

Handreiking tariefdifferentiatie plusvoorziening wateraanvoerprojecten

Verdiepingsnotitie

1. Inleiding

De aanpassing van het belastingstelsel introduceert onder andere de mogelijkheid om de tarieven van de watersysteemheffing te differentiëren voor de plusvoorziening wateraanvoerprojecten. Deze handreiking heeft tot doel om waterschappen te ondersteunen bij hun beslissing over de eventuele invoering van de tariefdifferentiatie en de toepassing en uitvoering ervan.

De handreiking bestaat uit een Oplegnotitie en een Verdiepingsnotitie. De Oplegnotitie bevat praktisch georiënteerde informatie over de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten en schetst welke stappen een waterschap moet doorlopen om tot invoering van de tariefdifferentiatie te komen. De Verdiepingsnotitie is een juridisch document met meer diepgang en details. In de Oplegnotitie wordt op diverse plaatsen in voetnoten naar de Verdiepingsnotitie verwezen voor meer (juridische) informatie.

2. Juridisch kader

2.1 Wettelijke bepaling

De tariefdifferentiatie voor wateraanvoerprojecten is geregeld in art. 122 Waterschapswet. Dit artikel luidt voor zover van belang voor deze handreiking:

“3. In afwijking van artikel 121, eerste lid, onderdelen b, c, en d kan het algemeen bestuur in de in artikel 120, eerste lid, genoemde verordening de heffing:

(..)

c. maximaal 100% hoger vaststellen voor ongebouwde onroerende zaken die zijn gelegen in een bepaald gedeelte van het gebied van het waterschap waarin door of vanwege het algemeen bestuur van het waterschap een wateraanvoerproject tot stand wordt of is gebracht.

5. Het algemeen bestuur geeft pas toepassing aan het derde lid, onderdeel c, nadat:

a. door tenminste één belanghebbende een verzoek is ingediend voor een wateraanvoerproject;

b. de potentiële heffingplichtigen in de gelegenheid zijn gesteld binnen een redelijke termijn schriftelijk of elektronisch kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk achten;

c. ten minste de helft van de potentiële heffingplichtigen zich voor of tegen het wateraanvoerproject heeft uitgesproken; en

d. ten minste twee derde deel daarvan zich vóór het wateraanvoerproject heeft uitgesproken.

6. Potentieel heffingplichtige is degene die op het moment dat uitvoering wordt gegeven aan het vijfde lid, onderdeel b, in de basisregistratie kadaster als rechthebbende is vermeld, tenzij blijkt dat hij op dat tijdstip geen rechthebbende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht is.

7. De heffing bedoeld in het derde lid, onderdeel c, kan voor de betrokken ongebouwde onroerende zaken op een verschillend of een gelijk percentage worden vastgesteld. Bij het vaststellen van een verschillend percentage kan het belang van de ongebouwde onroerende zaak bij het wateraanvoerproject vanwege onder meer de ligging en de bestemming in aanmerking worden genomen.”

2.2 Achtergrond en doelstelling tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten

De achtergrond en doelstelling van de tariefdifferentiatie voor wateraanvoerprojecten blijkt uit de wetsgeschiedenis.¹

Om het profijtbeginsel beter toe te passen hebben de waterschappen behoefte aan de mogelijkheid om de kosten van zogenaamde ‘plusvoorzieningen’ in rekening te brengen bij de heffingplichtigen die van de voorzieningen profijt hebben. Dit betreft voorzieningen waarbij het waterschap voor een specifieke groep belanghebbenden een extra inspanning doet. In de uitvoeringspraktijk van waterschappen is (zoet)wateraanvoer de activiteit die specifiek profijt kan opleveren voor een bepaalde groep eigenaren van ongebouwde onroerende zaken. Zoetwateraanvoer is dan ook de enige activiteit waarvoor waterschappen voor een plusvoorziening een tariefdifferentiatie kunnen instellen.

Wateraanvoer is een activiteit die onder de taakuitoefening van het waterschap valt, maar het is niet in alle gevallen een verplichte activiteit.² Daarmee kan wateraanvoer in sommige gevallen worden aangemerkt als extra inspanning. De reden voor het aanvoeren van water kan verschillend zijn en daarmee kan ook de groep belanghebbenden bij de voorziening verschillend zijn. Wel gaat het steeds om eigenaren van ongebouwde onroerende zaken (in de praktijk meestal aangeduid als de categorieën ‘ongebouwd’ en ‘natuur’).³ Een aantal mogelijke doelen van wateraanvoer is (niet limitatief) de bestrijding van schade door droogte, verzilting of nachtvorst en het voorkomen van hittestress in de stad.

De kosten van wateraanvoer kunnen op dit moment via de watersysteemheffing bij alle belastingbetalers in rekening worden gebracht. Waterschappen kunnen er ook voor kiezen om de kosten via een retributie (retributie) in rekening te brengen bij de gebruikers of de genothebbers.⁴ Het heffen van een retributie kent wel beperkingen. Het waterschap zal moeten kunnen aantonen dat een persoon die de voorziening niet zelf (mede) heeft aangevraagd, er toch daadwerkelijk gebruik van heeft gemaakt of er genot van heeft.⁵ Dit is gezien de aard van de activiteiten die waterschappen in het kader van het watersysteembeheer uitvoeren, niet altijd eenvoudig. In tijden van droogte kan een waterschap bijvoorbeeld extra water naar delen van het gebied brengen. Het water kan in deze gevallen niet naar het ene maar wel naar het andere perceel (of andersom) worden gebracht. Door de eis (in het geval van een retributie) dat sprake moet zijn van daadwerkelijk gebruik, kan freerider gedrag optreden. Personen ‘liften’ dan als het ware gratis mee op de voorziening. Zij komen onder de betaling uit als ze zeggen dat ze geen gebruik van de voorziening hebben gemaakt en als het waterschap niet kan aantonen dat dit anders is.

Met het oog op het nog beter toepassen van het profijtbeginsel is het gewenst dat er ook een mogelijkheid is om in gevallen als deze toch de rekening bij de hele groep direct belanghebbenden te kunnen neerleggen. Daardoor kan er meer recht worden gedaan aan het profijtbeginsel en hoeft er geen beroep te worden gedaan op het solidariteitsprincipe waar dat niet aan de orde hoeft te zijn. Daarom is art. 122 Waterschapswet aangevuld met wateraanvoer als plusvoorziening waarvoor tariefdifferentiatie mogelijk is.

Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de OESO-aanbeveling om meer economische prikkels in te bouwen in het waterbeheer en het profijtbeginsel meer toe te passen. Wanneer een specifieke groep belang

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3, p. 13-14 en 56.

² HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111.

³ Ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen als bedoeld in art. 117 lid 1, onderdeel b, Waterschapswet en natuurterreinen als bedoeld in art. 117 lid 1, onderdeel c, Waterschapswet.

⁴ Art. 115 Waterschapswet.

⁵ HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111.

heeft bij en belast wordt voor een maatregel, zal naar verwachting in de besluitvorming een kritischer afweging gemaakt worden van nut en noodzaak.

2.3 Uitwerking van tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten

De wettelijke uitwerking van de tariefdifferentiatie is eveneens toegelicht in de wetsgeschiedenis.⁶

In de uitwerking is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de bestaande praktijk van tariefdifferentiaties. In art. 122 Waterschapswet zijn al mogelijkheden gegeven om het tarief van de watersysteemheffing voor bepaalde typen onroerende zaken of voor onroerende zaken die in bepaald gebied liggen te differentiëren ten opzichte van de andere onroerende zaken in dezelfde categorie. De tariefdifferentiaties brengen tot uitdrukking dat de onroerende zaken waarvoor ze gelden, minder of juist meer belang bij de voorzieningen van het waterschap hebben. Zo kan een waterschap ervoor kiezen om voor onroerende zaken die in bemaal gebieden liggen een hoger tarief vast te stellen, en/of voor buitendijks gebied een lager tarief.

In lijn hiermee is geregeld dat de heffing ook in het geval van wateraanvoerprojecten maximaal 100% hoger kan worden gesteld dan het basistarief voor ongebouwde onroerende zaken.

Art. 122 lid 3, onderdeel c, Waterschapswet regelt dat de watersysteemheffing maximaal 100% hoger kan worden vastgesteld voor ongebouwde onroerende zaken⁷ die zijn gelegen in een bepaald gedeelte van het gebied van het waterschap waarin door of vanwege het algemeen bestuur van het waterschap een wateraanvoerproject tot stand wordt of is gebracht. Wanneer het waterschap kan objectiveren dat er sprake is van een verschillende mate van profijt dan kan er binnen dit gebied gevarieerd worden met de hoogte van de tariefdifferentiatie. Hierbij kan het belang van de ongebouwde onroerende zaak bij het wateraanvoerproject vanwege onder meer de ligging en de bestemming in aanmerking worden genomen (art. 122 lid 7 Waterschapswet).⁸

Anders dan bij het heffen van rechten is het bij de tariefdifferentiatie voor wateraanvoerprojecten niet van belang of daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de voorziening.

Art. 122 lid 5 Waterschapswet bepaalt dat voordat de tariefdifferentiatie voor wateraanvoerprojecten wordt toegepast een aantal voorwaarden in acht moet worden genomen.

Er moet door tenminste één belanghebbende een verzoek zijn ingediend voor het wateraanvoerproject.

Om te borgen dat er voldoende draagvlak is voor een plusvoorziening waarvoor extra geheven wordt, doet het waterschap vervolgens vooraf een draagvlakmeting. Het waterschap nodigt alle (potentiële) heffingplichtigen in het betrokken deel van het waterschapsgebied uit om binnen een nader te bepalen termijn schriftelijk of elektronisch aan te geven of zij de plusvoorziening wenselijk achten, waarbij het waterschap ook aangeeft dat de kosten van de voorziening via de tariefdifferentiatie in rekening worden gebracht. Wanneer er sprake is van een tariefverfijning binnen de tariefdifferentiatie voor één voorziening (één wateraanvoerproject), dan is één draagvlakmeting voor het geheel voldoende. De plusvoorziening wordt alleen gerealiseerd als de meerderheid van de potentiële heffingplichtigen heeft gereageerd op de draagvlakmeting en ten minste twee derde deel van degenen die hebben gereageerd zich vóór de plusvoorziening heeft uitgesproken.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3. p. 14-15 en 56-57.

⁷ Ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen als bedoeld in art. 117 lid 1, onderdeel b, Waterschapswet en natuurterreinen als bedoeld in art. 117 lid 1, onderdeel c, Waterschapswet.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 412, nr. 8. p. 2.

In de draagvlakmeting kan een (potentiële) heffingplichtige het belang dat zijn ongebouwde onroerende zaak heeft bij het wateraanvoerproject, laten meewegen om voor of juist tegen het wateraanvoerproject te stemmen.⁹

In de toelichting op het wetsvoorstel staat dat de Unie van Waterschappen richtlijnen zal opstellen voor hoe een draagvlakmeting uitgevoerd kan worden (zoals het nader invullen van termijnen en het attenderen van betrokkenen). Deze handreiking strekt hiertoe.

Er zijn op het moment van invoering van de tariefdifferentiatie ook al bestaande wateraanvoerprojecten die zouden kunnen worden gekwalificeerd als plusvoorziening. Voor deze gevallen geldt eveneens dat een tariefdifferentiatie alleen toegepast kan worden door het waterschap, als door tenminste één belanghebbende een verzoek is ingediend voor (instandhouding of verbetering van) het wateraanvoerproject en nadat uit de draagvlakmeting is gebleken dat er voldoende draagvlak is voor een verhoogd tarief voor deze dienstverlening.

Ingevolge art. 122 lid 3, aanhef, Waterschapswet wordt de tariefdifferentiatie in de kostentoedelingsverordening opgenomen. In die verordening stelt het waterschapsbestuur voor de tariefdifferentiatie voor wateraanvoerprojecten onder meer vast wat de hoogte is van de tariefdifferentiatie en het gedeelte van het waterschap waarbinnen de onroerende zaken, zijn gelegen. Het verdient aanbeveling om dit gedeelte van het gebied van het waterschap op een kaart vast te leggen die onderdeel uitmaakt van de kostentoedelingsverordening.

Ook voor de tariefdifferentiatie voor wateraanvoerprojecten geldt dat die naast de andere tariefdifferentiaties kan worden toegepast (art. 122 lid 4 Waterschapswet). Bijvoorbeeld een cumulatie van tariefdifferentiaties voor wateraanvoerprojecten en bemalen gebieden.

2.4 Bestuurlijke vrijheid

Het instellen van een tariefdifferentiatie voor de plusvoorziening wateraanvoerprojecten behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap. Deze keuzevrijheid staat bij de reeds bestaande tariefdifferentiaties voorop en van een verplichting tot het invoeren van een tariefdifferentiatie is dus geen sprake. Dit geldt ook voor de tariefdifferentiatie voor de plusvoorziening wateraanvoerprojecten. Systematisch sluit de tariefdifferentiatie voor de plusvoorziening aan bij de reeds bestaande tariefdifferentiaties en uit de toelichting blijkt dat invoering een mogelijkheid is en geen verplichting.¹⁰

Een waterschap kan de kosten van een wateraanvoerproject op drie manieren bekostigen:¹¹

1. via de watersysteemheffing zonder een tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten, waarmee de kosten bij alle belastingbetalers in rekening worden gebracht;
2. via rechtenheffing (art. 115 Waterschapswet) waarmee de kosten in rekening worden gebracht bij degenen die daadwerkelijk gebruik maken of genot hebben van de wateraanvoer;¹²
3. via de tariefdifferentiatie plusvoorziening wateraanvoerprojecten waarmee de kosten in rekening worden gebracht bij de eigenaren van ongebouwde onroerende zaken die zijn gelegen in een bepaald gedeelte van het gebied van het waterschap waarin door het waterschap een

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 412, nr. 8, p. 2.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3, p. 13-14 en 56.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3, p. 13-14 en 56.

¹² HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111.

wateraanvoerproject tot stand wordt of is gebracht. Anders dan bij rechtenheffing is het niet van belang of daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de voorziening.

Anders dan bij de andere tariefdifferentiaties, gelden voor de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten wel twee aanvullende voorwaarden voor invoering:

1. er moet door tenminste één belanghebbende een verzoek zijn ingediend voor een wateraanvoerproject;
2. er is door het waterschap een draagvlakmeting gehouden waarop tenminste de helft van de potentiële heffingplichtigen zich vóór of tegen het wateraanvoerproject heeft uitgesproken en ten minste twee derde deel van degenen die hebben gereageerd zich vóór het wateraanvoerproject heeft uitgesproken.

Het staat het algemeen bestuur vrij om voor het ene wateraanvoerproject wel en voor een ander wateraanvoerproject geen tariefdifferentiatie in te voeren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het ene wateraanvoerproject wel voldoet aan de voorwaarden voor invoering en het andere wateraanvoerproject niet. Dit kan er ook toe leiden dat voor bijvoorbeeld een bestaand wateraanvoerproject geen tariefdifferentiatie wordt ingevoerd en voor een nieuw wateraanvoerproject wel. Juridisch is dit geen probleem maar het algemeen bestuur kan bestuurlijk wel betekenis toekennen aan deze ongelijkheid en er bijvoorbeeld voor kiezen om dan in geen enkel geval een tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten in te voeren.

Het behoort ook tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap om een ingediend verzoek voor een wateraanvoerproject naast zich neer te leggen en niet over te gaan tot aanleg van het wateraanvoerproject en dus ook af te zien van een draagvlakmeting (waarover later meer).

Een besluit tot invoering van een tariefdifferentiatie voor de plusvoorziening wateraanvoerprojecten wordt gemotiveerd en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden hierbij in acht genomen. De tariefdifferentiatie kan als onderdeel van de kostentoedelingsverordening in een procedure over een belastingaanslag door de belastingrechter marginaal worden getoetst.

2.5 Relevante en uit te werken aspecten

In deze handreiking worden diverse aspecten verder uitgewerkt en toegelicht die bij de keuze voor, en toepassing van de tariefdifferentiatie voor wateraanvoerprojecten een rol spelen. Het gaat hierbij om:

- wat is een wateraanvoerproject in het kader van een plusvoorziening? (Hoofdstuk 3)
- wanneer is een wateraanvoerproject een plusvoorziening? (Hoofdstuk 3)
- welke onroerende zaken kunnen onder de tariefdifferentiatie vallen? (Hoofdstuk 4)
- is een verband vereist tussen de hoogte van de tariefdifferentiatie en de kosten van het wateraanvoerproject? (Hoofdstuk 5)
- op welke wijze is een verfijning mogelijk van de tariefdifferentiatie? (Hoofdstuk 6)
- wat houdt het verzoek voor een wateraanvoerproject van tenminste één belanghebbende in? (Hoofdstuk 7)
- hoe moet de draagvlakmeting worden vormgegeven? (Hoofdstuk 8)
- hoe moet worden omgegaan met bestaande wateraanvoerprojecten? (Hoofdstuk 9)
- hoe moet de tariefdifferentiatie op het aanslagbiljet worden vermeld? (Hoofdstuk 10)
- wanneer komt de tariefdifferentiatie ten einde? (Hoofdstuk 11).

3. Wat is een plusvoorziening wateraanvoerproject?

3.1 Inleiding

Volgens de tekst van art. 122 lid 3, onderdeel c, Waterschapswet kan het tarief van de watersysteemheffing maximaal 100% hoger worden vastgesteld “voor ongebouwde onroerende zaken die zijn gelegen in een bepaald gedeelte van het gebied van het waterschap waarin door of vanwege het algemeen bestuur van het waterschap een wateraanvoerproject tot stand wordt of is gebracht.”

De wettekst zelf schrijft dus niet voor dat het wateraanvoerproject een plusvoorziening moet zijn, de toelichting op het wetsvoorstel gaat daar echter wel vanuit.^{13 14}

Volgens die toelichting zijn plusvoorzieningen “voorzieningen waarbij het waterschap voor een specifieke groep belanghebbenden een extra inspanning doet”. Volgens de toelichting blijkt uit de jurisprudentie¹⁵ dat wateraanvoer een activiteit is die onder de taakuitoefening van het waterschap valt, maar dat dit niet in alle gevallen een verplichte activiteit is.¹⁶ Dat betekent dat als een waterschap wateraanvoer realiseert zonder daartoe (wettelijk) verplicht te zijn, zij een extra inspanning doet die kwalificeert als een plusvoorziening.

3.2 Plusvoorzieningen algemeen

Uitgaande van de (summiere) toelichting op het wetsvoorstel kunnen ‘plusvoorzieningen’ worden gedefinieerd als de extra voorzieningen die het waterschap treft en die niet noodzakelijk zijn om te voldoen aan de wettelijke normering die geldt voor het watersysteem. Dan is immers sprake van een activiteit waartoe het waterschap niet verplicht is en een situatie waarin het waterschap een extra inspanning doet.

Plusvoorzieningen onderscheiden zich dan van ‘basisvoorzieningen’ die kunnen worden gedefinieerd als de voorzieningen die het waterschap moet treffen om te voldoen aan de wettelijke normering die geldt voor het watersysteem.

Onder ‘wettelijke normering’ vallen niet alleen de normen die het Rijk stelt in wettelijke regels maar ook de normen die de provincies stellen in hun verordeningen (regionale waterprogramma en omgevingsverordening). Dergelijke normen richten zich tot de waterbeheerder die zijn beheer zodanig zal moeten inrichten dat die normen worden gehaald. Het realiseren van deze normen moet als een basisvoorziening worden beschouwd.

Als het waterschap zelf strengere normen stelt, dan kwalificeren de daarvoor te treffen extra voorzieningen als plusvoorzieningen. Hiervoor kan het waterschap een tariefdifferentiatie instellen als sprake is van een verzoek van een belanghebbende en een draagvlakmeting met voldoende respons en een positieve uitkomst.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3. p. 13-14: “Het wetsvoorstel is daarom specifiek gericht op de «plusvoorziening» wateraanvoer.” en “Daarom wordt voorgesteld om artikel 122 van de Waterschapswet aan te vullen met wateraanvoer als plusvoorziening waarvoor tariefdifferentiatie mogelijk is.”

¹⁴ Aangezien de wettekst zelf niet de beperking kent dat het wateraanvoerproject een plusvoorziening moet zijn, is het wel de vraag of aan de toelichting op het wetsvoorstel doorslaggevende betekenis moet worden toegekend (zie RvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2669). Wij gaan er in deze handreiking vanuit dat voor de toepassing van de tariefdifferentiatie het wateraanvoerproject moet kwalificeren als een plusvoorziening.

¹⁵ HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111.

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3. p. 13.

3.3 Plusvoorzieningen bij waterschaarste

Volgens art. 1 lid 1 Waterschapswet zijn waterschappen openbare lichamen die de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben. Daartoe wordt aan de waterschappen onder andere de zorg voor het beheer van watersystemen opgedragen (art. 1 lid 2 Waterschapswet).

Een 'watersysteem' is het samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken (Bijlage bij art. 1.1 Omgevingswet, onderdeel A).

De doelstellingen van het beheer van watersystemen zijn volgens de Bijlage bij art. 1 Omgevingswet "het samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies".

Ten behoeve van het realiseren van die doelstellingen bevat de Omgevingswet (de basis voor) bepaalde normen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de verschillende deeltaken van het watersysteembeheer.

Wateraanvoer is onderdeel van de doelstelling voorkoming en beperking van waterschaarste.

Voor de voorkoming en beperking van waterschaarste geldt geen harde wettelijke normering. Waterschappen hoeven niet te garanderen dat er overal en altijd voldoende zoetwater beschikbaar is. Ook gelden er geen normen voor verziltingsbestrijding.

Het wordt aanvaard dat het aanbod van zoetwater niet altijd toereikend is voor de vraag. Wel geldt dat bij algemene maatregel van bestuur de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften wordt vastgesteld, die bij waterschaarste of dreigende waterschaarste bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater (art. 2.42 lid 1 Omgevingswet). Dit is uitgewerkt in art. 2.1 Waterbesluit en bij provinciale omgevingsverordening kunnen nadere regels worden gesteld (art. 2.2 Waterbesluit). Op basis hiervan passen de waterbeheerders bij ernstige watertekorten de verdringingsreeks toe, waarin de prioritering voor de verdeling van zoetwater op basis van maatschappelijke en economische behoeften is geregeld. De verdringingsreeks creëert echter geen rechten voor burgers of bedrijven op een bepaalde hoeveelheid water.¹⁷

Nu voor de voorkoming en beperking van waterschaarste geen harde wettelijke normering geldt, kwalificeert een wateraanvoerproject al snel als een plusvoorziening.

Maatregelen ter voorkoming en beperking van waterschaarste berusten voornamelijk op bestuurlijke afspraken. In het Nationaal Bestuursakkoord Water¹⁸ is door overheden vastgelegd op welke wijze, met welke middelen en langs welk tijdpad zij gezamenlijk de grote wateropgave voor Nederland in de 21e eeuw willen aanpakken. Hierin zijn ook (proces)afspraken gemaakt over de aanpak van watertekorten, verdroging en verzilting.

¹⁷ Waterbesluit, Stb. 2009, 548, p. 31-32.

¹⁸ Nationaal Bestuursakkoord Water, 2001, actualisatie in 2008.

In de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening staan alle afspraken over het Deltaprogramma.¹⁹ Het Deltaprogramma bevat, in verband met de opgaven op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening, maatregelen en voorzieningen van nationaal belang ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste (art. 4.9 lid 1, aanhef en onderdeel a, Waterwet). Op basis hiervan zijn in de Deltabeslissing Zoetwater²⁰ de kaders geformuleerd die de basis vormen om de zoetwateropgave gezamenlijk op te pakken. De kern daarvan is Nederland weerbaar maken tegen een zoetwatertekort in 2050. De opgave is een gezond en evenwichtig (grond) watersysteem in stand te houden en te bevorderen, cruciale gebruiksfuncties te beschermen en het beschikbare zoetwater effectief en zuinig te gebruiken. Daarbij is er een nationale voorkeursstrategie voor het hoofdwatersysteem en een voorkeursstrategie voor elk van de zes zoetwaterregio's: Noord-Nederland, Hoge Zandgronden Oost, Hoge Zandgronden Zuid, Rivierengebied, West-Nederland en de Zuidwestelijke Delta.

De ambitieniveaus voor de zes zoetwaterregio's zijn vastgelegd in regionale voorkeurstrategieën en uitgewerkt in plannen met de geprogrammeerde maatregelen en investeringen van o.a. de waterschappen (Deltaplan Zoetwater fase 1 (2015-2021), Deltaplan Zoetwater fase 2 (2022-2027)).

Ook voor de in deze deltaplannen opgenomen concrete zoetwater aanvoermaatregelen geldt dat deze niet rechtstreeks voortvloeien uit een wettelijke normering of verplichting. Dat een wateraanvoerproject in een deltaplan staat, betekent dus niet dat het niet als een plusvoorziening kan kwalificeren. Wel is het zo dat bij een in een deltaplan opgenomen wateraanvoerproject de kans klein is dat een belanghebbende alsnog een verzoek doet om aanleg van het wateraanvoerproject en dat de draagvlakmeting voldoende respons en draagvlak zal opleveren. Het waterschap kan in dat geval dan geen tariefdifferentiatie meer instellen. Bovendien worden de kosten van een dergelijk wateraanvoerproject deels bekostigd uit het Deltafonds.²¹

Wel is het denkbaar dat aan een in een deltaplan opgenomen wateraanvoerproject een verzoek van een belanghebbende en een draagvlakmeting met voldoende respons en draagvlak is vooraf gegaan. Het waterschap kan in dat geval wel een tariefdifferentiatie instellen.

Niet elk wateraanvoerproject is overigens een plusvoorziening. Het moet immers gaan om:

- zoetwateraanvoer in een bepaald gedeelte van het gebied van het waterschap;
- met een bepaald doel (bijvoorbeeld bestrijding van schade door droogte, verzilting of nachtvorst en het voorkomen van hittestress in de stad);
- dat specifiek profijt kan opleveren voor een bepaalde groep eigenaren van ongebouwde onroerende zaken;
- waaraan een verzoek van een belanghebbende ten grondslag ligt en een draagvlakmeting met voldoende respons en draagvlak;
- en waartoe het waterschap niet wettelijk verplicht is (het is een extra inspanning).

De aanleg van een wateraanvoervoorziening kan gevolgen hebben voor een of meer peilbesluiten van het waterschap. Als dat het geval is, moeten deze worden aangepast.

¹⁹ Wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds in verband met de bescherming tegen overstromingen en de zorg voor de zoetwatervoorziening in relatie tot verwachte klimaatveranderingen (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening), Stb. 2011, 604.

²⁰ Deltabeslissing Zoetwater, Water voor economie en leefbaarheid, ook in de toekomst, September 2014.

²¹ Overigens worden regionale maatregelen voor 75% door de regio bekostigd en maximaal 25% van de kosten worden uit het Deltafonds vergoed. Bovenregionale maatregelen en innovatieve maatregelen kunnen in aanmerking voor een maximale bijdrage van 50% uit het Deltafonds. De waterschappen bekostigen dus ook niet volledig zelf de maatregelen die onderdeel vormen van het Deltaplan Zoetwater 2022-2027. In zoverre worden die maatregelen ook niet volledig bekostigd uit de watersysteemheffing.

3.4 Wateraanvoerproject

Bij wateraanvoerprojecten gaat het om projecten waarbij door middel van een stelsel van voorzieningen zoetwater wordt aangevoerd naar een bepaald gebied binnen het waterschap. Die voorzieningen kunnen onder andere bestaan uit watergangen, gemalen, stuwen, leidingen, pompen, inlaat- en meetmiddelen en filtersystemen.

Het doel van deze wateraanvoer kan divers zijn, bijvoorbeeld:

- voorkomen of beperken van watertekort waardoor ongebouwde eigendommen beter benut kunnen worden voor bijvoorbeeld agrarisch gebruik of als natuurterrein;
- voorkomen of beperken van schade door droogte;
- voorkomen of beperken van schade door verzilting;
- voorkomen of beperken van schade door nachtvorst;
- voorkomen of beperken van hittestress in de stad.

Er zijn ook andere maatregelen dan wateraanvoer om deze doelen te bereiken. Bijvoorbeeld het vasthouden en bergen van water, zuinig gebruik (onder andere onttrekkingsverbod en beregeningsverbod) en het slimmer verdelen van water. Deze maatregelen zijn echter niet aan te merken als wateraanvoer. Voor een project om water beter vast te houden en te bergen kan dus geen tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten worden ingesteld.²²

Het gaat om een wateraanvoerproject dat “door of vanwege het algemeen bestuur van het waterschap tot stand wordt of is gebracht”. Dit betekent dat in beginsel niet hoeft te worden gewacht met het invoeren van de tariefdifferentiatie totdat de aanleg van het wateraanvoerproject is voltooid.²³ Het verdient echter aanbeveling om te wachten met invoering van de tariefdifferentiatie totdat het wateraanvoerproject is voltooid. Dat zal het draagvlak voor de tariefdifferentiatie vergroten.

Verder moet het wateraanvoerproject niet het gehele gebied van het waterschap omvatten maar slechts een bepaald gedeelte van het waterschap. De tariefdifferentiatie kan immers alleen gelden voor ongebouwde onroerende zaken die zijn gelegen “in een bepaald gedeelte van het gebied van het waterschap” .

Het aanleggen van een wateraanvoerproject en het daarvoor instellen van een tariefdifferentiatie betekent overigens niet dat het waterschap de aanvoer van zoetwater gedurende het gehele jaar garandeert. Het is namelijk denkbaar dat bij extreme droogte geen wateraanvoer mogelijk is of dat die wateraanvoer niet toereikend is voor de vraag. Ook kan de verdringsreeks ertoe leiden dat het waterschap het gebied van het wateraanvoerproject niet of onvoldoende kan voorzien van zoetwater omdat andere gebieden prioriteit hebben in de verdeling van zoetwater. Het waterschap heeft dus geen resultaatsverplichting. Deze omstandigheden staan echter niet in de weg aan het toepassen van de tariefdifferentiatie.

Als in een waterschap sprake is van meerdere wateraanvoerprojecten kan er per wateraanvoerproject voor worden gekozen al dan niet een tariefdifferentiatie in te voeren. De hoogte van de tariefdifferentiatie kan per wateraanvoerproject verschillen. Aan de invoering van de tariefdifferentiatie voor elk wateraanvoerproject moet een verzoek van een belanghebbende en een draagvlakmeting met voldoende respons en een positieve uitkomst ten grondslag liggen. De voorgenomen hoogte van de tariefdifferentiatie zal

²² Voor waterbergingsgebieden kan overigens wel een andere tariefdifferentiatie worden ingesteld met een maximaal 75% lager tarief (art. 122 lid 1 Waterschapswet).

²³ Art. 222 lid 1 Gemeentewet kent voor de baatbelasting een vergelijkbare formulering. Ook de baatbelasting kan worden ingevoerd vóórdat de voorzieningen geheel zijn voltooid. De baatbelasting kan overigens tot uiterlijk twee jaren nadat de voorzieningen geheel zijn voltooid worden ingevoerd (art. 222 lid 4 Gemeentewet).

onderdeel van de draagvlakmeting vormen. De hoogte zal mede afhankelijk zijn van de kosten van het wateraanvoerproject en het aantal ongebouwde onroerende zaken dat onder de tariefdifferentiatie valt (zie hierover later meer). Binnen één plusvoorziening wateraanvoer kan de tariefdifferentiatie ook nog verfijnd worden (hierover later meer).

4. Ongebouwde onroerende zaken die onder de tariefdifferentiatie vallen

4.1 Inleiding

De tariefdifferentiatie voor wateraanvoerprojecten geldt voor “ongebouwde onroerende zaken die zijn gelegen in een bepaald gedeelte van het gebied van het waterschap waarin door of vanwege het algemeen bestuur van het waterschap een wateraanvoerproject tot stand wordt of is gebracht”.

4.2 Ongebouwde onroerende zaken

Onder het bereik van de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten vallen uitsluitend ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen en natuurterreinen.²⁴ De tariefdifferentiatie kan niet van toepassing zijn op gebouwde onroerende zaken.

Tot de ongebouwde onroerende zaken behoren bij wetsfictie ook de openbare land- en waterwegen en banen voor openbaar vervoer per rail en waterverdedigingswerken die worden beheerd door organen, instellingen of diensten van publiekrechtelijke rechtspersonen (art. 118 lid 5 Waterschapswet). Indien ze liggen binnen het gebied van het wateraanvoerproject, vallen ze in beginsel onder het bereik van de tariefdifferentiatie. Dergelijke ongebouwde onroerende zaken zullen in zijn algemeenheid echter meestal geen belang hebben bij het wateraanvoerproject. Het waterschap moet dit nog wel beoordelen aan de hand van de aard, doelstellingen en hydrologische effecten van het concrete wateraanvoerproject. Bij het ontbreken van een belang kunnen dergelijke objecten onder een 0-tarief vallen en daarmee ook buiten de draagvlakmeting blijven (art. 122 lid 7).

4.3 Gelegen in het gebied van het wateraanvoerproject

De ongebouwde onroerende zaken moeten liggen in een bepaald gedeelte van het gebied van het waterschap waarin een wateraanvoerproject tot stand wordt of is gebracht.

Het verdient aanbeveling om dit gedeelte van het gebied van waterschap op een kaart vast te leggen die onderdeel uitmaakt van de kostentoedelingsverordening. Voor de begrenzing is richtinggevend in welk gebied er sprake is van (extra) beschikbaarheid van zoetwater als gevolg van het wateraanvoerproject.

In beginsel vallen alle ongebouwde onroerende zaken binnen dit op de kaart aangegeven gebied onder de tariefdifferentiatie.

Binnen dit gebied kan er gevarieerd worden met de hoogte van de tariefdifferentiatie. Hierbij kan het belang van de ongebouwde onroerende zaak bij het wateraanvoerproject vanwege onder meer de ligging en de bestemming in aanmerking worden genomen (art. 122 lid 7 Waterschapswet). Ongebouwde onroerende zaken kunnen ook onder een 0-tarief vallen en in dat geval alleen het basistarief betalen.

²⁴ Art. 122 lid 3, onderdeel c, Waterschapswet spreekt alleen van “ongebouwde onroerende zaken”. De toelichting op het wetsvoorstel verwijst expliciet naar ongebouwde onroerende zaken als bedoeld in art. 117, lid 1, onderdelen b en c, Waterschapswet (ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen en natuurterreinen).

Of er daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van het wateraanvoerproject en de beschikbaarheid van zoetwater is niet van belang. Ook heeft het waterschap geen resultaatsverplichting tot de aanvoer van zoetwater gedurende het gehele jaar (bijvoorbeeld bij extreme droogte).

5. Verband tussen tariefdifferentiatie en kosten?

5.1 Karakter tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten

Aan de invoering van de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten ligt een versterking van het profijtbeginsel ten grondslag. De tariefdifferentiatie strekt daarbij niet primair tot het verhaal van de kosten van het wateraanvoerproject maar tot een extra betaling door de eigenaren van ongebouwde onroerende zaken in het gebied van het wateraanvoerproject omdat zij daar profijt van hebben of kunnen hebben (Kamerstukken II 2023/24, 36 412, nr. 3. p. 14 en 15).²⁵ Daarin onderscheidt de tariefdifferentiatie voor wateraanvoerprojecten zich niet van de andere tariefdifferentiaties. Afwijkend van de andere tariefdifferentiaties is wel dat (potentiële) heffingplichtigen in een draagvlakmeting het belang dat hun ongebouwde onroerende zaken hebben bij het wateraanvoerproject, kunnen laten meewegen om voor of juist tegen het wateraanvoerproject te stemmen.

5.2 Verband tussen hoogte tariefdifferentiatie en kosten?

Het tarief voor ongebouwde onroerende zaken in het gebied van het wateraanvoerproject kan maximaal 100% hoger worden gesteld. Dit roept de vraag op of er een verband moet bestaan tussen de hoogte van de tariefdifferentiatie en de omvang van de kosten van het wateraanvoerproject.

Noch uit de wettekst noch uit de toelichting valt af te leiden dat de hoogte van de tariefdifferentiatie een relatie moet hebben met de omvang van de (jaarlijkse) kosten van het wateraanvoerproject. Dit sluit aan bij het hiervoor geschetste karakter van de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten.

In zoverre behoort het tot de beleidsvrijheid van het algemeen bestuur om de hoogte van de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten vast te stellen, zij het tot een maximaal 100% hoger tarief. De jaarlijkse extra opbrengst aan watersysteemheffing als gevolg van de tariefdifferentiatie kan dus zowel hoger als lager zijn dan de (jaarlijkse) kosten van het wateraanvoerproject.

5.3 Feitelijk wel van belang

Hoewel er juridisch dus geen noodzaak is om een verband te leggen tussen de hoogte van de tariefdifferentiatie en de kosten van het wateraanvoerproject, zal dit waarschijnlijk feitelijk wel een rol spelen bij de invoering van de tariefdifferentiatie. Dit heeft te maken met de verplichte draagvlakmeting. Invoering van de tariefdifferentiatie is immers alleen mogelijk nadat het waterschap een draagvlakmeting heeft gehouden waarop de meerderheid van de potentiële heffingplichtigen heeft gereageerd en ten minste twee derde deel van degenen die hebben gereageerd zich vóór het wateraanvoerproject heeft uitgesproken.

Bij die draagvlakmeting zullen waarschijnlijk de hoogte van de voorgenomen tariefdifferentiatie en de omvang van de (jaarlijkse) kosten van het wateraanvoerproject een rol spelen. De potentiële heffingplichtigen zullen bij hun keuze om vóór of tegen het wateraanvoerproject te stemmen hieraan immers betekenis

²⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3. p. 14 en 15.

kunnen toekennen. Het is voorstelbaar dat de potentiële heffingplichtigen niet bereid zijn om jaarlijks te samen meer extra watersysteemheffing te betalen dan de jaarlijkse kosten van het wateraanvoerproject. Indien de jaarlijkse extra opbrengst aan watersysteemheffing de jaarlijkse kosten van het wateraanvoerproject overstijgt, neemt de kans af dat er bij de draagvlakmeting voldoende voorstanders zijn voor het wateraanvoerproject.

Dit impliceert dat het waterschap in het kader van de draagvlakmeting er waarschijnlijk niet aan ontkomt om de omvang van de jaarlijkse kosten van het wateraanvoerproject en de voorgenomen hoogte van de tariefdifferentiatie en de extra jaarlijkse opbrengst aan watersysteemheffing die daaruit voortvloeit, inzichtelijk te maken.

5.4 Inzichtelijk maken van de (jaarlijkse) kosten van het wateraanvoerproject

Nu de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten niet eenmalig maar jaarlijks wordt toegepast (in beginsel zolang het wateraanvoerproject in stand blijft) ligt het voor de hand de (verwachte) jaarlijkse kosten inzichtelijk te maken.

Daarbij moet eerst worden bepaald welke voorzieningen tot het wateraanvoerproject kunnen behoren. Het wateraanvoerproject kan enerzijds bestaan uit een stelsel van fysieke werken of voorzieningen, zoals watergangen, gemalen, stuwen, leidingen, pompen, inlaat- en meetmiddelen en filtersystemen. Anderzijds kan het wateraanvoerproject bestaan uit een aantal activiteiten om de wateraanvoer te kunnen laten functioneren, zoals onderhoud aan en bediening van de werken, de activiteiten van de zoetwatercoördinator (communicatie, coördinatie en meting), extra maai- en baggeronderhoud, herstel van oevers en vervanging van beschoeiing. De hiermee samenhangende kosten behoren tot de (jaarlijkse) kosten van het wateraanvoerproject.

Voor het inzichtelijk maken van deze jaarlijkse kosten dienen de verslaggevingsvoorschriften te worden gevolgd zoals die zijn opgenomen in Hoofdstuk 4 Waterschapsbesluit dat weer verder is uitgewerkt in de Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen. Deze twee regelingen samen worden wel aangeduid als Bepalingen Beleidsvoorbereiding en Verantwoording Waterschappen (BBVW). De kosten van het wateraanvoerproject zullen immers op basis van deze regels in de meerjarenraming, begroting en jaarverslaggeving worden verwerkt.

Deze regels moeten in acht worden genomen bij het berekenen welke kosten samenhangen met het wateraanvoerproject. Die kosten bestaan uit directe en indirecte kosten. Directe kosten zijn kosten die rechtstreeks samenhangen met het wateraanvoerproject zoals loonkosten van de betrokken afdelingen zelf, kapitaallasten (rente en afschrijvingen) en materiële kosten. Indirecte kosten zijn de meestal als overhead aangeduide kosten die niet rechtstreeks samenhangen met het wateraanvoerproject maar daarmee wel in verband staan (secretariële ondersteuning, management, huisvestings- en werkplekkosten, kosten van ICT, organisatie, financiën, administratie, communicatie, voor zover in enig verband staand met het wateraanvoerproject).

Bij bijvoorbeeld de berekening van de kapitaallasten en de overhead zullen de hiervoor door het waterschap zelf vastgestelde regels (bijvoorbeeld de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie) in acht genomen moeten worden.

Eventuele subsidies die het waterschap ontvangt voor het wateraanvoerproject moeten op de kosten in mindering worden gebracht.

Uiteraard kunnen in de loop van de jaren de jaarlijkse kosten van het wateraanvoerproject veranderen door mee- of tegenvallers (bijvoorbeeld hogere of lagere energiekosten). Ook kan de extra opbrengst van de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten wijzigen als gevolg van veranderingen in de groep heffingsplichtigen of omdat het basistarief van de watersysteemheffing wijzigt. Het lijkt dus zinvol om periodiek de jaarlijkse kosten van het wateraanvoerproject en de jaarlijkse extra opbrengst van de tariefdifferentiatie tegen het licht te houden. Een dergelijke periodieke toets kan onderdeel vormen van de afspraken rondom de draagvlakmeting.

6. Verfijning tariefdifferentiatie

6.1 Inleiding

Uit de tekst van art. 122 lid 3, onderdeel c, Waterschapswet blijkt dat het tarief voor wateraanvoerprojecten maximaal 100% hoger gesteld kan worden. Op grond van art. 122 lid 7 Waterschapswet kan dit tarief voor de onder de tariefdifferentiatie vallende ongebouwde onroerende zaken op een verschillend of gelijk percentage worden vastgesteld. Bij het vaststellen van een verschillende percentage kan het belang van de ongebouwde onroerende zaak bij het wateraanvoerproject vanwege onder meer de ligging en de bestemming in aanmerking worden genomen.

De toelichting op wetsvoorstel zegt hierover dat wanneer het waterschap kan objectiveren dat er binnen het gebied sprake is van een verschillende mate van profijt er binnen het gebied gevarieerd kan worden met de hoogte van de tariefdifferentiatie.^{26 27}

6.2 Mogelijkheden

Bij verschillen in belang die ongebouwde onroerende zaken hebben binnen het gebied waarvoor de tariefdifferentiatie wateraanvoer geldt, bestaat dus de mogelijkheid een verfijning aan te brengen in de tariefdifferentiatie. Voor de ene groep ongebouwde onroerende zaken kan bijvoorbeeld het tarief 100% hoger worden gesteld terwijl voor een andere groep ongebouwde onroerende zaken met minder belang bij het wateraanvoerproject het tarief bijvoorbeeld 50% hoger wordt gesteld.

De verschillen in tarieven kunnen hun grondslag hebben in verschillen in belang waarbij onder meer de ligging en de bestemming in aanmerking kunnen worden genomen. Maar ook andere omstandigheden kunnen hierbij een rol spelen.

Voorbeelden hiervan zijn:

- verschillen in bestemming. Indien het wateraanvoerproject primair is gericht op verbetering van de agrarische gebruiksmogelijkheden, kan een onderscheid worden gemaakt tussen ongebouwde onroerende zaken met een agrarische bestemming (hoger tarief) en ongebouwde onroerende zaken zonder een agrarische bestemming (lager tarief);
- verschillen in ligging. Er kan een lager tarief gelden voor ongebouwde onroerende zaken die buiten een bepaalde afstand liggen van de watergang waardoor zoetwater wordt aangevoerd, indien die ongebouwde onroerende zaken minder makkelijk water kunnen onttrekken aan die watergang of dat de wateraanvoer in mindere mate verdrogingschade beperkt dan bij nabij de watergang gelegen ongebouwde onroerende zaken;

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3. p. 15.

²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 412, nr. 8. p. 2.

- verschillen in voorzieningsniveau. Er kan een lager tarief worden gehanteerd voor ongebouwde onroerende zaken die reeds over zoetweraanvoer uit een bestaande watergang beschikken en daardoor minder profijt hebben van een elders nieuw aangelegde watergang waaruit ze eveneens over zoetwater kunnen beschikken;
- verschillen in kwaliteit. Er kan een tariefonderscheid worden gemaakt op basis van de verschillen in (verwachte) kwaliteit van het zoetwater (bijvoorbeeld verschillen in het (te verwachten) chloridegehalte van het zoetwater).

Het gemaakte tariefonderscheid zal veelal zijn gebaseerd op verschillen in belang, een rekenkundige of op kosten gebaseerde onderbouwing is daarvoor juridisch niet nodig. Zo'n onderbouwing kan mogelijk wel behulpzaam zijn bij de draagvlakmeting omdat dit de kans op voldoende voorstanders kan vergroten.

Het verdient aanbeveling het gemaakte tariefonderscheid vast te leggen op een kaart die onderdeel uitmaakt van de kostentoedelingsverordening.²⁸ Dit voorkomt dat discussies ontstaan in welke tariefgroep ongebouwde onroerende zaken vallen. Het is ook verstandig dit inzicht al te geven bij de draagvlakmeting.

Van de gevallen die hiervóór zijn genoemd, moet de situatie worden onderscheiden waarin een waterschap in twee of meer verschillende delen van het gebied een wateraanvoerverzorging realiseert en in verband hiermee tariefdifferentiaties instelt. Deze tariefdifferentiaties kunnen in hoogte van elkaar verschillen. Het gaat om afzonderlijke tariefdifferentiaties (waar ook afzonderlijke verzoeken en draagvlakmetingen aan vooraf zijn gegaan) die ook afzonderlijk in de kostentoedelingsverordening opgenomen moeten worden.

7. Verzoek van één belanghebbende

7.1 Inleiding

Art. 122 lid 5, onderdeel a, Waterschapswet kent als eerste voorwaarde voor invoering van de tariefdifferentiatie dat door tenminste één belanghebbende een verzoek is ingediend voor een wateraanvoerproject. Een verdere toelichting hierop ontbreekt in het wetsvoorstel.

Deze voorwaarde houdt in dat het waterschap niet zelfstandig kan besluiten tot invoering van een tariefdifferentiatie, als er geen verzoek van een belanghebbende voor aanleg van een wateraanvoerproject aan ten grondslag ligt. Het waterschap kan zonder een dergelijk verzoek wel een wateraanvoerproject aanleggen, maar kan daarvoor geen tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten instellen. Ook kan het waterschap besluiten het verzoek van een belanghebbende naast zich neer te leggen, er ontstaat dan geen verplichting tot het houden van een draagvlakmeting.

7.2 Juridische status verzoek

De reactie van het waterschap op het ingediende verzoek is geen besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb maar slechts een feitelijke en procedurele voorbereidingshandeling voor de (mogelijke) vaststelling of wijziging van een algemeen verbindend voorschrift (hierna: avv), namelijk de kostentoedelingsverordening. De reactie van het waterschap is ook niet gericht op rechtsgevolg. Het verzoek is immers alleen een voorwaarde voor het kunnen vaststellen of wijzigen van de kostentoedelingsverordening. Die kostentoedelingsverordening zelf is als avv niet voor bezwaar en beroep vatbaar. Het verzoek is dus niet gericht op het vaststellen van een belastingaanslag (die als zodanig wel voor bezwaar en beroep vatbaar is).

²⁸ Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3. p. 56.

Er moet overigens ook nog aan een andere voorwaarde worden voldaan voordat de kostentoedelingsverordening kan worden vastgesteld, namelijk de draagvlakmeting. Het uitvoeren van die draagvlakmeting is evenmin op een rechtsgevolg gericht.

Het verzoek van belanghebbende is hiermee ook geen aanvraag in de zin van art. 1:3 lid 3 Awb. Het verzoek is immers niet gericht op het nemen van een besluit in de zin van de Awb.

Het voorgaande betekent dat tegen de reactie van het waterschap op het verzoek tot aanleg van het wateraanvoerproject geen bezwaar en beroep open staat bij de bestuursrechter.

Indien uiteindelijk wordt besloten tot het realiseren van het wateraanvoerproject, heeft het waterschap voor de aanleg uiteraard wel een projectbesluit of omgevingsvergunning eigen dienst nodig. Hiertegen staan de normale mogelijkheden van inspraak, bezwaar en beroep open.

7.3 Belanghebbende

Belanghebbende in de zin van deze handreiking is/zijn degene(n) die blijkt het verzoek dat aan het waterschap is gedaan, graag een wateraanvoerproject wil/willen. Daarnaast zijn ook de andere potentiële belastingplichtigen belanghebbenden. Een belanghebbende kan een eigenaar zijn van een ongebouwde onroerende zaak in het beoogde gebied van het wateraanvoerproject. Maar het kan bijvoorbeeld ook een belangenorganisatie (van agrariërs of natuurterreinbeheerders) zijn.

7.4 Reactie waterschap

De reactie van het waterschap op het verzoek van belanghebbende kan zijn:

- afwijzing van het verzoek van belanghebbende. Er wordt dan ook geen draagvlakmeting gehouden;
- de bereidheid om in beginsel een wateraanvoerproject aan te leggen en daartoe een draagvlakmeting te houden.

Als een verzoek van een belanghebbende is afgewezen, kan het waterschap niet in tweede instantie op basis van het betreffende verzoek alsnog tot een draagvlakmeting overgaan.

8. Draagvlakmeting

8.1 Inleiding

Art. 122 lid 5 Waterschapswet kent in de onderdelen b, c en d als tweede voorwaarde voor invoering van de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten dat:

- de potentiële heffingplichtigen in de gelegenheid zijn gesteld binnen een redelijke termijn schriftelijk of elektronisch kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk achten of niet (onderdeel b);
- ten minste de helft van de potentiële heffingplichtigen zich voor of tegen het wateraanvoerproject heeft uitgesproken (opkomstdrempel); en (onderdeel c)
- ten minste twee derde deel van degenen die zich hebben uitgesproken zich vóór het wateraanvoerproject heeft uitgesproken (uitkomstdrempel) (onderdeel d).

In de toelichting op het wetsvoorstel staat hierover het volgende.²⁹

Om te borgen dat er voldoende draagvlak is voor een plusvoorziening waarvoor extra geheven gaat worden, doet het waterschap vooraf een draagvlakmeting. Het waterschap nodigt alle (potentiële) heffingplichtigen in het betrokken deel van het waterschapsgebied uit om binnen een bepaalde termijn schriftelijk of elektronisch aan te geven of zij de plusvoorziening wenselijk achten, waarbij het waterschap ook aangeeft dat in verband met de plusvoorziening een tariefdifferentiatie in rekening zal worden gebracht. Wanneer er sprake is van verschillende tariefdifferentiaties voor één voorziening, dan is één draagvlakmeting voor het geheel voldoende. De plusvoorziening wordt alleen gerealiseerd als tenminste de helft van de potentiële heffingplichtigen zich vóór of tegen het wateraanvoerproject heeft uitgesproken en ten minste twee derde deel van degenen die zich hebben uitgesproken, zich vóór de plusvoorziening heeft uitgesproken.

In de toelichting op het wetsvoorstel staat dat de Unie van Waterschappen richtlijnen zal opstellen voor hoe een draagvlakmeting uitgevoerd kan worden (zoals het nader invullen van termijnen en het attenderen van betrokkenen). Deze handreiking strekt hiertoe.

Voor de hierna volgende uitwerking hebben we ook gekeken naar de draagvlakmeting zoals die in art. 4 en 5 Wet op de bedrijveninvesteringszones (Wet BIZ) is voorschreven voor de gemeentelijke BIZ-heffing en de ervaringen die daarbij zijn opgedaan.

8.2 Informele fase en formele fase

Een verzoek van tenminste één belanghebbende voor de aanleg van een wateraanvoerproject zal meestal niet uit de lucht komen vallen. Wij verwachten dat er veelal overleg van een groep initiatiefnemers (bijvoorbeeld agrarische ondernemers, een of meer land- en tuinbouw organisaties, natuurterreinbeheerders) in een gebied aan vooraf is gegaan waaruit de wens naar voren is gekomen om wateraanvoer in het gebied aan te leggen of te verbeteren met de mogelijke bereidheid om hieraan mee te betalen.

Op een bepaald moment zullen de initiatiefnemers hun wensen ten aanzien van aanleg of verbetering van wateraanvoer in een bepaald gebied aan het waterschap kenbaar maken. Dit kan al de vorm hebben van

²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3. p. 15.

een formeel verzoek als bedoeld in art. 122 lid 5, onderdeel a, Waterschapswet, maar dat formele verzoek kan ook in een later stadium volgen.

Wij verwachten dat vervolgens een fase van informeel overleg ontstaat tussen de initiatiefnemers en het waterschap over zaken als:

- in welk gebied is de wateraanvoer gewenst?
- wat is het doel ervan?
- welke voorzieningen zijn daarvoor nodig?
- is de wateraanvoer technisch realiseerbaar?
- is de wateraanvoer altijd mogelijk, ook bij bijvoorbeeld extreme droogte (er is geen resultaatsverplichting voor het waterschap)?
- levert de wateraanvoer op wat de initiatiefnemers ervan verwachten?
- tegen welke kosten?
- wanneer moet het wateraanvoerproject zijn gerealiseerd en hoe lang moet deze in stand blijven?
- wat zijn de verwachtingen omtrent draagvlak binnen het gebied?
- is er bereidheid bij eigenaren van ongebouwde onroerende zaken om daar financieel aan bij te dragen?
- is er bereidheid bij het waterschap om mee te werken en onder welke voorwaarden?
- hoe wordt het gebied van het wateraanvoerproject afgebakend, welke ongebouwde onroerende zaken liggen binnen het gebied en zijn potentieel heffingsplichtig?
- op welke wijze moeten de kosten / heffing worden verdeeld over de heffingsplichtigen, zijn er verfijningen binnen het gebied gewenst omdat er verschillen zijn in belang?
- hoe kunnen die verfijningen het beste worden vorm gegeven (op basis ligging, bestemming, niveau voorzieningen, kwaliteit)?
- hoe wordt een formeel verzoek voor de aanleg van het wateraanvoerproject vorm gegeven?
- hoe wordt een draagvlakmeting vorm gegeven, in welk gebied, wie zijn potentieel heffingsplichtigen, hoe vindt de communicatie plaats en door wie, welke informatie moet beschikbaar zijn voor de draagvlakmeting en hoe en door wie wordt die informatie verzameld en ter beschikking gesteld?
- opstellen van een (concept) wijziging van de kostentoedelingsverordening waarmee de tariefdifferentiatie wateraanvoerproject wordt uitgewerkt en vastgesteld;
- welke overlegstructuur er tussen het waterschap en de initiatiefnemers en belanghebbenden binnen het gebied komt;
- vastlegging afspraken tussen waterschap en de initiatiefnemers en belanghebbenden in bijvoorbeeld een intentieovereenkomst.

Deze informele fase is gebruikelijk en waarschijnlijk nodig om de formele draagvlakmeting op een goede wijze vorm te geven en de kans op voldoende opkomst en voldoende voorstanders te vergroten.

8.3 Vaststelling (concept) wijziging kostentoedelingsverordening door algemeen bestuur

Art. 122 lid 5 Waterschapswet maakt niet expliciet duidelijk of eerst (de wijziging van) de kostentoedelingsverordening moet worden vastgesteld door het algemeen bestuur waaraan pas toepassing wordt gegeven als aan de voorwaarden van de draagvlakmeting is voldaan.³⁰ Of dat eerst aan de eisen van het verzoek van één belanghebbende en de voorwaarden van de draagvlakmeting moet zijn voldaan waarna het

³⁰ Dit is de voorgeschreven werkwijze in de Wet BIZ.

algemeen bestuur (de wijziging van) de kostentoedelingsverordening vaststelt. De wettekst impliceert dat laatste.

Dan ontstaat wel een spanningsveld. Immers, het risico bestaat dat de draagvlakmeting betrekking heeft op een uitwerking van de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten waarmee het algemeen bestuur niet instemt. Het algemeen bestuur heeft een autonome positie om de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten in te voeren. Het algemeen bestuur heeft dan ook de vrijheid om af te zien van invoering van een tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten of kan deze anders invullen dan uit de informele fase naar voren is gekomen.

Het is dan ook zinvol om na de informele fase in elk geval de concept-wijziging van de kostentoedelingsverordening voor te leggen aan het dagelijks en algemeen bestuur. Na bestuurlijke instemming wordt over deze concrete wijziging van de kostentoedelingsverordening vervolgens de draagvlakmeting gehouden. Na een positieve uitkomst van de draagvlakmeting vindt dan definitieve vaststelling van de wijziging van de kostentoedelingsverordening plaats in het dagelijks en algemeen bestuur.

Overigens is deze wijziging van de kostentoedelingsverordening ook nog aan inspraak onderworpen en moet het ontwerp eerst nog ter inzage worden gelegd en kunnen belanghebbenden zienswijzen indienen. Dit betekent dat de draagvlakmeting voor een tariefdifferentiatie die in het volgend jaar wordt ingevoerd al voor de zomer van het voorgaande jaar moet plaatsvinden om voldoende tijd te hebben voor de formele bestuurlijke besluitvorming.

Een pragmatische optie kan zijn dat het dagelijks bestuur de wijziging van de kostentoedelingsverordening eerst informatief aan het algemeen bestuur voorlegt, vervolgens in ontwerp vaststelt en ter inzage legt en in dezelfde periode de draagvlakmeting wordt gehouden. Na een positieve uitkomst van de draagvlakmeting stelt het dagelijks bestuur, mede op basis van een nota van beantwoording van de inspraakreacties, de wijziging van de kostentoedelingsverordening definitief vast en legt deze ter besluitvorming voor aan het algemeen bestuur. Dit beperkt de totale tijdsduur van de besluitvorming enigszins.

8.4 Verantwoordelijkheid voor draagvlakmeting

Art. 122 lid 5 Waterschapswet geeft weliswaar niet aan wie die draagvlakmeting houdt, maar op grond van art. 84 lid 2 Waterschapswet is het dagelijks bestuur verantwoordelijk voor de draagvlakmeting en zorgt dat deze op een goede en juiste wijze wordt uitgevoerd.³¹ Dit brengt mee dat het dagelijks bestuur ook de uitslag van de draagvlakmeting vaststelt en die uitslag bekend maakt. Het dagelijks bestuur moet er ook voor zorgen dat de potentiële heffingplichtigen die mogen stemmen in de draagvlakmeting, beschikken over alle informatie die nodig is om hun stem uit te brengen. Daarnaast moet het dagelijks bestuur op grond van art. 2:5 Awb waarborgen dat de schriftelijke of elektronische draagvlakmeting vertrouwelijk plaatsvindt.³²

8.5 Tijdstip draagvlakmeting

De draagvlakmeting zal vermoedelijk plaatsvinden op basis van de situatie op een bepaald tijdstip in de loop van het jaar. In dat geval is voor het bepalen van wie potentieel heffingplichtig is, niet bepalend het voor de heffing van watersysteemheffing gebruikelijke peilmoment van 1 januari van een kalenderjaar.³³

³¹ Bij de BIZ is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de draagvlakmeting (art. 4 lid 2 Wet BIZ).

³² Bij de BIZ is dit ook nog specifiek voorgeschreven in art. 4 lid 4 Wet BIZ.

³³ Kamerstukken II 2023/24, 36 412, nr. 8. p. 2.

Dat betekent ook dat er mutaties kunnen plaatsvinden tussen de draagvlakmeting en 1 januari van het eerste heffingsjaar. Door eigendomsoverdrachten kan de groep heffingsplichtigen in het eerste heffingsjaar dus al afwijken van de groep potentiële heffingsplichtigen die heeft gestemd in de draagvlakmeting. Het is overigens niet zo dat iemand die niet heeft meegedaan aan de draagvlakmeting later ook geen tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten doorberekend kan krijgen op zijn aanslag.

8.6 Uitvoering en vormgeving draagvlakmeting

Het verdient aanbeveling om de uitgangspunten en regels voor de draagvlakmeting vast te leggen in een door het algemeen bestuur vast te stellen reglement. Dit voorkomt veel mogelijke discussie over de uitvoering en uitkomsten van de draagvlakmeting. Wij bevelen een reglement van harte aan. Dergelijke reglementen zijn bij de uitvoering van draagvlakmetingen in het kader van de BIZ gebruikelijk en er zijn diverse voorbeelden van beschikbaar: <https://bedrijveninvesteringszone.biz/downloads/>

In een dergelijk reglement kan onder andere worden vastgelegd:

- wie verantwoordelijk is voor de draagvlakmeting;
- de aanwijzing van leden van een stembureau die volgens een bepaalde procedure de binnengekomen stembiljetten tellen;
- richtlijnen voor de registratie van verzonden en ontvangen stembiljetten en de bewaring ervan;
- de periode of reactietermijnen van de draagvlakmeting;
- wie worden aangemerkt als potentiële heffingsplichtigen;
- de procedure voor de draagvlakmeting;
- richtlijnen voor onjuiste adressering/tenaamstelling en niet ontvangen stembiljetten;
- richtlijnen voor ongeldige stemmen;
- de regels omtrent de uitslag van de draagvlakmeting;
- de wijze van bekendmaking van de uitslag van de draagvlakmeting;
- wie beslist over de uitleg van het reglement voor niet voorziene situaties.

Over de schriftelijke procedure van de draagvlakmeting kan zo'n reglement bijvoorbeeld het volgende bepalen:

- voor de peiling van het draagvlak wordt gebruik gemaakt van stembiljetten;
- de stembiljetten worden genummerd. Er is geen relatie te leggen tussen het genummerde stembiljet en de potentiële heffingsplichtige die zijn stem uitbrengt;
- de stembiljetten worden met de volgende informatie <...> per post bezorgd bij het bij het waterschap bekende postadres, bij voorkeur het vestigingsadres van de potentiële heffingsplichtige binnen het op de kaart <...> aangegeven wateraanvoergebied;
- hierbij wordt, indien door de stemgerechtigde niet uitdrukkelijk een ander postadres is aangegeven, zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de adressen zoals die bekend zijn bij de Kamer van Koophandel of de Gemeentelijke Basisregistratie Personen;
- ter onderscheiding van overige poststukken wordt gebruik gemaakt van enveloppen met het logo van het waterschap, op gewaarmerkt papier afgedrukte stembiljetten en retourenveloppen;
- het stembiljet moet in een gesloten enveloppe worden gezonden aan of in een gesloten enveloppe worden ingeleverd bij het waterschap <...>;
- het stembiljet vermeldt de uiterste dag en tijd waarop het biljet door waterschap <...> moet zijn ontvangen;
- de retour gezonden enveloppen worden tot en na sluiting van de termijn ongeopend bij <...> in bewaring gegeven;
- op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht is een ieder die betrokken is bij de uitvoering van het draagvlakonderzoek en daarbij de beschikking krijgt over gegevens met een vertrouwelijk karakter, verplicht tot geheimhouding.

De richtlijnen voor ongeldige stemmen kunnen bijvoorbeeld bepalen dat ongeldig is de stem:

- waaruit niet duidelijk de keuze van de potentiële heffingplichtige blijkt "voor" of "tegen" het wateraanvoerproject;
- waarmee de potentiële heffingplichtige meer dan één of geen voorkeur heeft uitgesproken;
- die blanco is;
- die anderszins op een foutief ingevuld stembiljet is uitgebracht;
- die is uitgebracht op een stembiljet dat niet tijdig is ontvangen door het waterschap;
- dat niet op een origineel door het waterschap aan de potentiële heffingplichtige opgestuurd stembiljet is uitgebracht;
- indien voor één ongebouwde onroerende zaak meerdere stemmen zijn uitgebracht, geldt alleen de stem die is uitgebracht met het laatst uitgegeven nummer voor dat belastingobject;
- indien meerdere stemmen op biljetten met hetzelfde nummer worden uitgebracht, dan zijn al deze stemmen ongeldig.

Bij een elektronische procedure bevat het reglement specifiek daarop afgestemde regels.

Het reglement moet op de voorgeschreven wijze in het Waterschapsblad worden bekend gemaakt. Vanwege de relatie tussen het reglement en de draagvlakmeting spreekt het voor zich dat het reglement uiterlijk beschikbaar is op het moment waarop de (eerste) draagvlakmeting in het waterschap start.

8.7 De potentiële heffingplichtigen

Volgens art. 122 lid 5, onderdeel b, Waterschapswet worden de potentiële heffingplichtigen in de gelegenheid gesteld binnen een redelijke termijn schriftelijk of elektronisch kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk achten.

Potentieel heffingplichtig is in beginsel degene die eigenaar is van een ongebouwde onroerende zaak die ligt binnen het gebied van het wateraanvoerproject (zie onderdeel 4.3 van deze handreiking). Dit is degene die op het peilmoment voor de draagvlakmeting³⁴ in de basisregistratie kadaster als rechthebbende is vermeld, tenzij blijkt dat hij op dat tijdstip geen rechthebbende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht is (art. 122 lid 6 Waterschapswet). Gebruikers (pachters) van onroerende zaken worden niet in de draagvlakmeting betrokken. Zij zijn immers niet potentieel heffingplichtig.

Een potentieel heffingplichtige is alleen degene die daadwerkelijk een bijdrage is verschuldigd voor het wateraanvoerproject zodra de tariefdifferentiatie wordt toegepast. Heffingplichtigen waarvoor een 0-tarief zal gelden, vallen daar dus niet onder.³⁵ Die doen dus niet mee aan de draagvlakmeting.

Het is verstandig om bij twijfel over de potentiële heffingplicht een eigenaar van een ongebouwde onroerende zaak wel mee te nemen in de draagvlakmeting. Dat voorkomt dat hij later het verhoogde tarief van de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten doorberekend krijgt op zijn aanslag watersysteemheffing, terwijl hij niet kenbaar heeft kunnen maken of hij vóór of tegen het wateraanvoerproject was. Als later blijkt dat hij geen heffingplichtige is, verdient het aanbeveling dat hij hierover wordt geïnformeerd.

Het is overigens niet zo dat iemand die niet heeft meegedaan aan de draagvlakmeting later ook geen tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten doorberekend kan krijgen op zijn aanslag. Immers, ook nieuwe eigenaren krijgen wel een dergelijke aanslag maar hebben niet meegedaan aan de draagvlakmeting.

³⁴ Dit is dus niet noodzakelijkerwijs 1 januari van het heffingsjaar

³⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 412, nr. 8. p. 2.

Het verdient aanbeveling om ten behoeve van de draagvlakmeting het gebied van het wateraanvoerproject vast te leggen op een kaart die onderdeel uitmaakt van de (concept) kostentoedelingsverordening. In beginsel vallen alle ongebouwde onroerende zaken binnen dit op de kaart aangegeven gebied onder de tariefdifferentiatie en doen mee aan de draagvlakmeting.

De afbakening van het gebied op de kaart moet zorgvuldig plaatsvinden. Als het gebied te klein wordt afgebakend, loop je het risico dat eigenaren wier ongebouwde onroerende zaken wel belang hebben bij het wateraanvoerproject, niet hebben kunnen stemmen in de draagvlakmeting en ook niet heffingplichtig zijn. Als het gebied te groot wordt afgebakend loop je het risico dat eigenaren wier ongebouwde onroerende zaken geen belang hebben bij het wateraanvoerproject, tegen stemmen.

8.8 Redelijke termijn

Volgens art. 122 lid 5, onderdeel b, Waterschapswet worden de potentiële heffingplichtigen in de gelegenheid gesteld “binnen een redelijke termijn” schriftelijk of elektronisch kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk achten.

De toelichting op het wetsvoorstel geeft niet aan wat onder een redelijke termijn moet worden verstaan. Bij draagvlakmetingen in het kader van de BIZ krijgen stemgerechtigden veelal gedurende een periode van 2 tot 6 weken de gelegenheid om hun stem uit te brengen. Wij adviseren om veiligheidshalve een ruime termijn van tenminste 4 weken aan te houden.

8.9 Uitkomst draagvlakmeting

Op grond van art. 122 lid 5 Waterschapswet kan het algemeen bestuur alleen tot invoering van de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten overgaan als bij de draagvlakmeting:

- de potentiële heffingplichtigen in de gelegenheid zijn gesteld kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk achten
- ten minste de helft van de potentiële heffingplichtigen zich voor of tegen het wateraanvoerproject heeft uitgesproken; en
- ten minste twee derde deel van degenen die hebben gereageerd zich vóór het wateraanvoerproject heeft uitgesproken.

Dit betekent dat drie variabelen van belang zijn voor de uitslag:

1. het aantal potentiële heffingplichtigen die in de gelegenheid zijn gesteld kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk vinden;
2. het aantal potentiële heffingplichtigen die zich vóór of tegen het wateraanvoerproject hebben uitgesproken;
3. het aantal potentiële heffingplichtigen die zich vóór het wateraanvoerproject hebben uitgesproken.

Ad 1. Totale aantal potentiële heffingplichtigen die in de gelegenheid zijn gesteld kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk vinden

Elke potentiële heffingplichtige ontvangt maar één stembiljet. Hoewel een potentiële heffingplichtige meerdere ongebouwde onroerende zaken kan hebben in het gebied van het wateraanvoerproject, biedt art. 122 lid 5 Waterschapswet geen ruimte om dan meerdere stemmen uit te brengen.

De definitief onbestelbaar retour gekomen stembiljetten van een potentiële belastingplichtige tellen niet mee, de potentiële heffingplichtige heeft feitelijk dan immers niet kunnen aangeven of hij het wateraanvoerproject wenselijk vindt of niet. Ongeldig uitgebrachte stemmen tellen wel mee.³⁶

Ad 2. Aantal potentiële heffingplichtigen die zich vóór of tegen het wateraanvoerproject hebben uitgesproken

Ongeldige stemmen tellen hierbij niet mee. In dat geval heeft de potentiële heffingplichtige zich immers niet vóór of tegen het wateraanvoerproject uitgesproken.

Ad 3. Aantal potentiële heffingplichtigen die zich vóór het wateraanvoerproject hebben uitgesproken

Dit zijn alle geldige stemmen vóór het wateraanvoerproject.

Voorbeeld 1

Er zijn 100 potentiële heffingplichtigen en dus 100 stembiljetten verzonden. 2 komen definitief onbestelbaar retour. Het totale aantal potentiële heffingplichtigen die in de gelegenheid zijn gesteld kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk vinden of niet, bedraagt 98.

Er komen 50 ingevulde stembiljetten binnen bij het waterschap waarvan er 2 ongeldig zijn. Het aantal potentiële heffingplichtigen dat zich vóór of tegen het wateraanvoerproject heeft uitgesproken, is 48. Er is niet voldaan aan de voorwaarde dat ten minste de helft van de potentiële heffingplichtigen zich vóór of tegen het wateraanvoerproject heeft uitgesproken.

Voorbeeld 2

Er zijn 100 potentiële heffingplichtigen en dus 100 stembiljetten verzonden. 2 komen definitief onbestelbaar retour. Het totale aantal potentiële heffingplichtigen die in de gelegenheid zijn gesteld kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk vinden bedraagt 98.

Er komen 50 ingevulde stembiljetten binnen bij het waterschap die allemaal geldig zijn. Het aantal potentiële heffingplichtigen dat zich vóór of tegen het wateraanvoerproject heeft uitgesproken, is 50. Er is voldaan aan de voorwaarde dat ten minste de helft van de potentiële heffingplichtigen zich vóór of tegen het wateraanvoerproject heeft uitgesproken.

Van de 50 stemmen zijn 35 vóór het wateraanvoerproject. Er is voldaan aan de voorwaarde dat ten minste twee derde deel van de uitgebrachte stemmen zich vóór het wateraanvoerproject heeft uitgesproken.

Het algemeen bestuur kan overgaan tot uitvoering van het wateraanvoerproject en de invoering van de tariefdifferentiatie.

Het verdient aanbeveling om van de uitslag een proces-verbaal op te maken dat op de voorgeschreven wijze in het Waterschapsblad wordt bekend gemaakt. Het reglement kan hiervoor regels en richtlijnen geven.

³⁶ Afhankelijk van wat hierover is opgenomen in de richtlijnen in een reglement. De lijn hiervoor kan zijn dat het waterschap er aantoonbaar alles aan heeft moeten doen om alle potentiële heffingplichtigen te bereiken.

8.10 Draagvlakmeting bij verfijning tariefdifferentiatie

Op grond van art. 122 lid 7 Waterschapswet kan bij verschillen in belang dat ongebouwde onroerende zaken hebben binnen het gebied waarvoor de tariefdifferentiatie wateraanvoer geldt, een verfijning worden aangebracht in de tariefdifferentiatie.

Volgens de toelichting op het wetsvoorstel heeft dit geen consequenties voor de draagvlakmeting en is één draagvlakmeting voor het geheel voldoende.³⁷

Bij een verfijning in de tariefdifferentiatie vanwege verschillen in belang, biedt art. 122 lid 5 Waterschapswet ook geen ruimte om een verschillend gewicht te hangen aan de stemmen. Elke stem telt dus voor 1.

8.11 Geen nieuwe draagvlakmeting bij wijziging hoogte tariefdifferentiatie

De hoogte van de tariefdifferentiatie is formeel gezien geen onderdeel van de draagvlakmeting. Er hoeft dus geen nieuwe draagvlakmeting te worden gedaan als de hoogte van de tariefdifferentiatie in de loop der tijd wijzigt. Voor een wijziging van de hoogte van de tariefdifferentiatie is een wijziging van de kosten-toedelingsverordening nodig. Kostentoedelingsverordeningen gelden in beginsel voor vijf jaar (artikel 120, lid 5, Waterschapswet). Dit betekent dat als de eerderbedoelde wijziging van de hoogte van de tariefdifferentiatie gedurende de looptijd van de verordening plaatsvindt, de verordening tussentijds aangepast zal moeten worden. In de inspraakprocedure kunnen belanghebbenden hun mening geven over de voorgenomen wijziging. Een nieuwe draagvlakmeting is niet aan de orde. Ook wanneer wijziging van de hoogte van de tariefdifferentiatie in de reguliere vijfjaarlijkse herziening van de kosten-toedelingsverordening wordt meegenomen, is een nieuwe draagvlakmeting niet aan de orde. Belanghebbenden kunnen in de inspraak hun mening over de voorgenomen wijziging geven.

Niettegenstaande het voorgaande, kunnen wij ons voorstellen dat er in het kader van de draagvlakmeting afspraken zijn gemaakt over de aanpassing van de hoogte van de tariefdifferentiatie waaraan het waterschap is gebonden.

9. Bestaande wateraanvoerprojecten

Er kunnen ten tijde van de inwerkingtreding van de aanpassing van het belastingstelsel al wateraanvoerprojecten bestaan. Deze wateraanvoerprojecten worden op dit moment bekostigd uit de watersysteemheffing zonder een tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten en in een enkel geval door middel van rechtenheffing.

Het is voortaan ook mogelijk om voor deze nu al bestaande wateraanvoerprojecten een tariefdifferentiatie in te voeren.³⁸ Dit behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur kan voor een bestaand wateraanvoerproject dus voor de invoering van een tariefdifferentiatie kiezen (mits aan de voorwaarden is voldaan), maar is hiertoe niet verplicht. Als het algemeen bestuur voor een nieuw wateraanvoerproject voor de invoering van een tariefdifferentiatie kiest, brengt dit geen juridische verplichting mee dit ook voor een bestaand wateraanvoerproject te doen. Deze ongelijkheid kan mogelijk wel een rol spelen in de bestuurlijke overwegingen van het algemeen bestuur.

³⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3. p. 15.

³⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3. p. 15.

Voor de invoering van een tariefdifferentiatie bij een bestaand wateraanvoerproject gelden dezelfde voorwaarden voor invoering als voor de aanleg van een nieuw wateraanvoerproject. De ongebouwde onroerende zaken liggen binnen het op de kaart aangegeven gebied van het wateraanvoerproject, er moet sprake zijn van een verzoek van tenminste één belanghebbende en er moet een draagvlakmeting zijn gehouden waarop de meerderheid van de potentiële heffingplichtigen heeft gereageerd en waarvan ten minste twee derde deel van degenen die hebben gereageerd zich vóór (instandhouding of verbetering van) het wateraanvoerproject heeft uitgesproken.

Ook bij de draagvlakmeting voor bestaande wateraanvoerprojecten is het van belang de (jaarlijkse) kosten inzichtelijk te maken (zie Hoofdstuk 5).

Invoering van een tariefdifferentiatie voor een reeds bestaand aanvoerproject lijkt overigens alleen realistisch als het wateraanvoerproject door het waterschap wordt beëindigd of niet wordt verbeterd indien de potentiële heffingplichtigen niet bereid zijn daaraan in de toekomst mee te betalen.

10. Tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten op aanslagbiljet

De tariefdifferentiatie kan op dezelfde wijze op het aanslagbiljet worden vermeld als bij de andere tariefdifferentiaties het geval is. De tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten is immers een vergelijkbare soort tariefdifferentiatie als de andere in art. 122 Waterschapswet opgenomen tariefdifferentiaties.

De tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten kan worden toegepast naast de andere in art. 122 Waterschapswet genoemde tariefdifferentiaties (art. 122 lid 4 Waterschapswet).³⁹ Het waterschap moet zelf een keuze maken hoe het deze cumulatie toepast. Zie hiervoor ook de Handreiking tariefdifferentiaties watersysteemheffing.

11. Beëindiging tariefdifferentiatie

De tariefdifferentiatie kan niet los worden gezien van het wateraanvoerproject. Als de voorziening eindigt (er vindt geen wateraanvoer naar het betreffende gebiedsdeel meer plaats), is er voor de tariefdifferentiatie dus ook geen grondslag meer. Met ingang van het jaar volgend op het jaar waarin de voorziening ophoudt te bestaan, zal het waterschap de kostentoedelingsverordening dus moeten aanpassen. Bij de aanpassing wordt de tariefdifferentiatie uit de verordening geschrapt.

In de praktijk zou zich ook de situatie kunnen voordoen dat het waterschap nog wel water naar het betreffende gebiedsdeel aanvoert, maar daarvoor op enig moment geen verhoogd tarief meer in rekening wil brengen. Dit kan; een waterschap is immers niet verplicht om voor de wateraanvoerverziening een tariefdifferentiatie in te stellen, zoals in onderdeel 2.4 van deze handreiking al is aangegeven. Ook in dit geval zal het waterschap de kostentoedelingsverordening moeten aanpassen. Bij de aanpassing wordt de tariefdifferentiatie uit de verordening geschrapt.

Een andere situatie die zich kan voordoen, is dat het waterschap de voorziening wil beëindigen omdat het waterschap 'niet meer uitkomt met de kosten'. Zoals in onderdeel 5.2 van deze handreiking is aangegeven, valt noch uit de wettekst, noch uit de toelichting bij de wet af te leiden dat de hoogte van de tariefdifferentiatie een relatie moet hebben met de omvang van de (jaarlijkse) kosten van het wateraanvoerproject. Dit is ook logisch: de tariefdifferentiatie is immers niet bedoeld als instrument om de kosten van de voorziening te verhalen. Met de tariefdifferentiatie wordt tot uitdrukking gebracht dat sprake is van belang bij de

³⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3. p. 15.



voorziening. Aangezien er formeel geen relatie is tussen de (hoogte van de) tariefdifferentiatie en de kosten van de voorziening, kan het feit dat de kosten hoger zijn dan de inkomsten die door middel van de tariefdifferentiatie worden verkregen, niet als rechtsgeldige reden worden aangevoerd voor het willen beëindigen van de voorziening.

Wij kunnen ons overigens voorstellen dat er in het kader van de draagvlakmeting afspraken zijn gemaakt over de periode van instandhouding van het wateraanvoerproject en dat het waterschap daaraan is gebonden.