

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. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNUMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 november 2016 en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 1 februari 2017, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 september 2016 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel houdt in dat gemeenten verplicht worden de tarieven voor de rioolheffing en de afvalstoffenheffing zo vast te stellen dat zij de kosten voor het verwerken van afvalwater, hemelwater en afvalstoffen voor minimaal 80% dekken. Voorts worden de gemeenten verplicht de rioolheffing uitsluitend op te leggen aan de gebruikers van onroerende zaken, zoals nu al het geval is bij de afvalstoffenheffing. De rioolheffing kan nu worden opgelegd aan de eigenaar, aan de gebruiker of aan beide.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het voorstel de gemeentelijke vrijheid inperkt: in ons decentrale stelsel kunnen gemeenten zelf bepalen of zij een belasting heffen en zo ja, welke tariefstructuur zij hanteren. Deze beperking van de gemeentelijke autonomie behoeft een toereikende motivering, waarbij het belang dat is gemoeid met de inbreuk (het beginsel «de vervuiler betaalt») wordt afgewogen tegen de waarde van de gemeentelijke autonomie. Daarbij dient tevens aandacht te worden geschonken aan het feit dat de rioolheffing en de afvalstoffenheffing in bijna alle gemeenten al kostendekkend zijn en het voorstel praktisch slechts een beperkt effect heeft.

1. De bestaande en de voorgestelde regeling

a. Bestaande regeling

Het gemeentebestuur kan thans een rioolheffing opleggen ter bestrijding van:

- *de kosten van de inzameling en het transport van huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater, en de zuivering van huishoudelijk afvalwater (waterketenheffing), en*
- *de kosten van de inzameling en verwerking van hemelwater, alsmede het treffen van maatregelen om nadelige gevolgen van de grondwaterstand te voorkomen of te beperken (watersysteemheffing).*

De twee heffingen kunnen gecombineerd worden; zij kunnen ook apart worden geheven.¹ Het staat de gemeenteraad vrij om de heffing al dan niet in te voeren (of te volstaan met een van de twee heffingen) en de tarieven al dan niet kostendekkend vast te stellen.²

Voorts kan het gemeentebestuur een afvalstoffenheffing opleggen ter bestrijding van de kosten van het «beheer van huishoudelijke afvalstoffen». Dit is een zeer ruim begrip; het omvat de inzameling, het vervoer, de nuttige toepassing en de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen, inclusief het toezicht op die handelingen en de nazorg voor stortplaatsen na sluiting.³ Ook de afvalstoffenheffing hoeft niet te worden ingevoerd, en de heffing hoeft evenmin kostendekkend te zijn.⁴

Bij de rioolheffing is niet wettelijk omschreven aan wie de heffing kan worden opgelegd. In de praktijk wordt de heffing soms opgelegd aan de eigenaar, soms aan de gebruiker, soms aan beide. Bij de afvalstoffenheffing is wel vastgesteld wie kan worden aangeslagen: het moet gaan om de gebruiker van een perceel. In sommige gevallen (bijvoorbeeld bij opeenvolgend gebruik, zoals bij hotels) wordt echter de eigenaar bij fictie als gebruiker aangemerkt.

b. Voorgestelde regeling

Uitgangspunt bij het wetsvoorstel is dat het beginsel «de vervuiler betaalt» het leidende beginsel moet zijn bij heffingen die gemeenten opleggen voor algemene, publieke voorzieningen, zoals het riool en de afvalstoffen.⁵ Voorgesteld wordt dat het gemeentebestuur wordt verplicht een rioolheffing en een afvalstoffenheffing in te voeren, tegen een tarief dat grotendeels of geheel kostendekkend moet zijn (80–100% van de geraamde lasten). Voorts kan de rioolheffing in beginsel alleen nog worden opgelegd aan de gebruiker van een perceel, niet aan de eigenaar, waarbij net als bij de afvalstoffenheffing in sommige gevallen de eigenaar bij fictie als gebruiker kan worden aangemerkt. Daarmee zijn ook in dit wetsvoorstel grenzen aangebracht aan het beginsel dat de vervuiler betaalt.

¹ Artikel 228a van de Gemeentewet.

² Artikel 228a van de Gemeentewet.

³ Het begrip «beheer van afvalstoffen» is gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. De afvalstoffenheffing heeft alleen betrekking op het beheer van huishoudelijke afvalstoffen. Wat huishoudelijke afvalstoffen zijn is eveneens gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

⁴ Artikel 15.33 van de Wet milieubeheer.

⁵ Toelichting, paragraaf 2, Aanleiding en noodzaak, eerste tekstblok.

2. Noodzaak beperking gemeentelijke autonomie

Het voorstel perkt de gemeentelijke vrijheid bij belastingheffing in. Gemeentebesturen hebben op dit punt een grote mate van autonomie.⁶ De bevoegdheid tot belastingheffing wordt uitgeoefend door of met toestemming van het democratisch gelegitimeerde orgaan op gemeentelijk niveau, de gemeenteraad.

De autonomie van gemeenten vindt zijn neerslag in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet: voor (provincies en) gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten. De autonomie van gemeentebesturen wordt beperkt doordat van hen regeling en bestuur kunnen worden gevorderd.⁷ Het hoort echter bij uitstek tot de gemeentelijke autonomie om keuzes te maken over lastendruk, gemeentelijke uitgaven en financiële instandhouding, en daarmee over lokale heffingen.

De wetgeving geeft aan dat uitgangspunt dan ook uitwerking. Gemeenten hebben de bevoegdheid belastingen te heffen en daarbij zelf te bepalen hoe hoog de tarieven zijn, hoe de tarieven worden gedifferentieerd⁸ en zelfs om van de oplegging van een bepaalde belasting af te zien.⁹ Zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis van de rioolheffing dat de gemeentebesturen vrij zijn in het kiezen van de maatstaf: zij kunnen een tarief hanteren van een vast bedrag per aansluiting, dan wel een progressief, degressief of proportioneel tarief per afgevoerde kubieke meter afvalwater, maar ook is het mogelijk om de hoogte van de heffing te laten variëren al naar gelang het afvalwater ernstiger is vervuild.¹⁰

Met een beroep op het beginsel «de vervuiler betaalt» brengt het initiatiefwetsvoorstel een beperking aan op de vrijheid die thans aan gemeentebesturen toekomt op het gebied van belastingheffing. Deze beperking van de gemeentelijke autonomie behoeft een toereikende motivering, waarbij het belang dat is gemoeid met de inbreuk wordt afgewogen tegen de waarde van de gemeentelijke autonomie. Hierbij dient de wetgever zorgvuldig na te gaan of wettelijk ingrijpen noodzakelijk is.¹¹ De Afdeling wijst er in dit verband op dat het heffen van rioolbelasting en afvalstoffenheffing onderdeel vormt van een samenhangend financieel en milieubeleid dat gemeenten voeren. Daarbij wordt de inzet van verschillende beleidsinstrumenten (waaronder rioolbelasting en afvalstoffenheffing) tegen elkaar afgewogen met inachtneming van alle lokale omstandigheden. In de toelichting ontbreekt een afweging tussen het beginsel «de vervuiler betaalt» en de gevolgen die dat heeft voor de gemeentelijke autonomie op de genoemde beleidsterreinen.

⁶ Zie ook de vierde periodieke beschouwing van de Afdeling advisering van 30 september 2016 over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein (in het bijzonder paragraaf 4.2.1 Veranderde verhoudingen).

⁷ Zogenoemd medebewind, artikel 124, tweede lid, van de Grondwet.

⁸ Het bedrag van een gemeentelijke belasting mag niet afhankelijk worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen (artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet). Daarbuiten heeft de gemeenteraad vrijheid bij het vaststellen van de tarieven, zij het dat de tarieven zullen moeten voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur, met name het gelijkheidsbeginsel.

⁹ Alle bepalingen in de Gemeentewet en in bijzondere wetten die voorzien in gemeentelijke heffingen bepalen dat heffingen *kunnen* worden geheven (artikelen 220 en 221 tot en met 229 van de Gemeentewet; artikel 15.33 van de Wet milieubeheer; artikel 1 van de Wet op de bedrijveninvesteringszones). Dat geldt zelfs voor de onroerende-zaakbelastingen.

¹⁰ Kamerstukken II 1989/90, 21 591, nr. 10, blz. 6.

¹¹ Zie ook het advies van de Afdeling van 2 mei 2013 over het voorstel van wet van het lid Kuiken tot het vaststellen van parkeerbelasting per geparkeerde minuut (Wet parkeerbelasting per minuut) (Kamerstukken II 2013/14, 33 587, nr. 4, blz. 1–2).

Op het punt van de kostendekkendheid merkt de Afdeling het volgende op. In de toelichting wordt opgemerkt dat de verplichting om de heffingen kostendekkend te maken gevolgen heeft voor zes gemeenten.¹² In alle andere gemeenten dekt de heffing ten minste 80% van de kosten. De praktische gevolgen van het wetsvoorstel zullen op het punt van de kostendekkendheid dan ook beperkt zijn: de rioolheffing dekt gemiddeld 98,3% van de kosten, terwijl de afvalstoffenheffing gemiddeld 97,3% van de kosten dekt.¹³

Overigens wijst de Afdeling erop dat de toepassing van het beginsel «de vervuiler betaalt» zijn beperkingen heeft waar het de afvoer van hemelwater en het beheer van grondwater betreft. Hoewel de gebruiker hierbij belang heeft, heeft hij hierop nauwelijks invloed.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de noodzaak van het voorstel nader te bezien.

De Afdeling advisering van de Raad van State legt in haar advies een nadrukkelijke relatie naar de autonomie van gemeenten, zoals vastgelegd in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet. «Het hoort echter bij uitstek tot de gemeentelijke autonomie om keuzes te maken over lastendruk, gemeentelijke uitgaven en financiële instandhouding, en daarmee lokale heffingen.» De initiatiefnemer deelt met de Afdeling dat de gemeentelijke autonomie zwaar weegt. De initiatiefnemer is van mening dat er in essentie geen sprake is van aantasting van de autonomie danwel sprake van een nieuwe inperking van de autonomie, gezien de bestaande wetgeving ten aanzien van afvalstoffenheffing.

De grondslag op basis waarvan gemeenten een heffing voor het riool instellen is en blijft een bevoegdheid van de gemeenten. De hoogte van de rioolheffing en daarmee de lastendruk is en blijft voortkomen uit lokale keuzes, in relatie tot het beheer en onderhoud van het riool, welke een gemeente maakt. Ook het uitgavenpatroon en daarmee de financiële instandhouding van het riool dan wel de afvalstoffenverwijdering worden door het voorstel niet aangetast.

De initiatiefnemer sluit voor wat betreft het onderdeel riool aan bij hetgeen in de Wet milieubeheer reeds geregeld is voor de afvalstoffenheffing. Deze wet schrijft voor dat de heffing wordt opgelegd aan de gebruikers van een perceel. Gesteld kan worden dat de initiatiefnemer juist zorgt voor eenduidigheid in de verschillende heffingen. Wat bij de ene heffing wettelijk reeds is vastgelegd (Wet milieubeheer – afvalstoffen) wordt de norm in de Gemeentewet voor wat betreft de rioolheffing, waarmee invulling gegeven wordt aan de beleidslijn die de wetgever als uitgangspunt heeft onderschreven en welke is vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Het beginsel «de vervuiler betaalt» is een gangbaar en toepasselijk begrip. Dit principe leidend maken, waarmee een oneigenlijk onderscheid tussen eigenaren en huurders wordt weggenomen, is op zichzelf genomen niet vreemd. Het stelt alle gebruikers van een perceel gelijk.

Voor wat betreft de kostendekkendheid merkt de Afdeling op dat de praktische gevolgen beperkt zijn; in slechts zes gemeenten ontstaan er gevolgen op basis van de 80% grens voor kostendekkendheid. Alle andere gemeenten dekken de kosten reeds voor 80% of meer. Dit is ook de initiatiefnemer bekend. De financiële consequenties van het wetsvoorstel

¹² Toelichting, paragraaf 5.2.1 (Gemeenten).

¹³ COELO, *Atlas van de lokale lasten 2016*, blz. 65.

zijn dan ook verwaarloosbaar. Het voorstel concentreert zich op het in harmonie brengen van de rioolheffing met de afvalstoffenheffing op basis van het uitgangspunt dat de vervuiler betaalt.

3. Timing van het voorstel

Bij de afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerende-zaakbelasting heeft de regering toegezegd onderzoek te zullen doen naar uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Die toezegging heeft pas kort geleden resultaat gehad: op 24 juni 2016 is een brief naar het parlement gestuurd met bouwstenen voor een uitbreiding en hervorming van het gemeentelijk belastinggebied. De te maken keuzes worden overgelaten aan een volgend kabinet.¹⁴

Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in de consultatie aandacht gevraagd voor het verband met bredere discussies over de verruiming van het lokaal belastinggebied, lopend onderzoek naar toekomstbestendige en duurzame financiering van het waterbeheer, en aangekondigd onderzoek naar de toekomstige financiering van de openbare ruimte in verband met de totstandkoming van de Omgevingswet.¹⁵ In reactie hierop wordt in de toelichting gesteld dat de discussie over het lokaal belastinggebied niet nieuw is; het is ook niet duidelijk wanneer deze discussie zijn beslag zal krijgen. De initiatiefnemer vindt het beginsel «de vervuiler betaalt» van zo groot belang dat hij het wetsvoorstel nu indient.¹⁶

De Afdeling merkt op dat de discussie over herziening van het gemeentelijk belastinggebied inderdaad al geruime tijd loopt en dat nog geen zicht is op afronding. Dat kan een reden zijn om het verloop van die discussie niet af te wachten. Dat laat onverlet dat het voorstel in een andere richting gaat dan het streven om de gemeentelijke afwegingsruimte op het gebied van de lokale heffingen te verruimen. Het voorstel betekent immers een beperking van de mogelijkheid van het gemeentebeheer om eigen keuzes te maken.

De toelichting gaat voorts niet in op de twee onderzoeken die de VNG noemt: de onderzoeken naar de toekomstige financiering van het waterbeheer en van het beheer van de openbare ruimte.

De initiatiefnemer constateert met de Afdeling dat de Kamer in juni 2016 een brief ontvangen heeft met bouwstenen voor een mogelijke uitbreiding en hervorming van het gemeentelijk belastinggebied. De initiatiefnemer constateert dat er maar liefst een periode van ruim tien jaar zit tussen de afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerende-zaakbelasting, het onderzoek naar uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied zoals genoemd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen¹⁷ en de betreffende brief uit juni 2016. Evenzo constateert de initiatiefnemer dat tussen een eerste uitspraak van de Kamer over de onwenselijkheid van het heffen van precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven (2004, Motie De Pater-van der Meer)¹⁸ en een uitgewerkt wetsvoorstel dat het heffen van de betreffende precariobelasting onmogelijk moet maken (Wetsvoorstel afschaffing precariobelasting)¹⁹ ruim tien jaar zit.

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 32 140, nr. 28.

¹⁵ Advies van 13 september 2016, zonder kenmerk.

¹⁶ Toelichting, paragraaf 6 (Advisering en consultatie).

¹⁷ Kamerstukken II 2004/05, 30 096, nr. 3.

¹⁸ Kamerstukken II 2004/05, 29 800-B, nr. 7.

¹⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 508, nrs 1–2 e.v.

De constatering dat er een brief met bouwstenen voor een gemeentelijk belastinggebied ligt betekent geenszins dat er binnen afzienbare termijn besluitvorming, laat staan dat implementatie daarvan plaatsvindt. Het risico dat er nog vele jaren zullen verstrijken tot er daadwerkelijk een wetsvoorstel ligt voor een nieuw belastinggebied wil de indiener niet lopen. De initiatiefnemer acht het daarmee alleszins redelijk om nu heffingen ten aanzien van het riool en de afvalstoffen met elkaar in lijn te brengen indachtig het uitgangspunt de vervuiler betaalt.

De Afdeling adviseert de keuze om het voorstel op dit moment in te dienen dragend te motiveren en tevens aandacht te besteden aan de twee onderzoeken die de VNG heeft genoemd.

De verwijzing door de Afdeling naar de onderzoeken waar ook de VNG naar verwijst is een begrijpelijke. De kosten voor het waterbeheer kunnen in de toekomst substantieel toenemen door ontwikkelingen als bodemdaling, klimaatverandering en vervangingsopgaven. Een aantal van deze ontwikkelingen leidt mogelijk ook tot toenemende regionale verschillen in de kosten en lasten. Eén van de hierbij spelende zaken is afkoppeling van relatief schoon hemelwater van het afvalwater. Bij nieuwbouw is veelal sprake van afkoppeling van hemelwater via een zogenoemde «wadi» (water afvoer door infiltratie). Bij een moderne wadi worden in stedelijke gebieden straten en daken van huizen afgekoppeld van de riolering. Het hemelwater dat op deze verharde oppervlakken valt wordt via een hemelwaterriolering of over maaiveld afgevoerd naar een wadi waar het kan infiltreren in de bodem, of vertraagd kan worden afgevoerd naar oppervlaktewater. Op deze manier wordt voorkomen dat schoon water naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie gaat en wordt tevens bereikt dat het grondwater wordt aangevuld. Indien in de toekomst gestuurd gaat worden op het ook aanbrengen van een dergelijke afkoppeling bij bestaande bouw dan vraagt dit zowel iets van eigenaren als van de overheid. Zo'n afkoppeling vraagt immers meer dan het simpelweg «verleggen van de regenpijp». Het af te voeren hemelwater moet dan ook ergens heen kunnen anders verdwijnt het alsnog in het reguliere riool. Dit vraagt dan ook om publieke investeringen. En juist ten aanzien van die publieke investeringen stelt de initiatiefnemer dat deze gedragen moeten worden door alle gebruikers en niet alleen door eigenaren. Het is niet redelijk de kosten die gemaakt worden ten behoeve van adaptatie van klimaatveranderingen eenzijdig bij eigenaren neer te leggen, waardoor een deel van de burgers deze kosten niet dragen.

Gelet op de stand van zaken van de onderzoeken waar VNG en RvS naar verwijzen is het op dit moment te vroeg om een concluderende afweging te maken die zou moeten leiden tot aanpassing van het initiatiefwetsvoorstel. Tevens is niet te voorzien wanneer dit moment zich wel aandient. De indiener ziet derhalve geen reden tot andere afwegingen dan nu in het initiatiefwetsvoorstel gemaakt.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

De indiener,
Veldman