

Vergaderjaar 2015–2016

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe wijzigingen in de Gemeentewet en de Wet milieubeheer aan te brengen die nodig zijn om de gemeente te verplichten de rioolheffing en de afvalstoffenheffing te heffen, uitsluitend van de gebruiker. De overheid in Nederland zorgt voor diverse publieke voorzieningen. Zo zorgen gemeenten onder andere voor het riool en het inzamelen dan wel verwerken van huishoudelijk afval. Uiteraard zijn deze diensten niet gratis. Er worden immers kosten voor gemaakt. Wie van een publieke voorziening gebruik maakt, zoals het riool of de inzameling en verwerking van afval, moet daarvoor dan ook betalen. Dat zou althans het uitgangspunt moeten zijn. In de praktijk blijkt echter 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.

Voorts zijn er gemeenten die de kosten van deze voorzieningen (grotendeels) financieren uit de algemene middelen en derhalve niet door de opbrengsten van de specifiek daarvoor bestemde heffingen. Daarmee is het mogelijk om de kosten door middel van een lage heffing af te wentelen op bijvoorbeeld de OZB-eigenaren. Hierdoor worden deze kosten aldus niet (rechtstreeks) betaald door de gebruikers van deze voorzieningen.

Het volledig of grotendeels bij eigenaren van onroerende zaken neerleggen van de hier bedoelde heffingen acht de initiatiefnemer niet juist. Gebruikers, niet-zijnde eigenaren, moeten hun aandeel in de vervuiling betalen. Dit wetsvoorstel voorziet er dan ook in dat de gemeentelijke heffingen ten behoeve van het gebruik van een perceel ten aanzien waarvan een gemeente een zorgplicht heeft voor het afvalwater of hemelwater of een zorgplicht voor de afvalstoffen, niet afhankelijk mag worden gesteld van het eigendom van een onroerende zaak, maar uitsluitend via het gebruik maken van het perceel.

2. Aanleiding en noodzaak

In de Omgevingswet, die in 2015 door de Tweede Kamer en in 2016 door de Eerste Kamer is aanvaard, is bepaald dat de omgevingsvisie rekening houdt met het beginsel «de vervuiler betaalt» (artikel 3.3). Dit beginsel is niet alleen in de Omgevingswet neergelegd, het is ook verankerd in artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU).¹ Dat bracht de initiatiefnemer van onderhavig wetsvoorstel ertoe om bij de behandeling van de Omgevingswet een motie in te dienen die betrekking heeft op de heffingen voor het gebruik van het riool en het inzamelen en verwerken van afvalstoffen.² In deze motie, die door de Tweede Kamer is aangenomen, werd de regering gevraagd om de wet zodanig aan te passen dat een gemeentelijke belasting dan wel heffing ten behoeve van een algemene voorziening, zoals het riool of de inzameling en verwerking van afvalstoffen, niet afhankelijk mag worden gesteld van het eigendom van een aangesloten object, maar geregeld zou moeten worden via het aangesloten zijn op de voorziening, dus het gebruik van de voorziening. Met het aannemen van de motie heeft de Tweede Kamer uitgesproken dat het beginsel «de vervuiler betaalt» uit de Omgevingswet ook het leidende principe moet zijn bij heffingen die gemeenten opleggen voor algemene, publieke voorzieningen, zoals het riool en de afvalstoffen. Het ligt immers, gelet op voornoemde bepalingen van de Omgevingswet, in de rede om deze gemeentelijke heffingen die naar hun aard een relatie hebben met de fysieke leefomgeving, in overeenstemming te brengen met voornoemd beginsel.

Daar de regering de Tweede Kamer inmiddels heeft laten weten geen prioriteit te kunnen geven aan de voorbereiding van een dergelijk wetsvoorstel,³ heeft de indiener van de hiervoor bedoelde motie besloten om een initiatiefwetsvoorstel aanhangig te maken.

De initiatiefnemer constateert dat de helft van de gemeenten de heffing voor het gebruik van het riool helemaal dan wel deels legt bij eigenaren. Van de 390 gemeenten die Nederland anno 2016 telt gaat het om 193 gemeenten, hetgeen in deze gemeenten betekent dat huurders geen of slechts een gedeeltelijke bijdrage leveren aan het in standhouden van het riool. In vergelijkbare situaties betaalt een eigenaar in deze gemeenten te allen tijde meer rioolheffing dan een huurder. Daarnaast betekent dit dat in de ene gemeente een huurder belast wordt voor de rioolheffing en in de andere gemeente niet, hetgeen leidt tot een oneerlijke situatie tussen huurders.

Voorts constateert de initiatiefnemer dat alle (390) gemeenten de afvalstoffenheffing heffen van de gebruikers, echter bij sommige gemeenten is het tarief verre van kostendekkend. Voor zowel de riool- als de afvalstoffenheffing geldt dat deze heffingen maximaal 100% kostendekkend mogen zijn. Gemeenten mogen niet meer opbrengsten genereren dan de kosten van de desbetreffende voorziening met zich meebrengen. Momenteel staat het gemeenten vrij om een deel van de kosten van deze voorzieningen op andere wijze te bekostigen dan uit de opbrengst van de daarvoor specifiek bedoelde heffingen. Initiatiefnemer vindt dat deze beleidsvrijheid voor gemeenten niet aansluit bij het principe de gebruiker betaalt. Bekostiging van het riool of de verwerking

¹ Behandeld in Tweede Kamer in 2008 (Rijkswet van 10 juli 2008, houdende goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon tot stand gekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocolen en Bijlagen (Trb. 2008, 11) (Staatsblad 2008, 301)).

² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 171.

³ Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 184.

van afvalstoffen uit algemene middelen (of algemene belastingen) leidt ertoe dat degene die gebruik maakt van de voorzieningen niet rechtstreeks dan wel in het geheel niet belast wordt voor het gebruik van de voorziening.

De initiatiefnemer meent dat de gebruiker van het riool en de inzameling en verwerking van afvalstoffen daarvoor rechtstreeks moet betalen. Dat mag niet afhangen van het bezit van onroerende zaken. Iedereen moet daarvoor betalen, dus ook een huurder. Of iemand nu eigenaar van een onroerende zaak is of niet, doet niet ter zake. Degene die gebruik maakt van een perceel waarop de zorgplicht van een gemeente rust ten aanzien van een voorziening moet daarvoor betalen. Daarom stelt de initiatiefnemer voor om de Gemeentewet en de Wet milieubeheer in die zin te wijzigen, dat gemeenten verplicht zijn riool- en afvalstoffenheffing te heffen, waarbij uitsluitend geheven mag worden van de gebruiker van het perceel waarop de zorgplicht rust ten aanzien van de voorziening.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1. Het karakter van de rioolheffing

Sinds 2008 hebben gemeenten op grond van artikel 228a van de Gemeentewet de mogelijkheid om rioolheffing te heffen voor:

- de inzameling en het transport van huishoudelijk en bedrijfsafvalwater, alsmede de zuivering van huishoudelijk afvalwater.
- de inzameling van afvloeiend hemelwater en de verwerking van het ingezamelde hemelwater, alsmede het treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Voor de rioolheffing geldt een opbrengstlimiet: alleen de kosten voor de betreffende taak mogen in rekening worden gebracht, zoals geraamd in de begroting van een gemeente. Bij de invoering van de rioolheffing is er voor gekozen om gemeenten zelf een maatstaf vast te laten stellen. De gemeente is naar huidig recht vrij te bepalen of de heffing aan de eigenaar of de gebruiker wordt opgelegd.

3.2. Het karakter van de afvalstoffenheffing

De afvalstoffenheffing is samen met de wettelijke plicht huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen, geregeld in de Wet milieubeheer. Deze belasting kan de gemeente pas heffen zodra zij voldoet aan de wettelijke inzamelplicht. De afvalstoffenheffing is bedoeld om de inzameling van het huishoudelijk afval te bekostigen. De wet schrijft daarbij voor dat de heffing kan worden opgelegd aan de gebruikers van een perceel waarvoor de gemeente een inzamelplicht heeft. Daarbij spelen de feitelijke omstandigheden een belangrijke rol. Ook bepaalt de wet welke categorieën gebruikers als belastingplichtige aangemerkt worden.

Andere inhoudelijke criteria waaraan de afvalstoffenheffing moet voldoen schrijft de wet niet voor. Daarnaast zijn er enkele beperkingen die uit de aard van de afvalstoffenheffing voortvloeien. Zo bepaalt de wet dat er sprake is van een bestemmingsheffing doordat de belastingopbrengst bedoeld is om daarmee de kosten van het beheer van huishoudelijke afvalstoffen te verhalen. Net als bij de rioolheffing, geldt ook voor de afvalstoffenheffing een opbrengstlimiet: alleen de kosten voor de betreffende taak mogen in rekening worden gebracht, zoals geraamd in de begroting van een gemeente.

3.3. Voorgestelde wijzigingen

Zoals eerder toegelicht, beoogt dit wetsvoorstel te regelen dat degene die gebruiker is van een perceel waarop de gemeentelijke zorgplicht rust met betrekking tot het inzamelen en transporteren van afval- of hemelwater of gebruiker is van een perceel waarop de gemeentelijke zorgplicht rust om afvalstoffen in te zamelen en te verwerken, daarvoor ook moet betalen. Om dit wettelijk te verankeren dienen in de kern twee wijzigingen te worden doorgevoerd. Allereerst wordt voorgesteld in de wet een verplichting voor gemeenten op te nemen om de heffingen uitsluitend van de degene die gebruiker is van voornoemde percelen te heffen. Naar huidig recht geldt deze beperking al voor de afvalstoffenheffing. Het voorstel voorziet er in om dezelfde beperking in de wet op te nemen voor de rioolheffing.

In de tweede plaats wordt voorgesteld in de wet een verplichting voor gemeenten op te nemen om de kosten van het riool en de afvalinzameling en -verwerking voor ten minste 80% te dekken uit de opbrengsten van de specifiek daarvoor bestemde heffingen. De laatste wijziging impliceert dat gemeenten verplicht zijn de heffing op te leggen indien zij bedoelde kosten maken. De beperking van de gemeentelijke autonomie die dit met zich meebrengt acht de initiatiefnemer te rechtvaardigen omwille van het eerbiedigen van het beginsel dat de vervuiler dient te betalen, zoals ook is neergelegd in artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit principe is ook doorgevoerd in de Omgevingswet zoals deze is aanvaard door de Tweede en Eerste Kamer in 2015 respectievelijk 2016. Doorvoeren van dit principe in de riool- en afvalstoffenheffing is dan ook een logisch uitvloeisel van het gevolgde beleid.

4. Uitvoering en handhaving

Dit wetsvoorstel is gericht op gemeenten, nu het de bevoegdheid om de riool- en afvalstoffenheffing op te leggen wijzigt. Het wetsvoorstel dient dan ook door gemeenten te worden uitgevoerd.

Het wetsvoorstel is uitvoerbaar. Dat blijkt alleen al uit het gegeven dat er op dit moment gemeenten zijn die zonder problemen de riool- en afvalstoffenheffing (nagenoeg) kostendekkend heffen van de gebruiker. Het wetsvoorstel voert een verplichting in om de riool- en afvalstoffenheffing in ieder geval te heffen van degenen die gebruik maken van een perceel dat is aangesloten op een openbaar riool respectievelijk waarvoor de gemeente verplicht is afval in te zamelen. Daarnaast bevat het voorstel de verplichting om de totale rioolheffing of afvalstoffenheffing in ieder geval voor minimaal 80% kostendekkend te heffen op het niveau van de verordening. Ten aanzien van de mogelijkheid te heffen van gebruikers van percelen die niet aangesloten zijn op het riool, bevat het wetsvoorstel geen wijziging ten opzichte van het geldend recht, zodat er ook geen wijzigingen zijn voor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Daarvoor behoudt de gemeente beleidsvrijheid (artikel I, tweede onderdeel). Voor deze categorie gebruikers is de gebruiker niet altijd een uitgemaakte zaak. Er zijn lokale verschillen mogelijk. Bij een verplichting zou dat de uitvoerbaarheid niet ten goede komen en de gemeente met meer kosten opzadelen dan nodig is. Een verplichting acht de initiatiefnemer hier dan ook niet opportuun.

Vanwege de uitvoerbaarheid is gekozen voor het begrip «gebruiker van een perceel». Het perceelsbegrip is gelijk aan het begrip perceel in de Wet milieubeheer, zoals ook reeds momenteel wordt gehanteerd voor de afvalstoffenheffing. Gemeenten hebben voldoende informatie

voorhanden om de gebruikers van percelen te kunnen achterhalen. Voor woningen kan de gemeente daarvoor bijvoorbeeld de basisregistratie personen raadplegen. Voor een nadere toelichting over de betekenis van het begrip «perceel» zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, eerste onderdeel.

Het wetsvoorstel wijzigt niets aan de rechtsbescherming. Belastingplichtigen kunnen, zoals onder huidig recht ook al mogelijk is, op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep instellen tegen de opgelegde aanslagen. Als de gemeente dit wetsvoorstel niet naleeft kunnen belastingplichtigen dit in die procedure met succes naar voren brengen. Een verordening waarin bijvoorbeeld het beginsel dat de gebruiker betaalt niet wordt geëerbiedigd, is in strijd met dit wetsvoorstel en daarmee onverbindend op dit punt. Een daarop gebaseerde aanslag kan dan ook in rechte geen stand houden. Verwacht mag dan ook worden dat van de toetsende rol van de bestuursrechter een corrigerende werking uitgaat. Daarnaast kan deze bezwaar- en beroepsprocedure ook bijdragen aan de naleving van dit wetsvoorstel doordat het een correctiemogelijkheid biedt voor eigenaren die bijvoorbeeld ten onrechte een aanslag krijgen, terwijl zij geen gebruiker zijn.

5. Gevolgen

5.1. Financiële gevolgen voor de rijksoverheid

Er zijn geen financiële gevolgen voor de Rijksbegroting. Door de gemeenten zullen wijzigingen in de rioolheffing worden doorgevoerd, deze hebben echter geen invloed op de Rijksbegroting.

5.2. Financiële consequenties

5.2.1 Gemeenten

De verplichting om uitsluitend nog van gebruikers te heffen heeft ten aanzien van de afvalstoffenheffing voor alle (390) gemeenten geen financiële gevolgen. Daarnaast heeft deze verplichting voor de rioolheffing geen financiële gevolgen voor de helft van de gemeenten (197), omdat zij reeds een maatstaf hanteren op basis waarvan uitsluitend van de gebruiker geheven wordt. Voor de rioolheffing geldt voor de overige 193 gemeenten dat het subject aan wie de rioolheffing in rekening gebracht wordt (gedeeltelijk) dient te wijzigen. De wijziging van subject, van (deels) de eigenaar naar uitsluitend de gebruiker, zal er echter niet toe leiden dat gemeenten minder rioolheffing kunnen heffen. Gemeenten kunnen nog altijd maximaal de kosten die verbonden zijn aan de riolering dekken door rioolheffing te heffen van de gebruikers.

Om te voorkomen dat een gemeente er voor kiest dat de tarieven van andere belastingen worden verhoogd, is met de wetswijziging uitdrukkelijk beoogd dat gemeenten tenminste 80% van de kosten van het riool en het ophalen en verwerken van afval bekostigen door middel van de opbrengsten van respectievelijk de riool- en afvalstoffenheffing. Derhalve dient de kostendekkendheidsgraad op het niveau van de verordening voor deze heffingen tenminste 80% te zijn. Indien gemeenten rioolheffing heffen dienen de begrote kosten derhalve voor minimaal 80% door de begrote opbrengst van de rioolheffing te worden bekostigd.

Voor enkele (6) gemeenten zijn gevolgen verbonden aan de verplichting om de begrote kosten van het riool en het ophalen en verwerken van afval voor ten minste 80% te dekken uit de begrote opbrengsten van respectievelijk de riool- en afvalstoffenheffing. Deze gemeenten dienen de tarieven van de riool- of afvalstoffenheffing te verhogen om te voldoen aan de

minimale kostendekkendheidsgraad (80%). Omdat deze gemeenten wel al riool- en afvalstoffenheffing hebben ingevoerd zijn hier geen financiële gevolgen te verwachten, slechts verschuivingen tussen of binnen begrotingsonderdelen. Wel kan bijvoorbeeld de onroerende-zaakbelasting (hierna ook: OZB) dalen in gemeenten waar de kosten voor het riool of afvalinzameling nu deels betaald worden uit deze algemene heffing. Deze beperking leidt er dan ook niet toe dat gemeenten in totaliteit beperkt worden in hun financiële middelen.

Dit wetsvoorstel leidt uit zichzelf niet tot een hogere of lagere heffing. Als dit wel het geval is, komt dit voor uit keuzes die gemeenten zelf maken.

5.2.2 Inwoners

De koopkrachtgevolgen van de verplichting om riool- en afvalstoffenheffing te heffen en daarbij uitsluitend van de gebruiker te mogen heffen zijn niet exact te bepalen, omdat gemeenten autonoom bevoegd zijn om te bepalen welke maatstaven zij zullen hanteren en welke tarieven daarbij zullen gaan gelden. De consequenties zijn afhankelijk van de keuzes die de gemeenten autonoom zullen maken over de maatstaven die gehanteerd zullen worden. Een volledig overzicht van de consequenties is dan ook niet te maken.

Ten aanzien van de algemene uitsluiting van de heffing van eigenaren is echter wel een aantal generieke financiële gevolgen te onderscheiden, waarbij er wel van uit wordt gegaan dat de huidige tarieven voor een eigenaar van een onroerend goed gelijk zullen zijn aan de tarieven voor de gebruiker van hetzelfde onroerend goed. Bijvoorbeeld: een gemeente die nu een vastrecht van € 150,- van de eigenaar heft, zal na de wetswijziging eveneens een vastrecht van € 150,- heffen, echter dan van de gebruiker.

Een verschuiving van de heffing kan er voor zorgen dat meer aanspraak wordt gemaakt op kwijtschelding van de rioolheffing. De kosten daarvan moeten worden gedragen door de overige belastingplichtigen of vanuit de alternatieve middelen van de gemeente. De gemeenten zijn niet verplicht om kwijtschelding te verlenen en er zijn dan ook momenteel gemeenten die geen kwijtschelding verlenen voor de rioolheffing. Een verhoging van het gemiddelde tarief, als gevolg van een toename van het aantal inwoners dat recht heeft op kwijtschelding, vloeit dan ook voort uit de autonome keuzes die gemeenten maken.

Eigenwoningbezitters

Het merendeel van de eigenwoningbezitters in de 193 gemeenten, waar momenteel geheven wordt op basis van het eigendom van het onroerend goed, zal in beginsel een vergelijkbare heffing gaan betalen indien er als gebruiker van het onroerend goed wordt geheven.

Huurders (woningen)

Voor de huurders in de 193 gemeenten, waar momenteel geheven wordt op basis van het eigendom van onroerend goed, geldt dat zij niet of slechts deels direct rioolheffing betalen. De rioolheffing wordt in dezen deels of volledig geheven bij de eigenaar. Na de wetswijziging geldt dat huurders rechtstreeks belast gaan worden voor de rioolheffing. Hiermee wordt bewerkstelligd dat allen die gebruik maken van het riool ook rechtsreeks belast worden voor het gebruik. Huurders zullen dan ook geconfronteerd worden met een aanslag voor de rioolheffing.

Beoogd met deze wetswijziging is om huurders in verschillende gemeenten gelijk te belasten voor de rioolheffing. Op dit moment worden huurders in afzonderlijke gemeenten wel of niet aangeslagen voor rioolheffing. Doel van dit voorstel is ook het onderscheid tussen huurders

in verschillende gemeenten gelijk te trekken. In alle gemeenten dienen huurders (als degenen die gebruik maken van het riool) rechtstreeks te worden aangeslagen voor de rioolheffing, zodat zij, als gebruiker van een perceel, zich ervan bewust zijn dat zij van deze collectieve voorziening gebruik maken.

Huurders (niet-woningen)

Voor huurders van niet-woningen geldt evenzo dat zij niet of slechts deels direct rioolheffing betalen. De beschreven gevolgen voor huurders van woningen zijn evenzo van toepassing op de huurders van niet-woningen.

5.3. Administratieve en bestuurlijke lasten

Als gevolg van het wetsvoorstel zullen de administratieve lasten voor de verhuurders afnemen. Zij ontvangen immers als gevolg van het wetsvoorstel geen aanslag rioolheffing meer, hoeven niet te controleren of deze klopt en behoeven deze kostenpost ook niet meer te verwerken in hun financiële administratie. Met deze verschuiving van administratieve lasten van eigenaren naar allen die gebruiker zijn van een perceel wordt bereikt dat allen die gebruik maken van het riool ook tevens gelijke administratieve lasten hebben. Huurders komen dan eveneens ten aanzien van de administratieve lasten in een gelijke situatie terecht als woningeigenaren. Allen die gebruik maken van de voorziening worden dan rechtstreeks daarvoor aangeslagen en worden allen geconfronteerd met administratieve lasten.

De administratieve lasten voor gemeenten zullen eenmalig toenemen. Door gemeenten wordt op dit moment reeds per object een aanslag(regel) opgelegd. Gemeenten zullen in totaliteit dan ook niet meer aanslagen/aanslagregels op hoeven te leggen dan momenteel het geval is. Gemeenten zullen wel wijzigingen moeten doorvoeren om de huidige aanslagen gedeeltelijk te koppelen aan andere belastingplichtigen. In veel gevallen zal gelden dat de gegevens van de nieuwe belastingplichtigen reeds bij gemeenten bekend zijn ten aanzien van het opleggen van de aanslag afvalstoffenheffing. Ten aanzien van de eenmalige omzetting van hun administratie blijft de lastenstijging voor gemeenten beperkt.

6. Advisering en consultatie

De initiatiefnemer heeft het conceptinitiatiefwetsvoorstel op 1 juli 2016 voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Op 13 september 2016 heeft de VNG een reactie op het voorstel uitgebracht. Deze is als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd⁴. De VNG maakt opmerkingen over het moment waarop het wetsvoorstel wordt ingediend; lastenverschuivingen die zouden optreden; het totale lokale belastinggebied; de gemeentelijke autonomie; de problematiek van het hemelwater en financiële gevolgen van het wetsvoorstel. De VNG concludeert met name dat een aanpassing van de lokale heffingen in een breder verband moet worden geregeld.

De initiatiefnemer erkent dat er deze kabinetsperiode is gesproken over het al dan niet uitbreiden van het lokaal belastinggebied. Maar, zo merkt hij op, dat is niet voor het eerst. Gedachten over al dan niet uitbreiding van het lokaal belastinggebied zijn niet van vandaag of gisteren. Daar is niet alleen deze kabinetsperiode over gesproken, maar ook daarvoor al. De initiatiefnemer roept in herinnering de motie Van Beek⁵. De discussie is dus niet nieuw. Voorts merkt hij op, dat het thans niet vast staat hoe met

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁵ Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VII, nr. 25

het lokaal belastinggebied verder zal worden gegaan. En ook niet wanneer een eventueel nieuw lokaal belastinggebied zijn beslag zal krijgen. Daar komt bij dat de initiatiefnemer het beginsel «de vervuiler betaalt» dermate van belang vindt dat hij dit wetsvoorstel nu indient. Iedereen moet zijn aandeel in de vervuiling betalen. Een lastenverschuiving is niet het doel. Het gaat er om dat bestaande belastingen rechtvaardiger worden. De keuze om niet langer alleen van eigenaren te mogen heffen is een expliciete keuze van de initiatiefnemer, ingegeven vanuit de basisgedachte dat wie van een publieke voorziening gebruik maakt daarvoor dient te betalen. Eigenaren zijn ook vaak gebruiker van een woning en daarom gaat de initiatiefnemer ervan uit dat de lastenverschuiving beperkter is dan de VNG veronderstelt. Op de lastenverschuiving wordt in paragraaf 5.2.2 van deze memorie van toelichting ingegaan.

Het is waar dat gemeenten een verplichting opgelegd krijgen om op een bepaald onderdeel van de taken van de gemeenten belasting te heffen. Maar een feit is dat gemeenten kosten maken voor het riool en het inzamelen dan wel verwerken van huishoudelijk afval. Deze zullen moeten worden betaald. Dan is het systeem van «de vervuiler betaalt» naar de mening van de initiatiefnemer een rechtvaardig systeem. Elke vervuiler betaalt dan mee aan de te maken kosten. Voorts maakt de VNG een opmerking over de verplichting voor gemeenten om minstens 80% van de kosten te verhalen. Om onduidelijkheden te voorkomen heeft de initiatiefnemer op dit onderdeel de wetstekst aangepast. Zie daarvoor de artikelsgewijze toelichting.

Als het gaat om het hemelwater stelt de VNG dat door klimaatverandering de neerslag toeneemt en dat dit vraagt om maatregelen in de publieke ruimte. De VNG vindt het niet redelijk om de volledige rekening van deze investeringen neer te laten slaan bij de huurders. De initiatiefnemer constateert dat de conclusie van de VNG, dat de lasten volledig bij de huurders terechtkomen, onjuist is. Het initiatiefwetsvoorstel legt juist niet de volledige kosten bij één groep. Niet bij alleen de eigenaren (zoals nu in 197 gemeenten het geval is) en niet bij alleen de huurders (zoals de VNG concludeert). De lasten van de investeringen voor het opvangen van het hemel- en afvalwater worden juist bij alle gebruikers gelegd. Dat is rechtvaardig.

De initiatiefnemer merkt voorts op, dat nu al in 193 gemeenten de lasten voor het riool (hemel- en afvalwater) worden neergelegd bij de gebruikers, precies zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld.

Op de financiële gevolgen is in de memorie van toelichting ingegaan. Daarvoor verwijst de initiatiefnemer dan ook naar de desbetreffende passage in deze toelichting.

7. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Voorgesteld wordt om niet in overgangsrecht voor gemeenten te voorzien en het wetsvoorstel dus onmiddellijke werking te verlenen. De inwerkingtreding geschiedt bij koninklijk besluit. Er wordt gestreefd naar inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2018. Dat geeft gemeenten voldoende tijd om hun belastingverordeningen in overeenstemming te brengen met dit wetsvoorstel. In ieder geval zal het wetsvoorstel in werking treden op het begin van een belastingjaar. Om voorgaande redenen is geen overgangsrecht nodig.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

ARTIKEL I

Dit artikel bevat enkele wijzigingen van artikel 228a van de Gemeentewet. In dat artikel is de bevoegdheid neergelegd voor gemeenten om in de belastingverordening een heffing op te nemen ter bestrijding van de kosten verbonden aan enerzijds het riool (eerste lid, onderdeel a) en anderzijds de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater alsmede de kosten voor het treffen van grondwatermaatregelen (eerste lid, onderdeel b).

Eerste lid

Met dit lid wordt voorgesteld de gemeente te verplichten uitsluitend te heffen van degenen die gebruik maken van een perceel dat is aangesloten op een openbaar vuilwaterriool. Voor woningen geldt als gebruiker meestal degene die daarin zijn hoofdverblijf heeft. De gemeente kan daarvoor de basisregistratie persoonsgegevens raadplegen. Voor de redactie is aangesloten bij artikel 15.33 van de Wet milieubeheer, de grondslag voor de afvalstoffenheffing. Daarvoor geldt reeds dat alleen geheven kan worden van degene die feitelijk gebruik maakt van een perceel. Net als bij dat artikel, dient als gebruiker te worden aangemerkt degene die, al dan niet krachtens zakelijk of persoonlijk recht, gebruikt maakt van het perceel. Dat dient te worden beoordeeld naar de omstandigheden van het geval. Een roerende of onroerende zaak wordt als perceel aangemerkt als het naar indeling en inrichting is bestemd voor het voeren van een particuliere huishouding waar de gemeentelijke zorgplicht met betrekking tot het inzamelen van afvalwater of hemelwater op rust. Het kan hier ook gaan om een gedeelte van een roerende of onroerende zaak. Dat is ook het geval als de bewoners bepaalde voorzieningen delen die niet in de kamers aanwezig zijn. Het gaat daarbij vooral om gemeenschappelijk gebruik van een keuken. Het artikellid is imperatief geformuleerd. Dit betekent dat de gemeente verplicht is de heffing in te voeren voor gebruikers van het openbaar vuilwaterriool als de kosten bedoeld in onderdeel a en onderdeel b worden gemaakt.

Tweede lid

Met dit artikellid worden twee leden ingevoegd in artikel 228a van de Gemeentewet.

Met het eerste lid dat wordt ingevoegd wordt voorgesteld de mogelijkheid die onder huidig recht bestaat om ook te kunnen heffen van gebruikers van percelen die niet direct zijn aangesloten op het riool, maar wel profiteren van de gemeentelijke zorgplicht voor afvalwater of hemelwater, te continueren. De redactie van dit artikellid is, anders dan het eerste lid, facultatief. Daarmee wordt de gemeente de ruimte gelaten een keuze te maken om de rioolheffing voor de niet aangesloten gebruikers, al dan niet in te voeren in de belastingverordening. Aangezien deze groep van gebruikers ook profijt heeft van de zorgplicht ligt het, in lijn met dit wetsvoorstel, in de rede om ook van hen te heffen. De reden om de gemeente daartoe niet te verplichten, is er in gelegen dat het vaststellen wie deze gebruikers zijn niet in alle gevallen even eenvoudig is, bovendien zijn daarin lokale verschillen denkbaar. De zinsnede «alsmede de zuivering van huishoudelijk afvalwater» in het tweede lid, onder a (nieuw), geeft bevoegdheid de heffing in te voeren voor gebruikers van percelen waar de gemeente voor een andere oplossing heeft gekozen om het afvalwater af te voeren en te zuiveren dan aansluiten op het riool, bijvoorbeeld omdat dat ondoenlijk zou zijn.

Zoals hiervoor reeds is toegelicht, is het in het algemeen mogelijk voor gemeenten vast te stellen wie de (hoofd)gebruiker is van een perceel. Net als onder huidig recht geregeld is voor de afvalstoffenheffing in artikel 15.33, tweede lid, van de Wet milieubeheer, wordt met het tweede artikellid dat wordt ingevoegd voorgesteld de betekenis van het begrip gebruiker voor drie situaties op dezelfde wijze nader te duiden. Het betreft in de eerste plaats de mogelijkheid van de gemeente om binnen een gezamenlijk huishouden het lid aan te wijzen dat heffingsplichtig is voor of namens dat huishouden (tweede lid, onderdeel a). In de tweede plaats merkt het tweede lid, onderdeel b, degene die een deel van een perceel in gebruik geeft (bijvoorbeeld kamerverhuur) aan als gebruiker met de mogelijkheid om de betaalde rioolheffing naar rato te verhalen op degene die een deel in gebruik heeft gekregen. Tot slot geldt in de derde plaats dat bij volgtijdelijk gebruik (bijvoorbeeld toeristische verhuur) degene die het perceel ter beschikking stelt als belastingplichtige wordt aangemerkt. In dit geval is degene die het perceel in gebruik heeft gegeven ook bevoegd de heffing naar rato te verhalen aan de volgtijdig gebruiker van het perceel. Voor een verdere toelichting zij verwezen naar de memorie van toelichting bij de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de heffingsplicht voor huishoudelijke afvalstoffen bij kamerverhuur en bij volgtijdig gebruik.⁶

Derde lid

Met dit lid wordt voorgesteld de gemeenten te verplichten tot een heffing waarvan de geraamde baten van de rioolheffing ten minste tachtig procent van de geraamde kosten bedragen op het niveau van de verordening. De geraamde baten mogen niet hoger zijn dan de totale geraamde kosten op het niveau van de verordening. Dit sluit aan op de systematiek van artikel 229b Gemeentewet. Hiermee wordt voorkomen dat gemeenten de kosten verbonden aan het riool en de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater alsmede de kosten voor het treffen van grondwatermaatregelen afwentelen op andere inkomstenbronnen van de gemeente of andere belastingen, zoals bijvoorbeeld de OZB. Als er geen kosten zijn kan er ook geen sprake zijn van een heffing.

ARTIKEL II

Met dit artikel wordt voorgesteld om artikel 15.33 van de Wet milieubeheer overeenkomstig artikel I te wijzigen. In 15.33 van de Wet milieubeheer is de bevoegdheid voor gemeenten neergelegd om een heffing op te nemen in de belastingverordening ter bestrijding van de kosten van het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen. Het betreffende artikel bevat reeds de verplichting voor gemeenten om uitsluitend van de gebruiker te heffen, zodat daarvoor geen wijziging nodig is. Wel wordt, net als in artikel I voor de rioolheffing, de gemeente verplicht de heffing in te voeren indien zij bedoelde kosten maakt. Om te voorkomen dat de kosten op andere belastingen of de algemene middelen van de gemeente worden afgewenteld door een te laag tarief te heffen, wordt, net als in artikel I voor de rioolheffing, voorgesteld de gemeenten te verplichten tot een heffing waarvan de geraamde baten van de afvalstoffenheffing ten minste tachtig procent van de geraamde kosten bedragen op het niveau van de verordening. De geraamde baten mogen niet hoger zijn dan de totale geraamde kosten op het niveau van de verordening. Dit sluit aan op de systematiek van artikel 229b Gemeentewet. Hier geldt eveneens dat als er geen kosten zijn er ook geen heffing plaats kan vinden.

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 479, nr. 3, p. 3.

ARTIKEL III

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Deze wet zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hierdoor wordt tevens rekening gehouden met de toepasselijke bepalingen in de Wet raadgevend referendum.

Veldman