

Vergaderjaar 2008–2009

31 515

Wijziging van de Waterschapswet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet modernisering waterschapsbestel, tot aanbrenging van verbeteringen van wetstechnische en inhoudelijk ondergeschikte aard

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 november 2008

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Het doet mij genoeg te constateren dat de leden van de fracties van de PvdA, de VVD en de SP er met belangstelling kennis van hebben genomen. Door de leden van de VVD en de SP is echter een aantal kanttekeningen geplaatst of zijn vragen gesteld. Tevens worden door de leden van de PvdA- en de SP-fracties naar aanleiding van het wetsvoorstel vragen gesteld over de verdeling van de waterschapslasten over de verschillende categorieën heffingplichtigen. Op de vragen en opmerkingen zal ik in deze nota naar aanleiding van het verslag ingaan. Daarbij wordt de volgorde van het verslag aangehouden.

1. Algemeen

De leden van de SP-fractie vinden het spijtig dat ook in deze wetswijziging geen belangrijke voorstellen worden gedaan om de waterschappen democratischer van aard te maken. Zij verwijzen naar een toezegging van de regering aan de Eerste Kamer om de waterschapsverkiezingen te evalueren en veronderstellen dat naar aanleiding van deze evaluatie er spoedig ingrijpende veranderingen zullen worden voorgesteld hetgeen het onderhavige wetsvoorstel wellicht overbodig maakt. Tevens veronderstellen zij dat de opkomst van de waterschapsverkiezingen opnieuw zal tegenvallen wat de roep om verregaande vernieuwing zou versterken. In dit licht stelt de SP-fractie vragen over de kosten van de verkiezingen en de kosten van algemeen en dagelijks bestuur van de waterschappen.

Door de regering is aan de Eerste Kamer de toezegging gedaan om de waterschapsverkiezingen te evalueren en daarover vóór eind 2009 een kabinetsstandpunt toe te sturen. Alle vragen van de SP, zoals opgenomen in het verslag zullen daarbij betrokken worden. Gelet op de hierboven genoemde termijn is de voorgestelde wetswijziging zeker niet overbodig.

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over een mogelijk onevenredige verdeling van de waterschapslasten door de wijze waarop infrastructuur wordt meegenomen in de verdeling van de lasten over de categorieën heffingplichtigen. De fractie doelt daarbij op het feit dat de waarde

van de infrastructuur wordt meegenomen bij de waarde van ongebouwde grond. De PvdA-fractie is van oordeel dat deze kosten collectief gedragen zouden moeten worden. Zij verzoeken de regering om een overzicht per waterschap van de feitelijke uitwerking, vragen de regering of het resultaat overeenkomstig de bedoeling is, of zij overweegt de wet aan te passen als blijkt dat dit niet het geval is en op welke termijn een wijziging in de Kamer behandeld zou kunnen worden als daartoe wordt besloten. De leden van de SP-fractie constateren dat er in de praktijk sprake lijkt te zijn van een onevenredige verdeling van de waterschapslasten, hetgeen er toe leidt dat ingezetenen en huiseigenaren in enkele waterschappen volgend jaar fors meer gaan betalen aan waterschapbelasting. Dit om zo een flinke tariefdaling ten gunste van boeren en tuinders te realiseren. De leden van de SP-fractie vragen om aan te geven in hoeverre deze constatering juist is en, zo ja, aan te geven of die forse stijging te verklaren is uit het voorliggende wetsvoorstel. En als dat niet het geval is wat dan de verklaring is van deze lastenstijging.

Verder vraagt de SP-fractie of de regering een dergelijke lastenverschuiving wenselijk acht en, zo nee, wat de regering gaat doen om een dergelijke lastenverschuiving terug te draaien. De leden van de SP-fractie vragen de regering ten slotte om een overzicht te verstrekken van de tariefwijziging voor 2009 bij alle waterschappen.

De vragen die door de fracties van de PvdA en SP worden gesteld hebben alle direct of indirect betrekking op het optreden van lastenverschuivingen die het gevolg zijn van de Wet modernisering waterschapsbestel, die recent van kracht is geworden. Onderdeel van deze wet was een vereenvoudiging van het belastingstelsel van de waterschappen. Ook werd de beleidsvrijheid van de waterschappen ingeperkt door meer zaken op wetsniveau te regelen. Elke verandering en zeker een vereenvoudiging in belastingssystematiek geeft lastenverschuivingen. In de memorie van toelichting en tijdens de behandeling van het genoemde wetsvoorstel is hierbij uitgebreid stilgestaan. De signalen die ook de regering heeft ontvangen over het optreden van lastenverschuivingen zijn in lijn met de inschatting die vooraf zijn gemaakt. De precieze consequenties van de uniformering van de tarieven is thans nog niet duidelijk. Veel waterschappen hebben de nieuwe tarieven nog niet formeel vastgesteld en er vindt nog veel bestuurlijke discussie over plaats. Er is overigens geen verband tussen de gesignaleerde verschuivingen en het onderhavige wetsvoorstel.

Ten aanzien van de door de PvdA-fractie gememoreerde mogelijk onevenredige verdeling, en daarmee stijging van de tarieven voor bepaalde categorieën ongebouwd, wordt het volgende opgemerkt. Dit effect doet zich voor bij waterschappen die in de afgelopen jaren overgegaan zijn van de zogeheten methode Oldambt op de zogeheten methode Delfland. Voordat de Wet modernisering waterschapsbestel van kracht werd, werden beide methoden door de waterschappen gehanteerd om de kosten toe te delen aan de verschillende categorieën heffingplichtigen. Door de Wet modernisering waterschapsbestel is de methode Delfland nu wettelijk voorgeschreven. Bij waterschappen die al eerder van de methode Oldambt zijn overgestapt op de methode Delfland is de heffing voor de eigenaren van agrarische grond door die overstap aanzienlijk gedaald. Die daling wordt nu zoals voorzien (gedeeltelijk) tenietgedaan door de uniformering van de kostentoedelingssystematiek per 2009.

Overigens zal de suggestie van de PvdA-fractie, de kosten ter zake van de infrastructuur collectief te dragen, er door het omslagstelsel toe leiden dat de lasten van de categorie ongebouwd (boeren en tuinders) nog verder zullen dalen ten koste van de ingezetenen en huiseigenaren. Daarmee zou de door de SP-fractie geconstateerde lastenstijging voor de ingezetenen en huiseigenaren nog hoger uitvallen.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel D

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom in artikel I, onderdeel D, een uitzondering wordt gemaakt voor de categorie rechthebbenden op natuurterreinen.

Artikel 31, tweede lid, van de Waterschapswet bevat een lijst van functies die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van een algemeen bestuur. Artikel I, onderdeel D, voegt aan die lijst toe het lidmaatschap van het algemeen of het dagelijks bestuur van een ander waterschap. Het combineren van bestuursfuncties van verschillende waterschappen is thans wettelijk mogelijk, doordat in het dagelijks bestuur personen kunnen worden benoemd die geen lid zijn van het algemeen bestuur (artikel 41, derde lid, van de Waterschapswet) en doordat als gevolg van het amendement-Vander Staaij (Kamerstukken II 20 067, 30 601, nr. 8) de eis van ingezetenschap voor vertegenwoordigers van de categorie natuurbeheerders is komen te vervallen.

De voorgesteld toevoeging aan artikel 31, tweede lid, ziet op een ieder die lid is van het bestuur is van een ander waterschap; niet alleen op vertegenwoordigers van de categorie natuurbeheerders.

Artikel I, onderdelen L en M

De leden van de SP-fractie en de VVD-fractie constateren dat het onderhavige wetsvoorstel waterschapsbesturen de bevoegdheid geeft nadere regels te stellen met betrekking tot de zuiveringsheffing. Zij vragen zich af in hoeverre de regering het wenselijk acht dat de regelgeving van de waterschappen met betrekking tot deze heffingen gaat verschillen. De VVD-fractie vraagt zich tevens af of dit zal leiden tot verzwaring van de administratieve lasten voor bedrijven die in verschillende waterschappen zijn gevestigd.

Het gaat hier niet om een nieuwe bevoegdheid. Waterschappen kunnen nu ook bij belastingverordening nadere regels stellen met betrekking tot de verontreinigingsheffing (artikel 20, derde lid, en artikel 28, tweede lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren). Bij de wijziging van het belastingstelsel, waarbij de bestaande heffing is opgesplitst in een zuiveringsheffing en een verontreinigingsheffing, is dit aspect echter abusievelijk buiten beschouwing gebleven.

Het stellen van nadere regels heeft in de praktijk nooit geleid tot grote verschillen tussen waterschappen. Als voorbeeld van zo'n nadere regeling kan de ontheffings/verminderingregeling voor woonruimten en kleine bedrijfsruimten worden genoemd. Hoewel de hoogte van de belasting-schuld in beginsel pas na afloop van het heffingstijdvak kan worden vastgesteld, is het praktischer om de definitieve aanslag al aan het begin van het jaar op te leggen. Op grond van jurisprudentie moet dit dan wel in de belastingverordening worden geregeld en moet daarbij zijn voorzien in een deugdelijke verminderingregeling. Deze vermindering wordt bijvoorbeeld gegeven als de heffingsplichtige in de loop van het jaar alleenwonderd wordt of als de belastingplicht in de loop van het jaar eindigt door een verhuizing. Een dergelijke regeling betekent een verlichting voor het proces van heffing en invordering en daarmee een verlaging van de bestuurslasten.

Omdat de grondslag en de heffingsmaatstaf dwingend in de wet zijn voorgeschreven, leidt de bevoegdheid om in een belastingverordening nadere regels te stellen niet tot zodanige verschillen tussen de waterschappen dat daarmee hogere bedragen aan belasting zijn verschuldigd of hogere administratieve lasten voor bedrijven ontstaan.

De leden van de VVD-fractie menen dat de voorgestelde tariefsverhoging voor de verontreinigingsheffing van het Rijk van € 31,76 tot € 35,50 een lastenverzwaring betekent ter zake van het lozen van reeds gezuiverd water door bedrijven en waterschappen. Zij vragen welke maatregelen uit de opbrengst van de verontreinigingsheffing worden betaald, in hoeverre deze zijn gericht op het bestrijden van de gevolgen van het lozen van reeds gezuiverd water en welk onderdeel van de verhoging inflatiecorrectie betreft.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om door middel van rekenvoorbeelden te onderbouwen wat voor de bestaande en voorgestelde situatie de effecten zijn voor de inkomsten van de waterschappen alsmede de lasten voor de burger. Zij menen dat er lastenverzwaring voor de burger dreigt.

De verontreinigingsheffing is geen bestemmingsheffing met als doel de bekostiging van een bepaalde taak, maar een regulerende heffing die uitdrukking geeft aan het principe «de vervuiler betaalt». De opbrengst van de rijksheffing komt ten goede aan het beheer van de rijkswateren. Uit de opbrengst betaalt het Rijk de regulering van lozingen op rijkswateren en in voorkomend geval maatregelen om de nadelige effecten op het watersysteem te voorkomen of te compenseren. Het waterbeheer wordt overigens voor het overgrote deel bekostigd uit de algemene middelen, omdat de verontreinigingsheffing niet kostendekkend is.

Voor zover zich in gezuiverd water nog verontreinigende of schadelijke stoffen of afvalstoffen bevinden, is het beheer ook op die stoffen gericht. Opgemerkt moet worden dat de verontreinigingsheffing wordt geheven over de vervuilingswaarde van de geloosde stoffen. Worden er weinig of geen vervuilende of schadelijke stoffen of afvalstoffen geloosd, dan is het bedrag van de aanslag gering of nihil.

Het tarief van de rijksheffing bedraagt sinds 2001 € 31,76 per vervuilings-eenheid (v.e). De verhoging tot € 35,50 per v.e. is nodig, omdat door de Wet modernisering waterschapsbestel de maatstaf voor zuurstofbindende stoffen is gewijzigd. Per 1 januari 2009 vertegenwoordigt een vervuilings-eenheid voor zuurstofverbruik niet meer 49,6 kilogram zuurstof per jaar, maar 54,8 kilogram zuurstof per jaar. Een v.e. vertegenwoordigt daardoor ca 10,5% meer zuurstofverbruik dan nu. Als gevolg daarvan neemt bij een gelijkblijvende hoeveelheid geloosde zuurstofbindende stoffen het totale aantal geloosde v.e. op rijkswateren omgekeerd evenredig af. Om te bewerkstelligen dat de inkomsten voor het Rijk gelijk blijven, moet het tarief dus met 10,5% stijgen. De voorgestelde verhoging bedraagt 11,8 %. De inflatiecorrectie bedraagt dus 1,3%.

Voor bedrijven en waterschappen neemt bij een zelfde hoeveelheid geloosde stoffen door de wijziging van de maatstaf voor zuurstofverbruik het aantal v.e. dat zij lozen omgekeerd evenredig af. Door de voorgestelde tariefsverhoging stijgt de belastingdruk per saldo met de inflatiecorrectie. Op de inkomsten van de waterschappen heeft de voorgestelde verhoging van het tarief van de rijksheffing geen effect. Het aantal huishoudens dat rechtstreeks loost op oppervlaktewater in beheer bij het Rijk is zeer gering. Huishoudens die niet zijn aangesloten op een gemeentelijke riolering, voeren hun afvalwater doorgaans af via een septic tank of een zogeheten iba (individuele behandelingsinstallatie van afvalwater). Voor zover die in beheer zijn bij een gemeente of waterschap, betalen zij evenals huishoudens die wel zijn aangesloten op een riolering, geen verontreinigingsheffing maar zuiveringsheffing aan het waterschap.

De huishoudens die hun afvalwater rechtstreeks lozen op rijkswater worden aangeslagen voor drie v.e. (meerpersoonshuishoudens) of één v.e. (eenpersoonshuishoudens). Zij zien hun aanslag met respectievelijk

€ 11,22 en € 3,74 per jaar stijgen. Daar staat echter tegenover dat het tarief van de rijksheffing sinds 2001 niet meer is verhoogd.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa