



Kostentoedelingsverordening Amstel, Gooi en Vecht 2023

Het Algemeen bestuur van het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht

(BBV 22.0337)

gelezen

het voorstel van het dagelijks bestuur van 6 september 2022;

gelet op

artikel 120 van de Waterschapswet en het bepaalde in het Waterschapsbesluit;

BESLUIT

vast te stellen de volgende Kostentoedelingsverordening Amstel, Gooi en Vecht 2023:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. kosten: de kosten van de kostendrager watersysteembeheer, zoals opgenomen in de begroting van het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, voor zover die gedekt worden door middel van de watersysteemheffing;
- b. AGV-gebied: het gebied dat is aangegeven op de bij het Reglement voor het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2017 behorende kaart, bedoeld in artikel 3, lid 1 van dat Reglement en aangepast per 1 januari 2019, waarin de zorg voor het watersysteem is opgedragen aan het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht;
- c. ingezetenen: degenen die, naar blijkt uit de Basisregistratie Personen, bij het begin van het kalenderjaar woonplaats hebben in het AGV-gebied en die daar het gebruik hebben van woonruimte;
- d. overig ongebouwd: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn in het AGV-gebied;
- e. natuurterreinen: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht in het AGV-gebied het genot hebben van natuurterreinen;
- f. gebouwd: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken in het AGV-gebied;
- g. woonruimte: een ruimte die blijkens zijn inrichting bestemd is om als een afzonderlijk geheel te voorzien in woongelegenheid en waarvan de delen blijkens de inrichting van die ruimte niet bestemd zijn om afzonderlijk in gebruik te worden gegeven;
- h. verharde wegen: openbare verharde wegen inclusief het verharde gedeelte van de berm.

Artikel 2 Kostentoedeling watersysteembeheer

1. De kosten voor het watersysteembeheer worden als volgt toegedeeld:
 - a. 60% aan de ingezetenen;
 - b. 2,992% aan overig ongebouwd;
 - c. 0,016% aan natuurterreinen;
 - d. 36,992% aan gebouwd.
2. De waarde 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 2021.

Artikel 3 Kosten van heffing en invordering

De kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing, zoals opgenomen in de begroting van enig belastingjaar, worden in afwijking van artikel 2 rechtstreeks toegerekend aan de betrokken categorieën naar rato van de voor elk van de genoemde categorieën te maken kosten.

Artikel 4 Tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen

Voor verharde openbare wegen wordt een tariefdifferentiatie als bedoeld in artikel 122, lid 3, onderdeel b van de Waterschapswet, toegepast. Het tarief na toepassing van de tariefdifferentiatie is 100% hoger dan het tarief dat, naar uit de Verordening Watersysteemheffing Amstel, Gooi en Vecht blijkt, voor ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, geldt.



Artikel 5 Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald als "Kostentoedelingsverordening Amstel, Gooi en Vecht 2023".

Artikel 6 Overgangsregeling en inwerkingtreding

1. De Kostentoedelingsverordening Amstel, Gooi en Vecht 2023 treedt in werking en geldt met ingang van 1 januari 2023.
2. De 'Kostentoedelingsverordening Amstel, Gooi en Vecht 2022', vastgesteld bij besluit van het Algemeen Bestuur van 14 oktober 2021, wordt ingetrokken per 1 januari 2023, met dien verstande dat zij van toepassing blijft voor het belastingjaar waarvoor zij heeft gegolden. Ook de eerder ingetrokken Kostentoedelingsverordeningen blijven van toepassing voor de belastingjaren waarvoor zij hebben gegolden.

Amsterdam, 13 oktober 2022

Het Algemeen bestuur,

*Dr. J. Sylvester,
Dijkgraaf*

*Drs. G. Nottelman,
Secretaris-directeur*

Toelichting op de Kostentoedelingsverordening Amstel, Gooi en Vecht 2023

Algemeen

Inleiding en voorgeschiedenis

Dit is de achtste Kostentoedelingsverordening van het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV). De eerste verordening werd van kracht op 1 januari 1997, bij het ontstaan van AGV. De regelgevende provincies (in het geval van AGV Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland) konden in het Reglement uitgangspunten vaststellen, die voor het waterschap leidend waren bij de kostentoedeling. Gebaseerd op deze uitgangspunten werd in de eerste Kostentoedelingsverordening – zoals destijds bij vrijwel alle waterschappen gebruikelijk was – de zogeheten methode-Oldambt gehanteerd. Deze methode keek heel specifiek naar de verschillende behoeftes per gebied op het terrein van het waterbeheer. Er werd per taak een kostendeel bepaald, wat resulteerde in een groot aantal verschillende tarieven.

De regelgevende provincies hebben in 2000 hun uitgangspunten voor de kostentoedeling gewijzigd en de bij de taken behorende gebieden (door het maken van zogeheten takencombinaties) anders gedefinieerd. De tweede Kostentoedelingsverordening is daarmee in overeenstemming gebracht, hetgeen leidde tot het fors terugbrengen van het aantal verschillende tarieven.

In 2004 zijn de uitgangspunten voor de kostentoedeling opnieuw gewijzigd door de regelgevende provincies. Daarbij zijn de uitgangspunten voor alle taken met elkaar in overeenstemming gebracht. Het aandeel van de categorie ingezetenen wordt bepaald naar aanleiding van de inwonerdichtheid in het gebied en dat van de categorieën gebouwd en ongebouwd wordt bepaald op basis van de onderlinge waardeverhoudingen. Hiermee werd de methode-Delfland geïntroduceerd.

Na jarenlange discussies is de wetgeving voor de waterschappen aanzienlijk veranderd. Dit gebeurde in de Wet Modernisering Waterschapsbestel die van kracht werd op 1 januari 2008. Deze wet had op meerdere vlakken invloed op de waterschappen, zo ook op het gebied van de belastingheffing. Het betekende ook dat de belastingheffing eenvoudiger en transparanter werd. De provincies konden geen uitgangspunten meer stellen voor de kostentoedeling en voor zover nodig werden de voorschriften vastgelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur: het Waterschapsbesluit. Dit leidde tot een nieuwe Kostentoedelingsverordening, die van kracht werd op 1 januari 2009. Het aantal tarieven in de watersysteemheffing werd teruggebracht tot vier, één per categorie. Er werd geen gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheid tot tariefdifferentiatie.

Na vijf jaar moest de Kostentoedelingsverordening worden herzien. Hoewel er toen al voorstellen zijn gedaan om het belastingstelsel aan te passen, hadden deze niet tot nieuwe wetgeving geleid. Daarom werd de verordening volgens de bestaande regels herzien. Bij die gelegenheid werd een tariefdifferentiatie binnen de categorie ongebouwd ingesteld voor openbare wegen. Verharde wegen (en verharde gedeelten van de berm) betalen een tarief dat 100% hoger ligt dan de rest van de categorie overig ongebouwd. Deze verordening werd van kracht op 1 januari 2014.

Weer vijf jaar later moest de Kostentoedelingsverordening opnieuw worden herzien. De discussie over aanpassing van het belastingstelsel werd volop gevoerd, maar had nog niet tot gewijzigde regelgeving



geleid. De herziening moest dus opnieuw volgens de bestaande kostentoedelingsregels gebeuren. Dit leidde tot kleine aanpassingen van de percentages, maar niet tot inhoudelijke wijzigingen van de verordening.

Niet vijf, maar drie jaar later, werd de Kostentoedelingsverordening 2022 vastgesteld. De waterschappen hebben op 11 december 2020 unaniem voorstellen van de Stuurgroep Aanpassing Belastingstelsel 2020 ondersteund en deze zijn voorgelegd aan de Minister. Er wordt nu gewerkt aan een wetsvoorstel. De verwachting is dat de nieuwe regelgeving op zijn vroegst op 1 januari 2025 van kracht wordt. Toch is ervoor gekozen om een nieuwe kostentoedelingsverordening vast te stellen, omdat uit onderzoek was gebleken dat de waardeverhouding tussen gebouwd en ongebouwd sterk is gewijzigd.

Bij de vaststelling van de Kostentoedelingsverordening 2022 is tevens besloten om jaarlijks te beoordelen of het (tussentijds) vaststellen van een nieuwe verordening wenselijk is. Dat bleek al direct het geval. Onderzoek wees niet alleen op een verdere verandering van de waardeverhouding tussen gebouwd en ongebouwd, maar ook op een onvoldoende doorwerking van de uitspraak van de Hoge Raad van 9 november 2014 (zie onder 5).

Uiteraard zal de aangepaste regelgeving reden zijn om de Kostentoedelingsverordening dan opnieuw te herzien. Mocht er dan nog geen nieuwe regelgeving van kracht zijn, dan geldt deze verordening voor maximaal vijf jaar, maar de verordening kan ook opnieuw tussentijds worden herzien en dit zal jaarlijks worden beoordeeld.

De Kostentoedelingsverordening is de basis voor de Verordening Watersysteemheffing Amstel, Gooi en Vecht en deze twee verordeningen samen maken het heffen van watersysteemheffing mogelijk.

1. Wettelijke basis

In artikel 120, lid 1, van de Waterschapswet is bepaald dat het algemeen bestuur van elk waterschap ten behoeve van de watersysteemheffing een kostentoedelingsverordening moet vaststellen. Hierin wordt voor elk van de categorieën van heffingplichtigen (ingezetenen, natuurterreinen, overig ongebouwd, en gebouwd) de toedeling van het kostendeel opgenomen. Hoe hoog deze kosten zijn vloeit voort uit de begroting.

Het waterschap kan in deze verordening bepalen dat de kosten van heffing en invordering en/of de kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur streeks worden toegerekend aan de betrokken categorieën van heffingplichtigen. Het Algemeen bestuur van AGV heeft besloten om dit toe te passen voor de kosten van heffing en invordering met het oog op een billijke belastingheffing. Het waterschap kan volgens artikel 122 van de Waterschapswet ook gebruik maken van de mogelijkheid om tarieven te differentiëren. Een eventuele tariefdifferentiatie moet in de Kosten-toedelingsverordening worden vastgelegd. Het Algemeen bestuur van AGV heeft besloten om een tarief vast te stellen dat 100% hoger ligt voor verharde wegen binnen de categorie overig ongebouwd.

De Kostentoedelingsverordening wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren herzien (artikel 120, lid 5, van de Waterschapswet). Sinds 1 januari 2017 hoeft de verordening niet meer door gedeputeerde staten van de provincie(s) te worden goedgekeurd.

2. Kostentoedelingsmethode wettelijk voorgeschreven

In artikel 117 van de Waterschapswet is bepaald dat er vier categorieën belastingplichtigen voor de watersysteemheffing zijn: de ingezetenen, natuurterreinen, overig ongebouwd en gebouwd. De wijze waarop de kostentoedeling plaats vindt, is vastgelegd in artikel 120, lid 2 en 4, van de Waterschapswet. De toedeling van het kostendeel aan de categorie ingezetenen wordt bepaald aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid per km² in het gebied van het waterschap. De toedeling van kosten aan de overige drie categorieën (gebouwd, natuurterreinen en overig ongebouwd) gebeurt aan de hand van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer.

3. Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen

De eerste stap in het kostentoedelingsproces is de toedeling van kosten aan de categorie ingezetenen. Dit gebeurt aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid per km² in het gebied van het waterschap.

De toedeling is als volgt:

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

Het binnen de bandbreedtes bepalen van het exacte ingezetenenaandeel behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

Het algemeen bestuur van een waterschap kan de zojuist genoemde maximale kostentoedelingspercentages met 10% verhogen. Dit is via een amendement (TK 30601, nr. 18) in artikel 120, lid 3, van de



Waterschapswet geregeld. In dit amendement wordt aangegeven dat verhoging in bijzondere omstandigheden kan plaatsvinden. Als voorbeeld worden daarbij twee situaties genoemd: 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. De wet zegt in geen van beide gevallen wat hieronder moet worden verstaan. Er kan echter worden aangesloten bij het objectief fiscaal criterium 'in betekenende mate'. Dit staat voor 25% of meer. Toepassing van dit criterium leidt er in bovenstaande voorbeelden dus toe dat voor een eventuele ophoging van het ingezetenaandeel kan worden gekozen als 25% of meer van het gebied van het waterschap uit natuurterreinen bestaat of als het gemiddelde inwoneraantal 1250 (125% x 1000 inwoners) of meer bedraagt. Maar ook andere overwegingen kunnen een rol spelen.

De inwonerdichtheid in het AGV-gebied ligt op 1867 per vierkante kilometer, ruim boven de eerder genoemde 1250. Dit is voor het Algemeen bestuur van AGV aanleiding om de maximale bestuurlijke vrijheid in deze te blijven benutten en het percentage dat door de ingezetenen moet worden opgebracht vast te stellen op 60%. Aan deze keuze liggen ook andere overwegingen ten grondslag. Vroeger waren er veel kleine waterschapjes, waarin het vaak direct duidelijk was wie er belang hadden bij welke taken van het waterschap. Door de schaalvergroting en de taakuitbreiding die sindsdien bij de waterschappen heeft plaatsgevonden, groeide het besef dat er ook een groot algemeen belang is bij een goede uitvoering van de taken door de waterschappen. Voor de inwoners van het beheersgebied van een waterschap wordt dit belang gekenmerkt door de mogelijkheid om te kunnen wonen, werken en recreëren in het gebied. Daarom werd halverwege de jaren negentig van de 20e eeuw de categorie ingezetenen als belastingcategorie ingevoerd. Binnen AGV heerst de opvatting dat er prominente aandacht zou moeten zijn voor het algemeen belang bij het werk van het waterschap. In de watersysteemheffing wordt dit algemene belang uitgedrukt in een nadruk op de dragers ervan: de ingezetenen.

De nadruk op het algemeen belang wordt ook weerspiegeld in de steeds toenemende aandacht voor het stedelijk waterbeheer. De activiteiten op het gebied van stedelijk waterbeheer zijn nauwelijks terug te leiden tot specifieke taakbelangen en moeten vooral in het algemeen belang geplaatst worden. Ook dit hangt samen met de keuze voor een hoog percentage voor de ingezetenen. In het AGV-gebied bevindt zich veel stedelijk gebied en dus ligt er ook een grote nadruk op het stedelijk waterbeheer.

Overigens hebben de waterschappen een vrij grote autonomie bij het bepalen van het kostendeel van de ingezetenen. In een uitspraak van 28 juli 2010, LJN: BN2669, heeft de Afdeling Bestuurs-rechtspraak 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 bevoegdheid van de waterschappen om het kostenaandeel voor de ingezetenen met maximaal 10% extra te verhogen.

4. Toedelen van de resterende kosten aan de specifieke categorieën

Nu het aandeel van de ingezetenen in de kostentoedeling is bepaald op 60%, wordt de resterende 40% van de kosten aan de categorieën natuurterreinen, overig ongebouwd en gebouwd toegedeeld. Deze toedeling vindt, op grond van het bepaalde in artikel 120, lid 4 van de Waterschapswet, plaats op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. In het Waterschapsbesluit zijn met betrekking tot de waardebepaling nadere regels gesteld. De onderlinge waardeverhouding tussen de categorieën is bepalend voor de kostentoedeling.

De waarde van de onroerende zaken moet worden bepaald naar de hoedanigheid en de staat van de onroerende zaken op de waardepeildatum. In artikel 6.10, lid 1, van het Waterschapsbesluit is dit voor natuurterreinen en overig ongebouwd uitdrukkelijk bepaald. Voor gebouwde onroerende zaken bevat het Waterschapsbesluit een dergelijke expliciete regeling niet. Dit is ook niet nodig, omdat voor de waardebepaling van deze categorie wordt aangesloten bij de WOZ-gegevens en in de Wet WOZ al geldt dat de waarde naar de hoedanigheid en de staat van de onroerende zaken op de waardepeildatum moet worden bepaald.

In artikel 6.11, lid 1, van het Waterschapsbesluit is bepaald dat de waardepeildatum maximaal twee jaar voor het begin van het eerste kalenderjaar ligt waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft. Er moest eigenlijk wel voor 1 januari 2021 worden gekozen. De gegevens met waardepeildatum 1 januari 2022 zijn meestal nog niet beschikbaar. De waardepeildatum ten behoeve van de kostentoedeling is daarom vastgesteld op 1 januari 2021.

In het proces van kostentoedeling mag geen rekening worden gehouden met wijzigingen die zich in de staat of de hoedanigheid van de onroerende zaken hebben voorgedaan tussen de waardepeildatum (in dit geval 1-1-2021) en het begin van het eerste belastingjaar waarop de Kostentoedelings-verordening betrekking heeft (1-1-2023). 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. Volgens artikel 116, onderdeel 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 of er sprake is van een natuurterrein. In een uitspraak van 9 november 2014 heeft de Hoge Raad het begrip "natuurterreinen" echter ruimer uitgelegd dan de waterschappen deden. Zo bepaalde de Hoge Raad onder meer dat de hoogte van eventuele opbrengsten van agrarische activiteiten op de grond niet van belang is, zo lang de activiteiten zijn afgestemd op behoud of ontwikkeling van natuur. Verder worden bossen, al dan niet bedrijfsmatig geëxploiteerd, en open wateren ook als natuurterreinen aangemerkt. Voorwaarde is wel dat deze objecten een oppervlakte van ten minste één hectare hebben. Deze uitspraak is direct toegepast in de heffing. Ook in de eerstvolgende Kostentoedelingsverordeningen (die van 2019 en 2022) was er invulling gegeven aan de uitspraak van de Hoge Raad. Uit het nieuwste onderzoek, uitgevoerd door Tauw BV, bleek dat er echter nog een andere toespitsing nodig was.

Bij open wateren gaat het nadrukkelijk niet om vaarwegen, maar om open water met een weids karakter. In het beheersgebied van AGV bevinden zich meerdere van dergelijke plassen, b.v. de Loosdrechtse-, Vinkeveense en Ankeveense Plassen en het Naardermeer, maar ook b.v. het Slotermeer en de Gaasperplas.

6. De watersysteemtaak

De watersysteemtaak wordt in artikel 1, lid 2, van de Waterschapswet genoemd en omvat de taken van het waterschap op het gebied van het waterkeringsbeheer, het waterkwantiteitsbeheer en het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren, voor zover laatstgenoemde activiteiten niet vallen onder het transporteren en/of behandelen van afvalwater.

De zorg voor het watersysteem is een samenhangende taak die AGV in het gehele waterschapsgebied uitoefent. Onder het waterschapsgebied moet het reglementaire gebied worden verstaan, dus het gebied afgebakend door de buitengrenzen van het waterschap, inclusief buitendijkse gebieden. Omdat de watersysteemtaak in het gehele waterschapsgebied wordt uitgeoefend, komen gebieden zonder enig belang niet voor.

7. Relatie met de begroting van het waterschap

Voor de tarieven van de watersysteemheffing zijn de kosten van de watersysteemtaak bepalend. Deze kosten worden in de begroting van AGV geraamd en in de jaarverslaggeving verantwoord. De begrote kosten bepalen – na aftrek van de begrote opbrengst van de verontreinigingsheffing - uiteindelijk het bedrag dat aan watersysteemheffing moet worden opgebracht. Een en ander is vastgelegd in de verslaggevingsvoorschriften van het Waterschapsbesluit.

Die voorschriften bepalen ook dat in de begroting naar kostendragers voor iedere taak allereerst op basis van de netto-kosten, de bedragen die voor kwijtschelding en oninbaar worden geraamd, verwachte dividenden en overige algemene opbrengsten een saldo wordt berekend: het resultaat. Daarna wordt aangegeven hoe het begrote resultaat zal worden gedekt of bestemd. Eerst wordt bepaald hoeveel er aan de egaliseringsreserve wordt onttrokken of gedoteerd, waarmee het bedrag ontstaat dat het waterschap door middel van belastingheffing zal moeten ontvangen. Als bepaald is welk bedrag er aan watersysteemheffing moet worden geheven, begint de werking van deze Kostentoedelingsverordening. Uiteraard met inbegrip van de rechtstreekse toekenning van kosten voor heffing en invordering, vermeld in artikel 3.

8. Tariefdifferentiatie voor verharde wegen

In artikel 122 van de Waterschapswet wordt de mogelijkheid geboden om de tarieven in een aantal gevallen lager of hoger vast te stellen, de tariefdifferentiatie. De wetgever heeft nadrukkelijk aangegeven dat de waterschappen met betrekking tot de tariefdifferentiatie een bestuurlijke vrijheid hebben. Het algemeen bestuur van het waterschap is met andere woorden niet tot het differentiëren van tarieven verplicht (Memorie van Toelichting, TK 30601, nr. 3, blz. 26). De situaties waarin tariefdifferentiatie mogelijk is, zijn limitatief genoemd in artikel 122 van de Waterschapswet.

Het uitgangspunt dat in artikel 121, lid 1, onderdelen b, c en d, van de Waterschapswet is neergelegd, is dat het tarief van de belasting per heffingsmaatstaf voor elke onderscheiden categorie gelijk is. De regeling van de tariefdifferentiatie brengt hierin verandering. Als voor het differentiëren van tarieven wordt gekozen is, binnen de betreffende belastingcategorie, sprake van tarieven die naar gelang de situatie hoger of lager kunnen zijn vastgesteld.



Het Algemeen bestuur van AGV erkent de noodzaak van terughoudendheid bij de toepassing van tarief-differentiatie. AGV is voorstander van eenvoud en transparantie in de belastingheffing. Toch wordt een 100% hoger tarief voor verharde wegen binnen de categorie overig ongebouwd vastgesteld. Bij wegen is sprake van verharde oppervlakten, die een hogere piekafvoer kunnen veroorzaken, waardoor een relatief grote capaciteit van het watersysteem kan worden gevraagd. Voor wegen geldt ook dat deze één van de belangrijkste bronnen van diffuse verontreiniging vormen. Daarnaast wordt het kostenaandeel van de categorie overig ongebouwd bepaald door de economische waarde. In het AGV-gebied is de oppervlakte aan verharde wegen groot en neemt nog sterk toe. Dit veroorzaakt voor een belangrijk deel de omvang van het kostendeel dat de categorie overig ongebouwd voor haar rekening krijgt.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsbepalingen

In artikel 1 zijn enkele begrippen, die in de verordening vaker voorkomen, nader gedefinieerd.

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

In onderdeel b wordt het gebied van AGV omschreven als het gebied dat is aangegeven op de bij het Reglement voor het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2017 behorende kaart waarin AGV belast is met de zorg voor het watersysteem. Deze kaart is aangepast per 1 januari 2019. Het gaat om de buitenste grenzen van het waterschapsgebied.

In de onderdelen c tot en met f wordt een omschrijving gegeven van de categorieën ingezetenen, overig ongebouwd, natuurterreinen en gebouwd. Dit zijn de belastingplichtige categorieën. Voor de omschrijvingen is aangesloten bij artikel 116, onder a en artikel 117 onder b t/m d van de Waterschapswet. Om als ingezetene aangemerkt te worden, moet de persoon in het AGV-gebied woonplaats hebben (dus er ingeschreven staan in de Basisregistratie Personen (BRP) én er daadwerkelijk gebruik hebben van woonruimte. Van een ingezetene is slechts sprake als aan beide voorwaarden is voldaan.

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 om die reden belastingplichtig zijn. 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 bekleemde meier (komt in AGV-gebied niet voor) en
- het beperkt recht in de zin van artikel 5, lid 3, onderdeel b, van de Belemmeringenwet privaatrecht.

Op grond van artikel 119, lid 1, van de Waterschapswet moet voor het bepalen van de belastingplichtige van de Basisregistratie Kadaster (BRK) worden uitgegaan: belastingplichtig is degene die bij het begin van het jaar als rechthebbende in deze basisregistratie is vermeld, tenzij het tegendeel blijkt.

In onderdeel g wordt omschreven wat woonruimte is, wat van belang is voor het bepalen van de categorie ingezetenen. De omschrijving komt overeen met de omschrijving in artikel 116 onder b van de Waterschapswet. De wet koppelt dit aan de inschrijving in de BRP aan het begin van het kalenderjaar. Van een woonruimte is sprake als de ruimte over zelfstandige voorzieningen (keuken, douche, sanitair) beschikt. De gebruiker van de ruimte mag dus niet meer dan bijkomstig afhankelijk zijn van voorzieningen elders in het gebouw.

In onderdeel h wordt omschreven wat onder 'verharde wegen' wordt verstaan. Behalve het daadwerkelijke verharde wegdek horen daar ook de verharde gedeelten van de bermen bij.

Deze definitie komt voort uit de uitspraak van de Hoge Raad d.d. 9 november 2018

(ECLI:NL:HR:2018:2079). De Hoge Raad sprak hierbij uit dat het alleen kan gaan om de verharde gedeeltes van het wegoppervlak (dus niet de onverharde gedeeltes, zoals de waterschappen het tot dan toe definieerden). Ook sprak de Hoge Raad uit dat voor de omschrijving van het begrip 'openbare weg' aansluiting moet worden gezocht bij de Wegenwet, die ook de berm tot de openbare weg rekent.

Artikel 2 Kostentoeleding watersysteembeheer

In artikel 2 is aangegeven op welke wijze de kosten van de taakuitoefening over de vier belastingcategorieën worden verdeeld. Artikel 2 vormt daarmee het kernartikel van de verordening.

De kostentoeleding gebeurt in twee stappen. In de eerste stap wordt het kostenaandeel van de categorie ingezetenen bepaald en in de tweede stap worden de resterende kosten van de taakuitoefening over de categorieën overig ongebouwd, natuurterreinen en gebouwd verdeeld.



Stap 1 kostentoedelingsproces: Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen.

De eerste stap in het kostentoedelingsproces is het toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen. Op de bepaling van het kostenaandeel van de categorie ingezetenen is uitgebreid ingegaan in het algemene deel van deze toelichting onder 3. Onder verwijzing hiernaar kan gemeld worden dat het algemeen bestuur, met gebruikmaking van de gegeven bestuurlijke ruimte, het kostenpercentage voor de ingezetenen heeft vastgesteld op 60%.

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

Nadat is bepaald welk aandeel in de kosten aan de ingezetenen wordt toegedeeld, vindt in stap 2 de toedeling van de resterende kosten (dus bij AGV 40%) van de taakuitoefening aan de categorieën natuurterreinen, overig ongebouwd en gebouwd plaats. Dit gebeurt op basis van hun onderlinge waardeverhouding. In verband hiermee moet de waarde in het economische verkeer van deze categorieën worden bepaald. In het Waterschapsbesluit is aangegeven hoe die waardebepaling in zijn werk moet gaan en welke regels daarbij gelden.

Waardebepaling categorie overig ongebouwd

Deze categorie valt in het kader van de kostentoedeling uiteen in vijf 'subcategorieën' (groepen) van typen grondgebruik, te weten:

1. Agrarische gronden;
2. Openbare landwegen, inclusief kunstwerken;
3. Banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken;
4. Bouwpercelen
5. Overige ongebouwde onroerende zaken.

Op grond van het Waterschapsbesluit is een onderverdeling in groepen noodzakelijk, omdat tussen de groepen zowel de wijze van waardebepaling als de waarde per hectare verschilt. Van elke groep moet de waarde worden bepaald. Dit gebeurt globaal, wat betekent dat het waterschap niet van elk perceel een exacte waarde hoeft te bepalen, maar dat kan worden volstaan met het bepalen van de waarde van het geheel van de onroerende zaken van de betreffende groep. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van geometrische gegevens. Het product van de oppervlakte in hectares en de gemiddelde waarde per hectare vormt dan de waarde van de betreffende subcategorie. De optelsom van de waarden van de subcategorieën is de totale waarde van de categorie overig ongebouwd.

1) Waardebepaling 'subcategorie' agrarische gronden

Onder agrarische grond wordt volgens artikel 6.1, onder a, van het Waterschapsbesluit verstaan de ten behoeve van de landbouw als bedoeld in artikel 312 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond, voor zover deze niet de ondergrond vormen van gebouwde eigendommen. De ondergrond van glasopstanden (kassen) behoort tezamen met de glasopstand zelf tot een gebouwde onroerende zaak.

In artikel 6.5, lid 2, van het Waterschapsbesluit is vastgelegd 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 niet in de berekeningen mogen worden betrokken, evenmin als bij grond die een andere bestemming krijgt. Verder moet het waardedrukkende effect bij de waardebepaling van gronden die zijn bezwaard met beperkte rechten of die worden verpacht, niet worden meegerekend. Voorheen werden de gegevens betrokken van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het toenmalige Ministerie van Economische Zaken. Aangezien deze dienst niet meer bestaat moest een alternatief worden gezocht. In het onderzoek voor deze verordening heeft Tauw BV gebruik gemaakt van het dataportaal van ASR Real Estate/Kadaster/LEI WUR. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende landbouwgebieden en -kenmerken, met bijbehorende grondprijzen op basis van verhandelde percelen.

- 2) Waardebepaling 'subcategorie' openbare landwegen, inclusief kunstwerken en
- 3) Banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken

Omdat de wijze waarop de waarde van deze twee subcategorieën moet worden bepaald aan elkaar gelijk is, worden ze hier gezamenlijk besproken.

Bij de waardebepaling van openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail worden behalve de landwegen en spoorbanen zelf ook verkeersvoorzieningen en kunstwerken betrokken. Voorbeelden van kunstwerken zijn bruggen, viaducten en tunnels. 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, ob-



stakelvrije zones, bermsloten, e.d. De gemiddelde waarde per hectare wordt volgens het Waterschapsbesluit gesteld op 75% van de vervangingswaarde. Zoals vrijwel alle waterschappen heeft AGV voor de waardebepaling van openbare wegen en spoorwegen gebruik gemaakt van de Taxatiewijzer, opgesteld door Tauw BV. AGV moest bij de vervangingswaarde van het vervoer per rail nog rekening houden met de vervangingswaarde van de losliggende metro- en trambanen, inclusief kunstwerken. Voor zover de trambanen in de openbare weg liggen worden zij niet apart meegenomen. Daarom heeft Tauw BV voor AGV (opnieuw) een aangepaste Taxatiewijzer gemaakt.

4) Waardebepaling 'subcategorie' bouwpercelen

Bouwpercelen zijn ongebouwde, al dan niet bouwrijp gemaakte percelen, waarop gebouwd mag worden (artikel 6.1, onder b, Waterschapsbesluit). Bouwpercelen zijn voor de belastingheffing weliswaar ongebouwde onroerende zaken, maar er wordt wel een WOZ-waarde voor bepaald op voet van de Wet WOZ. Zo is de gemiddelde waarde per hectare voor deze subcategorie bepaald.

5) Waardebepaling 'subcategorie' overige ongebouwde onroerende zaken

De subcategorie overige ongebouwde onroerende zaken is een restcategorie waartoe onder meer volkstuinen, begraafplaatsen, openbare parken en plantsoenen en recreatie- en sportterreinen behoren, voor zover zij althans niet op grond van artikel 118, lid 2, van de Waterschapswet deel uitmaken van een gebouwd eigendom. De gemiddelde waarde per hectare wordt, om redenen van eenvoud, in het Waterschapsbesluit gelijk gesteld aan de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap.

Waardebepaling categorie natuurterreinen

In het kader van de kostentoedeling moet ook een waarde worden vastgesteld voor de categorie natuurterreinen. 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. Tot de categorie natuurterreinen behoren ook (productie)bossen en open wateren met een oppervlakte van tenminste één hectare. Bij open wateren moet worden gedacht aan meren, plassen en daarmee vergelijkbare wateren met een open en weids karakter. Stadsparken, plantsoenen, e.d. worden vanwege hun recreatieve functie niet als een natuurgebied aangemerkt. De gemiddelde waarde per hectare van natuurterreinen wordt op basis van het Waterschapsbesluit gesteld op 20% van de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het AGV-gebied.

Over de vraag wat wel en wat niet als een natuurterrein in de zin van de Waterschapswet moet worden aangemerkt, bestond verschil van inzicht tussen vooral waterschappen en grondeigenaren. De verschillen van inzicht concentreerden zich voornamelijk op graslanden en akkers die in de praktijk (mede) agrarisch worden gebruikt, of waar agrarische beheermaatregelen worden ingezet. In een uitspraak d.d. 7 november 2014 (ECLI:NL:HR:2014:3118) heeft de Hoge Raad bepaald dat het begrip 'natuur' beperkter moest worden uitgelegd dan de waterschappen deden. In overleg met de VBNE is hier invulling aan geven. Daarbij wordt vooral gekeken naar de classicering volgens het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Als percelen worden aangeduid als N(atuur) dan worden ze ook als zodanig gezien. Ook andere criteria spelen overigens een rol.

Waardebepaling categorie gebouwde onroerende zaken

Voor het bepalen van de waarde van de gebouwde onroerende zaken moet worden aangesloten bij de waarden, zoals die voor deze objecten in het kader van de Wet WOZ door de gemeenten zijn vastgesteld. Wat onder een gebouwd object moet worden verstaan, is in artikel 118, lid 1 en 2, van de Waterschapswet geregeld. In het kader van de belastingheffing zijn deze waardegegevens bekend.

Waardepeildatum

Op de waardepeildatum is uitgebreid ingegaan in het algemene deel van deze toelichting onder 4.

Drie decimalen

De kostentoedelingspercentages voor de categorieën overig ongebouwd, natuurterreinen en gebouwd zijn bepaald op drie decimalen. Op zichzelf is dat eigenlijk niet wenselijk, aangezien de kostentoedeling een globaal karakter heeft en niet op perceel- of objectniveau wordt gekeken. Er is echter wel een praktische reden om te kiezen voor drie decimalen. De kostentoedelingspercentages worden namelijk vastgesteld op grond van de waarde in het economisch verkeer. De waarde van natuurterreinen is in het Waterschapsbesluit bepaald op 20% van de waarde van agrarische grond. De waarde van de agrarische grond is weer veel lager dan de waarde van vooral wegen. De waarde van overig ongebouwd blijkt in de praktijk voor het grootste deel bepaald te worden door de waarde van wegen en spoorwegen (inclusief kunstwerken). Dit leidt tot een dermate laag kostenaandeel voor de categorie natuurterreinen dat weergave op drie decimalen nodig is om dit percentage naar behoren te kunnen bepalen.



Artikel 3 Kosten van heffing en invordering

Het waterschap kan er voor kiezen om kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing (de zogeheten perceptiekosten) en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur rechtstreeks aan de betrokken categorieën toe te rekenen, maar is hiertoe niet verplicht. Met het oog op een billijke belastingheffing heeft het Algemeen bestuur besloten om de perceptiekosten rechtstreeks aan de betrokken categorieën te (blijven) toewijzen. Dit geldt niet voor de kosten van de verkiezingen. Deze worden volgens de algemene kostentoedelingspercentages verdeeld, om uitdrukking te geven aan integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid, die zich niet alleen tot ingezetenen beperkt.

Artikel 4 Tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen

In het algemene deel van deze toelichting onder 8 is al op de mogelijkheid van tariefdifferentiaties ingegaan. De gevallen waarin tariefdifferentiatie is toegestaan, zijn in de Waterschapswet (artikel 122) limitatief genoemd. Ook de mate waarin tarieven gedifferentieerd kunnen worden, is in de wet geregeld.

In artikel 122, lid 3, onder c is geregeld dat waterschappen die vóór 1 juli 2012 al een tariefdifferentiatie voor openbare landwegen kenden voor deze wegen een tot 400% hoger tarief mogen vaststellen. Dat is voor AGV niet van toepassing. Daarom geldt voor AGV de beperking die in hetzelfde artikellid onder b wordt gesteld: er mag voor openbare landwegen een tarief worden vastgesteld dat maximaal 100% hoger is dan het tarief voor de categorie overig ongebouwd. Het Algemeen bestuur van AGV heeft inderdaad besloten het tarief voor verharde openbare wegen 100% hoger vast te stellen. In het algemene deel van deze toelichting onder 8 wordt nader op deze tariefdifferentiatie en de motivatie daarvoor ingegaan.

Artikel 5 Citeertitel

In dit artikel wordt de verordening voorzien van een citeertitel. Deze verordening kan worden aangehaald als Kostentoedelingsverordening Amstel, Gooi en Vecht 2023.

Artikel 6 Overgangsgeregeling en inwerkingtreding

Lid 1

Deze Kostentoedelingsverordening Amstel, Gooi en Vecht 2023 wordt voor het eerst toegepast op het belastingjaar dat op 1 januari 2023 aanvangt.

Lid 2

Dit lid bepaalt dat de oude verordening wordt ingetrokken met ingang van het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2023. De ingetrokken verordening blijft echter gelden voor het belastingjaar waarop de verordening betrekking had. Omdat de Kostentoedelingsverordening Amstel, Gooi en Vecht 2022 slechts één jaar heeft gegolden en er nog belasting zal worden geheven voor de jaren ervoor, blijven ook die Kostentoedelingsverordeningen voor de desbetreffende jaren van toepassing.