

Beleidsmatige en uitvoeringsconsequenties wetsvoorstel aanpassing belastingstelsel waterschappen

Versie 8, 1 februari 2024

1. Algemeen

Aanleiding

Het belastingstelsel van de waterschappen wordt aangepast. Dit is nodig omdat het huidige stelsel een aantal knelpunten kent die moeten worden opgelost. Daarnaast worden er verbeteringen in het stelsel doorgevoerd. Op basis van voorstellen van de waterschappen zelf is een wetsvoorstel gemaakt dat voor de aanpassingen zorgt. Dit voorstel ligt nu in de Tweede Kamer en zal naar verwachting op korte termijn plenair worden behandeld. Het is de bedoeling dat het aangepaste belastingstelsel op 1 januari 2026 in werking zal treden.

In 2023 zijn de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel tot aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen door het Uniebureau in samenwerking met de zelfheffende waterschappen en de belastingsamenwerkingen voor het eerst in een notitie in beeld gebracht. Naar mate er meer wordt gewerkt aan de uitwerking van het wetsvoorstel ontstaat er ook meer inzicht in de uitvoeringsconsequenties. Voor u ligt een geactualiseerde versie van de notitie, op basis van de laatste inzichten.

Planning wetsvoorstel en nadere regelgeving

Het wetsvoorstel (TK 36 412) is momenteel in behandeling bij de Tweede Kamer. De plenaire behandeling van het wetsvoorstel staat op het moment van schrijven op de voorraadagenda voor de week van 4 maart a.s. De verdere planning van het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de nieuwe regelgeving voor de zomer van 2024 door de Tweede Kamer wordt vastgesteld. Na vaststelling door de Tweede Kamer verandert het wetsvoorstel in principe niet meer. Na vaststelling door de Eerste Kamer is het de bedoeling dat de wet en onderliggende regelgeving per 1 januari 2026 van kracht zal zijn. Dit betekent dat alle voorbereidingen van waterschappen en belastingsamenwerkingen uiterlijk eind 2025 gereed moeten zijn.

Een aantal van de in het wetsvoorstel opgenomen aanpassingen vraagt om een nadere uitwerking in onderliggende regelgeving (AMvB en ministeriële regeling). Nadat de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft vastgesteld, zullen deze concept-uitvoeringsregels openbaar worden gemaakt en ter (internet)consultatie worden voorgelegd. Het gaat om de AMvB 'het Waterschapsbesluit' en een ministeriële regeling over de wijze waarop het primaire energiegebruik wordt bepaald.

Consequenties voor de softwareleveranciers

Zoals dit document beschrijft moeten er als gevolg van het wetsvoorstel niet alleen wijzigingen worden aangebracht in de werkwijze van de heffing, maar ook in de software die de belastingheffing ondersteunt. Dit betekent dat de consequenties niet alleen de waterschappen en belastingsamenwerkingen aangaan, maar ook de softwareleveranciers. Het is aan de waterschappen en de belastingsamenwerkingen om te zorgen dat de leveranciers de benodigde aanpassingen goed en tijdig hebben verricht. In juni 2023 heeft de Unie een bijdrage geleverd aan een bijeenkomst van de belastingsamenwerkingen en zelfheffende waterschappen met de leveranciers van deze software. Deze softwareleveranciers zijn:

- * Centric
- * PinkRocade Local Government
- * Processfive
- * Gouw IT;
- * De Dommel (eigen pakket GIBS);
- * BakerWare.

Voorbeeld opdrachtbrief

In een overleg op 10 februari 2023 met de Uniewerkgroep Bedrijfsvoering, Digitalisering en Dienstverlening (WBDD) hebben de directeuren van de belastingsamenwerkingen aangegeven dat zij graag een formele opdracht van de bij hen aangesloten waterschappen zouden ontvangen om de consequenties voor de uitvoering te gaan oppakken. Vanuit de Unie zijn de waterschappen in het voorjaar van 2023 voorzien van een voorbeeldbrief die zij desgewenst voor een dergelijke opdracht kunnen gebruiken.

Proces van deze notitie

- De eerste versie van deze notitie is na voorbereiding door de waterschappen en belastingsamenwerkingen en ambtelijke bespreking met de waterschappen in de Uniewerkgroep Bedrijfsvoering, Digitalisering en Dienstverlening van april 2023 behandeld. Daarbij is afgesproken dat er regelmatig nieuwe versies van deze notitie onder de waterschappen en de belastingsamenwerkingen zullen worden verspreid.
- Nadat desgevraagd aan waterschappen en belastingsamenwerkingen op onderdelen geactualiseerde versies van deze notitie zijn verspreid, is de voorliggende versie van de notitie door een integrale actualisatie van het Uniebureau tot stand gekomen. Daarbij is de notitie in lijn gebracht met de nieuwe inwerkingsdatum en de momenten waarop de Unie ondersteunend materiaal zal aanbieden.

2. Consequenties verschillende onderdelen wetsvoorstel

Het wetsvoorstel omvat een groot aantal verschillende onderwerpen (deelvoorstellen). In het vervolg van deze notitie lichten wij elk onderwerp eerst kort inhoudelijk toe en geven wij aan of de Unie met betrekking tot dat onderwerp ondersteuning zal bieden en waar die ondersteuning uit bestaat. Tot slot geven wij aan welke consequenties worden voorzien, waarbij er onderscheid gemaakt wordt in de beleidsmatige consequenties (voor over het algemeen het waterschap) én de consequenties voor de uitvoeringspraktijk. Volledigheidshalve wordt in paragraaf 2.14 ingegaan op de stand van zaken van een onderwerp dat geen onderdeel is van het wetsvoorstel, maar wel van de voorstellen die de waterschappen in december 2020 hebben vastgesteld, de anti-afhaakregeling.

2.1 Nieuwe kostentoedelingsmethode (watersysteemheffing)

Toelichting deelvoorstel

In de watersysteemheffing doen zich op dit moment twee urgente knelpunten voor, die vooral worden veroorzaakt doordat de waarde van onroerend goed de verdeling van de kosten over de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur bepaalt. Deze urgente knelpunten zijn:

- de (onredelijke) invloed die de waarde van infrastructuur heeft op het tarief dat voor ongebouwde grond wordt betaald. Dit knelpunt wordt ook wel de weeffout genoemd;
- het niet meer mogelijk zijn van een gelijkmatige tariefontwikkeling voor de vier betalende categorieën (ingezetenen, eigenaren van gebouwen, van gronden en van natuurterreinen).

Verder geldt dat het huidige stelsel een waterschapsbestuur nauwelijks ruimte biedt om de kostenverdeling af te stemmen op de omstandigheden in het gebied en de eigen wijze van de uitvoering van de watersysteemtaak door het waterschap.

Ter oplossing van de knelpunten is in het wetsvoorstel een nieuwe methode opgenomen om de kosten over de betalende categorieën te verdelen. Deze methode speelt in op de belangrijkste oorzaken van de twee urgente knelpunten: waarde als verdeelmaatstaf wordt vervangen door stabiele gebiedskenmerken. Voorts zijn er bandbreedtes voor de kostenaandelen van de vier betalende categorieën. Deze bandbreedtes bieden afwegingsruimte voor de besturen om de kostenaandelen beter te kunnen afstemmen op de specifieke omstandigheden in het gebied en van de taakuitoefening van het waterschap. Verder

voorkomen de bandbreedtes dat er bij de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel, gedwongen door de methodiek, sprake zal zijn van grote lastenverschuivingen.

Ondersteuning Unie

- In oktober 2024 zal de Unie een handreiking voor het gebruik van de bandbreedtes van de nieuwe kostentoedelingsmethode opleveren.
- Uiterlijk in 2025 zal de Unie een modelverordening voor de kostentoedeling opleveren en in april 2025 een modelverordening voor de watersysteemheffing.
- Enkele waterschappen moeten in 2024 een gewijzigde kostentoedeling voor het jaar 2025 vaststellen. Deze waterschappen zullen dus twee jaar achter elkaar met een wijziging van de kostentoedelingen te maken hebben. Enkele van deze waterschappen hebben aangegeven dat zij bij de wijzigingen voor 2025 wellicht al willen anticiperen op de uitkomsten van de kostentoedeling voor het jaar 2026 en verder. Daartoe zouden deze waterschappen al begin 2024 willen beschikken over het materiaal dat de Unie ten behoeve van de kostentoedeling voor 2026 gaat maken. Het Uniebureau heeft aangegeven dat het niet mogelijk is om op deze termijn al materiaal beschikbaar te hebben.

Beleidsmatige consequenties

- De kostentoedelingsverordening wordt ten minste eens in de vijf jaar door de waterschappen opnieuw vastgesteld. Dit vraagt ook onder de huidige wetgeving een extra inspanning van het waterschap ten opzichte van het reguliere jaarlijkse belastingproces. De verwachting is dat de periodieke wijziging van de nieuwe kostentoedelingsmethode niet méér werk met zich mee zal brengen dan nu het geval is. De gegevens die ten grondslag liggen aan de nieuwe methodiek (aantal inwoners, oppervlakte beheergebied, hectares ongebouwd en natuur) zijn ook op dit moment al bekend bij het waterschap en er hoeven in tegenstelling tot de huidige methode geen gegevens meer extern te worden ingewonnen (denk aan waarde wegen en waarde agrarisch onroerend goed). Daarmee is de nieuwe systematiek goed uitvoerbaar.
- Ambtelijke ondersteuning (toelichting nieuwe methode/doorrekenen scenario's)
- Langere bestuurlijke behandeling vanwege grotere bestuurlijke ruimte

Consequenties uitvoering

- Geen; net zoals nu worden de tarieven door het waterschap aangeleverd en door belastingsamenwerking in het heffingssysteem ingevoerd. De nieuwe kostentoedelingsmethode brengt hier geen verandering in.

2.2 Expliciete motiveringsvereisten bij verhoging kostenaandeel ingezetenen boven bovengrens standaard bandbreedte (watersysteemheffing)

Toelichting deelvoorstel

In het wetsvoorstel is opgenomen dat een waterschap bij gebruikmaking van de mogelijkheid om het kostenaandeel van de ingezetenen in de watersysteemheffing met maximaal 10% te verhogen boven de bovengrens van de standaard-bandbreedte, deze verhoging expliciet op basis van gebiedskenmerken moet motiveren. Dit motiveringsvereiste is opgenomen om de tekst van de wet op dit punt meer in overeenstemming te brengen met de toelichting van het amendement waarmee deze bepaling oorspronkelijk in de wet is opgenomen. Een motivering van de verhoging van het ingezetenaandeel op basis van gebiedskenmerken sluit aan bij hoe binnen de bandbreedtes voor de specifieke eigenarencategorieën (gebouwd, ongebouwd en natuur) keuzes moeten worden gemotiveerd. Onder gebiedskenmerken moeten zowel de specifieke omstandigheden in het gebied (bijvoorbeeld zeer veel natuur, een zeer hoge inwonerdichtheid) als de kenmerken van de taakuitoefening van het waterschap (bijvoorbeeld veel of weinig primaire en/of regionale waterkeringen) worden verstaan.

Ondersteuning Unie

- In oktober 2024 zal de Unie een handreiking voor het gebruik van de bandbreedtes van de nieuwe kostentoedelingmethode opleveren.

Beleidsmatige consequenties

- Waterschappen die op dit moment al gebruikmaken van de extra 10% ruimte van het kostenaandeel van de ingezetenen en dit willen continueren zullen moeten nagaan of hun motivering voldoet aan het criterium 'gebiedskenmerken'. Als dit niet het geval is, moet de motivering worden aangepast c.q. kan geen gebruik worden gemaakt van de extra ruimte.
- Waterschappen die met ingang van 2026 voor het eerst gebruik willen maken van de extra 10% ruimte van het kostenaandeel van de ingezetenen zullen dit als onderdeel van hun voorbereiding van de kostentoedeling 2026 moeten motiveren op grond van het criterium 'gebiedskenmerken'.

Consequenties uitvoering

- Geen.

2.3 Tariefdifferentiatie voor woningen en niet-woningen binnen categorie gebouwd (watersysteemheffing)

Toelichting deelvoorstel

De watersysteemheffing gebouwd kent op dit moment één tarief, dat wordt uitgedrukt als percentage van de WOZ-waarde en dat voor eigenaren van woningen en eigenaren van niet-woningen gelijk is. Doordat de WOZ-waarden van woningen de afgelopen jaren veel harder zijn gestegen dan de WOZ-waarden van niet-woningen is er binnen de categorie sprake van lastenverschuivingen zonder dat er sprake is van verandering van het voorzieningenniveau. Dit heeft tot het inzicht geleid dat de waarde ook binnen de categorie gebouwd zorgt voor een ongelijkmatige lastenontwikkeling van betalende categorieën. Met deze achtergrond is in het wetsvoorstel de tariefdifferentiatie binnen de categorie gebouwd opgenomen. Afhankelijk van de ontwikkeling van de WOZ-waarden stellen de waterschappen voor woningen een ander tarief vast dan voor niet-woningen. Op deze wijze wordt binnen de categorie gebouwd een gelijkmatige lastenontwikkeling gerealiseerd. De tariefdifferentiatie kan twee kanten uitwerken; afhankelijk van de richting van het verschil in waarde-ontwikkeling tussen woningen en niet-woningen stelt het bestuur een hoger of een lager tarief voor niet-woningen vast dan voor woningen. Anders dan bij de onroerendezaakbelasting (OZB) van gemeenten wordt de tariefdifferentiatie gebouwd alleen gebruikt om verschillen in waardeontwikkeling te corrigeren.

Ondersteuning Unie

- In oktober 2024 zal de Unie een handreiking voor het gebruik van de tariefdifferentiatie gebouwd uitbrengen.

Beleidsmatige consequenties

- Gemeenten passen in de OZB nu al tariefdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen toe. Daardoor is er veel ervaring opgedaan met afzonderlijke tarieven voor woningen en niet-woningen. Waterschappen kunnen derhalve leren van de ervaringen van gemeenten.
- Om de hoogte van de twee tarieven te kunnen vaststellen, zal een waterschap op basis van het verschil in waardeontwikkeling per gemeente tussen woningen en niet-woningen een gewogen gemiddeld verschil in waardeontwikkeling voor zijn gebied moeten berekenen. Hierbij moet gebruik gemaakt worden van informatie die door de Waarderingskamer beschikbaar wordt gesteld. Hiervoor moeten waarschijnlijk nog afspraken met de Waarderingskamer worden gemaakt. In het overleg dat wij op 3

februari jl. met de Waarderingskamer en een aantal collega's van waterschappen hadden, is besproken dat het in dezen goed zou zijn als een partij als het CBS de waardeontwikkeling per waterschapsgebied vaststelt. Het CBS heeft hier ervaring mee omdat ze dit ook al voor de gemeenten hebben gedaan. Het ministerie van IenW zou dit verzoek bij het CBS moeten neerleggen.

- Bestuurlijke besluitvorming over het tarief bij de vaststelling van de belastingverordening.

Consequenties uitvoering

Onderscheid objecten

- Gemeenten bepalen in het kader van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) welke panden woning zijn en welke niet-woning. De belastingsamenwerking c.q. het waterschap kan beschikken over deze informatie door middel van de landelijke voorziening WOZ (hierna: LV WOZ).
- Voor organisaties die ook de OZB opleggen geldt dat zij bekend zijn met het onderscheid tussen woningen en niet-woningen, zij het voor de OZB. Het systeem voor de watersysteemheffing zal hierop nog moeten worden ingericht.
- Voor organisaties die de OZB niet opleggen zijn de consequenties omvangrijker. Uiteindelijk moet ook hun belastingsoftware ingericht worden op het differentiëren tussen woningen en niet-woningen.
- Het meest relevante is dat er voor de WOZ drie soorten objecten zijn: woning, niet-woning en gemengd gebruik. Deze laatste soort zorgt voor een uitdaging. In het overleg dat wij op 3 februari jl. met de Waarderingskamer hadden, is dit punt uitgebreid besproken. We hebben geconstateerd dat de term 'panden in gemengd gebruik' voor verwarring zorgt. Deze term wordt in de regel gebruikt voor niet-woningen waarin een woongedeelte onderscheiden wordt. Echter, kijkend naar de voorstellen van de waterschappen en het wetsvoorstel zoals dat in consultatie is gebracht, is het niet de bedoeling dat de waterschappen dit onderscheid gaan maken en de tariefdifferentiatie hierop zullen gaan toepassen. Het is ter voorkoming van misverstanden daarom beter om de terminologie zuiver en in lijn met het wetsvoorstel te houden. Dit betekent zoveel als dat er twee soorten objecten zijn, te weten:
 - een object is een woning, of
 - een object is een niet-woning.

De waterschappen volgen de kwalificatie die de gemeente aan een object heeft gegeven. De coderingen zitten in de LV-WOZ en aan de coderingen kunnen waterschappen herkennen om welk type object het gaat. Er zijn geen aanvullende autorisaties nodig. Indien nog niet aanwezig, zullen de coderingen voor niet-woningen in de belastingapplicatie moeten worden ingebouwd (organisaties die de WOZ niet uitvoeren).

Twee tarieven gebouwd

- Voor het heffen van de watersysteemheffing gebouwd met een differentiatie tussen woningen en niet-woningen moet in de belastingsoftware een tarief voor woningen en een tarief voor niet-woningen eenmalig worden ingesteld overeenkomstig de instellingen bij het differentiëren in de heffing OZB. De inschatting uit de praktijk is dat implementatie geen onoverkomelijke uitvoeringsconsequenties heeft.
- Bij gemeenten worden regelmatig bezwaarschriften ingediend met als argument dat een pand aangemerkt moet worden als woning in plaats van een niet-woning. Tot nu toe ondervonden waterschappen in deze gevallen alleen de gevolgen van aanpassingen van de WOZ-waarde. Nu zal er in de heffing ook rekening moeten worden gehouden met de herkwalificatie van de objecten (als woning respectievelijk niet-woning). Voor de uitvoering levert dit echter maar heel beperkt extra werk op, omdat de beslissing van de gemeente wordt gevolgd.
- De verlaging verloopt via een bezwaarprocedure dan wel ambtshalve met toepassing van artikel 18a AWR. De impact is inderdaad vermoedelijk beperkt.
- Wijzigen aanslagbiljet.
- Toevoegen tekstblokken voor brieven.
- Toevoegen informatie op de website.

2.4 Maximale tariefdifferentiatie verharde openbare wegen wordt teruggebracht naar 100% (watersysteemheffing)

Toelichting deelvoorstel

De wetgever heeft met ingang van 1 juli 2012 de tariefdifferentiatie van 400% voor verharde openbare wegen ingevoerd. Deze tariefdifferentiatie kon alleen worden gebruikt door waterschappen die op dat moment het tarief voor verharde openbare wegen al differentieerden (tot maximaal 100%). In de praktijk betekende dit dat 7 van de 21 waterschappen van de ruime tariefdifferentiatiemogelijkheid gebruik konden maken; deze waterschappen hebben dat ook gedaan. De tariefdifferentiatie van 400% was als tijdelijke maatregel bedoeld. Het kan worden ingezet om de tarieven voor het agrarisch ongebouwd (als deze door het waterschapsbestuur als onredelijk hoog worden ervaren) te matigen. Op deze manier konden deze waterschappen de effecten van de weeffout mitigeren.

In de nieuwe kostentoedelingsmethode die in het wetsvoorstel is opgenomen komt de weeffout niet meer voor en daarom wordt de tijdelijke maatregel geschrapt en kan voor verharde openbare wegen alleen nog de oorspronkelijke tariefdifferentiatie tot maximaal 100% worden toegepast. Deze tariefdifferentiatie kan worden toegepast als de verharde openbare wegen volgens het waterschap tot hogere kosten voor het waterschap leiden in verband met bijvoorbeeld piekbelasting bij neerslag of verontreiniging van het watersysteem door afspoeling vanaf wegen van bijvoorbeeld olie of rubberdeeltjes van banden bij regen.

Ondersteuning Unie

- In oktober 2024 zal de Unie een op dit punt aangepaste handreiking tariefdifferentiaties uitbrengen.

Beleidsmatige consequenties

- De zeven waterschappen die momenteel een tariefdifferentiatie van meer dan 100% hanteren, zullen een nieuw percentage (maximaal 100%) in hun kostentoedelingsverordening moeten opnemen en vaststellen.
Voor deze waterschappen geldt dat zij de opbrengst van wegen die niet langer wordt binnengehaald kunnen verdelen over de andere categorieën (zie notitie die voorlag tijdens de besluitvorming in de LV van december 2020).
- De andere veertien waterschappen hanteren momenteel een tariefdifferentiatie van 100% en zullen dit percentage wellicht willen heroverwegen.
- Ambtelijke ondersteuning (toelichting/doorrekenen scenario's).
- Bestuurlijke besluitvorming (kostentoedelingsverordening).
- Omdat het tarief voor wegen bij een aantal waterschappen in 2026 aanmerkelijk lager zal zijn dan in 2025 is te overwegen de wegenbeheerders in het gebied hierover apart te informeren.
- Het uiteindelijk resulterende tarief voor wegen wordt met de andere tarieven aan de heffingsuitvoering doorgegeven.

Consequenties uitvoering

- Geen (het tarief voor wegen moet in het heffingssysteem worden opgenomen, maar dit is nu ook zo).
- Wijzigen tekstblokken voor brieven.
- Aanpassen informatie op de website.

2.5 Tariefdifferentiatie wateraanvoer als plusvoorziening (watersysteemheffing)

Toelichting deelvoorstel

Soms doet een waterschap meer (levert het meer voorzieningen) dan waartoe het op grond van zijn normale taakuitoefening gehouden is. Dit worden plusvoorzieningen genoemd. Plusvoorzieningen zijn dus voorzieningen die een waterschap bovenop zijn normale taakuitoefening treft, vaak voor specifieke groepen belanghebbenden in het gebied. Hierbij kan worden gedacht aan beschikbaar stellen van water voor nachtvorst- en verziltingsbestrijding, bestrijden van schade door droogte en het voorkomen van hittestress in de stad. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om de kosten van wateraanvoerprojecten die als plusvoorziening worden aangeboden exclusief neer te leggen bij degenen die daarbij belang hebben. Het gaat om degenen die expliciet om de voorziening hebben gevraagd en degenen wiens onroerende zaak in het deel van het waterschapsgebied ligt waar een plusvoorziening is of wordt gerealiseerd en daarbij belang hebben. Op deze wijze kunnen de kosten van de voorzieningen worden neergelegd bij degenen die daarvan het profijt hebben en kan worden voorkomen dat de kosten over alle belastingbetalers worden omgeslagen.

Op grond van dit deelvoorstel kan een waterschap het tarief voor de watersysteemheffing maximaal 100% hoger vaststellen voor in een bepaald gedeelte van het waterschap gelegen ongebouwde onroerende zaken die gebaat kunnen zijn bij wateraanvoerprojecten. Dit zijn wateraanvoerprojecten die tot stand zijn of worden gebracht door of vanwege het waterschapsbestuur op verzoek van ten minste één belanghebbende. Het waterschap mag de tariefdifferentiatie pas doorvoeren als alle potentiële heffingsplichtigen in de gelegenheid zijn gesteld om kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk achten, als meer dan de helft van hen daarop heeft gereageerd en als uit ten minste twee-derde van de ingekomen reacties blijkt dat dit het geval is (draagvlakmeting).

Ondersteuning Unie

- In oktober 2024 zal de Unie een handreiking voor het omgaan met plusvoorzieningen publiceren.
- Daarnaast worden de modelkostanteoedelingsverordening en de modelverordening watersysteemheffing op dit punt aangepast. Deze zullen uiterlijk in januari 2025 resp. april 2025 beschikbaar zijn.

Beleidsmatige consequenties

- Opstellen werkproces behandelen verzoeken plusvoorzieningen.
- Behandelen verzoeken plusvoorzieningen.
- Allereerst zal een waterschap goed moeten kunnen beargumenteren dat het om een plusvoorziening gaat. Het waterschap zal ook de groep die belang heeft bij deze voorziening en het gebiedsdeel goed moeten afbakenen.
- Vervolgens moet het waterschap toetsen of er voldoende draagvlak is voor een plusvoorziening. Dat vraagt dat alle mogelijk belanghebbenden (en belastingplichtigen) worden aangeschreven en van informatie worden voorzien. Over het algemeen zal een voorziening op verzoek van een deel van de belanghebbenden worden gerealiseerd. In dit geval kunnen deze initiatiefnemers ook een rol spelen in de communicatie naar andere belanghebbenden. Hier zijn in het kader van BI-zones bij gemeenten goede ervaringen mee.¹
- Ambtelijke ondersteuning (toelichting).
- Als tot een tariefdifferentiatie is besloten, moet dit in de verordening watersysteemheffing worden opgenomen
- Bestuurlijke besluitvorming (kostanteoedelingsverordening).
- De informatie over de tariefdifferentiatie (afgebakend gebied, tarief) moet aan de heffingsuitvoering geleverd worden.

¹ Berenschot, Evaluatie Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ), 24 augustus 2012

- Hoewel belastingplichtigen formeel geen bezwaar in kunnen dienen tegen een tarief dat is vastgelegd in een verordening, is uit de praktijk bij gemeenten gebleken dat dit type belasting kwetsbaar is voor juridische procedures. Daarbij kan kritisch worden gekeken naar de kosten van een voorziening en de afbakening van de groep van belanghebbenden. Dit kan voor een deel afgevangen worden met duidelijke wetgeving, maar niet geheel. Dit maakt dat er voor het hele traject van instellen van de tariefdifferentiatie tot en met bezwaar- en beroep meer inspanning nodig is dan voor de bestaande waterschapsbelastingen.

Consequenties uitvoering

- In het heffingssysteem zullen de objecten die belang hebben van de plusvoorziening moeten worden afgebakend en moeten deze worden gekoppeld aan het door het waterschap vastgesteld tarief. (RBG)
- Wijzigen aanslagbiljet.
- Toevoegen tekstblokken voor brieven.
- Toevoegen informatie op de website.

2.6 Separate afvalwaterstromen privaatrechtelijk bekostigen (zuiveringsheffing)

Toelichting deelvoorstel

Waar afvalwater jarenlang alleen als kostenpost werd beschouwd, is het met nieuwe technieken tegenwoordig mogelijk om met het afvalwater energie op te wekken en uit het afvalwater waardevolle grondstoffen (terug) te winnen. Door deze waarde te onderkennen en te benutten, wordt een bijdrage geleverd aan duurzaamheidsdoelstellingen en kunnen de kosten van de rioolwaterzuivering worden beperkt. Het is dus van belang dat de waarde van het afvalwater van bedrijven beter in de heffing tot uitdrukking kan worden gebracht. Niet al het afvalwater wordt via het openbaar vuilwaterriool bij de waterschappen aangeleverd. Er is daarnaast een stroom die de zogenaamde separate afvalwaterstroom wordt genoemd (bijvoorbeeld levering per as of via een aparte persleiding).

Als onderdeel van de in december 2020 vastgestelde voorstellen hebben de waterschappen gevraagd om 'beter te kunnen inspelen op waardevol afvalwater door in de zuiveringsheffing voor separate afvalwaterstromen (prijs)afspraken mogelijk te maken'.

Invulling van het voorstel van de waterschappen in het wetsvoorstel heeft ertoe geleid dat:

1. de zuiveringstaak verduidelijkt wordt. Deze beperkt zich tot het zuiveren van stedelijk afvalwater dat op de gemeentelijk riolering wordt gebracht of op een IBA in beheer van het waterschap;
2. benadrukt wordt dat alleen zuiveringsheffing mag worden geheven voor het zuiveren van afvalwater dat onder de taak valt;
3. expliciet wordt gemaakt dat ander afvalwater dan genoemd onder punt 1 wel door waterschappen mag (maar dit hoeft niet) worden gezuiverd, maar dat mag dan niet worden bekostigd met de zuiveringsheffing. Daar moeten dan dus privaatrechtelijke prijsafspraken voor worden gemaakt. Dat betreft bijvoorbeeld de lozingen per as en separate persleiding (rechtstreeks van bedrijf op rwzi), maar ook het direct inprikken op een persleiding van het waterschap. Bij privaatrechtelijke prijsafspraken opereer je als marktpartij en gelden de daarbij horende spelregels (wet Markt en Overheid, btw etc.).

Wat betreft de bekostiging van het zuiveren van afvalwater is de wijze van aanleveren van het afvalwater dus bepalend voor de vraag of dit via de zuiveringsheffing of via een prijsafpraak moet lopen. Van een keuze is in deze dus geen sprake.

Ondersteuning Unie

De Unie zal in juni 2024 een handreiking over de separate afvalwaterstromen uitbrengen.

Beleidsmatige consequenties

- Doordat het wetsvoorstel scherper aangeeft in welke gevallen welk regime geldt, zullen waterschappen mogelijk de bekostigingswijze in bepaalde situaties moeten wijzigen.

Consequenties uitvoering

- Bedrijven die separaat afvalwater leveren en voorheen via de zuiveringsheffing werden aangeslagen, mogen onder de nieuwe regelgeving geen belastingaanslag meer ontvangen.
- Deze en andere consequenties worden momenteel door de ad-hoc werkgroep die werkt aan de handreiking in beeld gebracht. Een eerder advies van Sterk Consulting en FLO Legal wordt hierin meegenomen.

2.7 Analyse methode, heffingsformule en parameters (zuiverings- en verontreinigingsheffing)

Toelichting deelvoorstel

De huidige wetgeving leidt tot verplicht gebruik van mens- en milieubelastende stoffen bij de laboratoriumanalyses voor het vaststellen van de vervuilingswaarde van het afvalwater van bedrijven. De waterschappen willen geen gebruik meer maken van deze stoffen. Het wetsvoorstel lost dit knelpunt in de zuiverings- en de verontreinigingsheffing op door te bepalen dat in de heffingsformule twee nieuwe parameters moeten worden gehanteerd: N-totaal (Stikstof totaal) i.p.v. het huidige N-Kjeldahl en TOC (Total Organic Carbon) in plaats van het huidige CZV. Omdat N-totaal en TOC meer of anders meten dan alleen het zuurstofverbruik, moeten beide worden gecorrigeerd. Bij N-totaal kan dat door nitraat en nitriet in mindering te brengen, bij TOC door de omrekenfactor 3 te hanteren. Door deze twee correcties blijft de totale vervuilingswaarde die in de heffing wordt betrokken, en daarmee het tarief (afgezien van de reguliere jaarlijkse ontwikkeling), ongeveer gelijk.

Ondersteuning Unie

- In april 2025 zal de Unie modelverordeningen voor de zuiverings- en verontreinigingsheffing opleveren.

Beleidsmatige consequenties

- De nieuwe heffingsformule (alsmede het afwijkprotocol; zie volgend punt) wordt in de heffingsverordening opgenomen.
- Betekent met name iets voor het lab en kan mogelijk een verschuiving creëren in wat nog opgehaald wordt per meetbedrijf.
- Bestuurlijke besluitvorming heffingsverordening.

Consequenties uitvoering

- 2022 is door RWS een ringonderzoek uitgevoerd bij laboratoria die afvalwater analyseren. Een ringonderzoek is een interlaboratoriumstudie waarbij alle deelnemers eenzelfde monster ontvangen, aan de hand van de analyseresultaten worden de deelnemers getest op vergelijkbaarheid en juistheid. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat alle deelnemende laboratoria de parameter TOC op een betrouwbare manier kunnen vaststellen. Tevens bevestigen de resultaten dat de omrekenfactor van 3 in de heffingsformule juist is. In november 2022 is het definitieve rapport van het ringonderzoek verschenen² en begin 2023 is de documentatie die een toelichting geeft op het onderzoek en de betekenis van de resultaten verspreid.

² RWS, Laboratoriumevaluerend onderzoek; Project RO710 -16-6-2022.

Met het onderzoek is er voldoende zekerheid dat het werken met de parameter TOC uitvoerbaar is. In de aanslagoplegging zullen de waterschappen en RWS wel nog softwareaanpassingen moeten doen. De verwachting is dat dit ruim voor inwerkingtreding gereed kan zijn.

- Er zijn eenmalige software-aanpassingen noodzakelijk overeenkomstig de aanpassingen die door het waterschap in de verordening zijn vastgesteld. In ieder geval dient het veel gebruikte programma WebisMeet te worden aangepast.
- Analysemethode op basis van TOC i.p.v. CZV – omrekenen en bij analyse iets hogere kosten.

2.8 Afwijkprotocol (zuiverings- en verontreinigingsheffing)

Toelichting deelvoorstel

Dit deelvoorstel vloeit voort uit het vorige. Tussen TOC en CZV bestaat een vaste verhouding, die echter stofafhankelijk is. Voor mengsels van verschillende stoffen zoals in afvalwater is deze verhouding afhankelijk van de samenstelling van het mengsel. Voor huishoudelijk afvalwater bedraagt de CZV/TOC-factor 3. Verdere uitwerking van de methode heeft uitgewezen dat toepassing van een vaste omrekenfactor van 3 voor een klein aantal bedrijven, dat een omrekenfactor lager dan 2,5 heeft, wellicht tot een te hoge heffing zou leiden. Er wordt daarom een afwijkprotocol voorgesteld. Het afwijkprotocol maakt het mogelijk dat bedrijven die aannemelijk maken dat hun afvalwater een CZV/TOC-verhouding heeft kleiner dan 2,5 de lagere vervuilingswaarde die hieruit voortvloeit kunnen toepassen.

Er zal ook een beperkt aantal bedrijven zijn dat in de nieuwe situatie aan de bovenkant buiten de “range” terecht komt en daardoor in de toekomst mogelijk minder zuiveringsheffing of/en verontreinigingsheffing verschuldigd zal zijn dan op basis van de huidige CZV-bepaling het geval is. Er wordt een vergelijkbaar afwijkprotocol toegepast op deze bedrijven. Het protocol maakt het mogelijk dat een waterschap dat aannemelijk kan maken dat het afvalwater van een bedrijf een CZV/TOC-verhouding heeft groter dan 3,5, de hogere vervuilingswaarde die hieruit voortvloeit kan toepassen.

Ondersteuning Unie

- In april 2025 zal de Unie modelverordeningen voor de zuiverings- en verontreinigingsheffing opleveren, waarbij het afwijkprotocol een integraal onderdeel is.

Beleidsmatige consequenties

- De regeling kent zowel een afwijkingsmogelijkheid naar beneden als naar boven. Naar verwachting gaat het in beide situaties om een beperkt aantal bedrijven. Het afwijkprotocol maakt het, met relatief weinig inspanning, mogelijk om een nuance aan te brengen op de vervuilingswaarde van de betreffende bedrijven. Eenzelfde soort mechanisme als het voorgestelde afwijkprotocol kennen we nu al via het stelsel van de hoedanigheidscorrectie (de bekende T-correctie). Ook de regeling van de Tabel Afvalwatercoëfficiënten kent onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid om op verzoek van een bedrijf af te zien van de reguliere tabel en tot een meetverplichting over te gaan. De onderhavige afwijkmogelijkheid werkt qua systematiek op eenzelfde wijze als deze twee voorbeelden.
- Het waterschap neemt in de belastingverordening een afwijkprotocol op voor het geval de verhouding tussen het chemisch zuurstofverbruik en het totale gehalte aan organische koolstof lager of hoger is dan drie.
- Bestuurlijke besluitvorming (heffingsverordening).

Consequenties uitvoering

- De nieuwe heffingsformule gaat uit van een vaste omrekenfactor CZV/TOC van huishoudelijk afvalwater van 3. Waarschijnlijk valt 90% van de meetbedrijven binnen de range 2,5 – 3,5. Dit blijkt uit metingen bij enkele andere waterschappen. Voor bedrijven buiten de bandbreedte is een afwijkprotocol uitgewerkt door de Unie van Waterschappen.

- Op dit punt is niet voorzien in overgangsrecht. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de belastingvoorstellen zal de heffing derhalve met de nieuwe heffingsparameters bepaald moeten worden. Het is daarom van belang dat waterschappen/belastingkantoren de periode tot inwerkingtreding van het wetsvoorstel benutten om (1) zich een beeld te vormen van de verhouding CZV/TOC bij de individuele bedrijven in het gebied en (2) bedrijven gericht te informeren van de aankomende veranderingen. In december 2022 is de projectgroep 'Beeldvormend onderzoek lasteneffect wijziging heffingsparameters' opgestart. Deze projectgroep heeft de heffingstechnologen gevraagd om deel te nemen aan een landelijk onderzoek naar de 10 grootste bedrijven per waterschap. Hierbij is voorts gewezen op het belang van aanvullend onderzoek zodat de waterschappen de bedrijven in hun gebied tijdig en goed informeren over de wijzigingen per 1 januari 2026 en de individuele gevolgen.
- Voor uitvoering betekent dit een éénmalige wijziging in de inrichting in het heffingssysteem overeenkomstig de aanpassingen die door het waterschap in de verordening zijn vastgesteld.
- De heffingsplichtige en de heffingsambtenaar kunnen aannemelijk maken dat de omrekenfactor lager is dan 2,5 resp. hoger is dan 3,5. Dit is een voor bezwaar vatbaar besluit: de nieuwe heffingsformule opent een rechtsgang voor besluiten op grond van artikel 122g, lid 4 (verhouding CZV en TOC). Dit is een rechtsgang die op dit moment niet bestaat.
- Extra werk i.v.m. aanpassen en beoordelen, beschikking, bezwaarschriften. Tevens is zeker juridische ondersteuning noodzakelijk voor wat betreft de te volgen procedures en het opstellen van nieuwe standaarden voor informatie brieven en de nieuw te verlenen beschikkingen. Tevens zal het programma WebisMeet hierop dienen te worden aangepast.

2.9 Inspelen op waardevol afvalwater met kortingsregelingen (zuiveringsheffing)

Toelichting deelvoorstel

Waar afvalwater jarenlang alleen als kostenpost werd beschouwd, is het met nieuwe technieken tegenwoordig mogelijk om met het afvalwater energie op te wekken en uit het afvalwater waardevolle grondstoffen (terug) te winnen. Door deze waarde te onderkennen en te benutten, wordt een bijdrage geleverd aan duurzaamheidsdoelstellingen en kunnen de kosten van de rioolwaterzuivering worden beperkt. Het is dus van belang dat de waarde van het afvalwater van bedrijven beter in de heffing tot uitdrukking kan worden gebracht.

Met deze achtergrond is in het wetsvoorstel onder het kopje 'Bijdrage aan een meer circulaire economie' opgenomen dat de waterschappen, om beter te kunnen inspelen op waardevol afvalwater van bedrijven, aan bedrijven die afvalwater dat rijk is aan waardevolle stoffen leveren korting op de heffing kunnen verlenen in de gevallen dat het waterschap de betreffende stoffen in de heffing betreft. Het betreft hier de zware metalen: chroom, koper, nikkel, lood, zink, arseen, cadmium en kwik, en de zouten: chloride, sulfaat en fosfor.

Het waterschap mag de gewichtshoeveelheid voor deze stoffen die één vervuilingseenheid vertegenwoordigt hoger vaststellen dan in de Waterschapswet is bepaald. Het waterschap mag dan bijvoorbeeld bepalen dat je niet voor iedere 0,100 kilogram arseen één vervuilingseenheid betaalt, zoals de Waterschapswet regelt, maar je bijvoorbeeld voor iedere 0,200 kilogram één vervuilingseenheid betaalt.

Een hogere concentratie van een stof in het afvalwater maakt het voor waterschappen aantrekkelijker om de stof terug te winnen. In een Nota van wijziging op het wetsvoorstel is daarom toegevoegd dat stoffen niet of niet geheel worden onderworpen aan de heffing als de stof in een bepaalde concentratie in het afvalwater aanwezig is.

Ondersteuning Unie

- In april 2025 zal de Unie modelverordeningen voor de zuiverings- en verontreinigingsheffing opleveren. In de verordeningen zullen voorbeeldbepalingen voor de kortingsregelingen worden opgenomen.

Beleidsmatige consequenties

- Het waterschap is verantwoordelijk voor het opstellen/wijzigen van de verordening. In de verordening is vastgelegd welke overige stoffen in de heffing worden betrokken en welke gewichtshoeveelheden hiervoor gelden. Vooraf zal het waterschap keuzes moeten maken en zal er bestuurlijke besluitvorming moeten plaatsvinden of de kortingsregeling wordt ingezet, voor welke stoffen de korting wordt ingezet en hoe hoog de korting wordt.
- Indien het waterschap voor de kortingsregeling kiest, zal geïnventariseerd dienen te worden wie er in het beheersgebied dergelijke stoffen loost.
- Bestuurlijke besluitvorming (heffingsverordening).
- Vervolgens moet het waterschap aan de uitvoering doorgeven welke concentraties en welke hoeveelheden van groepen van stoffen in heffing moeten worden betrokken.

Consequenties uitvoering

- De belastingsamenwerkingen hebben mogelijk een rol in een voortraject (verzamelen en aanleveren gegevens). Verder voeren zij de heffing uit conform de belastingverordening.
- Voor uitvoering betekent dit een éénmalige wijziging in de inrichting in het heffingssysteem overeenkomstig de aanpassingen die door het waterschap in de verordening zijn vastgesteld.

2.10 Nieuwe toepassing tabel afvalwatercoëfficiënten) (zuiverings- en verontreinigingsheffing)

Toelichting deelvoorstel

De Tabel afvalwatercoëfficiënten dient voor het vaststellen van de vervuilingswaarde van het afvalwater van vrijwel alle bedrijven met een vervuilingswaarde van meer dan 5 tot en met 1.000 vervuilingseenheden. In de tabel zijn deze bedrijven in een aantal bedrijfsklassen ingedeeld en voor iedere bedrijfsklasse is in de tabel een afvalwatercoëfficiënt opgenomen. Vermenigvuldiging van deze coëfficiënt met de hoeveelheid ingenomen water leidt tot het aantal vervuilingseenheden voor de belastingaanslag.

Omdat er discussie bestaat over de indeling van bedrijven en de hoogte van sommige tabelcoëfficiënten bestaat al lange tijd behoefte om de huidige tabel te actualiseren. Met deze achtergrond gaat het toepassen van de tabel afvalwatercoëfficiënten op basis van het wetsvoorstel wijzigen. Nu beoordelen we nog aan de hand van de bedrijfscategorie in welk van de 15 klassen een belastingplichtige thuishoort. De vervuilingswaarde per m³ ingenomen water per bedrijfscategorie zoals we dat nu kennen uit [Artikel 2 Besluit vervuilingswaarde ingenomen water 2009](#) vervalt.

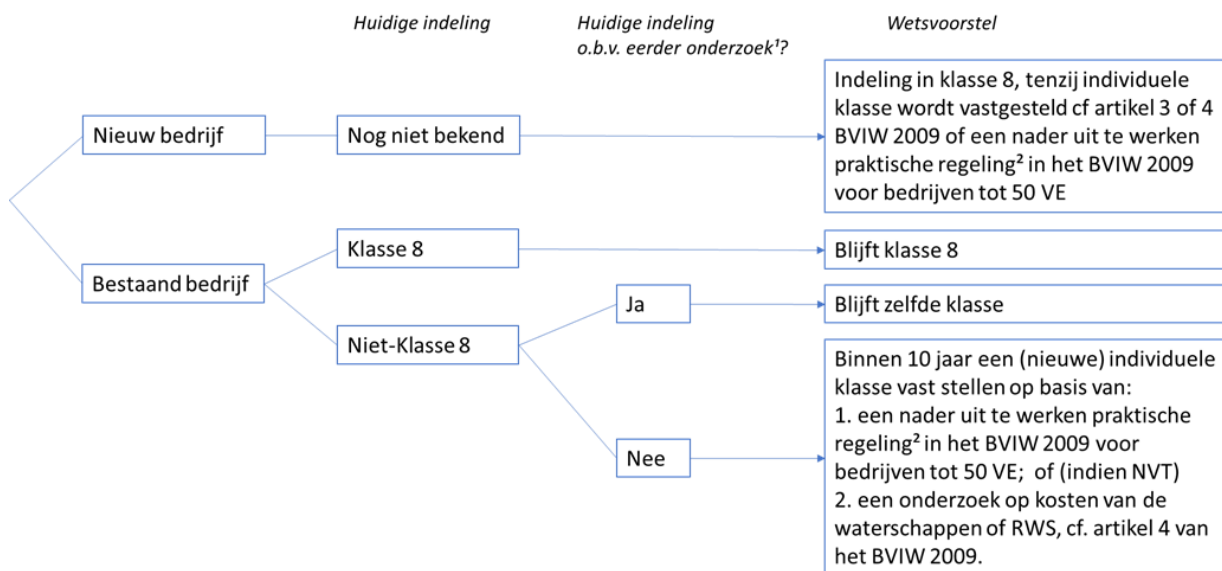
De nieuwe werkwijze is dat de indeling niet meer op basis van bedrijfstak, maar op basis van de specifieke omstandigheden bij het bedrijf plaatsvindt. Dit moet leiden tot een nauwkeurigere indeling van nieuwe (maar ook van bestaande) bedrijven en een betere toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt'. Bij deze nieuwe werkwijze past ook een striktere toepassing van artikel 122k Waterschapswet, waarin is bepaald dat het aan de heffingplichtige is om aannemelijk te maken dat het aantal vervuilingseenheden bepaald kan worden op basis van het waterverbruik (en een afvalwatercoëfficiënt). Dat wijkt af van de huidige praktijk waarbij bedrijven ook wel ambtshalve worden aangemerkt als tabelbedrijf en worden ingedeeld in een tabelklasse.

Als vertrekpunt voor nieuwe bedrijven geldt toepassing van klasse 8, tenzij de vervuilingswaarde per m³ ingenomen water door de heffingplichtige of de heffingsambtenaar wordt bepaald met behulp van door meting, bemonstering en analyse verkregen gegevens; afvalwateronderzoek of een nader uit te werken praktische regeling voor heffingplichtigen tot 50 vervuilingseenheden.

Het voorstel heeft geen effect op bestaande bedrijven die nu in klasse 8 zijn ingedeeld. Deze bedrijven blijven ingedeeld in klasse 8. Wel is het mogelijk dat op basis van nieuw onderzoek (bijvoorbeeld naar aanleiding van gewijzigde omstandigheden of bij uitgevoerde controles) een nieuwe klasse wordt vastgesteld. Voor bestaande bedrijven die niet in klasse 8 zijn ingedeeld kan het voorstel wel effect hebben. Dat is alleen het geval als de indeling niet op basis van eerder onderzoek heeft plaatsgevonden. Er komt een

overgangstermijn van 10 jaar voor belastingplichtigen die nu zijn 'ingedeeld' op basis van [Artikel 2 Besluit vervuilingswaarde ingenomen water 2009](#) en niet in klasse 8 zitten. De heffingsambtenaar moet bij deze heffingplichtigen binnen 10 jaar een individuele afvalwatercoëfficiënt vaststellen. Tot dat moment geldt voor deze heffingplichtigen de afvalwatercoëfficiënt die volgt uit toepassing van artikel 2 van het Besluit vervuilingswaarde ingenomen water 2009.

Dit ziet er schematisch als volgt uit:



¹ Met eerder onderzoek wordt het onderzoek bedoeld als genoemd in artikel 3 en 4 BVIW 2009 dat heeft geleid tot vaststelling van een eigen afvalwatercoëfficiënt. Deze coëfficiënt kan gelijk zijn aan een bedrijfstakcoëfficiënt.

² Hierbij wordt ook gedacht aan situaties waarbij meetvoorzieningen ontbreken.

Beleidsmatige consequenties

- Er kunnen consequenties zijn voor het waterschap als de belastingtaak in eigen beheer is of als op basis van de afspraken met het uitvoerende belastingkantoren het onderzoek naar de indeling van bedrijven is belegd bij het waterschap.
- Deze wijziging ligt volledig bij het waterschap en zal in de verordening moeten worden opgenomen. (RBG)

Consequenties uitvoering

- Het laten vervallen van de tabel met bedrijfscategorieën in het Bviw 2009 heeft tot doel om de gegevens te actualiseren en de belastingaanslagen in overeenstemming te brengen met het principe 'de vervuiler betaalt'. Voor 5% van de bedrijven die nu 'tabelbedrijven' zijn moet een individuele afvalwatercoëfficiënt vastgesteld worden door de waterschappen en RWS. Dit vraagt een extra inspanning van deze organisaties. Op dit moment vindt er ook al periodiek onderzoek plaats bij deze bedrijven. Getracht wordt zoveel mogelijk aan te sluiten bij deze onderzoeksproces. Daarom wordt ook een overgangstermijn van tien jaar geboden. Daarnaast zal er voor bedrijven tot 50 v.e. een eenvoudige onderzoeksmethode worden opgesteld, zodat de onderzoekslast beperkt blijft.
- Op dit moment is de praktische regeling voor bedrijven < 50 ve en voor bedrijven/ situaties waarbij meetvoorzieningen ontbreken en redelijkerwijs niet verlangd kunnen worden nog niet bekend en kunnen de gevolgen daarvan nog niet worden ingeschat. Omdat dit een grote groep belastingplichtigen betreft (zowel huidige als toekomstige belastingplichtige) kan de impact substantieel zijn. Het is denkbaar dat dit een extra werkbelasting oplevert voor belastingplichtige in het geval de ambtenaar belast met de heffing het op basis van deze regeling noodzakelijk acht om inlichtingen te vragen of aangifte te doen.

- Op basis van een analyse van ca 43.000 tabelbedrijven blijkt dat in ca 0,6% van de tabelbedrijven afvalwateronderzoek nodig kan zijn. Dit betreft de bedrijven die niet in klasse 8 zitten en waarvoor de praktische regeling tot 50 ve niet geldt. Geëxtrapoleerd naar het totaal aantal tabelbedrijven zou het landelijk gaan om 917 tabelbedrijven. Mocht bij deze bedrijven indeling hebben plaatsgevonden op basis van individueel afvalwateronderzoek, dan is voor deze bedrijven geen hernieuwd onderzoek nodig op basis van de wijziging. Los van deze verplichte categorie lijkt het wenselijk om voor een bredere groep tabelbedrijven de indeling opnieuw te bezien. Het wetsvoorstel bevat hiervoor geen verplichting, maar uit ambtelijke gesprekken met waterschappen blijkt dat onderzoek bij een aanzienlijk deel van de bedrijven die nu in klasse 8 zijn ingedeeld waarschijnlijk tot een nieuwe indeling kunnen leiden.
- GBLT heeft een raming van kosten en ureninzet voor het verzorgingsgebied van de vijf aan GBLT deelnemende waterschappen gemaakt, uitgaande van 240 Bedrijven waar afvalwateronderzoek nodig is. De totale onderzoekskosten bedragen ca € 1,5 miljoen, waarvan ca €1 miljoen kosten voor afvalwateronderzoek en ca € 0,5 miljoen kosten voor het waterschap. Qua tijdsbesteding zou er ca 6.100 uur mee gemoeid zijn van het waterschap. Ten aanzien van de onderzoekskosten wordt aangegeven dat deze zouden kunnen oplopen als het externe onderzoek duurder is dan ingeschat (uitgangspunt is € 250/steekmonster). GBLT merkt op dat de kosten kunnen variëren vanwege de wijze van (steek)bemonstering (handmatig of geautomatiseerd), de frequentie van (steek)bemonstering (8 of meer deelmonsters) en feitelijke omstandigheden bij belastingplichtige (bijv. locatie, toegang, reistijd).
- HHNK schat in dat het per bedrijf ca 32 uur kost. Tijdsbesteding hangt samen met:
 - voorbereiden (onderzoek lozings situatie ter plaatse en het schriftelijk bevestigen van wijze en consequenties van het uit te voeren onderzoek) en toezicht op het uitvoeren van afvalwateronderzoeken. Ook hier zal een beroep worden gedaan op de juridische afdeling voor wat betreft de te volgen procedures en inhoudelijke documenten.
 - Inzamelen benodigde gegevens en voorgesprek bij bedrijf
 - Ophalen meetapparatuur en installatie
 - Dagelijkse bemonsteringen inclusief reistijd
 - Afbreken en schoonmaken meetapparatuur
 - Rapportage en bespreken resultaten
 - nieuwe indelingen in tabelklasse (voor bezwaar vatbare beschikking)
- Het wetsvoorstel vraagt ten opzichte van het huidige belastingstelsel meer structurele inzet van de bevoegdheid van de ambtenaar belast met de heffing om de vervuilingswaarde per m3 ingenomen water te bepalen aan de hand van monsterneming en analyse onderscheidenlijk aan de hand van meting, bemonstering en analyse (artikel 4 BVIW 2009). Dit vanwege het vervallen van artikel 2 BVWI 2009. Op jaarbasis neemt GBLT circa 6.000 nieuwe belastingplichtigen (voor bedrijfsruimten) op in de belastingadministratie. Wanneer 5% van deze belastingplichtigen een andere vervuilingswaarde per m3 ingenomen water heeft dan klasse 8, dan betreft dit circa 300 belastingplichtigen die op aanvraag de vervuilingswaarde per m3 ingenomen water kunnen bepalen of waar de ambtenaar belast met de heffing dit ambtshalve moet doen. Dit leidt vermoedelijk tot een structurele toename van de kosten van belastingheffing. GBLT heeft geen raming gemaakt welke kosten hier vermoedelijk mee zijn gemoeid. Door het Uniebureau wordt opgemerkt dat hierbij artikel 122k Waterschapswet vereist dat voor toepassing van de tabel afvalwatercoëfficiënten de bewijslast bij de belastingplichtige ligt. Het is immers aan de belastingplichtige om aannemelijk te maken dat (1) het aantal vervuilingseenheden lager is dan 1000 ve en (2) de vuillast kan bepaald worden aan de hand van de hoeveelheid ingenomen water.
- Het wetsvoorstel leidt mogelijk tot meer verzoeken van belastingplichtigen om op zijn kosten de vervuilingswaarde per m3 ingenomen water te bepalen. Op deze verzoeken moet vervolgens beslist worden door de ambtenaar belast met de heffing. Het aantal verzoeken is in het huidige belastingstelsel minimaal. Ook hierbij wordt opgemerkt dat de primaire bewijslast bij de belastingplichtige ligt, zie artikel 122k Waterschapswet.
- De huidige werkprocessen moeten (meer) ingericht worden op het vroegtijdig signaleren van belastingplichtigen waar de vervuilingswaarde per m3 ingenomen water ambtshalve vastgesteld moet

worden. Dit vraagt, meer dan nu het geval is, 'een beoordeling aan de voorkant' van de aanslagregelaars waar ambtshalve afvalwateronderzoek noodzakelijk is. Ook hierbij wordt opgemerkt dat de primaire bewijslast bij de belastingplichtige ligt, zie artikel 122k Waterschapswet.

2.11 Kosten van maatregelen die tot beperking van afvoer van hemelwater op rwzi's leiden, kunnen uit de zuiveringsheffing worden gedekt (zuiveringsheffing)

Toelichting deelvoorstel

Relatief schoon hemelwater wordt in veel gevallen via het riool afgevoerd naar de rioolwaterzuiveringsinstallaties van de waterschappen. We spreken dan van 'gemengde rioolstelsels'. Dit betekent dat bij dergelijke rioolstelsels het hemelwater zich mengt met (huishoudelijk) afvalwater en vervolgens op de rioolwaterzuiveringen gezuiverd moet worden. Landelijk gezien is circa 43% van de kosten van de zuiveringstaak te herleiden tot de hoeveelheid water. Deze 43% is opgebouwd uit circa 29% hemelwater en circa 14% afvalwater. Mede met het oog op de klimaatverandering, de vervangingsopgave van zuiveringstechnische werken, grondstoffenterugwinning en de nieuwe stoffen (diverse microverontreinigingen) is het gewenst om het aandeel hemelwater dat op de riolering en de zuivering komt te verminderen. Zowel de kosten als het energieverbruik zouden (op termijn) omlaag kunnen als minder hemelwater op de rwzi's wordt gebracht. Het is daarom van belang dat het belastingstelsel van de waterschappen voldoende mogelijkheden biedt om de maatregelen te bekostigen die hieraan bijdragen.

In het wetsvoorstel is (onder het kopje 'Bijdrage aan klimaatadaptatie) expliciet vastgelegd dat waterschappen de mogelijkheid hebben om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen hun rioolwaterzuiveringstaak te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing. Met dit wetsvoorstel kunnen waterschappen meer doen dan alleen een subsidie verstrekken. Zij krijgen de zekerheid dat met de opbrengsten van de zuiveringsheffing ook een bijdrage geleverd mag worden aan diverse grote projecten van andere partijen, zoals gemeenten. Voorbeelden van grote projecten zijn een parkeergarage in Rotterdam en een speelplein in Tiel. Naast hun gebruikelijke functie dienen deze objecten ook als reservoir om hemelwater op te vangen.

Beleidsmatige consequenties

- Door de wetwijziging krijgen de waterschappen meer mogelijkheden om (samen met andere partijen zoals gemeenten) maatregelen te nemen die (op termijn) leiden tot een vermindering van de hemelwaterkosten. Dit is een versterking van de huidige praktijk waarin waterschappen nu al subsidies verlenen en voorlichting geven. Daarmee zal de uitvoering van deze maatregelen eenvoudiger worden dan nu het geval is.
- Een waterschap zal moeten bepalen of dit onderdeel van het wetsvoorstel aanleiding is om meer maatregelen te gaan nemen gericht op het afkoppelen van de riolering.

Consequenties uitvoering

- Geen.

2.12 Kosten van energieopwekking kunnen uit watersysteem- en zuiveringsheffing worden gedekt

Toelichting deelvoorstel

Voor de uitvoering van hun taken hebben de waterschappen energie nodig. Deze kopen zij voor een deel in, voor het andere deel zijn de waterschappen zelfvoorzienend. In het kader van het Klimaatakkoord willen de waterschappen uiterlijk in 2025 volledig zelf voorzien in hun energiebehoefte voor alle wettelijke taken. In het licht van de klimaatopgave hebben de waterschappen ook de ambitie uitgesproken om niet alleen energieneutraal te worden, maar in 2035 ook klimaatneutraal. Echter, een volledige reductie van bij

de taakuitoefening vrijkomende broeikasgasemissies is op dit moment technisch en financieel nog niet haalbaar. Vooral is het realiseren van klimaatneutraliteit alleen mogelijk als de waterschappen de mogelijkheid krijgen om de vooralsnog niet te vermijden schadelijke uitstoot van broeikasgassen bij de taakuitoefening, te compenseren door meer hernieuwbare energie op te wekken dan zij zelf nodig hebben en het surplus aan derden te leveren. Tegen deze achtergrond wordt in het wetsvoorstel onder het kopje 'Bijdrage aan de energietransitie' geregeld dat waterschappen bevoegd zijn om meer duurzame energie op te wekken dan zij voor eigen gebruik nodig hebben en dat zij de kosten en baten hiervan via hun heffingen mogen verhalen. Het gaat hier om de inlossing van een toezegging die de minister al in 2018 heeft gedaan. In het wetsvoorstel is een forfaitaire benadering opgenomen met een bovengrens van maximaal 3 maal het eigen energieverbruik mogen opwekken en (deels) leveren als het gaat om de zuiveringstaak en maximaal 2 maal het eigen energieverbruik mogen opwekken en (deels) leveren als het gaat om de watersysteemtaak. Deze factoren zullen in ieder geval tot het jaar 2035 van kracht blijven. Het ministerie zal in een ministeriele regeling nadere regels vastleggen voor de wijze waarop de hoeveelheid primaire energie wordt bepaald.

Ondersteuning Unie

- De verhouding tussen de energieproductie en het eigen energieverbruik van het waterschap zal met ingang van het verslagjaar 2022 in 2023 expliciet per waterschap in de Klimaatmonitor van de Unie worden gerapporteerd. Dit is ook de wijze waarop de waterschappen (ook op individueel niveau) verantwoording gaan afleggen over de wijze waarop zij invulling geven aan de in het wetsvoorstel geboden mogelijkheid.

Beleidsmatige consequenties

- De waterschapssector wil al meer dan tien jaar een wettelijke regeling die buiten twijfel stelt dat zij binnen hun wettelijke taak méér duurzame energie kunnen en mogen opwekken dan zij voor hun eigen taakuitoefening nodig hebben en dat zij de baten en lasten van de benodigde investeringen aan hun heffingen mogen toerekenen. Een wettelijke verankering van de bevoegdheid was voor de waterschappen ook de belangrijkste eis richting het Rijk om deel te nemen aan het Klimaatakkoord. Een wettelijke regeling biedt de waterschappen immers rechtszekerheid voor investeringen in duurzame energie en sluit risico's van belastingprocedures (in het meest extreme geval onverbindendheid belastingverordening en nietige belastingaanslagen) uit.
- Ten behoeve van de uitvoerbaarheid is ervoor gekozen om de investeringsruimte die de waterschappen hebben forfaitair te bepalen. Uit overleg met de waterschappen is gebleken dat het primair energieverbruik redelijk eenvoudig in kaart te brengen is en ook robuust is door de jaren heen. Voorts hebben waterschappen laten weten vooralsnog voldoende ruimte te hebben op de eigen terreinen om de duurzame energieopwekking te realiseren.
- Waterschappen zullen moeten bepalen op welke wijze zij de investerings- en exploitatiekosten van hun duurzame energieopwekking toerekenen aan de taken en daarmee aan de heffingen. Hierbij is van belang dat de toelichting van het wetsvoorstel aangeeft dat wanneer een waterschap binnen een taak meer energie produceert dan voor die taak nodig is, het waterschap *'vrij is om de kosten toe te rekenen aan één van beide taken. De opgewekte energie is immers niet nodig voor de uitvoering van de taak van het waterschap, maar wordt geleverd aan derden'*.

Consequenties uitvoering

- Geen.

2.13 Beslistermijn bezwaren tegen de heffing (formeel belastingrecht; watersysteem, zuiverings- en verontreinigingsheffing)

Toelichting deelvoorstel

Het afhandelen van bezwaren tegen de heffing is aan een wettelijke termijn gebonden. Voor deze bezwaarschriften geldt de normale beslistermijn van zes weken zoals opgenomen in artikel 7:10, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze beslistermijn kan worden verlengd op grond van artikel 7:10, tweede tot en met vierde lid, Awb.

Op grond van het wetsvoorstel wordt de beslistermijn op bezwaarschriften verruimd en in lijn gebracht met de regeling die voor gemeenten geldt op grond van de Gemeentewet en de Wet WOZ.

Als hoofdregel gaat gelden dat een beslissing op bezwaar moet worden genomen in het kalenderjaar waarin het bezwaarschrift is ontvangen. Mocht het bezwaarschrift in de laatste zes weken van het kalenderjaar worden ingediend, dan blijft een minimale beslistermijn van zes weken gelden. Volledigheidshalve wordt gemeld dat deze wijziging ook geldt voor meetbeschikkingen.

Voor de invorderingsambtenaar blijft in alle gevallen de beslistermijn van zes weken gelden.

Beleidsmatige consequenties

- Geen.

Consequenties uitvoering

- De gelijkstelling met de beslistermijn voor de bezwaren op gemeentelijke belastingen komt een gecombineerde uitvoering alleen maar ten goede.
- In de 'bewakingsoptie' in het management menu van de voortgang van afhandelen correspondentie is nu vaak een signaal opgenomen als de 6 wekentermijn dreigt overschreden te worden. Dit zal moeten worden aangepast.
- Wijzigen tekstblokken voor brieven.
- Aanpassen informatie op de website.

2.14 Anti-afhaakregeling (zuiveringsheffing)

Dit onderwerp is geen onderdeel van het wetsvoorstel, maar vloeit wel voort uit de besluitvorming van de waterschappen van december 2020. Volledigheidshalve wordt dit voorstel ook in deze notitie belicht.

Toelichting

In sommige gevallen is het voor grote bedrijven financieel voordeliger om hun afvalwater zelf (voor) te gaan zuiveren, ook wel 'afhaken' genoemd. Afhaken kan leiden tot een afname van het zuiveringsrendement van de installaties van het waterschap en een hogere heffing voor de belastingplichtigen die nog wel op het riool en de installatie lozen (en niet voorzuiveren). Om afhaken te voorkomen kunnen waterschappen op grond van artikel 122d van de Waterschapswet vanuit de opbrengst van de zuiveringsheffing via een subsidieregeling korting verlenen aan bepaalde belastingplichtigen die anders zouden afhaken. De Europese Commissie heeft deze regeling als geoorloofde staatssteun aangemerkt. Dit betekent dat haar goedkeuring nodig is voordat waterschappen de regeling mogen toepassen. De huidige goedkeuring geldt tot en met 2023. Waterschappen willen de anti-afhaakregeling behouden en tijdig de benodigde toestemming van de Europese Commissie aanvragen om deze nog te kunnen toepassen.

In afstemming met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de Europese Commissie zijn vier oplossingsrichtingen verkend. Een van deze opties betrof het toepassen van het marktconformiteitsbeginsel. Deze optie is in opdracht van de Unie door extern bureau Economisch Bureau Amsterdam (EBA) nader onderzocht. EBA heeft daartoe de zogenaamde marktconformiteitstoets (MEO-toets) uitgevoerd. Voor deze toets heeft EBA de kostenstructuur van 6 rwzi's onderzocht die anti-afhaakovereenkomsten met

industriële lozers hebben. De onderzochte rwzi's vertegenwoordigen 8 van de 16 industriële partijen die in 2021 gebruikmaakten van de anti-afhaakregeling. EBA heeft op basis van het theoretische en empirische onderzoek van de anti-afhaakregeling geconcludeerd dat deze voldoet aan het MEO-beginsel en niet resulteert in staatssteun.

Aan de hand van de uitkomsten van de bespreking met de EC hierover heeft extern bureau Houthoff advies uitgebracht en geadviseerd om de anti-afhaakregeling voort te zetten als marktconforme regeling. Dit heeft als belangrijk voordeel dat de continuïteit en stabiliteit van de anti-afhaakregeling is gewaarborgd, doordat deze niet langer afhankelijk is van de goedkeuring van de EC. Daarbij geldt als nadrukkelijk aandachtspunt dat alle waterschappen de regeling uniform toepassen volgens de kaders die ook aan de delegatie van de EC zijn voorgelegd. Om de waterschappen hierbij te ondersteunen is in oktober 2023 een ledenbrief (122519/EG) met ondersteunend materiaal verstuurd, waaronder een modelregeling.

Beleidsmatige consequenties

- Subsidies zullen voortaan conform het ondersteunende materiaal dat de Unie beschikbaar heeft gesteld moeten worden verstrekt.

Consequenties uitvoering

- Geen.