

Reactie ter zake van het initiatiefwetsvoorstel wijziging Waterschapswet en Waterwet

Amsterdam, 27 september 2022

Geachte lezer,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: de Orde) heeft met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel 'Wijziging Waterschapswet en Waterwet voor versterking toepassing profijltbeginsel bij watersysteemheffing, ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en oplossen van enkele knelpunten' (hierna: het wetsvoorstel) en geeft hierbij graag haar reactie. Hiermee wil de Orde bijdragen aan de ontwikkeling van kwalitatieve wetgeving ten behoeve van de rechtszekerheid en rechtsbescherming van burgers en tevens bijdragen aan de ontwikkeling van eenvoudigere, uitvoerbare wetgeving. Dat doet zij vanuit haar expertise en ervaring.

Hoogachtend,
de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs



drs. R.A. van der Jagt
voorzitter Commissie Wetsvoorstellen



Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Watersysteemheffing	3
	Voorstel voor gelijkmatige lastenverdeling in de categorie gebouwd	3
	Bekostiging van de plusvoorziening	4
3.	Zuiveringsheffing en Verontreinigingsheffing	4
	Nieuwe formule	4
	Individueel afvalwatercoëfficiënt	4
	De vervuiler betaalt	5
4.	Algemene opmerkingen	6
	Energietransitie	6
	Waardevol afvalwater	6
5.	Tot slot	7





1. Inleiding

Na aanleiding van onder meer het OECD rapport genaamd 'Water governance in the Netherlands – Fit for the future'¹, zijn meermaals gesprekken op gang gekomen over de houdbaarheid van de huidige 'waterschapsbelastingen': watersysteemheffing, zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing. Dit rapport benadrukt een van de bestaande knelpunten dat aanleiding is voor de wijzigingen in het huidige voorstel, te weten het profijtbeginsel. Zo stelt het rapport *'(...) the actors who benefit from spatial development, such as municipalities and property developers, do not necessarily bear the costs related to water management; as a consequence ongoing spatial development at times increases exposure of flood risk, leading to the escalation of the costs of water management, today and in the future. This raises equity issues'*. Dit knelpunt, wordt - na meerdere pogingen vanuit onder meer de Waterschappen en de Unie van Waterschappen -, geadresseerd in het wetsvoorstel dat nu ter consultatie voorligt.

2. Watersysteemheffing

Voorstel voor gelijkmatige lastenverdeling in de categorie gebouwd

Gezien de verschillen in de waardeontwikkelingen tussen enerzijds woningen en anderzijds niet-woningen binnen de categorie 'gebouwd' heeft er een verschuiving plaatsgevonden. In de periode 2015 tot en met 2020 is het aandeel dat woningeneigenaren binnen deze categorie hebben, gestegen van 77,7% naar 82,2%.

De nieuwe kostentoedelingsmethode zorgt er al voor dat de categorie 'gebouwd' ontzien wordt van een steeds groter aandeel in de watersysteemheffing. Echter, zonder andere maatregelen zal er in de toekomst toch een lastenverzwaring binnen de watersysteemheffing voor woningeigenaren volgen. Hetgeen mede wordt veroorzaakt door de alsmaar stijgende WOZ-waarden van woningen. Teneinde dit tegen te gaan, is er in het wetsvoorstel een voorstel voor gelijkmatige lastenverdeling binnen de categorie 'gebouwd' opgenomen. Dit voorstel biedt Waterschappen de mogelijkheid om te differentiëren in het tarief dat wordt geheven binnen de categorie 'gebouwd' van zowel woningen als niet-woningen. De Orde constateert dat een inhoudelijke onderbouwing ontbreekt en vraagt de wetgever het wetsvoorstel op dit punt toe te lichten.

Waterschappen zullen volgens de toelichting op het wetsvoorstel niet verplicht worden om tariefdifferentiatie toe te passen binnen de categorie 'gebouwd'. Dit roept de vraag op of het systeem van tariefdifferentiatie na deze keuze jaar op jaar te worden gevolgd, of mag het waterschap besluiten om het ene jaar wel tariefdifferentiatie toe te passen en in het andere jaar niet?

¹ Te raadplegen via: <https://www.oecd.org/gov/water-governance-in-the-netherlands-9789264102637-en.htm>





Dit is in de toelichting niet opgenomen. Om willekeur te voorkomen, vaagt de Orde om verduidelijking van toepassing van de tariefdifferentiatie.

Gelet op de significante stijging van het ingezetenen tarief komt tevens de vraag op waarom enkel ingegrepen wordt in de watersysteemheffing 'gebouwd'. Huishoudens dragen hoe dan ook de facto meer bij. Is dit gewenst?

Bekostiging van de plusvoorziening

De Orde juicht de wijze waarop het profijtbeginsel bij het in rekening brengen van de watersysteemheffing bij plusvoorzieningen wordt toegepast. In dit kader wordt in de Memorie van Toelichting nader verwezen naar de baatbelasting-problematiek. Teneinde deze te voorkomen, stelt het wetsvoorstel om concreet af te bakenen wanneer sprake is van een plusvoorziening. Daarnaast zal worden aangesloten bij tariefdifferentiaties. De Orde kan zich hierin vinden.

3. Zuiveringsheffing en Verontreinigingsheffing

Nieuwe formule

Zowel de zuiveringsheffing als de verontreinigingsheffing worden geheven over de hoeveelheid en hoedanigheid van de stoffen die in een kalenderjaar worden afgevoerd respectievelijk geloosd. Naar wij begrijpen, wordt de vervuilingswaarde uitgedrukt in vervuilingseenheden welke tot stand komen via een formule. De methode wordt wegens de gebruikte milieubelastende chemicaliën – en zodoende ook Arbo-technische bezwaren – aangepast. Uit het wetsinitiatief volgen nieuwe parameters, waarbij een afwijkmogelijkheid kan worden toegepast wanneer aantoonbaar bedrijven mogelijk afwijken van de nu gekozen omrekenfactor drie. De Orde is instemmend dat deze afwijkmogelijkheid juridisch wordt verankerd, hetgeen de rechtszekerheid waarborgt.

Individueel afvalwatercoëfficiënt

Ten aanzien van de tabel afvalwatercoëfficiënten voor zogenoemde 'tabelbedrijven' begrijpt de Orde dat bedrijven in principe een standaard afvalwatercoëfficiënt krijgen toegewezen dat gelijk is aan het gemiddelde van een huishouden (0,023 vervuilingseenheden/m³, klasse 8). Als afwijking wordt voorgesteld dat bedrijven een individuele afvalwatercoëfficiënt kunnen laten vaststellen door het desbetreffende Waterschap (c.q. Rijkswaterstaat in sommige gevallen).

Voor deze vaststelling heeft een heffingsambtenaar ten hoogste tien jaar de tijd. Het is aan het bedrijf om een lager coëfficiënt aannemelijk te maken respectievelijk aan het Waterschap (c.q. Rijkswaterstaat) een hoger coëfficiënt.





Het aannemelijk maken vraagt – zoals ook onder de huidige regelgeving – een zware last om meetverrichtingen uit te voeren. De kosten van meetinspanningen wegen bij veel ‘tabelbedrijven’ niet op tegen de besparing van een lager coëfficiënt. Nu lijkt een verlichting op zo’n aantoonbaar meetvereiste te komen voor bedrijven die maximaal op 50 vervuilingseenheden zitten, middels een nog nader uit te werken praktische regeling. De Orde kijkt uit naar deze praktische regeling. Deze regeling zou bijvoorbeeld nader uitgewerkt kunnen worden via een vrijstelling of via een administratief verlaagd tarief. Ongeacht de wijze waarop uiteindelijk de uitwerking zal volgen, is het de verwachting dat toch relatief grote lozers dan relatief weinig dienen af te dragen. Dit is in de ogen van de Orde in strijd met de wens om minder ‘dun’ (licht verontreinigd) te lozen op het vuilwaterriool, hetgeen de efficiëntie van de zuiveringsinstallaties geen goed doet. Daarbij komt dat een speciaal tarief geen toevoegingen geeft. Het zal dan gaan om een te klein financieel bedrag (3.000 euro). De Orde verzoekt om beleidsinstrumenten nader te onderzoeken vanuit een positieve stimulans tot minder lozen/af te koppelen etc. De Orde is dan ook geen voorstander van het individueel afvalwatercoëfficiënt, gezien deze leidt tot onnodige complexiteit en niet voorziet in de benodigde vereenvoudiging.

De Orde plaatst vraagtekens bij de ruime periode dat het bevoegd gezag heeft – te weten tien jaar – voor een individuele vaststelling. De aangegeven situaties waarom voor deze overgangsregeling is gekozen, wordt enkel gezien vanuit het perspectief van het Waterschap en niet de belastingplichtige. De Orde mist hier een evenwichtige afweging.

Daarnaast heeft de Orde vragen over de definitie van ‘nieuw bedrijf’. Kwalificeert een nieuwe entiteit ook als een nieuw bedrijf? Indien het antwoord ‘ja’ is, zou dit mogelijk kunnen resulteren in belastingplichtige die op deze wijze zullen gaan sturen met hun entiteiten. In dit verband het volgende. Als een bedrijf niet actief zou gaan sturen met nieuwe entiteiten, dan is er in ieder geval sprake van rechtsongelijkheid ten opzichte van nieuwe toetreders. De Orde wil waken voor een rechtsongelijkheid tussen de circa 6000 bedrijven die een individuele coëfficiënt krijgen en de nieuwe bedrijven die de standaard van 0,023 toegewezen krijgen.

De vervuiler betaalt

Het in de Kaderrichtlijn ingebakken beginsel ‘de vervuiler betaalt’ fungeert al jaren als basis in met name de milieu gerelateerde belastingen en -heffingen. Ook in het eerder aangehaalde rapport van de OECD over de fitheid van het Nederlandse waterbeheer en de financiering hiervan voor de toekomst, stuurde de OECD aan op een betere toepassing van dit beginsel. In dit kader, verbaasd het de Orde dat dit beginsel in het wetsinitiatief slechts één maal terugkomt. Volledigheidshalve, te weten in het onderdeel waar fosfaat voor een gedeelte zal worden belast: deels niet vanwege het hergebruik als nuttige herwonnen grondstof uit afvalwater, en deels wel vanwege het principe ‘de vervuiler betaalt’.





In het verlengde van dit beginsel, mist de Orde een evaluatie op de in 2014 afgeschafte heffing ter zake van zware metalen en zouten. Evenwel is toentertijd gekozen – vanuit het oogpunt van vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing – om louter bij de lozing van zuurstofbindende stoffen aan te sluiten. Het toen gehanteerde argument dat het onmogelijk is om kosten toe te rekenen aan specifieke stoffen – zoals onder andere zware metalen – is in de ogen van de Orde onder de huidige meetmogelijkheden achterhaald. Er ontbreekt een redelijke en evenredige bijdrage aan het beginsel de vervuiler betaalt.

4. Algemene opmerkingen

Het wetsvoorstel sluit af met een aantal ‘overige’ wijzigingen. Ten aanzien van de volgende twee geeft de Orde haar visie.

Energietransitie

Tot op heden is het niet wettelijk vastgelegd dat het opwekken van duurzame energie ter compensatie van broeikasgassen en de bekostiging daarvan, binnen de bestaande afgebakende waterschapstaken valt. De Orde begrijpt dat hier via het wetsvoorstel verandering in komt.

De Orde juicht dit toe, maar stelt het een vraagteken bij de beperking tot een vaste rekenfactor ten opzichte van het eigen energieverbruik. De Orde wil waken dat deze beperking wellicht indirect toch een hindernis voor de energietransitie zal vormen. Indien bijvoorbeeld een groot terrein beschikbaar is, maar wegens de begrenzing niet volledig benut zal gaan worden, is dit in de ogen van de Orde zonde. De Orde wil benadrukken dat de vaststelling van de forfaitaire benadering van een begrenzing niet straks moet uitmonden tot een drempel voor het grote verhaal, de energietransitie.

Waardevol afvalwater

In het wetsvoorstel wordt enkel fosfaat genoemd als waardevolle stof. Aangezien deze stof een dubbele zijde heeft: enerzijds een milieubelastende stof, anderzijds waardevol als het wordt gehaald uit afvalwater. Vanuit de circulaire gedachte en het schaarser wordende grondstoffen, stelt het wetsvoorstel voor dat Waterschappen de mogelijkheid krijgen om een percentage van het fosfaat te belasten. Dit in plaats van de volledige 100%. De Orde acht het een gemiste kans dat het wetsvoorstel geen ruimte voorziet voor de toekomstige mogelijkheid om andere stoffen eveneens beperkt te belasten.





5. Tot slot

De Orde is uiteraard graag bereid het vorenstaande reactie op het wetsvoorstel nader toe te lichten en daartoe in overleg te treden. Een afschrift van deze reactie wordt verzonden aan de staatssecretaris van Financiën en de Orde zal deze reactie ook op haar eigen website publiceren².

Over de NOB

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) is opgericht in 1954. We zijn de beroepsvereniging van universitair opgeleide belastingadviseurs in Nederland en behartigen de gemeenschappelijke belangen van onze leden. We staan voor een excellente beroepsuitoefening door het aanbieden van opleidingen voor onze leden, het toepassen van onze code of conduct en de handhaving daarvan via onafhankelijk tuchtrecht. We vormen de brug tussen leden en maatschappij door de inzet van de bij onze leden aanwezige (praktijk)kennis over de volle breedte van het fiscale terrein. Deze kennis zetten we in om een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke debat over belastingen.

² Meer informatie over de Commissie Wetsvoorstellen van NOB leest u hier:
<https://www.nob.net/nob/commissies/commissie-wetsvoorstellen>

