

# **Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie**

## **Wijziging Waterschapswet en Waterwet voor versterking toepassing profijtbeginsel bij watersysteemheffing, ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en oplossen van enkele knelpunten**

**(Internetconsultatie van 4 augustus tot en met 30 september 2022)**

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een wijziging voor van de Waterschapswet en de Waterwet. De waterschapsbelastingen worden hiermee aangepast en knelpunten in de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing worden opgelost.

### **Doelgroepen die door de regeling worden geraakt**

De wijziging kan gevolgen hebben voor iedereen die waterschapsbelasting betaalt. Dat zijn:

- Huishoudens;
- Bedrijven;
- Eigenaren van onroerend goed (woningen, bedrijfspanden, grond en natuurterreinen).

### **Doel van de regeling**

De wetswijziging biedt waterschappen betere mogelijkheden om het profijtbeginsel toe te passen. Zo kunnen zij meer kosten neerleggen bij diegenen die meer voordeel hebben bij de werkzaamheden van het waterschap. Daarnaast kunnen waterschappen door de wijzigingen beter inspelen op (toekomstige) ontwikkelingen, zoals klimaatopwarming, de circulaire economie, de energietransitie en veranderingen in het eigen waterschap. Deze wetswijziging regelt ook dat Rijkswaterstaat en waterschappen geen schadelijke stoffen meer hoeven te gebruiken bij het meten van de vervuiling in afvalwater.

### **Verwachte effecten van de regeling voor de doelgroepen**

Waterschappen krijgen door de aanpassingen in de watersysteemheffing meer mogelijkheden om te heffen naar profijt of belang. Diegene die meer profijt heeft van de werkzaamheden van het waterschap betaalt dan een hogere heffing. Degene die minder belang heeft krijgt een lagere heffing.

De gevolgen van de wijziging voor specifieke groepen belastingbetalers verschillen per waterschap. De besturen van de waterschappen bepalen namelijk zelf hoe zij de kosten precies verdelen. Verder krijgen waterschappen de gelegenheid om investeringen te doen om klimaatneutraal te worden en bij te dragen aan de circulaire economie.

### **De internetconsultatie**

Er kon worden gereageerd op alle onderdelen van de wetswijziging en de toelichting.

Er werd specifiek aandacht gevraagd voor het voorstel 'tariefdifferentiatie gebouwd'. Als dit voorstel wordt opgenomen in de wet, dan krijgen de waterschappen de mogelijkheid (niet de verplichting) om voor woningeigenaren en eigenaren van bedrijfspanden bij de watersysteemheffing verschillende tarieven te hanteren. Deze tarieven worden gebaseerd op het verschil in de WOZ-waardeontwikkeling tussen de woningen en bedrijfspanden. Graag horen wij wat u van dit voorstel vindt.

Er zijn in totaal 29 reacties ingediend, hiervan zijn er 26 openbaar. Twee indieners hebben meerdere reacties ingediend, zodat er in totaal sprake is 27 afzonderlijke indieners. Uitgaande van dit aantal wordt de verdeling als volgt:

- **Particulieren** (ca 44 % van de reacties);
- **Belangenverenigingen**: Unie van Waterschappen, Landelijke Vereniging Lokale Belastingen, VBNE, NAV, Nederlandse Melkveehouders Vakbond, Koninklijke VEMW, VNO-NCW / MKB-Nederland, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Vereniging Eigen Huis, LTO Nederland (ca 37 % van de reacties);
- **Overheidsorganisaties**: Provincie Overijssel, GBLT, Algemene Waterschapspartij, Water Natuurlijk Drents Overijsselse Delta (ca 15 % van de reacties);
- **Bedrijfsleven**: De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (ca 4% van de reacties).

## 1. Algemeen beeld van de reacties

Over het algemeen worden er uiteenlopende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de regeling. De belangrijkste opmerkingen betreffen de volgende onderwerpen:

- **Kostentoedelingsmethodiek, met name tariefdifferentiatie "gebouwd"**:
  - Met name waterschappen spreken hun waardering uit over deze regeling.
  - Benadrukt wordt hierbij dat door gebruik te maken van de 'tariefdifferentiatie gebouwd' het voor de waterschapsbesturen mogelijk wordt om binnen de betalende categorie 'eigenaren gebouwde objecten' tot gelijkmatigere en rechtvaardigere lastenontwikkeling te komen;
  - Critici benadrukken dat dit voorstel kan leiden tot willekeur en rechtsongelijkheid.
- **Kostentoedelingsmethodiek, met name voor de categorieën "ongebouwd" en "natuur"**:
  - Aandacht wordt onder meer gevraagd voor nieuwe ontwikkelingen, met name extensivering in de land- en tuinbouw;
  - Gepleit wordt voor het belonen van (maatschappelijke) inspanningen vanuit de land- en tuinbouwsector;
  - Gepleit wordt onder meer voor heffingsvrijstelling voor natuurgebieden;
  - De toepassing van het profijtbeginsel wordt ter discussie gesteld.

- **Milieubelastende stoffen; zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing:**

- Hier worden voornamelijk opmerkingen gemaakt over de zorgvuldigheid van de vaststelling van de hoogte van zuiverings- en verontreinigingsheffingen;
- Tevens worden er technisch-inhoudelijke punten aangevoerd.

## **2. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties**

*In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst, mede aan de hand van citaten uit individuele reacties. Deze reacties geven uitsluitend de mening van de indieners weer.*

### **Kostentoedelingsmethodiek**

#### **Tariefdifferentiatie "gebouwd"**

*Steunende meningen:*

- Profijtbeginsel is voor de waterschappen een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel. Dit specifieke voorstel zorgt ervoor dat waterschappen de mogelijkheid krijgen om ervoor te zorgen dat de relatieve lastenontwikkeling voor de eigenaren van woningen en van bedrijfspanden aan elkaar gelijk wordt.
- Door gebruik te maken van de 'tariefdifferentiatie gebouwd' wordt het voor de waterschapsbesturen mogelijk om binnen de betalende categorie 'eigenaren gebouwde objecten' tot gelijkmatige lastenontwikkeling te komen, zodat iedereen binnen deze categorie evenredig betaalt aan hetzelfde voorzieningenniveau.
- Het is belangrijk dat het voorstel een kan-bepaling heeft, zodat ieder waterschapsbestuur zelf kan beslissen of zij van de mogelijkheid gebruik gaat maken of niet.
- Het voorstel "tariefdifferentiatie gebouwd" geeft de waterschappen de mogelijkheid om de kosten van het waterbeheer op een eerlijker/rechtvaardiger manier door te belasten.
- De consequentie van het huidige ongedifferentieerde tarief is dat al meer dan een decennium, vanaf 2008, de watersysteemplasten voor het bedrijfsleven als geheel elk jaar een beetje minder worden en voor woningen een beetje meer. Gezien de ontwikkelingen op de woningmarkt zal dit ook de komende jaren het geval zijn. Alleen tariefdifferentiatie kan dit veranderen.
- Het probleem van ongelijke lastenontwikkeling gaat ook op voor huurders. Verhuurders rekenen immers hun kosten door in de huurprijs.
- Voor Water Natuurlijk Drents Overijsselse Delta is de aanpassing van artikel 122, in het bijzonder de 'tariefdifferentiatie gebouwd' (ook wel de kan-bepaling genoemd), daarom een wezenlijk onderdeel van aangepaste stelsel. Zoals in de Memorie van Toelichting is aangegeven is de lastenverdeling binnen de categorie gebouwd al jaren scheef aan het groeien.

*Kritische meningen:*

- Wat betreft kostentoedeling watersysteemheffing betekent de voorgenomen tariefdifferentiatie dat bedrijven (eigenaren van niet-woningen) in vergelijking tot woningeigenaren een hoger tarief voor de watersysteemheffing opgelegd kunnen krijgen dan op basis van de WOZ-waarde aan de orde zou zijn. Elk waterschap kan het gewenste verschil in tarief zelf vaststellen. Deze tariefdifferentiatie is fundamenteel onjuist en de financiële lastenverzwaring die daaruit (potentieel) voortvloeit voor ondernemers onredelijk en onevenwichtig.
- Het voorstel kan leiden tot willekeur en rechtsongelijkheid, daarom wordt verzocht het onderdeel 'tariefdifferentiatie gebouwd' uit het voorstel te schrappen, zodat de bestaande regeling op dit punt geldend blijft.
- Het is bezwaarlijk dat de voorgenomen tariefdifferentiatie betekent dat bedrijven (eigenaren van niet-woningen) in vergelijking tot woningeigenaren een hoger tarief voor de watersysteemheffing opgelegd kunnen krijgen dan op basis van de WOZ-waarde aan de orde zou zijn.
- In tegenstelling tot artikel 220f van de Gemeentewet is de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie in het wetsvoorstel facultatief. Dit brengt het gevaar met zich mee dat waterschappen de tariefdifferentiatie niet invoeren of het ene jaar wel en het andere jaar niet. Dit is ongewenst. Hierdoor ontstaan verschillen tussen waterschappen en bovendien bestaat het gevaar dat waterschappen hiervan afzien,
- Huiseigenaren zijn er niet mee gediend wanneer het opslagpercentage voor gebouwd bedrijven kan worden verlaagd. Op die manier hebben huiseigenaren geen enkele zekerheid over een gematigde tariefontwikkeling. Het zou beter zijn het in het wetsvoorstel genoemde maximale opslagpercentage te fixeren.
- Vraag is waarom de tariefdifferentiatie voor "gebouwd" niet gebaseerd wordt op een peildatum eerder dan 1 januari van het jaar voorafgaand aan het wetsvoorstel. Immers het uiteenlopen van de waarde ontwikkelingen is al een aantal jaren aan de gang.
- De mogelijkheid om de tariefdifferentiatie gebouwd toe te passen wordt facultatief gemaakt. De vraag is waarom deze tariefdifferentiatie niet bindend wordt gemaakt wanneer wordt geconstateerd dat de waardeontwikkeling tussen woningen en niet-woningen tot ongewenste effecten heeft geleid.
- Op dit moment betaalt ongebouwd (0,3 % van de bevolking) 10 % van de watersysteemheffingen; dat is het dertigvoudige van de rest van Nederland. De onroerende zaak waarde die "ongebouwd" vertegenwoordigt is veel geringer.
- Wat nog steeds ontbreekt is het feit dat er weer geen rekening gehouden wordt met kwalitatieve beperkingen etc. Er zal weer belast worden naar oppervlakten, zonder daarbij rekening te houden met bijvoorbeeld het feit dat een kavel particulier bezit kan zijn en tevens in een groter samenstel valt onder een bedrijfsheffing.
- In de wetstekst ontbreekt een passage over het aanpassen van de tarieven naar beneden indien sprake is van het ontbreken van diensten van het Waterschap aan de gebruiker, te weten de bewoners "gebouwd en ongebouwd".

### **Categorie "ongebouwd"**

### *Land- en tuinbouw*

- Voor de landbouw is deze aanpassing van het belastingstelsel van groot belang vanwege de extreme tariefstijgingen voor de categorie 'onbebouwd'.
- Een snelle verankering in wetgeving zorgt ervoor dat de waterschappen -op zo kort mogelijke termijn- weer beschikken over een belastingstelsel dat draagvlak voor de heffingswijze kent en leidt tot goed uitlegbare tarieven.
- Er wordt voor gepleit dat waterschappen (maatschappelijke) inspanningen vanuit de land- en tuinbouw belonen. 'Belonen' kan gaan over een vergoeding voor geleverde blauwe diensten (eventueel via korting op de waterschapsbelasting) of bijvoorbeeld door een betere waterbeschikbaarheid voor het eigen bedrijf.
- Gevraagd wordt om binnen de nieuwe kostensystematiek rekening te houden met het gegeven dat vanuit diverse beleidsontwikkelingen wordt gestuurd richting extensivering in de land en tuinbouw. Deze ontwikkeling dienen ook te worden meegenomen door de waterschappen die de nieuwe methode voor de kostentoedeling van de watersysteemheffing gaan toepassen.
- Met de voorgestelde wijzigingen in de belastingen is het niet duidelijk wat de effecten voor de gezinnen van melkveehouders zijn. Boeren betalen niet alleen via de bedrijfsgebouwen en via de grond, maar ook via hun woning en als ingezetenen betalen ze mee aan de waterbelastingen.
- Opgemerkt wordt dat de WOZ waarde van een voorbeeld- agrarisch bedrijf, zoals de Unie van Waterschappen dat hanteert, niet representatief is. Te meer omdat er grote regionale verschillen in bedrijfsgrootte, maar ook in de verhouding tussen landbouwgrond en natuurgrond kunnen zijn.
- WUR doet jaarlijks onderzoek naar inkomens in de landbouw. Verzocht wordt om de belastingheffing te koppelen aan de inkomensgegevens van WUR.
- Er zijn grote zorgen over Kaderrichtlijn Water projecten. Er is een kans dat er weer een scheve verhouding gaat ontstaan met het groter wordende areaal natuur.
- Betreffende separate bekostiging van plusvoorzieningen wordt de tendens in de waterwereld onderkend om voor bepaalde diensten het prijsmechanisme te hanteren of door het inzetten van andere incentives (zoals het recht op wateronttrekking, verlaging waterschapsbelasting, aanpassing handhaving etc.) om de zoetwaterbeschikbaarheid te verbeteren. Hierbij is een scherp onderscheid nodig in reguliere taken van het waterschap in relatie tot de gevraagde extra inzet om te voorkomen dat dubbel betaald wordt.
- Gepleit wordt voor rekenvoorbeelden van bedrijven etc. per waterschap, zodat er recht gedaan wordt aan de grote regionale verschillen en bestuurders een beter beeld krijgen van het effect van de beoogde wetswijziging.
- Zorgen worden geuit over het afnemende aantal agrarische hectares in relatie tot de toebedeelde kosten. Het is belangrijk dat daar een goede oplossing voor komt.

### *Profijtbeginsel*

- De hoogte van belastingen moet meer worden gebaseerd op het profijtbeginsel en kostenveroorzakingsbeginsel. Daarmee komen de belastingen ook weer meer in de lijn met de trits 'belang-betaling-zeggenschap'. In het bijzonder de verhouding tussen belang en betaling.

- Betreffende het belasten van het onttrekken van grondwater d.m.v. het aanleggen van een put/bron wordt gevraagd in welke mate hier met de tarieven rekening mee wordt gehouden.
- Er zijn twijfels over de geschiktheid van de nieuwe kostentoe rekeningsmethode. Indien onvoldoende onderbouwd kan worden dat er een relatie is tussen de gebiedskenmerken enerzijds en het profijt dat de verschillende categorieën anderzijds wordt het doel van het wetsvoorstel, althans voor dit onderdeel, niet bereikt.
- Dat degene die een opstalrecht heeft, en niet de grondeigenaar, altijd de heffingplichtige is, is onredelijk en in strijd met het profijtbeginsel.
- Een belangrijk punt is dat infrastructuur onder "gebouwd" zou moeten vallen i.p.v. onder "ongebouwd". Het voorstel voor "ongebouwd" heeft tot gevolg dat de kosten door afspoeling van verharde wegen meer dan voorheen opgebracht worden door eigenaren van "ongebouwd". Dit is onredelijk.
- Gemist wordt de bijdrage die door landeigenaren/pachters gedaan moet worden om de sloten te onderhouden; het jaarlijkse slootschonen. De waarde hiervan kan oplopen tot duizenden euro's. Die verplichte bijdrage zie je niet terug in de tabellen. De kosten voor ongebouwd zijn daarmee veel hoger dan voorgesteld. Gevraagd wordt of dit kan worden meegenomen in de modellen en de voorbeeldberekeningen.

### **Categorie "natuur"**

- Er wordt voor gepleit om natuur vrij te stellen van waterschapsbelasting en deze kosten om te slaan over de overige categorieën (ingezetenen, gebouwd en ongebouwd).
- In het huidige stelsel en ook in de nieuwe voorstellen wordt natuur en wegen aangeslagen voor de watersysteemheffing. Door natuur vrij te stellen zullen voor alle categorieën de tarieven slechts zeer beperkt stijgen.
- Voorgesteld wordt om de kosten te verhalen op de categorieën "gebouwd, ongebouwd en natuur". Hiervoor wordt gebruik gemaakt van gebiedskenmerken. Deze zouden beter het profijt tot uitdrukking brengen dan de tot nu toe gehanteerde onderlinge waardeverhoudingen. Er lijkt echter geen enkel verband aanwezig tussen de gebiedskenmerken enerzijds en de kosten voor de verschillende onderdelen van het watersysteembeheer anderzijds.
- Gevraagd wordt hoe is onderbouwd dat er een relatie is tussen de gebiedskenmerken en het profijt van de verschillende categorieën; en waarom met de voorgestelde bandbreedtes.
- Het tarief dat natuurterreineigenaren betalen voor de watersysteemheffing is een zorgpunt:
  - In de prognoses verschilt het hoogste en laagste tarief met een factor 10 tot 11. Dit is meer dan elke andere categorie.
  - Ook is er al een trend ingezet gezien de periode 2009-2021 waarin het tarief voor natuurterreinen met 128% is gestegen, meer dan elke andere categorie. Verdere stijgingen van de natuurtarieven kunnen niet zonder meer worden opgevangen.
  - In gebieden met veel natuurterreinen en weinig inwoners (denk aan regio's als Veluwe en Drenthe) kunnen daarmee onacceptabele situaties ontstaan waarbij het natuurtarief behoorlijk kan toenemen. Het is daarom essentieel dat jaarlijks de ontwikkeling van de heffingen wordt gemonitord.

## **Milieubelastende stoffen; zuiverings- en verontreinigingsheffing**

### **Zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing**

- De aanslag voor de zuiveringsheffing voor huishoudens vindt thans plaats op basis van een forfaitaire 1 of 3 vervuilingseenheden. Gelet op de aanbevelingen van de OESO wordt ervoor gepleit om over te gaan op een forfaitaire aanslag op basis van het werkelijk aantal personen per huishouden.
- De kostentoedeling moet gebaseerd zijn op de reële kosten, gemaakt door de verschillende categorieën door toepassing van het kostenveroorzakersprincipe/ profijtbeginsel.
- Het is logisch dat degene die profijt heeft voor de kosten opdraait. Alleen dan zal de hoeveelheid en kwaliteit van het water een juiste plek krijgen in de afweging van belangen en alternatieven.
- Daarnaast dient het stelsel een zekere mate van solidariteit te bevatten, echter profijt en betaling zijn steeds verder uit elkaar geraakt. Met het nieuwe systeem kan dit beter in balans worden gebracht.
- Wat betreft afspraken over separate afvalwaterstromen worden uitdrukkelijke voorschriften gemist hoe de kostprijsbepaling dient te worden uitgevoerd alsmede een bepaling dat besluitvorming altijd aan het algemeen bestuur is en niet aan het dagelijks bestuur kan worden gemandateerd.
- Waterkwaliteit heeft als kwaliteitscomponent geen plek in de aanslag watersysteemheffing gekregen. Dit zou wel moeten gebeuren. Waterkwaliteit zou een duidelijke plek moeten hebben in de motivatie van de omvang van de watersysteemheffing.
- Als gevolg van het verwerken van verschillende soorten aardolie in diverse bedrijfsprocessen, kan de samenstelling van de afvalwaterstromen variëren en is een vaste ratio niet representatief. Het is daarom van belang om niet van een vaste ratio uit te gaan, maar te kijken naar een ratio die past bij de specifieke installatie. Er zal beter en pragmatischer gekeken moeten worden naar de intentie om van COD af te stappen en over te gaan naar TOC als grondslag voor de waterschapsheffing, als TOC überhaupt de beste methode als heffingsgrondslag is voor bepaalde sectoren.
- Gevraagd wordt betreffende het introduceren van subsidies op klimaatmaatregelen of dit ook subsidies aan bedrijven betreft, en zo ja, hoe deze zich verhouden tot de Europese staatssteunregels.
- Kleine bedrijven en tabelbedrijven zouden een betere toerekening van de vervuilingseenheden moeten krijgen.
- Het voorstel om bij AMvB de bandbreedte te verruimen naar 50%. Hierbij zou dan gebruikgemaakt moeten worden van de nadere uitwerking en motivering van het gebruik van de bandbreedtes door de waterschappen. Dit wekt de indruk dat het model dat nu voorgesteld wordt niet voldoende uitgekristalliseerd en nog in ontwikkeling is. Gevraagd wordt of het niet beter is te wachten totdat de methode voldoende uitontwikkeld is.

- Schaf de ingezetenenheffing af, de huurders betalen dan zoals nu ook via de WOZ eigenaar en huurprijs. Deze verandering is een gemiste kans om echt wat te doen aan het belastingsysteem waterschappen.

### **Technisch-inhoudelijke onderwerpen**

- In het kader van het oplossen van knelpunten veroorzaakt door het gebruik van milieubelastende chemicaliën bij de bepaling van het CZV en KjN wordt TOC en Totaal N geïntroduceerd. Dat is een goede keus. Echter de omzetting voor de verontreinigingsheffing is niet logisch en lost niet alle knelpunten op. Voorgesteld wordt een formule met daarin opgenomen: TOC (voor alle stoffen), Totaal N, P en zware metalen.
- Het voorstel wordt gesteund om het gebruik van milieubelastende chemicaliën te stoppen en als alternatief voor de directe meting van CZV TOC te hanteren en voor N-Kj uit te gaan van TNb (Totaal gebonden Stikstof).
- Verzocht wordt lastenverzwaringen te maximeren die het gevolg kunnen zijn van de overgang van CZV naar TOC.
- De nieuw te hanteren werkwijze ten aanzien van de tabel afvalwatercoëfficiënten is uitvoerbaar maar is voor verbetering vatbaar waardoor maatschappelijke kosten worden voorkomen. Voorgesteld wordt om geen overgangsrecht op te nemen van 10 jaar.
- De (farmaceutische) industrie dient overeenkomstig het voorstel van de Unie van Waterschappen veel meer mee te gaan betalen. Daarbij is het van groot belang dat men zich realiseert dat de inspanningen om medicijnen, hormonen en microplastics te verwijderen uit water aanzienlijk moeilijker en kostbaarder zijn dan die van nutriënten.
- De onderzoeksinspanning bij bestaande bedrijven, met een afvalwatercoëfficiënt die niet behoort tot klasse acht, kan achterwege worden gelaten door in het wetvoorstel op te nemen dat bestaande bedrijven de afvalwatercoëfficiënt behouden die gebruikt is bij het vaststellen van de vervuilingswaarde in de afgelopen jaren.