterschappen en natuurterreinbeheerders gevoerd. In 2014 heeft de Hoge Raad uitspraak gedaan. Volgens de Hoge Raad is voor een oordeel op de vraag of sprake is van een natuurterrein slechts relevant of de beheeractiviteiten die op het betreffende terrein plaatsvinden, al dan niet erop zijn gericht dat het natuurtype zich kan ontwikkelen of wordt behouden. Zijn de activiteiten hierop gericht/vinden de activiteiten ten behoeve van de gegeven natuurdoelstelling plaats, dan zijn inrichting en beheer van het terrein naar het oordeel van de Hoge Raad geheel of nagenoeg geheel afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur en is dus sprake van een natuurterrein⁴. Het arrest van de Hoge Raad komt er kortgezegd op neer dat de vraag of sprake is van een natuurterrein, vanuit het perspectief van de eigenaar van het terrein beoordeeld moet worden. Het arrest heeft ook duidelijk gemaakt dat de Hoge Raad voor een antwoord op de vraag of sprake is van een natuurterrein, het niet relevant acht of met de beheeractiviteiten eventueel ook agrarische opbrengsten worden gegenereerd en wat daarvan de omvang is. Een eventueel groter resterend agrarisch opbrengstvermogen van meer dan 10% brengt bijvoorbeeld niet mee dat van een natuurterrein geen sprake is.

Het begrip 'duurzaam' geeft aan dat er geen sprake mag zijn van een situatie die tijdelijk is bedoeld.

Bossen en open wateren met een oppervlakte van tenminste één hectare worden op grond van artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet als natuurterreinen aangemerkt. Zij hoeven niet aan het vereiste te voldoen dat zij geheel of nagenoeg geheel en duurzaam moeten zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Dit leidt ertoe dat ook bossen die bedrijfsmatig worden geëxploiteerd onder het begrip natuurterreinen vallen. De wetgever heeft hiervoor gekozen omdat het onderscheid in niet-bedrijfsmatig geëxploiteerde bossen enerzijds en bossen die wel als zodanig worden geëxploiteerd, in de praktijk moeilijk is te maken⁵. Natte veenweidegebieden worden, op grond van de overweging dat deze gebieden ook een agrarische functie hebben, door de wetgever niet als natuurterrein maar als agrarische grond aangemerkt.

De objectafbakingsvoorschriften van artikel 118, lid 4, van de wet gelden ook voor bossen en open wateren. Bij open wateren moet overigens worden gedacht aan wateren met een weids karakter. Openbare waterwegen behoren overigens niet tot de categorie natuurterreinen, maar tot de categorie ongebouwd niet zijnde natuur.

De totale waarde natuurterreinen binnen waterschap Hunze en Aa's is geraamd op € 0,4 miljard. Hieraan ten grondslag ligt dat de gemiddelde waarde van de categorie natuur bij wetsfictie is vastgesteld op 20% van de gemiddelde agrarische waarde. De gemiddelde waarde van de natuurterreinen is daarmee vastgesteld op € 11.500,- per hectare.

Waardebepaling categorie gebouwde onroerende zaken

Voor het bepalen van de waarde van de gebouwde onroerende zaken in het gebied van het waterschap moet worden aangesloten bij de WOZ-waarden, zoals deze door de gemeenten zijn vastgesteld. Wat onder een gebouwde object moet worden verstaan, is in artikel 118, eerste en tweede lid, van de Waterschapswet geregeld. Op grond van het tweede lid wordt een samenstel van ongebouwde en gebouwde eigendommen als één gebouwde onroerende zaak aangemerkt. Het ongebouwde eigendom verliest

4) Hoge Raad 7 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3118.

5) Zie de toelichting bij het Waterschapsbesluit, Staatsblad 2007, 497, bladzijde 131.

in deze gevallen als het ware dus zijn ongebouwde karakter en wordt samen met het gebouwde object één gebouwde onroerende zaak. Als het ongebouwde eigendom echter een object is waarvoor de gemeente op basis van artikel 18, derde lid, Wet WOZ in combinatie met de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten Wet WOZ, geen waarde behoeft vast te stellen, dan vormt dit ongebouwde eigendom geen samenstel met een gebouwd eigendom. In deze gevallen blijft het ongebouwde eigendom dus gewoon ongebouwd.

De WOZ-waarde van de gebouwde onroerende zaken binnen het gebied van waterschap Hunze en Aa's bedroeg op peildatum 1 januari 2019 in totaal € 46,9 miljard.

Samenvattend

Samenvattend bedroeg de waarde van de categorieën ongebouwde onroerende zaken, natuurterreinen en gebouwde onroerende zaken binnen het beheersgebied van waterschap Hunze en Aa's op de peildatum 1 januari 2019:

- ongebouwde onroerende zaken € 20,5 miljard (30,2%)
- natuurterreinen € 0,4 miljard (0,6%)
- gebouwde onroerende zaken € 46,9 miljard (69,2%)

Gelet op het vorenstaande is onderlinge waardeverhouding tussen de categorieën ingezetenen, ongebouwd, natuur en gebouwd voor de watersysteemheffing van waterschap Hunze en Aa's vastgesteld op:

- ingezetenen 29%
- ongebouwde onroerende zaken 21,5%
- natuurterreinen 0,4%
- gebouwde onroerende zaken 49,1%

Waardepeildatum

Aan de onroerende zaken in het gebied van het waterschap moet in het kader van de kostentoedeling een waarde worden toegekend. De waardepeildatum ligt maximaal twee jaar vóór het begin van het eerste kalenderjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (artikel 6.11, eerste lid, Waterschapsbesluit). Het eerste jaar waarop de onderhavige kostentoedelingsverordening betrekking heeft, is 2020. Waterschappen mogen de waardepeildatum dus op 1 januari 2018 of op 1 januari 2019 stellen. Om praktische redenen wordt in deze modelverordening van de waardepeildatum 1 januari 2018 uitgegaan (zie voor een nadere toelichting het Algemeen deel van deze toelichting, onderdeel 4.1).

Het tweede lid van artikel 6.11 bepaalt zowel voor de categorie ongebouwde onroerende zaken als voor de categorie natuurterreinen met zoveel woorden dat de waardebepaling plaatsvindt naar de hoedanigheid en de staat van deze onroerende zaken op de waardepeildatum. Voor gebouwde onroerende zaken vloeit dit voorschrift al rechtstreeks uit de Wet WOZ voort.

Artikel 3 Kosten van heffing en invordering en van de verkiezing

Het waterschap kan (geen verplichting) ervoor kiezen om kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur rechtstreeks aan de betrokken categorieën toe te rekenen. Het waterschap kan er ook voor kiezen om alleen de kosten van heffing en invordering óf alleen verkiezingskosten rechtstreeks toe te rekenen. Indien het waterschap voor rechtstreekse toerekening van kosten kiest, moet deze methodiek integraal worden toegepast. Dit betekent dat dit principe ten aanzien van alle categorieën ten behoeve waarvan de betreffende kosten worden gemaakt, moet worden toegepast. In dit verband wordt overigens opgemerkt dat de kosten van verkiezingen onder de Waterschapswet alleen betrekking heeft op de categorie ingezetenen; de andere in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden worden immers niet verkozen maar benoemd (zie artikel 14 Waterschapswet).

Bij kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing kan met name worden gedacht aan alle door het Noordelijk Belastingkantoor (NBK) gemaakte kosten. Deze kosten worden zoveel mogelijk toegerekend aan de categorieën waar ze betrekking op hebben. Het kostenaandeel van het waterschap in de WOZ-kosten van gemeenten wordt bijvoorbeeld alleen ten laste van de categorie gebouwd gebracht.

Artikel 4 Tariefdifferentiatie

Het algemeen bestuur van een waterschap kan in een aantal gevallen besluiten om de belastingtarieven zoals die voor de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd zijn vastgesteld, te differentiëren, dat wil zeggen: hoger of lager vast te stellen. De bevoegdheid om tarieven te differentiëren is een facultatieve bevoegdheid van het waterschapsbestuur. De gevallen waarin tariefdifferentiatie is toegestaan, zijn in de Waterschapswet (artikel 122) met zoveel woorden genoemd. Ook de mate waarin tarieven gedifferentieerd kunnen worden, is in de wet geregeld.

De hoofdregel die uit artikel 121, eerste lid, onderdelen b, c en d van de Waterschapswet voortvloeit, is dat het tarief van de belasting per eenheid van de heffingsmaatstaf gelijk is. Op grond van deze hoofdregel dient dus sprake te zijn van een gelijk tarief per hectare voor de onroerende zaken die tot de categorie ongebouwd behoren, een gelijk tarief per hectare voor de onroerende zaken die tot de categorie natuur behoren en een gelijk percentage van de WOZ-waarde voor alle onroerende zaken die tot de categorie gebouwd behoren. De bepalingen over de tariefdifferentiatie maken het mogelijk om van deze hoofdregel af te wijken. Indien tariefdifferentiatie wordt toegepast, zal bij de betreffende belastingcategorieën dus geen sprake meer zijn van gelijke tarieven.

Tariefdifferentiatie moet in de kostentoedelingsverordening worden geregeld. Zowel de situaties waarin tariefdifferentiatie zal plaatsvinden als de mate waarin dit zal geschieden, moeten in de kostentoedelingsverordening tot uitdrukking worden gebracht. Voor welk(e) percentage(s) in specifieke gevallen precies wordt gekozen, behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

Hunze en Aa's past twee tariefdifferentiaties toe:

- Voor buitendijks gelegen gebouwde en ongebouwde gronden, niet zijnde natuurterreinen geldt een tarief dat 75% lager ligt (eerste lid). Het invoeren van deze vorm van tariefdifferentiatie is door het algemeen bestuur in 2008 vastgesteld.
- Voor openbare verharde wegen, zowel binnen- als buitendijks geldt een tarief dat 100% hoger ligt (tweede lid). Het invoeren van deze vorm van tariefdifferentiatie is door het algemeen bestuur in 2012 vastgesteld.

De beide tariefdifferentiaties kunnen naast elkaar worden toegepast (derde lid). Ingevolge artikel 122, vierde lid, van de wet kunnen de tariefdifferentiaties van het eerste, tweede en derde lid van dat artikel naast elkaar worden toegepast. Deze zogenaamde cumulatie van tariefdifferentiatie is een bevoegdheid van het waterschap en niet een verplichting.

Cumulatie kan pas aan de orde zijn als zich in het gebied van het waterschap twee of meer van de situaties voordoen als genoemd in artikel 122, eerste tot en met derde lid, van de Waterschapswet. Deze cumulatie houdt in dat een buitendijks gelegen weg zowel met een verhoging voor wegen als een verlaging wegens buitendijks gebied te maken kan krijgen.

Artikel 5 Inwerkingtreding, overgangsbepaling en citeertitel

Lid 1

Dit lid bepaalt dat de oude verordening wordt ingetrokken met ingang van het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2021. De ingetrokken verordening blijft gelden voor de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden.

Lid 2

Op grond van artikel 73, eerste lid, van de Waterschapswet verbinden besluiten van het waterschap die algemeen verbindende regels inhouden, niet dan wanneer zij zijn bekendgemaakt. Deze bepaling is ook op de kostentoedelingsverordening van toepassing.

Ingevolge dit tweede lid van artikel 5 treedt de verordening op de eerste dag na haar bekendmaking in werking.

Over de bekendmaking van de verordening is van belang hetgeen in artikel 73, eerste lid, van de Waterschapswet is bepaald: bekendmaking gebeurt in het waterschapsblad. In de verordening kan worden bepaald dat een bij de verordening behorende bijlage door terinzagelegging bekend wordt gemaakt. Het waterschapsblad wordt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze uitgegeven en blijft ook na uitgifte op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar.

Soms kiezen waterschappen ervoor om aanvullend aan de bekendmaking van de verordening in het waterschapsblad, in een plaatselijk verschijnend dag- of nieuwsblad mededeling te doen van het feit dat de verordening is vastgesteld. Een dergelijke mededeling wordt in het kader van de dienstverlening aan de burger gedaan. Het vervangt niet de officiële bekendmaking.

Lid 3

De onderhavige kostentoedelingsverordening wordt voor het eerst toegepast op het belastingjaar dat op 1 januari 2021 aanvangt. De kostentoedelingsverordening moet ten minste eenmaal in de vijf jaar worden herzien. Frequentere herziening is dus mogelijk. Het noemen van een einddatum is mede hierom niet wenselijk.

Lid 4

In dit artikellid wordt de verordening voorzien van een citeertitel. De naam van het waterschap en het jaartal 2021 zijn hiervan een onderdeel.