

Vergaderjaar 2016–2017

**34 542**

## **Voorstel van wet van het lid Veldman tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet milieubeheer houdende invoering van het heffen van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing van de gebruiker**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 24 februari 2017

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemer op de gestelde vragen en de ge-maakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

1.	Inleiding	1
2.	Aanleiding en noodzaak	2
3.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	4
4.	Gevolgen	5
5.	Advisering en consultatie	5

### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met zeer veel belangstelling kennisgeno-men van het voorstel van wet van het lid Veldman tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet milieubeheer houdende invoering van het heffen van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing van de gebruiker. De leden van de VVD-fractie onderschrijven het beginsel «de vervuiler betaalt» uit de Omge-vingswet dat ook is verankerd in art. 191, 2e lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU).

De leden van de VVD-fractie maken graag van de gelegenheid gebruik enkele vragen te stellen en een paar opmerkingen te maken over het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel. Hoewel zij waardering hebben voor de inspanningen van de initiatiefnemer, zijn de aan het woord zijnde leden

geen voorstander van het verschuiven van de lasten van de rioolheffing en afvalstoffenheffing van de eigenaren naar de gebruikers.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het voorstel van wet van het lid Veldman tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet milieubeheer houdende invoering van het heffen van de rioolheffing en de afvalstemming van de gebruiker en heeft hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet milieubeheer. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt van de initiatiefnemer, dat wie van een publieke voorziening gebruik maakt, zoals het riool of de inzameling en verwerking van afval, daarvoor in beginsel ook moet betalen. Wel hebben deze leden een aantal vragen aan de initiatiefnemer over het voorliggende wetsvoorstel.

De initiatiefnemer stelt, dat in de helft van de Nederlandse gemeenten in een vergelijkbare situatie een heffing voor deze algemene, publieke voorzieningen volledig of grotendeels bij de eigenaren van onroerende zaken wordt neergelegd. Kan de initiatiefnemer aangeven op welke cijfers deze stelling berust, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De initiatiefnemer stelt voorts dat er gemeenten zijn die de kosten van deze voorzieningen (grotendeels) financieren uit de algemene middelen. Kan de initiatiefnemer aangeven om welke gemeenten dit gaat en op grond van welke overwegingen de betreffende gemeenten het besluit hebben genomen om de kosten van deze voorzieningen (grotendeels) te financieren uit de algemene middelen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Waarom zouden die overwegingen volgens de initiatiefnemer niet behoren tot de gemeentelijke autonomie, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel. Zij waarderen het streven heffingen zoveel mogelijk in te richten volgens het principe «de vervuiler betaalt», maar hebben over de uitwerking daarvan de nodige vragen. Dit vooral ten aanzien van de gemeentelijke autonomie en de mate waarin dit bijdraagt aan milieubeleid.

## **2. Aanleiding en noodzaak**

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de beleidsvrijheid van gemeenten ten aanzien van het heffen van lokale belastingen zoals de OZB, de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. Tegelijkertijd omarmen de leden van de VVD-fractie het beginsel «de vervuiler betaalt» uit de Omgevingswet en erkennen daarmee dat de gemeentelijke autonomie belastingen te heffen niet onbegrensd is. Kan de initiatiefnemer nader ingaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de gemeentelijke autonomie?

De leden van de VVD-fractie merken voorts op dat de VNG ongelukkig is over de timing van het wetsvoorstel. Kan de initiatiefnemer ingaan op het moment van indiening van het wetsvoorstel? De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd welke initiatieven er de afgelopen jaren zijn ondernomen om het beginsel van «de vervuiler betaalt» steviger te verankeren in de Gemeentewet. Kan de initiatiefnemer schetsen welke stappen er zijn gezet om belastingheffing eerlijker te maken?

De leden van de PvdA-fractie zijn geen voorstander van het verschuiven van de lasten van de rioolheffing en afvalstoffenheffing van de eigenaren naar de gebruikers. Zij zijn van mening dat de eigenaren die hun onroerend goed verhuren via de huur de gebruiker al laten betalen voor de genoemde heffingen. Zij achten de verdeling van deze lasten zoals die

nu is afdoende. En mocht er al aanleiding zijn om deze lasten anders te gaan verdelen, dan zouden de leden van de PvdA-fractie dat alleen willen doen in het kader van een bredere herschikking van het lokale belastinggebied. Kan de initiatiefnemer hier nader op in gaan?

Uit de reactie van de initiatiefnemer in de memorie van toelichting op het advies van de VNG over dit punt, blijkt de aan het woord zijnde leden niet waaruit de dringende noodzaak bestaat om nu al twee van de lokale heffingen er uit te pakken. Het principe «de vervuiler betaalt» wordt naar de mening van deze leden al afdoende gediend omdat de eigenaren die hun onroerende goed verhuren de heffingen in de huur verdisconteren.

Kan de initiatiefnemer hier nader op ingaan?

Kan de initiatiefnemer ook ingaan op de vraag of zijn fractie het principe van «de gebruiker betaalt» ook wil doortrekken naar de gebruikers van het Nederlandse wegennet? Zo ja, hoe dan en gaat de initiatiefnemer van het voorliggend wetsvoorstel daar dan een afzonderlijk wetsvoorstel voor indienen? Is de initiatiefnemer dan voorstander van een kilometerheffing of rekeningrijden? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie lezen dat de initiatiefnemer het principe «de gebruiker betaalt» wil stellen boven een evenredige verdeling van de lasten. Ziet de indiener ook dat de lasten voor huurders dan toenemen?

Als zij niet direct getroffen worden is de kans immers groot dat de verhuurder de hogere kosten aan de huurder doorberekent. De leden van de SP-fractie zien dat de huren de afgelopen jaren al fors zijn gestegen en zou dit een zeer onwenselijke situatie vinden. Kan de indiener hier een nadere toelichting op geven?

Indiener hecht veel waarde aan het principe «de gebruiker betaalt» omdat het z.i. een eerlijk systeem is. Als het gaat om «de gebruiker betaalt» zien de leden van de SP-fractie meer gebruikers die baat hebben bij een goed afwaterings-systeem voor regenwater. Zij denken daarbij aan forenzen, die niet in de gemeente werken waar ze wonen, of toeristen. Vindt de indiener ook dat zij moeten bijdragen aan de rioolheffing? Of is de indiener het met de leden van de SP-fractie eens dat dit voor de hele samenleving van nut is en dat het uitgangspunt «de gebruiker betaalt» hier dus niet voldoet?

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie of de initiatiefnemer hun mening deelt dat er, door de (beperkte) gemeentelijke vrijheid die er op dit moment al is, voldoende democratische controle is? De gemeenteraad kan immers ook ervoor kiezen een andere verdeling te maken, die meer in lijn is met het voorliggende voorstel. Kan de indiener een nadere toelichting geven op het punt waarom hij het nodig acht een beperking op te leggen aan deze democratische legitimiteit?

De leden van de CDA-fractie lezen de conclusie van de initiatiefnemer, dat in 193 gemeenten huurders geen of slechts een gedeeltelijke bijdrage leveren aan het in stand houden van het riool. Deze leden vragen de initiatiefnemer waarop hij de veronderstelling baseert dat eigenaren de rioolheffing niet doorberekenen aan huurders, bijvoorbeeld door die te verdisconteren in de kale huurprijs. Bedoelt de initiatiefnemer dat huurders in de betreffende gemeenten geen enkele bijdrage leveren aan het in stand houden van het riool, of bedoelt hij dat zij geen rechtstreekse bijdrage leveren?

De leden van de D66-fractie merken op dat de initiatiefnemer ter rechtvaardiging van zijn voorstel verwijst naar artikel 191, tweede lid, VWEU. Daarin is opgenomen dat de Unie in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in verschillende regio's van de Unie. En dat het beleid mede rust op onder andere het beginsel van «de vervuiler betaalt». Kan de initiatiefnemer uitleggen op welke wijze hij daarin een plicht leest om

wettelijk vast te leggen dat gemeenten op de door hem voorgestane wijze hun riool- en afvalstoffenheffing moeten vaststellen? Richt deze bepaling zich niet allereerst tot de Unie zelf? Is het niet ook zo, dat voor zover deze plicht zich ook tot gemeenten zou richten, het voldoende is dat zij instrumentarium voorhanden hebben – de huidige mogelijkheden tot heffing – via welke zij tot een dergelijke manier van heffen kunnen overgaan? Hoe zou een andere lezing zich verhouden tot het subsidiariteitsbeginsel?

De aan het woord zijnde leden vragen zich voorts af, als het Unieverdragsartikel wel die brede strekking zou hebben, hoe zich dit volgens de initiatief-nemer zou moeten vertalen in het betalen van gebruik in het wegverkeer?

De leden van de D66-fractie vernemen ook graag een uitgebreide analyse hoe volgens de initiatiefnemer het genoemde VWEU-artikel zich verhoudt tot de grondwettelijke bepaling (art. 124, 1<sup>e</sup> lid) aangaande de autonomie van gemeenten? Klopt de impressie van deze leden dat de initiatiefnemer deze Unierechtelijke bepaling, die zich tot de Unie richt, voor laat gaan op de Nederlandse Grondwet? Hoe verhoudt zich dat tot het absolute primaat van de wetgever en de beperking van de doorwerking van internationale verdragen in de Nederlandse rechtsorde, zoals gepropageerd door de heer Taverne, fractiegenoot van de initiatiefnemer?

De leden van de D66-fractie vernemen graag hoe het voorstel, waarvan de initiatiefnemer zelf aangeeft dat het effect beperkt zal zijn, gaat bijdragen aan het door hem gestelde doel van milieubescherming (via zijn verwijzing naar 191, tweede lid VWEU)? Op welke wijze draagt deze inperking van de gemeentelijk autonomie er aan bij dat gemeenten een actiever en ambitieuzer riool- en afvalstoffenbeleid gaan voeren? Op welke wijze houdt de initiatiefnemer er rekening mee dat het principe «de vervuiler betaalt» zich slechts richt tot de gebruiker, en niet ook tot de mate waarin afvalstoffen gerecycled worden of riolen in goede staat onderhouden worden?

### **3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe het uitgangspunt van dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de zeer beperkte doelstellingen ten aanzien van «de vervuiler betaalt» in het partijprogramma en de PBL-doorrekening van de partij van de initiatiefnemer?

De leden van de D66-fractie zijn, naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het beginsel «de vervuiler betaalt» zijn beperkingen heeft waar het de afvoer van hemelwater en het beheer van grondwater betreft, benieuwd naar de mate waarin dit tot onevenredigheden in de heffing aan gebruikers zou leiden. Kan de initiatiefnemer per gemeente of per regio verduidelijken welk percentage van de te verwerken stromen afkomstig zijn uit dit soort niet direct te beïnvloeden stromen? Of beoogt de initiatiefnemer hiermee mensen gelijk ook te stimuleren om bijvoorbeeld hun tuinen te vergroenen, zodat de wateropslag-capaciteit groter wordt? Indien dat laatste het geval is, waarom heeft hij dan tegen een voorstel gestemd om gemeenten meer mogelijkheden te geven dit te stimuleren, zoals werd voorgesteld in het amendement-Koser Kaya, TK 34 550-XIII, nr. 118?

De leden van de D66-fractie constateren voorts dat het voorstel een inperking van het lokaal belastinggebied behelst. Zij willen daarvoor waken, nu gemeenten al voor het overgrote deel afhankelijk zijn van financiële stromen via het gemeentefonds. In de toelichting zien deze leden onvoldoende gemotiveerd waarom gemeenten niet zelf in staat zouden kunnen zijn te heffen via het principe «de vervuiler betaalt», daarin gradaties aan te brengen of dat geheel niet te doen? In welke gemeenten

is de initiatiefnemer van mening dat hierin een onverantwoorde of ondemocratische keuze is gemaakt? Waarom denkt de initiatiefnemer hierin een verstandigere keuze te kunnen maken dan de bijna 390 gemeentebesturen die Nederland rijk is?

#### **4. Gevolgen**

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer of hij bekend is met de situatie in Amsterdam, waarbij inwoners worden aangeslagen voor een gecombineerde aanslag voor riool- en afvalstoffenheffing en waarbij het college van B&W bij de toelichting op de aanslag schrijft: «Uw jaarlijkse bijdrage via de afvalstoffenheffing is niet alleen nodig voor de kosten van afvalinzameling en -verwerking. De gemeente gebruikt een deel van dat bedrag (€ 56,-) voor kwijtscheldingen van deze heffing aan Amsterdammers met een inkomen op bijstandsniveau.» Wat is de opvatting van de initiatiefnemer over deze praktijk? Wat zouden de gevolgen zijn voor deze praktijk indien het wetsvoorstel van de initiatiefnemer tot wet wordt verheven?

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer in te gaan op de vraag van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) naar de financiële consequenties van het voorliggende wetsvoorstel voor verschillende groepen belastingbetalers. De initiatiefnemer stelt, dat de consequenties afhankelijk zijn van de keuzes die de gemeenten autonoom zullen maken over de maatstaven die gehanteerd zullen worden. Welke financiële consequenties voor verschillende groepen belastingbetalers (eigenwoningbezitters, huurders woningen en huurders niet-woningen) beoogt de initiatiefnemer met het voorliggende wetsvoorstel, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De initiatiefnemer stelt, dat een lastenverschuiving niet het doel is van het voorliggende wetsvoorstel, maar dat het erom gaat dat bestaande belastingen rechtvaardiger worden geheven. Acht de initiatiefnemer de rioolheffing op grond van de huidige wetgeving onrechtvaardig, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie merken op dat de initiatiefnemer schrijft dat «de koopkrachtgevolgen van de verplichting om riool- en afvalstoffenheffing te heffen en daarbij uitsluitend van de gebruiker te mogen heffen [...] niet exact [zijn] te bepalen». De aan het woord zijnde leden zouden desondanks toch meer inzicht willen in de verschuivingen van lasten die kunnen optreden. Dit te meer nu een verschuiving van aan wie geheven wordt, kan leiden tot meer verzoeken tot kwijtschelding van de rioolheffing. Met zijn voorstel beoogt de initiatiefnemer immers een verschuiving van lasten ten gunste van woningeigenaren naar huurders. Hoeveel meer kwijtscheldingen verwacht hij? Welk deel van de opbrengst van de heffing betreft dit? Verliest de maatregel daarmee niet zijn effect doordat die gemiste baten door andere belastingplichtigen of andere gemeentelijke middelen opgevangen moeten worden?

#### **5. Advisering en consultatie**

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat VNG constateert dat de verplichting voor gemeenten om belasting te heffen een noviteit is in het belastingrecht. Kan de initiatiefnemer aangeven, waarom in geen enkel ander geval een verplichting aan gemeenten wordt opgelegd tot het heffen van een belasting, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De VNG wijst voorts op het akkoord dat zij met het kabinet gesloten heeft rond de financiën van de Omgevingswet, waarin een onderzoek is overeengekomen naar de toekomstige financiering van de publieke ruimte. In dit verband wijst de VNG erop dat de naam «rioolheffing» na de

verbreding van de gemeentelijke watertaken in 2008 eigenlijk een term is die de lading niet meer helemaal dekt, omdat gemeenten een afvalwater-, hemelwater- en grondwaterzorgplicht hebben. Bovendien neemt door de klimaatverandering de neerslag toe, waardoor investeringen in de publieke ruimte, onderdeel van de rioolheffing, noodzakelijk zijn. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer in dit verband nader in te gaan op de uitwerking van het beginsel dat de vervuiler betaalt. Deze leden verwijzen ook naar de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State over de afvoer van hemelwater en het beheer van grondwater, waarbij de gebruiker belang heeft, maar er nauwelijks invloed op heeft (zie het Nader rapport, blz. 4).

De leden van de D66-fractie vragen zich af waarom de initiatiefnemer na ontvangst van het commentaar van de VNG zijn voorstel toch heeft doorgezet. Zou het niet beter zijn een eventuele aanpassing van de riool- en afvalstoffenheffing mee te nemen in de voorgenomen uitbreiding van het lokaal belastinggebied en in het onderzoek, volgend uit de Omgevingswet, naar de toekomstige financiering van de openbare ruimte? Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden ook een expliciete reactie op de stelling van de VNG dat een verplichting voor gemeenten om belasting te heffen een noviteit is die een grondige voorbereiding en motivering nodig heeft. De leden van de D66-fractie horen via de initiatiefnemer graag wat de juridische haken en ogen zijn die de VNG ziet bij de verplichting om minstens 80% van de kosten te verhalen.

De voorzitter van de commissie,  
Pia Dijkstra

Adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx