

Vergaderjaar 2023–2024

36 412

Wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht in verband met het versterken van de toepassing van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 november 2023

Introductie

Met veel belangstelling is kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie van Infrastructuur en Waterstaat van 10 oktober 2023 inzake bovengenoemd wetsvoorstel. Ik dank de leden van de VVD-fractie, de CDA-fractie, PvdA- en GroenLinks-fracties, Partij voor de Dieren-fractie, ChristenUnie-fractie, SGP-fractie en de BBB-fractie voor hun bijdragen. In deze nota wordt ingegaan op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen van de leden van de verschillende fracties.

Leeswijzer

In deze nota naar aanleiding van het verslag wordt de volgorde van de hoofdstukken van het verslag aangehouden. Verschillende fracties hebben over een aantal onderwerpen vergelijkbare vragen gesteld. In verband met de leesbaarheid en de omvang van deze nota naar aanleiding van het verslag is ervoor gekozen de beantwoording van gelijksoortige vragen binnen de hoofdstukken geclusterd vorm te geven en daarbij rekening te houden met de nuances in de gestelde vragen. Waar vergelijkbare vragen in een volgend hoofdstuk terugkomen, wordt verwezen naar de beantwoording in een eerder hoofdstuk. De vragen zijn cursief weergegeven en de antwoorden in gewone typografie.

1. Algemeen deel

*De leden van de **PvdA- en GroenLinks-fracties** vragen de regering in een overzichtelijk schema weer te geven welke specifieke watergerelateerde taken bij welke bestuurslaag zijn belegd en ook in een schema weer te geven welke wijzigingen hierin optreden wanneer de Omgevingswet in werking zal treden.*

Hieronder zijn op hoofdlijnen per bestuurslaag de taken en bevoegdheden ten aanzien van waterbeleid weergegeven.¹ Hierbij wordt wel aangekend dat het begrip waterbeheer breder of smaller geïnterpreteerd kan worden. Die interpretatie bepaalt de inhoud en omvang van het schema. De regering leest de vraag zo dat taken die nauw verweven zijn met het waterbeheer zoals de drinkwatervoorziening geen onderdeel van het schema uit hoeven te maken. De rioleringszorg van de gemeente is wel opgenomen, omdat dit samenhangt met de zuiveringstaak van de waterschappen en deze zuiveringstaak in dit wetsvoorstel aan de orde komt. Daarnaast is ervoor gekozen de taken en bevoegdheden algemeen te formuleren en daarmee de gevraagde overzichtelijkheid te borgen.

Overheidslaag	Watergerelateerde taken en bevoegdheden
Rijksoverheid (Minister van IenW)	– Stelt algemene rijksregels o.a. ter uitvoering van de kaderrichtlijn water¹ en de grondwaterrichtlijn² – Stelt het nationaal waterplan vast samen met de andere betrokken Minister(s) – Stelt het beheerplan voor rijkswateren vast – Beheer hoofdwatersysteem (waterkwaliteit en waterkwantiteit³). Onder beheer wordt ook begrepen bevoegd gezag t.a.v. vergunningverlening, toezicht en handhaving. Rijkswaterstaat doet het beheer van de rijkswateren voor het Rijk – Waterveiligheid (primaire waterkeringen en eventuele andere waterkeringen voor zover het beheer aan het Rijk is opgedragen) – Wateronttrekkingsactiviteiten van rijkswateren, waaronder grondwateronttrekkingen onder oppervlaktewaterlichamen in (waterkwantiteits-)beheer bij het Rijk – Vaarwegbeheer – Coördinerend beheer Noordzee
Provincies	– Gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen – Stellen regionale doelen in de regionale waterprogramma's o.a. ter uitvoering van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn – Stellen algemene regels in provinciale verordeningen o.a. ter uitvoering van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn – Grondwaterzorg: • operationeel: industriële grondwateronttrekkingen⁴ • grondwaterheffing • grondwaterkwaliteit – Vaarwegbeheer
Waterschappen	– Stellen het beheerplan voor regionale wateren vast o.a. ter uitvoering van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn – Stellen algemene regels in de keur – Watersysteembeheer (waaronder ook wordt verstaan vergunningverlening, toezicht en handhaving) voor regionale wateren: • waterkwaliteit • waterkwantiteit • waterveiligheid (primaire waterkeringen en eventuele andere waterkeringen voor zover het beheer aan het waterschap is opgedragen) • grondwaterzorg m.u.v. grote grondwateronttrekkingen die bij de provincie berusten • muskus- en beverrattenbeheer – Vaarwegbeheer indien die taak aan het waterschap is opgedragen door provincie of Rijk – Zuiveringsbeheer: zuiveren van (stedelijk) afvalwater

¹ Zie in dit verband ook Kamerstukken II 2022/23, 36350 XII, nr. 3, p. 2 en 3. Dit schema is daar een aanvulling op.

Gemeenten

- Stedelijk afvalwater: inzamelen en afvoeren in gemeentelijke riolering
- Afvloeiend hemelwater: inzamelen en afvoeren
- Stedelijk grondwater: grondwaterkwaliteit en maatregelen om nadelige gevolgen voor de grondwaterstand zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken
- In sommige gevallen waterbeheerder voor een gedeelte van een oppervlaktewaterlichaam (zoals een (jacht)haven)

¹ Richtlijn (EG) 2000/60 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327).

² Richtlijn (EG) 2006/118 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU 2006, L 372).

³ Waterkwantiteit en waterkwaliteit voor zover het gaat om de Noordzee, de Waddenzee, het IJsselmeer, de grote rivieren en een aantal kanalen.

⁴ Vergunningverlening voor een drietal grote onttrekkingen, namelijk industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m³ per jaar, de onttrekkingen voor de drinkwatervoorzieningen en de onttrekkingen voor bodemenergiesystemen.

Naast de huidige indeling van de taken voor het waterbeheer wordt gevraagd naar de verandering in de taken die optreedt door de Omgevingswet.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet vindt geen wezenlijke verschuiving plaats van deze taken en bevoegdheden tussen de bestuurslagen op het gebied van oppervlaktewater. Voor grondwater zijn er beperkte wijzigingen.⁶ De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft wel invloed op de instrumenten en gebruikte terminologie. Zo wordt de keur vervangen door een waterschapsverordening en het nationaal waterplan en beheerplan voor de rijkswateren door het nationaal waterprogramma. Bij de opstelling van het nationaal waterprogramma is overigens al op de Omgevingswet vooruit gelopen.

Hoewel de taken niet veranderen, is de context waarbinnen de taken worden uitgevoerd en daarmee ook de grootte en het belang van deze taken wel veranderd. Te denken valt aan de gevolgen van klimaatverandering (wateroverlast of juist waterschaarste). Water heeft daardoor steeds meer een ordenende functie gekregen die met de invoering van de Omgevingswet meer integraal wettelijk wordt vastgelegd. De wettelijke inbedding van de taken van de waterschappen in de ruimtelijke ordening verandert hiermee de praktische taakstelling van de waterschappen en geeft de waterschappen ook meer regelgevende bevoegdheden en beleidsruimte om deze taken in de praktijk uit te voeren. Enkele concrete voorbeelden daarvan zijn de watertoets en het projectbesluit. Daarmee kan een waterschap ook een omgevingsplan wijzigen en krijgt daarmee meer ruimte dan nu voor een ruimtelijke vertaling van waterbeheer. Ook wordt in het kader van de vraag gewezen op de afschaffing van de rijksregels voor het lozen op de regionale wateren die in het beheer zijn van de waterschappen. Via de zogenoemde bruidsschat⁷ krijgen de waterschappen de vrijheid om binnen de kaders van de kaderrichtlijn water (hierna: KRW) en de grondwaterrichtlijn de regels op dit gebied zelf nader vorm te geven. Ten slotte vloeit uit het systeem van de Omgevingswet voort dat ruimtelijke opgaven ook op een meer integrale wijze moeten worden opgepakt.

⁶ Voor sommige grote steden verschuift de bevoegdheid om grondwatersanering aan te sturen van gemeente naar provincie, om zo de grondwatertaken te concentreren op provinciaal niveau. Dit is gebeurd via de Aanvullingswet bodem (Stb. 2020, 87).

⁷ Onder de Omgevingswet wordt een aantal bevoegdheden van het Rijk bij gemeenten en waterschappen belegd. Het rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit Omgevingswet voor dat deze regels automatisch in het omgevingsplan, respectievelijk de waterschapsverordening, komen. Dit heet ook wel de «bruidsschat».

*De leden van de **PvdA- en GroenLinks-fracties** vinden het noodzakelijk dat het belastingstelsel meer gebaseerd moet worden op de beginselen «de vervuiler, de kostenveroorzaker en de profijthebbende betaalt». Deze leden vragen de regering om een reflectie op deze, voor deze leden, belangrijke uitgangspunten. Op welke wijze draagt dit voorstel bij aan het principe dat de vervuilers meer gaan betalen?*

De drie belangrijkste belastingen van waterschappen zijn: de zuiveringsheffing, de verontreinigingsheffing en de watersysteemheffing. Bij deze heffingen worden verschillende principes toegepast om deze eerlijk en uitlegbaar te laten zijn.

De zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing worden opgelegd aan degene die afvalwater afvoert respectievelijk loost. De hoogte van deze heffingen is en blijft afhankelijk van de vervuilingswaarde van het afvalwater dat wordt afgevoerd of geloosd. Dit wordt weergegeven met het aantal vervuilingseenheden. Voor zowel de zuiveringsheffing als de verontreinigingsheffing zijn deze vervuilingseenheden gebaseerd op het zuurstofverbruik dat het afvalwater veroorzaakt. Daarnaast hebben waterschappen op grond van artikel 122f, tweede lid, onderdelen b tot en met f, van de Waterschapswet voor de zuiveringsheffing de mogelijkheid om te heffen op het afvoeren van een aantal andere stoffen. Voorbeelden hiervan zijn chroom, lood, arseen en kwik. Daarmee wordt het principe «de vervuiler betaalt» reeds in belangrijke mate toegepast.

Verder biedt de in procedure zijnde wijziging van de Europese richtlijn stedelijk afvalwater⁸ zicht op verdere invulling van het principe «de vervuiler betaalt». In deze richtlijn wordt een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voorgesteld waarbij producenten van geneesmiddelen en cosmetica de kosten voor aanvullende zuivering bij rioolwaterzuiveringsinstallaties (hierna: rwzi's) moeten dragen om medicijnresten en cosmetica uit afvalwater te verwijderen. De onderhandelingen over deze richtlijn lopen nog. Naar verwachting treedt de richtlijn rond de zomer van 2024 in werking. Daarna zullen de lidstaten de richtlijn omzetten in nationale wetgeving.

Het is denkbaar dat het aantal stoffen dat belast kan worden in de toekomst wordt aangevuld. Er is in dit wetsvoorstel bewust voor gekozen om nu geen nieuwe stoffen in de heffing te betrekken. Het is namelijk van groot belang dat de nieuwe analysemethode wettelijk wordt verankerd. De waterschappen en laboratoria wachten hier al langere tijd op. In eerdere voorstellen werd aan de wijziging van de analysemethode ook steeds een andere heffingssystematiek verbonden. Hierdoor was de wijziging niet lastenneutraal. Mede daarom strandde de wijziging van de analysemethode ook steeds wegens gebrek aan draagvlak.

De kosten voor het in stand houden van het watersysteem (m.n. waterveiligheid, waterkwantiteitsbeheer en waterkwaliteit) worden gedekt door de watersysteemheffing. Deze heffing wordt over de belanghebbende categorieën verdeeld volgens deels het solidariteitsbeginsel (bedrag per ingezetene) en deels het profijtbeginsel (waarde van onroerend goed). Met dit wetsvoorstel wordt het toepassen van het profijtbeginsel versterkt door een nieuw kostentoedelingsmodel. Dit model wordt verder toegelicht bij de beantwoording van de vraag over de relatie tussen het profijtbeginsel en het nieuwe kostentoedelingsmodel onder het kopje «Versterken toepassing profijtbeginsel».

⁸ Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG 1991, L 271).

*De leden van de **PvdA- en GroenLinks-fracties** valt op dat met het voorliggende wetsvoorstel voor relatief beperkte wijzigingen wordt gekozen. Deze leden hadden zich kunnen voorstellen dat de regering grotere wijzigingen had voorgesteld. Deze leden vragen daarom of de regering kan aangeven hoe het proces om tot het voorliggende wetsvoorstel te komen heeft plaatsgevonden en welke alternatieve voorstellen die nu niet in het voorliggende wetsvoorstel terecht zijn gekomen wel door de regering zijn overwogen.*

Het huidige stelsel van waterschapsbelastingen is in 2009 in werking getreden. Al vrij snel na de invoering (2010) kwam de wens om op onderdelen aanpassingen te doen. Zo bleek dat economische waarde het profijtbeginsel niet goed uitdrukt bij de watersysteemheffing. Daarnaast was er de wens om bij de analyse ten behoeve van de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing geen vervuilende stoffen meer te gebruiken. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot diverse trajecten, waaronder die van de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (hierna: CAB). Deze trajecten zijn steeds gestrand door gebrek aan draagvlak. Belangrijkste reden dat het door de CAB in 2018 opgeleverde eindadvies⁹ niet verder is gebracht, was dat de plannen te ingrijpend waren.

Eind 2019 was er nog steeds de behoefte om iets te doen aan de knelpunten die al in 2010 waren gesignaleerd. Gezien het traject van de CAB in 2018, heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de waterschappen meegeven dat voor nieuwe voorstellen draagvlak een belangrijke voorwaarde is. De Unie van Waterschappen heeft in 2020 daarom besloten tot een beperkte opdracht om zo snel mogelijk te kunnen komen met oplossingen voor in ieder geval de belangrijkste, in 2010 gesignaleerde knelpunten.

Dit heeft geleid tot voorstellen die in december 2020 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zijn gestuurd.¹⁰ Deze voorstellen hebben, al dan niet in aangepaste vorm, een plaats gekregen in dit wetsvoorstel, dat waterschappen onder andere betere mogelijkheden biedt om het profijtbeginsel toe te passen. Andere vraagstukken in het belastingstelsel, waarvoor dit wetsvoorstel nog geen antwoord biedt, worden opgepakt na dit traject. Uit de eerdere trajecten is immers gebleken dat het doorvoeren van veranderingen in het stelsel van de waterschapsbelastingen kansrijker is als deze stap voor stap worden opgepakt. Daarom wordt ervoor gekozen nu eerst de voorgestelde oplossingen, waarvoor breed draagvlak is, vast te leggen.

*De leden van de **PvdA- en GroenLinks-fracties**vragen of de regering kan aangeven op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel waterschappen de gelegenheid geeft om steviger in te zetten op (belasting-)maatregelen om de KRW-doelstellingen te behalen. Deze leden vragen de regering hierbij ook specifiek in te gaan op de bestuurlijke vrijheid die waterschappen hebben om voor hun gebied de belastingen zo aan te passen dat de waterschappen steviger kunnen sturen op het terugdringen van waterverontreiniging en de vervuilers nadrukkelijker de rekening van hun gedrag kunnen presenteren.*

Dit wetsvoorstel biedt de waterschappen geen nieuwe mogelijkheden op het gebied van belastingmaatregelen ten behoeve van de KRW. Wel is het kabinet begin dit jaar gestart met het impulsprogramma KRW,¹¹ waarin

⁹ Commissie aanpassing belastingstelsel, *een stevige basis voor de toekomst: de nieuwe waterschapsbelastingen*, 2018.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 XII, nr. 103, bijlage I en II.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 632.

samen met de waterpartners, alles op alles wordt gezet om aan de KRW te voldoen. Daarbinnen is, naast inzet op de uitvoering van geplande maatregelen, ook aandacht voor instrumenten die waterbeheerders, waaronder de waterschappen, aanvullend kunnen inzetten ten behoeve van de KRW-opgave. Met de verontreinigingsheffing en de watersysteemheffing kunnen waterschappen voldoende opbrengsten ophalen om maatregelen te treffen ten behoeve van het KRW-impulsprogramma. Daarbij hebben de waterschappen met de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing al een belastingmaatregel in handen om vervuiling tegen te gaan.

Op het vraagstuk «diffuse verontreiniging» zal worden ingegaan bij de beantwoording onder het kopje «Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing».

2. Versterken toepassing profijtbeginzel

*De leden van de **VVD-fractie** en de leden van de **Partij voor de Dieren-fractie** hebben vragen gesteld over de lastenverschuiving binnen de categorie gebouwd. De leden van de **VVD-fractie** lezen dat de wijzigingen kunnen leiden tot een lastenverschuiving tussen de groepen van heffingplichtigen, bijvoorbeeld tussen de categorieën «woningen» en «niet-woningen». Deze leden vragen of de regering kan toelichten welke effecten (procentueel) worden verwacht voor met name de categorie «niet-woningen». In welke waterschappen zijn de effecten volgens de regering «te groot» en hoe verhoudt zich dat tot de voorspelbaarheid van de lastendruk voor ondernemers? De leden van de **Partij voor de Dieren-fractie** vragen of de aanname correct is dat er een zichtbare lastenverschuiving is van bedrijven naar burgers binnen de categorie gebouwd. Zij vragen wanneer deze lastenverzwaring richting burgers is opgetreden.*



Bron: Waarderingskamer

Bovenstaande grafiek geeft de gemiddelde WOZ-waardeontwikkeling in Nederland weer sinds de invoering van het huidige waterschapsbelastingstelsel. Tot en met 2015 geeft dit nog een wisselend beeld. Vanaf 2016 zijn woningen in Nederland gemiddeld meer waard geworden dan niet-woningen. Naar verwachting zijn woningeigenaren dan ook sinds

2016 een groter aandeel van de watersysteemheffing gaan betalen binnen de categorie gebouwd dan eigenaren van niet-woningen.¹²

Wanneer er gecorrigeerd zou worden voor ontwikkelingen in WOZ-waarde in het verleden dan zou er inderdaad sprake zijn van een lastenverschuiving. In het wetsvoorstel wordt er echter voor gekozen de huidige lastenverdeling tussen woningen en niet-woningen te bevroeren. Er is daarom geen sprake van een lastenverschuiving ten opzichte van de huidige lastenverdeling.

Onder de huidige systematiek met één tarief voor de categorie gebouwd zou juist wel een lastenverschuiving kunnen plaatsvinden. Hoe deze verschuiving eruit zou zien is afhankelijk van marktontwikkelingen bij woningen en niet-woningen. Het verschil tussen wel of geen tariefdifferentiatie binnen de categorie gebouwd valt vanwege de afhankelijkheid van toekomstige marktontwikkelingen niet weer te geven.

De tariefdifferentiatie binnen de categorie gebouwd leidt er dus toe dat wanneer de kosten voor een waterschap toenemen, de lasten voor woningen en niet-woningen in gelijke mate toenemen. Dit komt de voorspelbaarheid voor beide categorieën ten goede. Een deel van de onzekerheden die ontstaan door marktontwikkelingen wordt hiermee immers teniet gedaan.

De hierboven beschreven werking van de tariefdifferentiatie gebouwd is op pagina 12 van de memorie van toelichting geïllustreerd met een rekenvoorbeeld (box 2). Helaas is een deel van deze box weggefallen. Voor de volledigheid wordt deze hier alsnog geheel weergegeven:

¹² Omdat er lokale verschillen zijn in WOZ-waardeontwikkeling kan dit binnen een specifiek waterschap anders uitpakken. De ontwikkeling van WOZ-waarden wordt tot nu toe nog niet bijgehouden op het niveau van waterschappen, omdat dit pas nodig is na invoering van voorliggend wetsvoorstel.

Waardeontwikkeling woningen in waterschap X
1 januari 2024- 1 januari 2025: 8%

Waardeontwikkeling niet-woningen in waterschap X
1 januari 2024- 1 januari 2025: 2%

Hieronder wordt de werking van de tariefdifferentiatie verder uitgewerkt aan de hand van twee fictieve scenario's. In scenario 1 wordt de hierboven berekende tariefdifferentiatie niet toegepast. In scenario 2 wordt deze wel toegepast.

Scenario 1: Ontwikkeling lastendruk zonder toepassing tariefdifferentiatie

Voor dit scenario zijn de basisgegevens als volgt:

	2024	2025
Watersysteemheffing gebouwd waterschap X (€)	52,2 mln.	53,8 mln.
Waarde woningen in waterschap X (€)	104,2 mld.	112,5 mld.
Waarde niet-woningen in waterschap X (€)	20,1 mld.	20,5 mld.
Tarief gebouwd (% WOZ-waarde)	0,04200%	0,04041%

Zonder de verplichting voor het waterschapsbestuur om in 2025 gebruik te maken van de tariefdifferentiatie gebouwd, zou de lastendruk zich bij de gemiddelde landelijke ontwikkeling van de waarde van de woning en het bedrijfspand als volgt ontwikkelen.

	Waarde 2024 (€)	Waarde 2025 (€)	Lasten 2024 (€)	Lasten 2025 (€)	Ontwikkeling 2024-2025 (%)	Ontwikkeling 2024-2025 (€)
Woning	290.000	313.200	84,00	87,49	4,1%	3,49
Bedrijfspand 1	2.600.000	2.652.000	753,10	740,83	-1,6%	-12,27
Bedrijfspand 2	13.000.000	13.260.000	3.765,52	3.704,17	-1,6%	-61,35

De eigenaar van de woning heeft een lastenstijging van 4% en de eigenaar van het bedrijfspand betaalt 2% minder dan het jaar daarvoor.

In bovengenoemd voorbeeld betalen woningeigenaren in 2024 $104,2 / (104,2 + 20,1) = 83,8\%$. In 2025 is dit $112,5 / (112,5 + 20,5) = 84,6\%$ geworden.

Scenario 2: Ontwikkeling lastendruk met toepassing tariefdifferentiatie

Wanneer in 2025 de tariefdifferentiatie gebouwd gebruikt wordt, dan zou het waterschapsbestuur het tarief voor bedrijfspanden voor 2025 als volgt moeten differentiëren: $1,08 / 1,02 = 1,059$. Het tarief voor niet-woningen wordt dus 5,9% hoger vastgesteld dan het tarief voor woningen. De tarieven worden dan opnieuw berekend (los van het tarief dat hierboven staat). Het tarief voor woningen wordt dan berekend door het aandeel van 2024 toe te passen. Dit betekent dat woningeigenaren 83,8% blijven betalen.

Het tarief komt dan uit op: $(53,8 \text{ mln} * 0,838) / 112,5 \text{ mld} = 0,0401\%$.

Voor niet-woningen wordt het tarief dan $0,0401 * 1,059 = 0,0424\%$.

De volgende tabel laat het effect daarvan zien.

	Waarde 2024 (€)	Waarde 2025 (€)	Lasten 2024 (€)	Lasten 2025 (€)	Ontwikkeling 2024-2025 (%)	Ontwikkeling 2024- 2025(€)
Woning	290.000	313.200	84,00	86,52	3%	2,52
Bedrijfspand 1	2.600.000	2.652.000	753,10	775,70	3%	22,59
Bedrijfspand 2	13.000.000	13.260.000	3.765,52	3.878,48	3%	112,97

In dit scenario stijgen de lasten van woningen en bedrijven met hetzelfde percentage.

*De leden van de **VVD-fractie** lezen dat, daar waar de heffing nu nog wordt gebaseerd op de WOZ-waarde (en dus op het profijt dat iemand heeft van bescherming tegen overstromingen etc.), deze in het voorstel als koppeling in feite wordt losgelaten. Het gevolg daarvan is volgens deze leden dat eigenaren van bedrijfspanden in verhouding meer watersysteemheffing gaan betalen dan eigenaren van woningen, zolang woningen harder in waarde stijgen dan bedrijfspanden. Deze leden zijn benieuwd of de regering van mening is dat het profijtbeginsel correct wordt toegepast. De leden van de **VVD-fractie** maken daarnaast uit het voorstel op dat er een onevenredige verdeling ontstaat, waarbij een grotere last wordt neergelegd bij een kleinere groep (de verhouding eigenaren van woningen ten opzichte van eigenaren van niet-woningen is 87:13).*

Economische waarde wordt deels losgelaten in de lastenverdeling binnen de categorie gebouwd. Het belang van de eigenaren is gelegen in de instandhouding van het eigendom. Daarmee is de economische waarde voor deze specifieke categorie wel een factor van belang. Er is echter gebleken dat er ook sprake is van een onredelijk effect. Bij de beoordeling van het huidige kostentoedelingsmodel bleek namelijk dat de economische waarde niet goed weergeeft hoeveel inspanningen het waterschap voor een bepaalde categorie doet. Zo zijn de waterschappen niet minder werkzaamheden gaan verrichten voor bedrijven, maar zijn bedrijven wel relatief minder gaan betalen en in veel gevallen ook in absolute zin. Het tarief daalde vanwege de toegenomen woningwaarde en de WOZ-waarde van bedrijven bleef gelijk. Dit is aanleiding geweest om de huidige koppeling te herzien.

Wanneer woningen in de nieuwe situatie meer in waarde stijgen, dan wordt het tarief voor niet-woningen inderdaad hoger. De belastingaanslag voor bedrijven stijgt dan echter niet méér dan de belastingaanslag voor woningen.

*De leden van de **VVD-fractie** vinden dat het systeem ingewikkelder wordt gemaakt met deze wijziging. Zij vragen de regering om toe te lichten hoe de uitvoerbaarheid van deze aanpassing is getoetst.*

De uitvoering van deze maatregel valt uiteen in twee onderdelen: het vaststellen van de tarieven en het maken van het onderscheid tussen woningen en niet-woningen in het opleggen van de belastingen.

Over beide aspecten is overleg geweest met de Unie van Waterschappen. Uit dit overleg kwam naar voren dat de waterschappen het berekenen van de tarieven op basis van cijfers van de Waarderingskamer uitvoerbaar achten. De Unie van Waterschappen zal met een handreiking komen om de waterschappen te ondersteunen bij het toepassen van deze tariefdifferentiatie.

Het uitvoeren van de belastingheffing zelf is betrekkelijk eenvoudig in te richten. Waterschappen kunnen voor het onderscheid tussen woningen en niet-woningen immers gebruik maken van de gegevens die de gemeente al beschikbaar heeft. Veel waterschappen werken voor de belastingen samen met gemeenten in één uitvoeringsorganisatie waardoor men ook bekend is met het gebruik van twee verschillende tarieven.

*De leden van de **VVD-fractie**, **ChristenUnie-fractie** en **SGP-fractie** vragen naar het verplichte karakter van de tariefdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen binnen de categorie gebouwd. De leden van de **VVD-fractie** willen weten of de regering bereid is deze bepaling facultatief te maken. De leden van de **PvdA- en GroenLinks-fracties***

vragen hoe de regering aankijkt tegen de inbreng van de Unie van Waterschappen over de tariefdifferentiatie gebouwd. De leden van de **ChristenUnie-fractie** willen weten of de regering heeft overwogen deze bepaling facultatief te maken. De leden van de **ChristenUnie-fractie** en **SGP-fractie** willen weten waarom niet gekozen is voor een facultatieve bepaling. De leden van de **SGP-fractie** ontvangen tevens graag een reflectie op de verhouding tot de ruimte die gemeenten hebben voor tariefdifferentiatie binnen de onroerendzaakbelasting. Waarom is niet dezelfde lijn gekozen, zo vragen deze leden.

De waterschappen krijgen met dit wetsvoorstel meer mogelijkheden om bestuurlijke keuzes te maken tussen de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuurterreinen. Wanneer er gekozen zou worden voor een facultatieve bepaling dan krijgen de waterschappen daarbovenop de bestuurlijke ruimte om binnen een categorie de lastenverdeling aan te passen. De regering acht dit niet gewenst omdat het uitgangspunt van het stelsel is dat de heffingplichtigen binnen een categorie vergelijkbaar belang hebben ongeacht de kenmerken van het gebied. Ook komt een verplichting de voorspelbaarheid van de belastingen ook ten goede.

De vergelijking met de onroerendzaakbelasting van gemeenten gaat naar de mening van de regering niet op. De onroerendzaakbelasting is namelijk een algemene belasting die niet ten goede komt aan een specifiek doel. Bij de waterschappen is de watersysteemheffing een bestemmingsheffing met als onderliggend principe het profijtbeginsel. De onroerendzaakbelasting is niet gebonden aan een dergelijk principe. Bovendien maakt deze heffing een relatief klein deel uit van de totale inkomsten van gemeenten.¹³ Gemeenten hebben hierin daarom een grotere beleidsvrijheid.

De leden van de **VVD-fractie**, **PvdA- en GroenLinks-fracties**, **SGP-fractie** en de **ChristenUnie-fractie** hebben vragen gesteld over de bestuurlijke bandbreedte die wordt voorgesteld bij de watersysteemheffing voor de categorieën ongebouwd en natuur. De leden van de **VVD-fractie** willen weten wat de gevolgen van dit stelsel zijn voor de verschillende waterschappen als deze ruimte na twee jaar van 30% wordt gewijzigd naar 25%. Zij vragen of het klopt dat enkele waterschappen kort na de invoering van het nieuwe stelsel ongewenste lastenverschuivingen moeten doorvoeren. Deze leden zijn benieuwd of de regering kan toelichten hoe waterschappen dit beschouwen vanuit hun perspectief, aangezien waterschappen als uitgangspunt hadden dat het oplossen van het probleem bij het ene waterschap niet tot een nieuw probleem bij een ander waterschap mag leiden. De **PvdA- en GroenLinks-fracties** vragen hoe de regering aankijkt tegen de inbreng van de Unie van Waterschappen over de bandbreedte tot 30% in plaats van de voorgestelde 25%. De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen de regering waarom gekozen is voor een afwijkingspercentage van 25% in de modelmatige berekening. Zij vragen toe te lichten of dit niet te ruim is, vanuit het oogpunt van voorspelbaarheid van de lasten voor eigenaren, of te krap is, vanuit het oogpunt van de waterschappen. De leden van de **SGP-fractie** horen graag waarom gekozen is voor een (structureel) percentage van 25% voor waterschapsbesturen om af te wijken van de modelmatig berekende kostenaandelen en niet voor het handhaven van het percentage van 30%, ook na de eerste twee jaar. Is de veronderstelling

¹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel: Rapport van de werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied*, (2020): «Nederlandse gemeenten zijn financieel sterk afhankelijk van het Rijk. (...) Dat komt doordat het grootste deel van hun inkomsten (meer dan 60%) uit het gemeentefonds afkomstig is. Minder dan 20% bestaat uit gemeentelijke belastingen en heffingen.»

juist dat enkele waterschappen bij een bandbreedte van 25% toch gedwongen worden om grote verschuivingen plaats te laten vinden ten opzichte van de huidige lastenverdeling, zo vragen deze leden.

De regering meent dat met een percentage van 25% een goede balans is gevonden tussen voorspelbaarheid van de belastingtarieven en de bestuurlijke ruimte voor de waterschappen. Dit percentage maakt een soepele overgang naar een nieuw kostentoedelingsmodel mogelijk, waardoor de lasten na inwerkingtreding ook voorspelbaar kunnen zijn.

De kostentoedeling voor het belastingjaar 2026 is op dit moment nog niet bekend, omdat de waterschappen deze nog uit moeten voeren. Het is daarom niet mogelijk om het financieel effect dat optreedt als gevolg van de beperking van de bestuurlijk bandbreedte exact in beeld te brengen. Met behulp van gegevens over 2023 kan hier wel een indicatie van worden gegeven.

Wanneer een bandbreedte van 25% wordt toegepast dan zijn er vijf waterschappen waarbij een lastenverschuiving plaatsvindt voor de categorie natuur, omdat de huidige kostentoedeling (anno 2023) dan buiten de bandbreedte valt. De huidige kostentoedeling van de andere categorieën (ingezetenen, gebouwd en ongebouwd) is ook bij een bandbreedte van 25% in te passen.

De tabel hieronder geeft weer wat een bestuurlijke bandbreedte van 25% betekent voor natuurterreineigenaren.

Waterschap	Indicatie tarief (€ per ha) bij bandbreedte 30%	Indicatie tarief (€ per ha) bij bandbreedte 25%	Verskil in €	Verskil in %
Aa en Maas	5,81	5,51	- 0,31	- 5,3%
Brabantse Delta	4,70	4,44	- 0,26	- 5,6%
Stichtse Rijnlanden	4,12	3.435	- 0,69	- 16,7%
Wetterskip Fryslân	6,50	6,72	+ 0,22	+ 3,3%
Zuiderzeeland	10,15	10,10	- 0,05	- 0,5%

In de tabel is te zien dat een bandbreedte van 25% in vier van de vijf waterschappen ertoe leidt dat de categorie natuur minder gaat betalen dan in 2023. Dit roept de vraag op wat dit betekent voor de andere categorieën belastingbetalers. Gebleken is dat het aandeel in de opbrengst van de categorie natuur zodanig klein is dat de lastenverzwaring bij andere categorieën minimaal is. Deze is zelfs verwaarloosbaar te noemen ten opzichte van alle andere invloeden op het tarief (zoals kosten die het waterschap maakt en het aantal belastingbetalers binnen een categorie).

Ook de lastenstijging voor de categorie natuur in het Wetterskip Fryslân uit het voorbeeld is verwaarloosbaar voor de andere categorieën, om de bovengenoemde reden.

*De leden van de **PvdA- en GroenLinks-fracties** delen de mening over het versterken van het profijtbeginsel. Zij vragen zich echter wel af of de wijze waarop dit nu gebeurt voldoende is om de vervuiler meer te kunnen belasten. Zij vragen de regering hier specifieker op in te gaan. Voor de inzichtelijkheid en begrijpelijkheid van het stelsel is het belangrijk dat er een duidelijke relatie wordt gelegd tussen hoogte van de belastingheffing en het profijt per categorie. Kan de regering nader ingaan op de wijze waarop dit wetsvoorstel volgens haar bijdraagt aan een sterkere band tussen de hoogte van de belasting en het profijt?*

Het nieuwe kostentoedelingsmodel bestaat uit twee onderdelen. Met dit wetsvoorstel wordt een rekenkundige berekening op basis van oppervlakte voorgesteld. Daarin worden gebiedskenmerken van het waterschap als uitgangspunt voor het profijt genomen en niet meer de economische waarde van een categorie. Als startpunt wordt in het voorgestelde model uitgegaan van de dichtheid van de categorieën ongebouwd en natuur. Deze worden bepaald aan de hand van het aantal hectares per 1.000 inwoners. De gedachte daarachter is dat naarmate een categorie meer oppervlakte inneemt, de werkzaamheden van het waterschap ook meer ten goede komen aan die categorie. Naarmate het aantal inwoners stijgt, neemt over het algemeen namelijk het areaal gebouwd toe ten koste van het areaal ongebouwd of natuur, waardoor het belang van de laatste twee categorieën kleiner wordt. Daarnaast worden er bestuurlijke bandbreedtes geïntroduceerd waarmee de waterschappen beter in staat worden gesteld om het profijt van een specifieke categorie tot uiting te laten komen. Dit laatste kan immers verschillen per waterschap.

Daarnaast biedt het voorstel van de tariefdifferentiatie ten behoeve van wateraanvoerprojecten de mogelijkheid om de kosten van deze voorzieningen rechtstreeks door te belasten aan diegenen die hier profijt van hebben.

*De leden van de **Partij voor de Dieren-fractie** vragen of de regering de visie deelt dat het de hoogste tijd is om het hele waterschapsbelasting-systeem aan te passen: hoe meer water je gebruikt, verbruikt en/of vervuult, hoe meer je betaalt. Zo niet, waarom niet?*

Met de toepassing van het «de vervuiler betaalt» principe en het profijtbeginsel in het belastingstelsel van de waterschappen wordt hieraan reeds in belangrijke mate invulling gegeven. Een systeemverandering acht de regering daarom niet nodig. Op onderdelen kan het huidige stelsel in de toekomst wellicht aangescherpt worden. In de beantwoording van de vragen van de PvdA- en Groenlinksfracties hierover onder het kopje «Algemeen deel» wordt daar nader op ingegaan.

*De leden van de fractie van de **Partij voor de Dieren-fractie** vragen hoe klimaatverandering en de noodzaak tot ander, en ook duurder, watermanagement zich verhoudt tot dit wetsvoorstel. Verschillende waterschappen hebben de afgelopen dagen aangegeven extra geld nodig te hebben om Nederland te kunnen beschermen tegen de stijgende zeespiegel.¹⁴ Deze leden vragen hoe de regering deze oproep ziet in het licht van de klimaatontwrichtende werking van fossiele bedrijven. Deze bedrijven hebben vaak, veelal achterhaalde, vergunningen om enorm veel schadelijke stoffen te lozen, zoals de enorme hoeveelheid kwik die Tata Steel «mag» lozen.¹⁵ Hoe is dit volgens de regering rechtvaardig beleid, zo vragen deze leden?*

De hogere kosten voor waterbeheer worden in rekening gebracht via de belastingen die de waterschappen heffen. Die hogere kosten zijn mede een gevolg van de noodzaak ons aan te passen aan klimaatverandering. Het is zaak deze kosten zoveel mogelijk te beperken. Daarvoor is naast adaptatiebeleid een ambitieus klimaatmitigatiebeleid van belang. Daar werkt het kabinet hard aan. In Nederland, in Europa en mondiaal in VN-verband. Hoe minder goed de wereld erin slaagt om succesvol klimaatmitigatiebeleid te voeren, hoe hoger de kosten van aanpassing aan

¹⁴ <https://www.ad.nl/economie/de-dijken-moeten-nog-hoger-worden-dan-gedacht-en-dat-ga-je-voelen-in-de-portemonnee~a80f83f8/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

¹⁵ <https://nos.nl/artikel/2493121-vergunningen-lozen-giftige-stoffen-van-grote-nederlandse-bedrijven-achterhaald>

de verstreckende gevolgen voor Nederland zullen zijn. Dit laten ook de KNMI»23 Klimaatscenario's van 9 oktober jl. duidelijk zien.

Het is bekend dat er een inhaalslag nodig is op het bezien van lozingsvergunningen. Dit geldt zowel voor Rijkswaterstaat als voor de waterschappen en omgevingsdiensten. In het kader van de Delta-aanpak waterkwaliteit zijn afspraken gemaakt om deze inhaalslag te realiseren. Rijkswaterstaat is sinds 2020 bezig met het bezien van de circa 200 meest prioritaire lozingsvergunningen, en indien nodig worden deze herzien. Het bezien van deze 200 vergunningen wordt naar verwachting in 2023 afgerond. Ook de andere 600 vergunningen worden bezien en indien nodig herzien (in totaal dus circa 800).

Daarnaast wordt met de Omgevingswet per 1 januari 2024 voor zeer zorgwekkende stoffen emissieregistratie verplicht voor bedrijven bij lozingen op oppervlaktewater. Het verbeterde zicht op de emissie helpt de waterschappen bij het actualiseren van de lozingsvergunningen. Gezien het belang van de vergunningen bij het verbeteren van de waterkwaliteit heeft de actualisatie van vergunningen een hoge prioriteit.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen of de kenmerken of voorwaarden waaraan waterschappen moeten voldoen om de bestuurlijke bandbreedte te kunnen verruimen tot maximaal 50%, worden vastgelegd in de genoemde algemene maatregel van bestuur (AMvB) en zo ja, of deze aan de Kamer wordt voorgehangen.*

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om de kostendelen van de categorieën ongebouwd en natuur te verhogen of verlagen met maximaal 50% per kostendeel. Deze verhoging of verlaging vindt plaats aan de hand van gebiedskenmerken. In de algemene maatregel van bestuur worden de gebiedskenmerken opgenomen. In deze maatregel zal per gebiedskenmerk een minimum en een maximum percentage worden opgenomen waarmee het kostendeel kan worden verhoogd of verlaagd. Niet elk gebiedskenmerk is voor elk waterschap van belang en ook niet in dezelfde mate. Het algemeen bestuur van het waterschap zal dus bepalen en motiveren welke gebiedskenmerken het hanteert en met welk percentage binnen de aangegeven bandbreedte.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een voorhangprocedure voor de genoemde grondslag voor de algemene maatregel van bestuur.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen de regering toe te lichten waarom gekozen is om bij een plusvoorziening instemming te eisen van tweederde van het aantal potentieel heffingsplichtigen dat heeft gereageerd op de draagvlakmeting, waarbij de helft van het totaal aantal potentieel heffingsplichtigen gereageerd moet hebben. Zij vragen de regering deze drempelwaarden toe te lichten en vragen waarom niet gekozen is voor een reguliere meerderheid. Tevens vragen deze leden de regering hoe de omvang van de groep potentieel heffingsplichtigen bepaald wordt en of personen of bedrijven de mogelijkheid hebben hiertegen bezwaar aan te tekenen of kunnen kiezen voor een «opt-out».*

In het wetsvoorstel dat is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) was uitgegaan van een meerderheid van de ingekomen reacties als drempelwaarde voor het invoeren van een plusvoorziening. In haar advies wijst de Afdeling erop dat de uitkomst van de voorgestelde lichte draagvlakmeting mogelijk niet representatief is. Daarbij vraagt de Afdeling zich af waarom niet is gekozen voor dezelfde wettelijke waarborgen als bij de draagvlakmeting van de Wet op de bedrijveninvesteringszones (hierna: Wet BIZ).

Dit heeft ertoe geleid dat de regering het voorstel op dit punt heeft heroverwogen en hogere drempelwaarden heeft ingesteld. De regering voelt zich hierin gesteund door hetgeen hierover opgemerkt is in de evaluatie van de Wet BIZ: «...dat de draagvlakeisen weliswaar zwaar zijn, maar nodig. Het opleggen van een verplichte heffing is immers een zeer zwaar middel». ¹⁶

3. Bijdrage aan klimaatadaptatie

*De leden van de **PvdA- en GroenLinks-fracties** vragen de regering om nader in te gaan op de vraag of het voorliggende wetsvoorstel voldoende mogelijkheden aan de waterschappen geeft om klimaatadaptief gedrag te stimuleren. De regering spreekt in de memorie van toelichting onder paragraaf 4 over «andere maatregelen». Welke andere maatregelen ziet de regering hier precies? Kan de regering hierbij ook de recente klimaatscenario's van het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) specifiek betrekken?*

Met dit wetsvoorstel kunnen waterschappen meer doen dan alleen een subsidie verstrekken. Zij krijgen de zekerheid dat met de opbrengsten van de zuiveringsheffing ook een bijdrage geleverd mag worden aan diverse grote projecten van andere partijen, zoals gemeenten. Voorbeelden van grote projecten zijn een parkeergarage in Rotterdam en een speelplein in Tiel. Naast hun gebruikelijke functie dienen deze objecten ook als reservoir om hemelwater op te vangen.

In het klimaatadaptatiebeleid worden de nieuwe KNMI-²³ Klimaatscenario's geïntegreerd. De uitgangspunten van de klimaatstresstest¹⁷ worden bijvoorbeeld hierop aangepast. Ook bij de landelijke maatlat voor een klimaatadaptieve en groene gebouwde omgeving is dit al gedaan door als uitgangspunt een 1:100 bui te nemen. Nieuwe inzichten in de toekomst kunnen leiden tot verdere bijstelling.

*De leden van de **Partij voor de Dieren-fractie** vragen of de maatregelen in dit wetsvoorstel waarmee de waterschappen kunnen bijdragen aan het verminderen van de hoeveelheid hemelwater die terecht komt in zuiveringsinstallaties of de riolering genoeg zijn en of dit niet een druppel op een gloeiende plaat is. Deze leden vragen zich af of de adviserende rol die waterschappen nu al hebben bij onder andere nieuwbouwprojecten niet verankerd kan worden met een verplichte watertoets, zoals ook volgt uit adviezen waaronder het advies «Goed water goed geregeld» van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). Het lijkt deze leden logisch om dat in deze wetswijziging, evenals met de benodigde wijzigingen van het Bouwbesluit, te regelen. Zij vragen of de regering deze visie deelt? Zo niet, kan de regering uiteenzetten waarom niet?*

Terecht geven de leden van de Partij voor de Dieren-fractie aan dat het goed is om te kijken naar de huidige watertoets. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal een bredere en steviger versie van de watertoets gelden, opgenomen in paragraaf 5.1.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Hierin wordt het wegen van waterbelangen verplicht. Verder wordt gewezen op de brief die op 25 november 2022 naar de Kamer is gestuurd en waarin is aangegeven dat, om de doorwerking van

¹⁶ Berenschot, *Evaluatie Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ)*, 2012.

¹⁷ In een klimaatstresstest wordt geïdentificeerd wat de mogelijke kwetsbaarheden zijn binnen een gebied. Er wordt daarvoor een test gedaan voor de vier klimaatthema's: wateroverlast, hitte, droogte en overstroming. Zie voor meer informatie: klimaatadaptatienederland.nl

«water en bodem sturend» verder te borgen, samen met de waterschappen gewerkt wordt aan een verbeterde watertoets.¹⁸

Op dit moment verkennen de Ministeries van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de mogelijkheden voor juridische borging van de landelijke maatlat voor een klimaatadaptieve en groene gebouwde omgeving; deze verkenning is begin 2024 gereed. Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar de brief die op 23 maart 2023 naar de Kamer is gestuurd.¹⁹

*Bij de leden van de **Partij voor de Dieren-fractie** rijst ook de vraag of de waterschappen de juiste plek zijn om deze taak onder te brengen of is het Rijk aan zet? Weten bijvoorbeeld burgerinitiatieven waterschappen goed genoeg te vinden? Kan de regering hier op reflecteren? Hoe gaan de Rijksoverheid, waterschappen, provincies en gemeentes er voor zorgen dat er geen doolhof aan regelgeving ontstaat en dat burgers bij het juiste loket terecht kunnen voor een subsidieaanvraag?*

In de meeste gevallen wordt door gemeenten en waterschappen samengewerkt en worden de burgers via de lokale (gemeentelijke) kanalen betrokken. Zij weten daarom vooral de gemeente als ingang te vinden. In enkele gevallen (bijvoorbeeld bij het hoogheemraadschap van Rijnland) kunnen burgers met hun initiatief voor bijvoorbeeld het ontsteden van tuinen rechtstreeks bij het waterschap terecht.

*De leden van de **BBB-fractie** lezen in het wetsvoorstel over onder andere de twee volgende zaken: het beperken van afvoer van hemelwater op een zuiverings-technisch werk of een riolering, en een kostentoedeling waarin gebiedskenmerken van het waterschap als uitgangspunt voor het profijt binnen het profijtbeginsel worden genomen. Beide ideeën worden door deze leden als waardevol beschouwd, maar naast elkaar gelegd brengt dit ook een zekere zin van oneerlijkheid met zich mee zoals het nu is verwoord, zo stellen deze leden. In dit voorstel komt naar voren dat burgers en boeren in landelijke gebieden met veel natuurbeheer meer zullen moeten betalen aan waterschapsbelasting dan burgers uit de steden. Deze leden vragen zich af of de hoeveelheid bestrating in een tuin opnieuw beoordeeld kan worden naar aanleiding van het voorstel om hemelwater niet meer af te voeren en zo ja, wordt dit dan ook ingesteld als nieuwe norm en bovenal gehandhaafd?*

Er is bezien of burgers en boeren in landelijk gebied met veel natuur inderdaad meer waterschapsbelasting betalen dan burgers uit steden. Hiervoor is gekeken naar het waterschap dat relatief gezien de meeste natuurterreinen heeft.²⁰ Dit was in 2022 het waterschap Zuiderzeeland. Dit waterschap heeft 285 ha natuurterrein per 1.000 inwoners. Dit is ruim vijf keer zoveel als het landelijk gemiddelde (54 ha/1.000 inw.). Huishoudens gaan naar verwachting in dit waterschap inderdaad meer watersysteemheffing betalen dan het gemiddelde: € 210,- in Zuiderzeeland, terwijl het landelijk gemiddelde € 183,- is. De belastingen in dit waterschap zijn nu overigens ook al iets hoger dan gemiddeld. Zuiderzeeland is echter niet het duurste waterschap. Zes waterschappen zijn duurder terwijl zij fors minder natuurterrein hebben (25–94 ha/1.000 inwoners).

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592.

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1195.

²⁰ Hierbij dient opgemerkt te worden dat er is gerekend met een landelijk gemiddelde WOZ-waarde en in alle gevallen cijfers uit 2022. Lokale verschillen in WOZ-waarden en de keuzes die het waterschap maakt binnen de bandbreedte kunnen een veel genuanceerder beeld geven.

Er is ook gekeken naar de mogelijke belastingaanslag voor agrariërs in waterschap Zuiderzeeland. Ook hier geldt dat de aanslag naar verwachting iets bovengemiddeld kan zijn. Het landelijk gemiddelde voor een agrarisch bedrijf is berekend op € 4.345,-. In Zuiderzeeland is het gemiddelde berekend op € 4.423,-. Naar verwachting moeten agrariërs de meeste waterschapsbelasting betalen in de waterschappen Delfland en Amstel, Gooi en Vecht. Het relatieve oppervlak aan natuurterrein is in deze waterschappen het kleinste (respectievelijk 3 en 5 ha/ 1.000 inw.). In deze waterschappen betalen overigens ook de andere categorieën meer dan het landelijk gemiddelde. De oorzaak voor de hogere aanslagen ligt daarom naar alle waarschijnlijkheid in de hogere kosten die de waterschappen moeten maken voor het waterbeheer en niet in de hoeveelheid natuurterreinen binnen het waterschap.

Er is tevens gekeken naar wat het zou betekenen wanneer er in de toekomst meer natuurterreinen bij komen. Daarbij is het effect berekend van het omzetten van 1.000 ha landbouwgrond in 1.000 ha natuur. Met gebruikmaking van de gegevens over 2023 en berekeningen met het nieuwe kostentoedelingsmodel is hiervan het volgende indicatieve beeld opgesteld:

Waterschap	Indicatie verandering tarief ongebouwd (%)	Indicatie verandering tarief natuur (%)
Aa en Maas	0,2%	0,8%
Amstel, Gooi en Vecht	0,3%	1,5%
Brabantse Delta	0,2%	0,6%
De Dommel	0,2%	0,4%
De Stichtse Rijnlanden	0,3%	1,6%
Delfland	0,3%	5,7%
Drents Overijsselse Delta	0,1%	0,3%
Fryslân	0,1%	0,4%
Hollands Noorderkwartier	0,2%	0,7%
Hollandse Delta	0,3%	1,4%
Hunze en Aa's	0,2%	0,6%
Limburg	0,2%	0,4%
Noorderzijlvest	0,2%	1,0%
Rijn en IJssel	0,2%	0,6%
Rijnland	0,3%	0,9%
Rivierenland	0,2%	0,6%
Scheldestromen	0,2%	0,7%
Schieland en de Krimpenerwaard	0,7%	5,9%
Vallei en Veluwe	0,2%	0,2%
Vechtstromen	0,2%	0,5%
Zuiderzeeland	0,2%	0,2%
Gewogen gemiddelde	0,2%	0,6%

Modelmatig leidt het omzetten van landbouwgrond in natuurterreinen tot een kleine stijging in het tarief voor ongebouwd. Dit effect is echter heel beperkt wanneer dit afgezet wordt tegen de reguliere tariefstijgingen en de keuzes die de waterschappen kunnen maken in de bandbreedtes bij de kostentoedeling.

Met betrekking tot de vraag over bestrating en normering kan het volgende gezegd worden. Samen met gemeenten proberen waterschappen hemelwaterafvoer op de riolering met verschillende maatregelen zoveel mogelijk te beperken. Het doel van dit voorstel is echter niet om hemelwaterafvoer in het geheel niet meer mogelijk te maken. Voorbeelden van maatregelen zijn het opvangen van regenwater in een regenton, of de aanleg van een wadi (groene laagte) waaruit het water in de bodem kan infiltreren. Hoe hier exact invulling aan gegeven wordt is een lokale verantwoordelijkheid van de gemeenten. Vanuit het Rijk wordt daarom ook geen norm gesteld voor de hoeveelheid bestrating of verhard

oppervlak. Niet overal is het weghalen van verharding en vervangen door groen wenselijk; bij hoge grondwaterstand is er bijvoorbeeld te weinig ruimte in de bodem om water op te vangen. Daarom is het aan de gemeenten en waterschappen om aan de hand van de lokale (hydrologische) omstandigheden te bepalen wat er mogelijk is.

Vanuit het Rijk wordt wel gewerkt aan het stimuleren van het vergroenen van tuinen in samenwerking met een groot aantal maatschappelijke organisaties onder de noemer «een groener Nederland begint in je eigen tuin». Hiervoor worden campagnes georganiseerd zoals de «Week van de groene tuin», het «NK Tegelwippen» en in het najaar «Plant je mee!».

Bijdrage aan de energietransitie

*De leden van de **Partij voor de Dieren-fractie** merken op dat het onderliggende wetsvoorstel kaders stelt aan de voorwaarde waaronder waterschappen hun surplus van opgewekte energie mogen leveren, maar nog geen richtlijnen bevat over waar en aan wie deze wordt geleverd. Wordt dit aan de waterschappen zelf gelaten? Wordt deze energie lokaal geleverd aan bedrijven, huishoudens, etc.? Of wordt dit op de energie-markt gebracht? Kan de regering dit toelichten?*

De regering heeft ervoor gekozen om geen voorwaarden te stellen aan het terug leveren van energie door de waterschappen. De mogelijkheden hiervoor zijn namelijk afhankelijk van de lokale omstandigheden. De waterschappen kunnen zelf het beste beoordelen hoe zij hierop in kunnen spelen.

De waterschappen zien diverse mogelijkheden om de opgewekte elektriciteit te leveren aan derden. Dit zal veelal teruglevering aan het net zijn, maar ook het leveren van energie aan bedrijven via het openbare net is een mogelijkheid. Andere mogelijkheden zijn omzetting in waterstof of opslag in batterijen. Er wordt nu onderzoek gedaan hoe waterschappen het beste kunnen omgaan met netcongestie. Op dit moment vindt er al veel afstemming plaats tussen de waterschappen en de netbeheerders.

4. Bijdrage aan een meer circulaire economie

*De leden van de **VVD-fractie** vragen of de regering kan verduidelijken wanneer sprake is van waardevol afvalwater, en worden de criteria hiervoor uniform voor alle waterschappen?*

Om te differentiëren in de zuiveringsheffing hebben waterschappen de mogelijkheid om bij verordening nadere regels te stellen (artikel 122f, derde lid, van de Waterschapswet). De wijze waarop waterschappen daar invulling aan kunnen geven wordt in dit wetsvoorstel verduidelijkt. Bij nota van wijziging, die de Kamer parallel met dit verslag ontvangt, wordt daarnaast voorgesteld dat waterschappen ook rekening kunnen houden met de concentratie van een stof in het afvalwater. Een hogere concentratie maakt het voor een waterschap aantrekkelijker om de stof terug te winnen. Binnen deze wettelijke mogelijkheden hebben waterschappen de vrijheid hier zelf verder invulling aan te geven.

Daarnaast kan het aantrekken van stromen separaat afvalwater naar de rwzi om verschillende redenen gewenst zijn:

1. de capaciteit van de rwzi wordt beter benut;
2. nuttige grondstoffen uit het afvalwater kunnen worden teruggewonnen;
3. de samenstelling van dit afvalwater heeft een gunstige invloed op de zuivering van het overige afvalwater, bijvoorbeeld door:

- a. de temperatuur, waardoor minder energie nodig is voor het zuiveringsproces; of
- b. de aanwezigheid van bepaalde stoffen, waardoor minder chemicaliën hoeven te worden toegevoegd.

Welke redenen van toepassing zijn kan verschillen per rwzi. Zo heeft niet iedere rwzi op dit moment al de mogelijkheid om fosfaat terug te winnen. De waterschappen kunnen daarom met privaatrechtelijke afspraken zelf een afweging maken of een separate afvalwaterstroom van toegevoegde waarde is.

*De leden van de **Partij voor de Dieren-fractie** vragen of er al zicht is op welke stoffen, naast fosfaat, teruggewonnen kunnen en zullen worden? Is het doel bijvoorbeeld om deze menselijke meststoffen te winnen ten behoeve van de akkerbouw?*

Van de stoffen waarvoor nu zuiveringsheffing kan worden opgelegd is fosfaat de belangrijkste stof die kan worden teruggewonnen. Fosfaat wordt teruggewonnen in de vorm van struviet, een zeer vruchtbare soort mest, of vanuit de as die na verbranding van zuiveringsslib overblijft. Dit kan inderdaad ten goede komen aan de akkerbouw.

De waterschappen winnen daarnaast ook andere stoffen terug uit het rioolwater. Daarbij gaat het niet alleen om de stoffen die genoemd zijn artikel 122f, tweede lid, onderdelen b tot en met f, van de Waterschapswet, maar om stoffen zoals cellulose uit toiletpapier. Een ander voorbeeld is de nieuwe grondstof Kaumera die gebruikt kan worden als lijm- en bindmiddel of als waterafstotende coating in de land- en tuinbouw.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen de regering toe te lichten hoe gewaarborgd is dat de privaatrechtelijke prijsafspraken enkel gelden voor de separate afvalwaterstroom en hoe wordt voorkomen dat dit toegepast wordt op afvalwater uit het openbaar vuilwaterriool.*

In dit wetsvoorstel is opgenomen dat afvalwater dat via het openbaar vuilwaterriool op een rwzi wordt afgevoerd, of stedelijk afvalwater dat wordt afgevoerd op een systeem als bedoeld in artikel 10.33, tweede lid, van de Wet milieubeheer dat wordt beheerd door of namens het waterschap (bijvoorbeeld een systeem voor de individuele behandeling van afvalwater (IBA)), onder de zuiveringsheffing valt. Nu de wet zelf niet aangeeft dat daarnaast privaatrechtelijke afspraken mogelijk zijn, moet worden beoordeeld of bij dergelijke afspraken een onaanvaardbare doorkruising van deze publiekrechtelijke regeling plaatsvindt.²¹ Om te beoordelen of sprake is van een onaanvaardbare doorkruising, moet worden gekeken naar de inhoud en strekking van de regeling, de wijze waarop en de mate waarin in het kader van die regeling de belangen van burgers beschermd zijn en of de overheid door gebruikmaking van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken. Het zuiveren van stedelijk afvalwater dat via het openbaar vuilwaterriool op een rwzi wordt gebracht, valt onder de zuiveringstaak. Het zuiveren hiervan kan met de zuiveringsheffing worden bekostigd. Er is dus een publiekrechtelijke regeling zowel qua taak als qua bekostiging. Naar de mening van de regering kan in zijn algemeenheid een vergelijkbaar resultaat worden bereikt met de publiekrechtelijke regeling.²² Het gebruik van de privaatrechtelijke weg zou daarmee een

²¹ HR 26 januari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965 (Staat/Windmill).

²² Zie in dit verband ook Van den Bosch & Partners, *Onderzoek uitwerken opties maatwerkaanpak en (fiscaal-)juridische consequenties*, 2016, p 25/ 26.

onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke regeling betekenen.

Nu het zuiveren van afvalwater afkomstig van separate afvalwaterstromen niet onder de taak van de waterschappen valt, zijn waterschappen hier vrij om afspraken te maken. Omwille van de duidelijkheid is dit ook expliciet opgenomen in dit wetsvoorstel (artikel I, onderdeel K, onder 2). Doordat beide stromen ook goed fysiek gescheiden zijn, kan hierover geen onduidelijkheid ontstaan bij een waterschap.

5. Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigings-heffing

*De leden van de **PvdA- en GroenLinks-fracties** vragen of de regering kan aangeven op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel bijdraagt aan het behalen van de KRW-doelen in het kader van diffuse verontreiniging. Om deze verontreiniging tegen te gaan moeten waterschappen vaak hoge kosten maken. Op welke wijze kunnen de waterschappen via het voorliggende gewijzigde belastingstelsel actiever, dan nu het geval is, inzetten op de aanpak van deze verontreinigingen?*

Hierboven is in de beantwoording van de vraag van deze fracties over de beperkte omvang van dit wetsvoorstel aangegeven dat dit een bewuste keuze is. Zo kunnen de voorstellen die nu in het wetsvoorstel zijn opgenomen worden vastgelegd. Om die reden is er bewust voor gekozen om in dit wetsvoorstel de aanpak van diffuse verontreiniging niet mee te nemen. Dit is namelijk een complex vraagstuk. Het is uitvoeringstechnisch bijzonder lastig om bij een heffing op diffuse lozingen een prikkel in te bouwen om minder te verontreinigen. Voor een dergelijke heffing is het immers noodzakelijk om te kunnen bepalen wie voor welke verontreiniging verantwoordelijk is. Na het huidige wetgevingstraject zal dit vraagstuk opnieuw worden bezien.

6. Verhouding tot hoger recht

*De leden van de **CDA-fractie** zijn benieuwd naar hoe in Europese lidstaten het profijtbeginsel is geregeld. Deze leden vernemen graag of er in andere lidstaten «best practices» en «lessons learned» zijn, die ook toepasbaar zijn in Nederland. Ook zien deze leden graag een overzicht van relevante Europese wet- en regelgeving op het gebied van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing.*

Het toepassen van het profijtbeginsel komt tot uitdrukking in artikel 9 van de KRW. Hierin staat omschreven dat lidstaten rekening moeten houden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen. In artikel 9 van de KRW staat het als volgt vermeld:

- dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten, en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van deze richtlijn;
- dat de diverse watergebruikssectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten, die gebaseerd is op de economische analyse uitgevoerd volgens bijlage III en rekening houdt met het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Met de waterschapsbelastingen worden de kosten van waterdiensten teruggewonnen volgens het onderscheid dat hierboven wordt beschreven. Daarbij wordt ook het beginsel de vervuiler betaalt toegepast.

In 2023 heeft de OESO samen met de Europese Commissie een reeks workshops georganiseerd over verschillende aspecten van waterprijs-beleid: kostenterugwinning, toepassing van het vervuiler betaalt principe, waterschaarste, en water investeringsplanning en financiering. Dit heeft geleid tot een rapport met presentaties die kunnen worden gezien als best practices.²³

De bevindingen in dit rapport zullen meegenomen worden in het vervolgtraject dat na de voorliggende wetswijziging wordt ingezet.

7. Financiële gevolgen

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** lezen dat de waterschappen hebben aangegeven zo min mogelijk schoksgewijze lastenverschuivingen te willen. Deze leden vragen de regering welke concrete afspraken hierover gemaakt zijn.*

Hierover zijn geen concrete afspraken gemaakt met de waterschappen, omdat dit raakt aan de autonome bevoegdheid van de waterschappen. De wettelijk vastgelegde bestuurlijke bandbreedte van 25% kadert dit ook voldoende in. De regering heeft er vertrouwen in dat de algemene besturen van de waterschappen hierbinnen een zorgvuldige afweging zullen maken.

*De leden van de **BBB-fractie** vragen wat de invloed van de wetswijziging en verandering in de belastingheffing is op de binnen te komen belasting. Welke groepen binnen de maatschappij of binnen het bedrijfsleven kunnen de meeste verandering, zowel positief als negatief, ervaren?*

Deze wetswijziging heeft alleen invloed op de wijze waarop de kosten verdeeld worden tussen de verschillende categorieën belastingbetalers. De totale hoogte van de opbrengst verandert hierdoor niet. Hoe groot de verandering zal zijn is vooral afhankelijk van de keuzes van de waterschapsbesturen. Voor alle categorieën geldt dat zij zowel meer als minder kunnen gaan betalen. De grootste verschillen tussen de laagst mogelijke en hoogst mogelijke belastingaanslagen doen zich voor bij de eigenaren van natuurterreinen en ongebouwde gronden (o.a. agrarisch en infrastructuur).

8. Evaluatie en monitoring

*De leden van de **PvdA- en GroenLinks-fracties** vragen of de regering van mening is dat het nieuwe stelsel helder en uitlegbaar is voor inwoners? En op welke wijze kunnen regering en waterschappen de uitlegbaarheid nog verder vergroten?*

Naar aanleiding van dit wetsvoorstel zullen de waterschappen nog meer dan anders in contact treden met burgers en bedrijven om toe te lichten waarvoor de waterschapsbelastingen dienen en hoe deze tot stand komen. Daarnaast biedt een eventuele verruiming van de bestuurlijke bandbreedtes bij algemene maatregel van bestuur de mogelijkheid om de belastingen nog beter toe te snijden op de lokale omstandigheden. Ook dit zal de uitlegbaarheid vergroten.

²³ OECD, *Implementing Water Economics in the EU Water Framework Directive*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, 2023 <https://doi.org/10.1787/d6abda81-en>.

9. Inwerkingtreding

*De leden van de **PvdA- en GroenLinks-fracties**vragen of de regering kan aangeven wat volgens haar het gewenste tijdpad is voor de inwerkingtreding? Wat is volgens de regering de uiterste datum dat dit wetsvoorstel in het Staatsblad staat zodat de wet op een zorgvuldige wijze per 1 januari 2025 in werking kan treden?*

De Unie van Waterschappen geeft aan dat de tijd die waterschappen hebben voor een zorgvuldige voorbereiding en uitvoering van de voorgestelde maatregelen gaandeweg steeds korter is geworden. Dit heeft diverse oorzaken. Om een zorgvuldige voorbereiding mogelijk te maken gaat de regering nu uit van inwerkingtreding op 1 januari 2026. Het publiceren van het wetsvoorstel in het Staatsblad per juni 2025 zou een wenselijke streefdatum zijn om waterschappen voldoende tijd te geven voor deze zorgvuldige voorbereiding.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers