

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. 5

VERSLAG
Vastgesteld 10 oktober 2023

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Algemeen deel	2
Versterken toepassing profijtbeginsel	3
Bijdrage aan klimaatadaptatie	5
Bijdrage aan de energietransitie	6
Bijdrage aan een meer circulaire economie	7
Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing	7
Verhouding tot hoger recht	7
Financiële gevolgen	7
Evaluatie en monitoring	8
Inwerkingtreding	8

Inleiding

De leden van de VVD-fractie danken de regering voor het toezenden van het wetsvoorstel met wijzingen van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht in verband met de toepassing van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten (hierna: het

wetsvoorstel). Deze leden hebben hiervan kennisgenomen en hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Over het voorliggende wetsvoorstel hebben deze leden nog een aantal vragen die zij graag aan de regering voorleggen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben hier nog vragen en opmerkingen over.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

Algemeen deel

Allereerst merken de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties op dat het waterbeleid en de bekostiging hiervan over verschillende bestuurslagen is verspreid. Naast de waterschappen hebben ook de rijksoverheid, de provincies en de gemeenten taken op het vlak van waterbeheer. Kan de regering in een overzichtelijk schema weergeven welke specifieke water gerelateerde taken bij welke bestuurslaag zijn belegd en ook in een schema weergeven welke wijzigingen hierin optreden wanneer de Omgevingswet in werking zal treden?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties zijn van mening dat een integrale herziening van het belastingstelsel van de waterschappen noodzakelijk is om dit stelsel toekomstbestendig te maken. Wat deze leden betreft is het noodzakelijk dat het belastingstelsel meer gebaseerd moet worden op de beginselen «de vervuiler, de kostenveroorzaker en de profijthebbende betaalt». Wanneer het stelsel op deze uitgangspunten wordt gebaseerd, dan wordt het stelsel zo eerlijk mogelijk en zal het stelsel ook beter uitlegbaar worden. Graag vernemen deze leden een reflectie van de regering op deze voor deze leden belangrijke uitgangspunten. Op welke wijze draagt dit voorstel bij aan het principe dat de vervuilers meer gaan betalen?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties delen het standpunt van de regering dat door klimaatverandering en de gevolgen hiervan het noodzakelijk is om het waterbeheer in Nederland te versterken en daarom ook het stelsel van de waterschapsbelastingen te vernieuwen. In het licht hiervan en ook in het licht van de eerder door deze leden genoemde uitgangspunten voor een goed stelsel van waterschapsbelastingen valt het hen op dat de regering met het voorliggende wetsvoorstel voor relatief beperkte wijzigingen kiest. Deze leden hadden zich kunnen voorstellen dat de regering grotere wijzigingen had voorgesteld. Kan de regering daarom 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?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties constateren dat er naast klimaatverandering en het behalen van de doelstellingen van het Parijs-akkoord ook een grote opgave is om te voldoen aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). De waterkwaliteit is echter in veel wateren nog verre van in orde. Kan de regering, zo vragen deze leden, 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? Kan de regering hierbij ook specifiek ingaan 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?

Versterken toepassing profijtbeginsel

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat de wijzigingen kunnen leiden tot een lastenverschuiving tussen de groepen van heffingplichtigen, bijvoorbeeld tussen de categorieën «woningen» en «niet-woningen». Kan de regering 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 VVD-fractie lezen dat, daar waar de heffing nu namelijk 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 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 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). Ook wordt het systeem ingewikkelder gemaakt met deze wijziging. Kan de regering toelichten hoe de uitvoerbaarheid van deze aanpassing is getoetst?

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel een bepaling op grond waarvan waterschappen voor woningen een ander tarief kunnen hanteren dan voor bedrijfspanden bevat, de zogenoemde «tariefdifferentiatie gebouwd». Thans moeten waterschappen voor woningeigenaren en eigenaren van bedrijfspanden hetzelfde tarief gebruiken. In het wetsvoorstel is de tariefdifferentiatie vormgegeven als een verplichting, terwijl de waterschappen op dit punt een «kan-bepaling» voor ogen hebben. Dan kan elk waterschap zelf de afweging maken over het al of niet toepassen van de tariefdifferentiatie. De waterschappen hechten sterk aan deze «kan-bepaling», omdat dan elk waterschap de bestuurlijke keuzes kan maken die bij het eigen gebied passen. Is de regering bereid om een «kan-bepaling» op te nemen in het wetsvoorstel?

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het wetsvoorstel een nieuwe methode is opgenomen waarmee de waterschappen de kosten van hun watersysteemtaak verdelen over vier betalende categorieën. Deze nieuwe methode gaat ervan uit dat de kosten op basis van gebiedskenmerken worden verdeeld. De methode geeft de waterschapsbesturen meer

mogelijkheden om de kostenaandelen van de vier betalende categorieën te verfijnen en af te stemmen op de specifieke kenmerken van het gebied en de taakuitoefening. Zo kan de heffing op de maat van het individuele waterschap en zijn gebied toegesneden worden. De omvang van de bestuurlijke ruimte is nodig om te voorkomen dat de invoering van de nieuwe methode tot gedwongen, ongewenste lastenverschuivingen leidt. Om ongewenste lastenverschuivingen te voorkomen moet de omvang van de bandbreedtes van de kostenaandelen van twee betalende categorieën (eigenaren van ongebouwde grond en van natuurterreinen) ongeveer 30% bedragen. Het wetsvoorstel beperkt deze ruimte na twee jaar tot 25%. Kan de regering toelichten wat de gevolgen van dit stelsel zijn voor de verschillende waterschappen? Klopt het 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 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. Kan de regering hier specifiek op ingaan? En kan de regering, zo vragen deze leden, ook aangeven hoe zij aankijkt tegen de inbreng van de Unie van Waterschappen over de tariefdifferentiatie gebouwd en over de bandbreedte tot 30% in plaats van de voorgestelde 25%?

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?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie missen in de basis één belangrijk element in dit hoofdstuk: water is een gemeenschappelijk goed en de basis waar we onze samenleving op moeten bouwen. Dit vereist ook een ander soort denken over hoe we heffingen in ons waterstelsel organiseren.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat het de hoogste tijd is om het hele waterschapsbelastingstelsel aan te passen: hoe meer water je gebruikt, verbruikt en/of vervuult, hoe meer je betaalt. Deelt de regering deze visie? Zo niet, waarom niet? Deze leden zijn van mening dat dit rechtvaardiger en effectiever is. Industriële- en agrarische bedrijven onttrekken veel grondwater en vervuilen het water en het milieu met lozingen. De bijdrage aan het schoonhouden van ons gezamenlijke water staat volgens deze leden in schril contrast met de schade die deze bedrijven veroorzaken. Daarom willen deze leden de regering oproepen om met een eerlijkere belasting te komen: progressief en rechtvaardig, waarbij de vervuiler ook echt het meeste betaalt.

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.¹ Hoe ziet de regering deze oproep in het licht van de klimaatontwrichtende werking van fossiele bedrijven? Deze bedrijven hebben

¹ <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>

vaak, veelal achterhaalde, vergunningen om enorm veel schadelijke stoffen te lozen, zoals de enorme hoeveelheid kwik die Tata Steel «mag» lozen.² Hoe is dit volgens de regering rechtvaardig beleid?

Tot slot delen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie de mening dat het onwenselijk is dat er een verschuiving gaande is binnen de categorie gebouwd. Is de aanname correct dat er dus een zichtbare lastenverschuiving is van bedrijven naar burgers? Wanneer is deze lastenverzwaring richting burgers opgetreden?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering gekozen heeft om de tariefdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen verplicht op te leggen aan de waterschappen. Zij vragen of de regering heeft overwogen een «kan-bepaling» op te nemen en waarom hiervan is afgezien.

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. Deze leden 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.

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 heffingplichtigen dat heeft gereageerd op de draagvlakmeting, waarbij de helft van het totaal aantal potentieel heffingplichtigen 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 heffingplichtigen bepaald wordt en of personen of bedrijven de mogelijkheid hebben hiertegen bezwaar aan te tekenen of kunnen kiezen voor een «opt-out».

De leden van de SGP-fractie horen graag waarom de regering er niet voor gekozen heeft het voorstel voor een nieuwe kostentoedelingsmethode voor de categorie «gebouwd» facultatief te maken, zodat waterschappen de bestuurlijke vrijheid hebben om bij het gebied passende keuzes te maken. Zij ontvangen tevens graag een reflectie op de verhouding tot de ruimte die gemeenten hebben voor tariefdifferentiatie binnen de onroerendzaakbelasting. Waarom is niet eenzelfde lijn gekozen, zo vragen deze leden.

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 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.

Bijdrage aan klimaatadaptatie

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties vinden het van groot belang dat waterschappen goed kunnen anticiperen op klimaatadaptatie.

² <https://nos.nl/artikel/2493121-vergunningen-lozen-giftige-stoffen-van-grote-nederlandse-bedrijven-achterhaald>

Deze leden 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?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie erkennen de noodzaak van het terugbrengen van de hoeveelheid hemelwater wat terecht komt in de zuiveringsinstallatie. Deze leden lezen dat deze wetswijziging het mogelijk maakt dat waterschappen financieel bij kunnen dragen aan klimaatadaptieve projecten zoals het afkoppelen van parkeerterreinen, het stimuleren van groen-blauwe daken en het inzetten van regentonnen in plaats van waterafvoer in de riolering. Het principe juichen deze leden zeker toe, het is namelijk van groot belang om klimaatadaptief te werken en maatregelen te stimuleren waarmee we hemelwater beter opvangen en opslaan. Dit zijn allemaal goede ideeën en principes, maar hierbij is toch de hoofdvraag: zijn deze maatregelen genoeg en is dit niet een druppel op een gloeiende plaat? 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. Deelt de regering deze visie? Zo niet, kan zij uiteenzetten waarom niet?

Daarnaast rijst ook de vraag: zijn de waterschappen de juiste plek 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?

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 als waardevol beschouwd, maar naast elkaar gelegd brengt dit ook een zekere zin van oneerlijkheid met zich mee zoals het nu is verwoord. 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?

Bijdrage aan de energietransitie

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie juichen het streven van de waterschappen om in 2025 zelf in hun energiebehoefte te voorzien en op termijn ook klimaatneutraal te worden toe. Over de mogelijkheid van het leveren van de duurzaam opgewekte surplus energie vanuit de waterschappen hebben deze leden nog een vraag. Het onderliggende wetsvoorstel stelt kaders aan de voorwaarde waaronder waterschappen hun surplus van opgewekte energie mogen leveren, maar bevat nog geen richtlijnen 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 energiemarkt gebracht? Kan de regering dit toelichten?

Bijdrage aan een meer circulaire economie

De leden van de VVD-fractie lezen dat door de voorgestelde wijzigingen waterschappen beter kunnen inspelen op waardevol afvalwater. Hiervoor wordt ten eerste verduidelijkt dat waterschappen een korting kunnen geven op waardevol afvalwater. Ten tweede wordt voorgesteld de mogelijkheid op te nemen om voor waardevol afvalwater separate prijsafspraken mogelijk te maken. Deze twee maatregelen leveren een bijdrage aan een circulaire economie. Kan de regering verduidelijken wanneer sprake is van waardevol afvalwater, en worden de criteria hiervoor uniform voor alle waterschappen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat waterschappen een grotere bijdrage willen leveren aan het komen tot een circulaire economie. De leden vragen daarom: is er al zicht 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?

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.

Oplossen knelpunten in de zuiverings- en verontreinigingsheffing

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?

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.

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.

De leden van de BBB-fractie lezen in het wetsvoorstel over het hanteren van een nieuwe kostentoedeling en belastingheffing. De vraag die hier bij deze leden naar voren komt is als volgt: wat is de algehele invloed van de wetswijziging en verandering in de belastingheffing op de binnen te komen belasting? En welke groepen binnen de maatschappij of binnen het bedrijfsleven kunnen de meeste verandering, zowel positief als negatief, ervaren?

Evaluatie en monitoring

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties vinden het belangrijk dat voor inwoners goed inzichtelijk is hoe de maatschappelijke effecten van het waterschapswerk zich vertalen naar het belastingstelsel. Het is daarom belangrijk dat het stelsel helder en goed uitlegbaar is. Is de regering, zo vragen deze leden, van mening dat het nieuwe stelsel helder en uitlegbaar is voor inwoners? En op welke wijze kunnen regering en waterschappen de uitlegbaarheid nog verder vergroten?

Inwerkingtreding

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties lezen dat de regering voornemens is om het wetsvoorstel per 1 januari 2025 inwerking te laten treden. Deze leden steunen dit tijdpad. Kan de regering 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 voorzitter van de commissie,
T. de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Meedendorp