

De minister van Infrastructuur en Waterstaat

datum	ons kenmerk	contactpersoon
.. september 2022	-	E.J. Monsma MSc
betreft	uw kenmerk	
Reactie waterschappen op internetconsultatie conceptwetsvoorstel wijziging waterschapsbelastingen	-	

Geachte heer Harbers,

Met deze brief maken de waterschappen graag gebruik van de door u geboden mogelijkheid om in de huidige consultatieperiode te reageren op het conceptwetsvoorstel 'Wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht in verband met het versterken van de toepassing van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten'.

De waterschappen hebben met grote tevredenheid geconstateerd dat de voorstellen die zij in december 2020 unaniem hebben vastgesteld vrijwel zonder uitzondering op goede wijze in het wetsvoorstel zijn verankerd. Wij complimenteren u en uw departement dan ook voor de wijze waarop met de voorstellen is omgegaan. Bij enkele onderdelen van het wetsvoorstel plaatsen wij later in deze brief weliswaar nog een opmerking, maar desalniettemin kunnen wij nu al aangeven dat als het wetsvoorstel richting de parlementaire eindstreep niet meer ingrijpend wordt aangepast, er belangrijke stappen worden gezet in het oplossen van de knelpunten die zich op dit moment voordoen én het verder realiseren van de ambities van de waterschappen en hun bijdragen aan de opgaven waar Nederland voor staat.

REACTIE WATERSCHAPPEN OP CONCEPTWETSVORSTEL

Op 11 december 2020 hebben de waterschappen na een intensief traject unaniem ingestemd met een pakket voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen en deze aan uw voorganger aangeboden. De voorstellen lossen een aantal urgente knelpunten in dit stelsel op en leveren een bijdrage aan een aantal belangrijke opgaven waar Nederland momenteel voor staat als het gaat om klimaat, circulaire economie en energie. Met een aantal voorstellen wordt het profijtbeginsel (de belanghebbende betaalt) beter toegepast. Uw ambtsvoorganger heeft onze voorstellen in februari 2021 aan de Tweede Kamer aangeboden. In 2021 is het wetgevingstraject op uw ministerie gestart, hetgeen inmiddels heeft geresulteerd in conceptwetgeving en een bijbehorende Memorie van Toelichting. Het conceptwetsvoorstel hebben wij zowel ambtelijk als bestuurlijk met de waterschappen besproken en het vervolg van deze brief geeft hun reactie op de verschillende deelvoorstellen weer. Deze reactie is vooral gebaseerd op een vergelijking van het wetsvoorstel met de waterschapsvoorstellen en kent daardoor dan ook de volgende opbouw:

- In onderdeel I gaan wij in op de onderdelen van het wetsvoorstel die inhoudelijk gelijk of overeenkomstig de bedoeling zijn van de waterschapsvoorstellen. Hiertoe worden

gemakshalve ook gerekend de volgende voorstellen die tijdens de totstandkoming van het wetsvoorstel nader zijn ingevuld:

- het voorstel om een korting op de zuiveringsheffing te kunnen geven, dat een verbreding heeft ondergaan ten opzichte van het voorstel dat de waterschappen hebben gedaan;
- het voorstel voor de tariefdifferentiatie gebouwd;
- het voorstel om bij één van de nieuwe parameters in de heffingsformule, TOC, gebruik te maken van een vaste omrekenfactor 3 en een afwijkprotocol; en
- het voorstel om ten aanzien van de tabel afvalwatercoëfficiënten een nieuwe werkwijze te hanteren, inclusief overgangsrecht voor de bestaande gevallen.

De waterschappen vragen u deze voorstellen ongewijzigd in het definitieve wetsvoorstel op te nemen.

- In onderdeel II gaan wij in op een voorstel dat op dit moment in aangepaste vorm in het conceptwetsvoorstel zijn beslag heeft gekregen en waarvan de waterschappen graag zien dat er nog aanpassingen plaatsvinden.
- Wij eindigen in onderdeel III met de drie onderdelen van het wetsvoorstel die geen onderdeel waren van de besluitvorming van de waterschappen van december 2020, te weten het 'Energievoorstel', de opname van een expliciete motivatieplicht op basis van gebiedskenmerken indien een waterschap gebruik maakt van de mogelijkheid om het kostenaandeel van de ingezetenen in de watersysteemheffing te verhogen ten opzichte van de standaard bandbreedte en het voorstel om de beslistermijn op bezwaarschriften te verruimen. De waterschappen vragen u om het eerste en het derde voorstel ongewijzigd in het definitieve wetsvoorstel op te nemen en om af te zien van het tweede voorstel.

I Onderdelen die gelijk of overeenkomstig de bedoeling zijn van de waterschapsvoorstellen

Van de twaalf voorstellen die de waterschappen in 2020 hebben gedaan, zijn op dit moment elf inhoudelijk gelijk of overeenkomstig de bedoeling van de waterschapsvoorstellen in het conceptwetsvoorstel overgenomen. Het gaat om de volgende voorstellen:

1. het voorstel om de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen voortaan te maximeren op 100% (is op dit moment 400%);
2. het voorstel om de bestaande tariefdifferentiatie voor glasopstanden te behouden;
3. het voorstel om de mogelijkheid voor waterschappen te creëren om binnen de watersysteemheffing gebouwd desgewenst een verschillend tarief voor woningen en niet-woningen te hanteren; ook wel de 'tariefdifferentiatie gebouwd' genoemd;
4. het voorstel om het mogelijk te maken dat waterschappen voor plusvoorzieningen die op verzoek worden gerealiseerd, een retributie kunnen heffen of een privaatrechtelijke prijs in rekening kunnen brengen aan de belanghebbende(n);
5. het voorstel om plusvoorzieningen waar geen concreet verzoek aan ten grondslag ligt, via een nieuw in te stellen tariefdifferentiatie te bekostigen
6. het voorstel om de formule aan de hand waarvan de waterschappen de vervuilingswaarde van bedrijfsafvalwater moeten vaststellen, te wijzigen, zodat in de laboratoria niet meer met mens- en milieubelastende stoffen gewerkt hoeft te worden;
7. het voorstel om bij één van de nieuwe parameters in de heffingsformule, TOC, gebruik te maken van een vaste omrekenfactor 3 en een afwijkprotocol;
8. het voorstel om in de Waterschapwet vast te leggen dat waterschappen desgewenst uit de opbrengst van de zuiveringsheffing ook kosten kunnen dekken van maatregelen die moeten leiden tot een beperking van de afvoer van hemelwater op de rwzi's;
9. het voorstel om ten aanzien van de tabel afvalwatercoëfficiënten een nieuwe werkwijze te hanteren, inclusief overgangsrecht voor de bestaande gevallen;
10. het voorstel op basis waarvan waterschappen niet alleen voor fosfaat, maar ook voor een aantal andere zouten en metalen een korting op de heffing kunnen toepassen.
11. het voorstel om beter te kunnen inspelen op waardevol afvalwater door in de zuiveringsheffing voor separate afvalwaterstromen (prijs)afspraken mogelijk te maken;

Hierna gaan wij op een aantal van de bovengenoemde voorstellen nog specifiek in.

Ad 3. Tariefdifferentiatie gebouwd

In de internetconsultatie wordt expliciet gevraagd hoe aangekeken wordt tegen het voorstel 'tariefdifferentiatie gebouwd'.

Het voorstel is overeenkomstig de bedoeling van de waterschappen vormgegeven. Deze bedoeling houdt in dat alleen verschillen in waardemutaties tussen woningen en niet-woningen kunnen worden gecorrigeerd, zodat een gelijkmatige lastenontwikkeling mogelijk is. De waterschappen staan dan ook volledig achter deze invulling van dit voorstel en onderstrepen het belang om dit zo ongewijzigd in het definitieve wetsvoorstel op te nemen.

In de bespreking van het voorstel door de waterschappen is wel de vraag opgekomen of sprake zal zijn van een jaarlijks besluit van het bestuur over toepassing van de tariefdifferentiatie of dat er een besluit voor een gehele kostentoedelingsperiode wordt genomen. Door het opnemen van de bepaling over deze tariefdifferentiatie in artikel 122 van de Waterschapswet neigt het wetsvoorstel naar het oordeel van de waterschappen naar het koppelen van het besluit over toepassing van de tariefdifferentiatie aan de besluitvorming over de kostentoedeling. De waterschappen hebben echter hun sterke voorkeur uitgesproken voor de mogelijkheid van jaarlijkse besluitvorming over de toepassing van de tariefdifferentiatie. Hierdoor hoeven zij bij een wijziging van de tariefdifferentiatie niet het gehele ingrijpende en langdurende traject van een aanpassing van de kostentoedeling te doorlopen. Opname van de bepaling over de tariefdifferentiatie gebouwd in artikel 121 van de Waterschapswet, in plaats van in artikel 122, geeft meer duidelijkheid dat het hier om een besluit gaat dat los staat van de kostentoedeling. De waterschappen vragen u dan ook om de betreffende bepaling in artikel 121 onder te brengen.

Ad 5. Plusvoorzieningen voor een specifieke groep

De waterschappen hebben om een algemene mogelijkheid gevraagd om in gevallen waarin plusvoorzieningen niet op concreet verzoek worden gerealiseerd, de kosten hiervan via een nieuw in te stellen tariefdifferentiatie te verhalen op degenen die belang kunnen hebben bij die voorzieningen. In het conceptwetsvoorstel is dit verzoek op verschillende manieren nader ingevuld. Zo is bepaald dat alleen wateraanvoerprojecten plusvoorzieningen kunnen zijn, dat aan de realisatie van een voorziening een verzoek van ten minste één belanghebbende ten grondslag moet liggen, dat onder de overige belanghebbenden moet worden getoetst of zij met de voorziening en de bekostiging daarvan kunnen instemmen en dat de tariefdifferentiatie maximaal 100% bedraagt. Daarnaast is de insteek dat met de tariefdifferentiatie de kosten van de voorziening worden verhaald bij degene die belang (kunnen) hebben bij die voorziening.. Wij hebben de nadere invulling met de waterschappen besproken en zij hebben aangegeven de redenen die daaraan ten grondslag liggen te kunnen volgen en met alle aspecten van de invulling uit de voeten te kunnen.

Niet geheel duidelijk in het huidige voorstel is of een waterschap voor verschillende voorzieningen en/of verschillende gebieden, ook verschillende tariefdifferentiaties kan toepassen. Deze kunnen immers uiteenlopende kostenstructuren hebben. De waterschappen vragen u dan ook in het definitieve wetsvoorstel te verduidelijken dat van deze verschillende tariefdifferentiaties sprake kan zijn.

Ad 7. Vaste omrekenfactor 3 en afwijkprotocol

Bij één van de nieuwe parameters in de heffingsformule TOC is voorgesteld om gebruik te maken van een vaste omrekenfactor 3 en een afwijkprotocol. Ter uitwerking van het voorstel zijn enkele bepalingen die nu nog in artikel 6.12 van het Waterschapsbesluit staan opgenomen in artikel 122g van de Waterschapswet opgenomen. Dit vergroot de inzichtelijkheid en de fiscale robuustheid van deze bepalingen. De waterschappen kunnen daarom instemmen met deze nadere uitwerking.



Ad 9. Tabel afvalwatercoëfficiënten

De Unie heeft in samenspraak met uw ministerie een voorstel ontwikkeld om ten aanzien van de tabel afvalwatercoëfficiënten een nieuwe werkwijze te hanteren, inclusief overgangsrecht voor de bestaande gevallen. In het voorstel komen de huidige bedrijfscategorieën te vervallen en wordt overgegaan op een systematiek waarbij de aanslag bepaald wordt door een individuele afvalwatercoëfficiënt.

Omdat dit met name voor bestaande, maar ook voor nieuwe bedrijven consequenties heeft, is voor bestaande bedrijven voorzien in een overgangsregeling met een overgangstermijn van 10 jaar. Daarnaast zal ook een praktische regeling nader worden uitgewerkt voor bedrijven tot 50 vervuilingseenheden (<50 VE) en gevallen waarin noodzakelijke meetvoorzieningen ontbreken en redelijkerwijs niet verlangd kunnen worden.

De waterschappen hebben aangegeven dat op basis van de voorgestelde regelingen de nieuwe werkwijze uitvoerbaar is en dat zij hier dan ook mee kunnen instemmen.

Ad 10. Korting op fosfaat

Waterschappen hebben opgemerkt dat zij de verbreding toejuichen, omdat het positief bijdraagt aan een verdere verduurzaming.

II Een onderdeel dat niet is vormgegeven conform de voorstellen van de waterschappen en waar de waterschappen graag nog aanpassingen doorgevoerd zien

In het conceptwetsvoorstel staat één onderwerp dat niet gelijk is vormgegeven aan de voorstellen die de waterschappen in december 2020 aan uw ambtsvoorganger hebben aangeboden. Hier zien zij nog graag aanpassingen doorgevoerd.

Nieuw model voor de kostentoedeling (het Verbeterd Combimodel)

De waterschappen hebben voorgesteld om de besturen in vergelijking met de bestaande situatie meer bestuurlijke ruimte te geven. Deze bestuurlijke ruimte moet de waterschappen de mogelijkheid geven om de kostenaandelen van de vier betalende categorieën te kunnen *finetunen* en af te stemmen op de specifieke kenmerken van het gebied en de taakuitoefening. Op deze wijze kan de heffing op de maat van het individuele waterschap toegesneden worden. De omvang van de gevraagde bestuurlijke ruimte is nodig om te voorkomen dat de invoering van de nieuwe kostentoedelingsmethode tot gedwongen, ongewenste lastenverschuivingen leidt. De bestuurlijke ruimte die de waterschappen vanwege het voorgaande nodig hebben, resulteert in relatieve bandbreedtes van de kostenaandelen ongebouwd en natuur van + en -/ 30%.

In het conceptwetsvoorstel zijn de genoemde bandbreedtes (en daarmee de bestuurlijke ruimte) beperkt tot + en -/ 25% en wordt de mogelijkheid geboden om de ruimte in de toekomst bij AMvB en onder voorwaarden te verruimen tot maximaal 50%.

De waterschappen hebben grote moeite met de inperking van de bestuurlijke ruimte. Voor enkele waterschappen betekent dit dat zij bij de invoering van het nieuwe stelsel direct ongewenste lastenverschuivingen moeten doorvoeren. Dit is een gevoelig punt: de waterschappen hebben bij het formuleren van hun voorstellen namelijk als uitgangspunt genomen dat 'het oplossen van het probleem bij het ene waterschap, niet tot een nieuw probleem bij een ander waterschap mag leiden'. De bandbreedtes van 30% vloeien voort uit dit uitgangspunt, de bandbreedtes van 25% niet. Ook het feit dat waterschappen bij een bestuurlijke ruimte van 25% minder ruimte krijgen om in te spelen op de specifieke kenmerken van het gebied en de taakuitoefening ligt erg gevoelig. Hierbij zien de waterschappen niet de noodzaak nu al voor te sorteren op meer bestuurlijke ruimte.

Tot slot merken de waterschappen met betrekking tot dit voorstel op dat bij het invullen van de bestuurlijke ruimte in het wetsvoorstel consequent wordt gesproken over 'gebiedskenmerken'. Als sector kunnen we ons hierin vinden, zolang hierbij de gedachte is dat niet alleen karakteristieken van het gebied, maar ook de gekozen invulling van de taakuitoefening kunnen worden

meegewogen. Deze taakinfilling is immers uitvloeiſel van de bestuurlijke ruimte die de waterschappen überhaupt hebben, waarbij de karakteristieken van het gebied het vertrekpunt vormen.

Gezien het voorgaande vragen de waterschappen u om in het definitieve wetsvoorstel bestuurlijke bandbreedtes voor ongebouwd en natuur van + en -/- 30% op te nemen en op dit moment af te zien van de mogelijkheid om de ruimte in de toekomst bij AMvB en onder voorwaarden te verruimen tot maximaal 50%. Verder vragen de waterschap u om in definitieve wetsvoorstel te verhelderen dat bij het invullen van de bestuurlijke ruimte van het kostentoedelingsmodel zowel de karakteristieken van het gebied als ook de hierbij gekozen invulling van de taakuitoefening kunnen worden meegewogen.

III Onderdelen die niet voortvloeien uit de besluitvorming van de waterschappen van december 2020

1. Het Energievoorstel

Met het 'Energievoorstel' wordt een toezegging ingelost die uw ambtsvoorganger al in 2018 aan de Tweede Kamer heeft gedaan. Het voorstel kan ook worden gezien als de invulling van afspraken die in 2019 in het Klimaatakkoord zijn gemaakt. Doel van het voorstel is om de Waterschapswet aan te passen, zodat buiten discussie komt te staan dat de waterschappen binnen hun taakuitoefening de bevoegdheid hebben om meer duurzame energie te produceren dan zij zelf voor hun taakuitoefening nodig hebben en dat zij de baten en lasten hiervan aan hun heffingen mogen toerekenen. Het voorstel biedt dus ook de nodige zekerheid over benodigde investeringen die de waterschappen in dit verband doen en ondersteunt de waterschappen in hun wensen en ambities richting klimaatneutraliteit.

Om de ruimte om duurzame energie te produceren niet onbegrensd te laten zijn, zijn in het conceptwetsvoorstel factoren opgenomen aan de hand waarvan per waterschap de maximale productieruimte kan worden bepaald. De factoren koppelen aan bij het energieverbruik: een factor 2 voor de watersysteemtaak en een factor 3 voor de zuiveringstaak. Het wetsvoorstel geeft aan dat deze factoren in principe tot en met 2035 vaststaan.

De waterschappen waarderen dat de zekerheid waar zij al lang om vragen, nu wordt gegeven. Zij verwachten dat door het werken met vaste factoren sprake is van een praktisch uitvoerbare en doelmatige regeling. De factoren bieden voldoende ruimte om gewenste ambities te realiseren. Waterschappen hebben aangegeven dat het goed is om op weg naar 2035 de factoren te evalueren. De in het wetsvoorstel aangekondigde evaluatie 10 jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel sluit in die zin aan bij deze gedachte. Hierbij geldt naar het oordeel van de waterschappen wel dat er op het terrein van de energievoorziening en de verduurzaming daarvan op dit moment zoveel ontwikkelingen spelen dat het introduceren van de mogelijkheid van een frequentere evaluatie van de forfaits verstandig lijkt.

De waterschappen vragen u om dit onderdeel in het definitieve wetsvoorstel op te nemen en daarbij te voorzien in de mogelijkheid van een eerdere evaluatie dan in 2035.

2. Expliciete motiveringsplicht bij verhoging kostenaandeel ingezetenen boven bovengrens standaardbandbreedte

Uw departement heeft in het wetsvoorstel een inperking aangebracht op de huidige mogelijkheid om het kostenaandeel van de ingezetenen in de watersysteemheffing met maximaal 10% te verhogen (artikel 120, derde lid Waterschapswet). De inperking houdt in dat de deze verhoging expliciet op basis van gebiedskenmerken moet worden gemotiveerd.

De waterschappen zijn niet enthousiast over dit voorstel. Zij kunnen al sinds 2009 gebruikmaken van de mogelijkheid om het kostenaandeel van ingezetenen met maximaal 10% te verhogen. Als zij de mogelijkheid toepassen, motiveren zij dit als onderdeel van voorstellen in het kader van de kostentoedeling. Over deze voorstellen, inclusief dus de motivatie van een eventueel gebruik van

de mogelijkheid tot verhoging met maximaal 10%, vindt het bestuurlijk gesprek binnen de waterschappen plaats en de bestuurlijke besluitvorming over de kostentoedeling gebeurt in openbare vergaderingen, waarin externe belanghebbenden hun stem conform de gebruikelijke procedures kunnen laten horen. Sinds 2009 hebben zich op dit punt ook geen problemen voorgedaan. De waterschappen vragen zich dan ook af waarom het nodig is deze motivatieplicht nu alsnog in te voeren.

Mocht u vast willen houden aan een vorm van motivatieplicht, dan vragen de waterschappen zich af waarom is gekozen om de motivatieplicht te koppelen aan de gebiedskenmerken. In het amendement uit parlementair jaar 2006/2007 waarmee de verhogingsmogelijkheid in de wet is opgenomen wordt immers gesproken over 'bijzondere omstandigheden'. Motivatie op basis van 'de gebiedskenmerken' lijkt beperkter mogelijk dan in 'bijzondere omstandigheden'.

De waterschappen vragen u om af te zien van het introduceren van een motivatieplicht.

3. Verruiming beslistermijn bezwaarschriften

Ook dit voorstel is op initiatief van uw ministerie in het conceptwetsvoorstel opgenomen. Het voorstel betreft een verruiming van de huidige wettelijke beslistermijn op bezwaarschriften, waardoor deze in lijn komt met de regeling die voor gemeenten geldt. Met name als de belastingtaak van gemeente en waterschap zijn belegd bij eenzelfde uitvoerend belastingkantoor, kan dit een verbetering van de uitvoerbaarheid betekenen.

De waterschappen vragen u om dit onderdeel in het definitieve wetsvoorstel op te nemen.

Wij danken u voor de mogelijkheid om een reactie te geven op het conceptwetsvoorstel en gaan er vanuit dat het wetsvoorstel op basis van onze reactie nader wordt vormgegeven ten behoeve van een voortvarend vervolg van het wetgevend traject.

Graag lichten wij onze reactie nader toe en beantwoorden wij eventuele vragen daarover.

Hoogachtend,

drs. R.A.M. van der Sande
Voorzitter