Toelichting op de verordening rioolheffing (algemeen)

Wettelijke basis
De verordening rioolheffing is gebaseerd op de tekst van artikel 228a van de Gemeentewet. Deze rioolheffing is een bestemmingsheffing waarmee kosten kunnen worden verhaald voor het treffen van maatregelen die de gemeente noodzakelijk acht voor het zuiveren van huishoudelijk afvalwater, voor het transporteren van afvalwater, alsmede voor het beheer van hemelwater en grondwater.
Dit betekent dat het individuele profijt van voorzieningen en diensten van de gemeente niet hoeft te worden aangetoond.
De gemeente kan de kosten verhalen die ze maakt voor het nakomen van de eerdergenoemde zorgplichten zoals opgenomen in de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken.
De voorzieningen waarvan de kosten kunnen worden verhaald sluiten aan bij de maatregelen die de gemeente in het kader van het Verbreed gemeentelijke rioleringsplan (VGRP) onderneemt. Dit kunnen maatregelen met een collectief of individueel karakter zijn. Van belang is dat de gemeente aannemelijk kan maken dat de maatregelen van belang zijn voor het nakomen van de zorgplichten.

Zorgplichten
Ook in artikel 228a van de Gemeentewet worden de verschillende zorgplichten van de gemeente op het terrein van water opgesomd. Het betreft de zorgplicht voor het transport van afvalwater, het zuiveren van het huishoudelijk afvalwater en de zorg voor het beheer van hemel- en grondwater. Het resultaat en de doelmatigheid van de maatregelen staat voorop, niet meer de wijze waarop de gemeente haar zorgplicht nakomt. De opbrengsten van de rioolheffing dienen te worden aangewend voor de nakoming van deze zorgplichten en/of daarmee verband te houden.

Begrip aansluiting
Het belastbare feit is het hebben van een directe of indirecte aansluiting op de riolering. Met het begrip aansluiting wordt echter niet hetzelfde bedoeld zoals in het verleden bij het rioolrecht. Nu de zorgplichten zijn verbreed naar het hemel- en grondwater, kunnen de kosten van de gemeentelijke voorzieningen voor deze zorgplichten met de rioolheffing worden verhaald. Deze voorzieningen liggen in het stedelijk gebied waar de gemeente het waterbeheer verzorgd of wel binnen de bouwde kom. Buiten de bebouwde kom wordt het beheer van hemel- en grondwater vooral verzorgd door het waterschap, de provincie en het rijk.

Als de gemeente de grondwaterstand wil reguleren wordt bijvoorbeeld het drainageriool aangelegd op openbaar terrein. Alle omliggende percelen profiteren van het drainageriool, omdat het grondwater van hun perceel afvloeit richting het drainageriool. In de zin van de verordening rioolheffing krijgt het profijt van deze percelen de betekenis van een indirecte aansluiting op de gemeentelijke riolering. Vanaf deze percelen wordt immers grondwater ter nadere verwerking aangeboden bij een voorziening waarvoor de gemeente kosten heeft gemaakt. Het hebben van directe aansluiting op riolering is dus geen voorwaarde. Dat er vanaf het perceel water ter nadere verwerking wordt aangeboden en dat de gemeente daar ook wat mee doet, is voldoende voor het hebben van een indirecte aansluiting.

Voor het hemelwater geldt dezelfde betekenis van het begrip indirecte aansluiting. In het geval het hemelwater landt op een (verhard) perceel en vervolgens via het trottoir en/of de openbare weg op een straatkolk van de gemeente wordt afgevoerd, is er ook sprake van een indirecte aansluiting.

De verbreding van het begrip aansluiting heeft voor het overgrote deel van de percelen geen consequenties. Deze percelen hebben sowieso al een directe aansluiting op het rioleringsstelsel.
Een kleine minderheid van de percelen gelegen binnen de bebouwde kom heeft geen aansluiting op het buizenstelsel maar biedt wel hemel- en/of grondwater ter nadere

verwerking aan bij de gemeente. Te denken valt aan garageboxen, kleine loodsen, transformatorhuisjes, hoogspanningsmasten en dergelijke. Uit doelmatigheidsoverwegingen hebben alle vijf de herindelingsgemeenten er in het verleden al voor gekozen om deze percelen niet in de heffing te betrekken. Het in de heffing betrekken van deze percelen vereist een arbeidsintensieve, individuele beoordeling om vast te stellen of er sprake is van afvoer in de bodem (infiltratie), dan wel van afvoer op de gemeentelijke riolering via andere percelen (op de straatkolk) of van afwatering op gemeentelijke sloten. Het doel van het beleid berust op doelmatigheidsoverwegingen en is niet gericht op het begunstigen van gebruikers en/of eigenaren.
Zie ook de nadere toelichting en motivering bij artikel 6, lid 6 hierna.

Artikelsgewijze toelichting

Aanhef
De aanhef van de modelverordening rioolheffing geeft aan dat de rioolheffing is gebaseerd op artikel 228a van de Gemeentewet, zowel voor de heffing wegens het hebben van een aansluiting op de gemeentelijke riolering als voor de heffing wegens het afvoeren van water.

Artikel 1 Definities
In de verordening worden verschillende termen gebruikt die een betekenis hebben voor deze verordening. De betekenis wordt in dit artikel gegeven. Deze komen uit de modelverordening rioolheffing.

Artikel 2 Aard van de belasting
Dit artikel is opgenomen om er geen misverstand over te laten bestaan dat de heffing bedoeld is om de kosten van de zorgplichten te verhalen die zijn opgesomd in artikel 228a van de Gemeentewet.

Artikel 3 Belastbaar feit en belastingplicht
De rioolheffing wordt geheven van zowel de eigenaren als de gebruikers van percelen. Een keuze voor beide heffingen wordt volledig door de jurisprudentie gesteund. Bij de keuze voor twee groepen van belastingplichtigen (de eigenaar en de gebruiker) speelt de allocatiegedachte en het kostenveroorzakingsbeginsel een rol. De eigenaar heeft belang bij de aansluiting doordat deze aansluiting de gebruikswaarde van zijn eigendom verhoogt. De gebruiker voert hemel-, grondwater af en/of loost afvalwater, zodat deze gebruik maakt van de gemeentelijke voorzieningen voor waterbeheer.

Eerste lid, onderdeel a
In onderdeel a gaat het om de belasting die wordt geheven van de genothebbende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van een perceel wegens het hebben van een aansluiting. In dit onderdeel gaat het om een perceel dat direct of indirect is aangesloten op de gemeentelijke riolering. De toevoeging direct of indirect is opgenomen om de rioolheffing te beperken tot het (stedelijk) gebied waar de gemeente voorzieningen heeft gerealiseerd en onderhoudt, gericht op de zorgplicht voor hemel-, grond- en afvalwater.

Eerste lid, onderdeel b
In onderdeel b gaat het om de belasting die wordt geheven van de gebruiker van een perceel wegens het afvoeren van water vanuit dat perceel op de gemeentelijke riolering. In dit onderdeel gaat het om een perceel van waaruit direct of indirect wordt afgevoerd op de gemeentelijke riolering. De toevoeging direct of indirect is opgenomen om de rioolheffing te beperken tot het (stedelijk) gebied waar de gemeente voorzieningen heeft gerealiseerd en onderhoudt, gericht op de zorgplicht voor hemel-, grond- en afvalwater.

Tweede lid
In het tweede lid is geregeld wie als genothebbende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht moet worden aangemerkt indien het perceel een onroerende zaak is. De vaststelling van de genothebbende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht geschiedt indien het perceel een onroerende zaak is, op grond van de basisregistratie kadaster.

Derde lid
De belasting bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt geheven van de gebruiker van het perceel. In dit lid zijn regels opgenomen om aan te geven wie als gebruiker van het perceel moet worden aangemerkt in het geval er sprake is van meerdere mogelijke belastingplichtigen. Daarbij is aansluiting gezocht bij het begrip gebruik voor de afvalstoffenheffing (artikel 15.33 lid 2 Wet milieubeer), zodat voor beide belastingen dezelfde belastingplichtige wordt aangewezen.

Artikel 4 Zelfstandige gedeelten
Eerste lid
Voorwerp van de belasting (belastingobject) is het perceel. Onder perceel wordt verstaan een roerende of een onroerende zaak. De reden voor de keuze van de term perceel is gelegen in het feit dat deze term ook wordt gebruikt in artikel 10.33 Wet milieubeheer In dit artikel wordt de opdracht aan gemeenteraad of burgemeester en wethouders gegeven voor het inzamelen en transporteren van stedelijk afvalwater bij percelen binnen de gemeente.

Tweede lid
In de meerderheid van de gevallen zal onder het begrip perceel een onroerende zaak vallen. Voor de objectafbakening van het perceel is voor onroerende zaken aangesloten bij de objectafbakening van de Wet WOZ.
Deze verordening beoogt ook roerende percelen die op de gemeentelijke riolering zijn aangesloten of profijt hebben van het gemeentelijk beheer van hemel- en grondwater in de heffing te betrekken. Voor het afbakenen van roerende zaken zijn de voorschriften opgenomen in dit tweede lid van deze verordening onder de letters b. tot en met e. Bij roerende percelen die op de gemeentelijke riolering zijn aangesloten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan caravans, woonboten en roerende zomerhuisjes
Er is geen peildatum opgenomen om het perceel af te bakenen. Dat betekent dat het perceel wordt afgebakend naar de staat van het object op het moment van het ontstaan van de belastingschuld (zie artikel 9). Dat is het begin van het belastingjaar of – voor het gebruikersdeel – het begin van de belastingplicht als dit later is. Nieuwbouwwoningen die bijvoorbeeld in het loop van het jaar gereed komen en in gebruik worden genomen, worden zo in de heffing van het gebruikersdeel betrokken.

Artikel 5. Maatstaf van heffing
De maatstaf van heffing is als volgt uitgewerkt in dit artikel:
- *Vast bedrag voor het eigenarendeel;*
- *Het gebruikersdeel voor woningen is een vast bedrag;*
- *Het gebruikersdeel voor een alleenwonende is een lager vast bedrag;*
- *Voor bedrijven is het waterverbruik bepalend voor het gebruikersdeel.*

Voor bedrijven wordt er voor de aanslagberekening van het gebruikersdeel een koppeling gelegd met de hoeveelheid afgevoerd water. Met deze verordening wordt de afgevoerde hoeveelheid water gelijkgesteld aan de toegevoerde hoeveelheid water. De toegevoerde hoeveelheid water wordt gebaseerd op overzichten van de waterleidingmaatschappij. Op grond van het 'Besluit gegevensverstrekking gemeentelijke belastingheffing' (Stb. 1995, 346) kunnen gemeenten de waterbedrijven verplichten de waterverbruik gegevens ter beschikking te stellen. De VNG heeft hierover met de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (VEWIN) een convenant gesloten. In het geval grond- of oppervlaktewater wordt opgepompt dient belastingplichtige deze toegevoerde hoeveelheid water aan te geven met een aangiftebiljet. Met het aangiftebiljet mag ook het water worden aangegeven, dat aantoonbaar in het productieproces achterblijft zodat dit op toegevoerde hoeveelheid in mindering kan worden gebracht.
Niet-woningen die bij de gemeente Land van Cuijk in de WOZ-administratie geregistreerd staan als agrarische objecten, worden om redenen van doelmatigheid ingedeeld in de klasse als bedoeld in het vierde lid onder letter a. van artikel 6. Naar agrarische objecten wordt water toegevoerd voor het telen van gewassen of voor het houden of fokken van vee. Daarmee blijft een groot deel van het water achter in het productieproces en/of komt in het grond- en oppervlaktewater terecht dat bij het waterschap in beheer is. Normaal gesproken kunnen bedrijven de aantoonbare in het productieproces achtergebleven hoeveelheid water

aangeven, zodat deze in mindering kan worden gebracht op toegevoerde hoeveelheid water. Dit is bij deze bedrijfsvoering niet mogelijk, zodat wordt aangesloten bij de hoeveelheid water waarvan wordt uitgegaan in het vierde lid onder letter a. van artikel 6.

Artikel 6 Belastingtarieven

Tarief rioolheffing eigenaren 2022 (artikel 6, lid 1)
Er zijn globaal genomen drie soorten kosten van de riolering. De kosten van aanleg en renovatie, de kosten van onderhoud en gemengde kosten. Uit de rioleringsplannen en begroting is gebleken dat iets meer dan 50% van deze kosten aan de eigenaar zijn toe te rekenen, hetgeen het hanteren van dit tarief voor de eigenaar legitimeert.

Tarief rioolheffing gebruikers woningen 2022 (artikel 6, lid 2 en 3)
Zoals bij de maatstaf van heffing is opgemerkt, wordt bij de rioolheffing van gebruikers van woningen als maatstaf van heffing het aantal leden het huishouden gehanteerd. Het tariefonderscheid wordt gemaakt tussen een- en meerspersoonshuishoudens.

Tarief rioolheffing gebruikers bedrijven 2022 (artikel 6, lid 4 en 5)
Voor bedrijven wordt er wel een koppeling gelegd tussen de aanslagberekening en de hoeveelheden afgevoerd water. Deze worden ingevoerd aan de hand van aangiftebiljetten en overzichten van de waterleidingmaatschappij. Zie de toelichting op artikel 5 hiervoor.

Doelmatigheidsbepaling uitvoering rioolheffing (artikel 6, lid 6)
Een kleine minderheid van de percelen heeft geen aansluiting op het buizenstelsel maar wordt er wel vanaf dat perceel hemel- en grondwater ter nadere verwerking aangeboden bij de gemeente. Te denken valt aan garageboxen, kleine loodsen, transformatorhuisjes, hoogspanningsmasten en dergelijke.

Uit doelmatigheidsoverwegingen hebben alle vijf de herindelingsgemeenten er in het verleden al voor gekozen om deze percelen niet in de heffing te betrekken. Het in de heffing betrekken van deze percelen vereist namelijk een arbeidsintensieve individuele beoordeling van al deze percelen om vast te stellen of er sprake is van afvoer in de bodem (infiltratie), dan wel van afvoer op de gemeentelijke riolering (de straatkolk) al dan niet via andere percelen of van afwatering op gemeentelijke sloten.
Een vergelijkbare keuze om doelmatigheidsredenen, heeft het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden onlangs bevestigd in de uitspraak van 28 april 2021 (ECLI:NL:GHARL:2021:4158). Daarbij was bij de betreffende gemeente de keuze niet opgenomen in de belastingverordening. Toch heeft de rechter geoordeeld dat er objectieve rechtsvaardigheidsgrond is voor dit beleid. Met het bepaalde in artikel 6, lid 6 van de verordening wordt invulling gegeven aan het doelmatigheidsbeleid door percelen met een WOZ-waarde van minder dan € 20.000 niet in de heffing te betrekken, zo ook voor percelen waar geen water naar wordt toegevoerd.

Enkele maanden geleden zijn er rechterlijke uitspraken gedaan over de kerkenvrijstelling bij de rioolheffing. Op grond van strijd met het gelijkheidsbeginsel, hebben rechtbanken en gerechtshoven de aanslagen van degenen die in beroep zijn gaan geheel vernietigd. Echter de Hoge Raad heeft op 6 augustus 2021 toch anders besloten. De omstandigheid dat kerken openbaar toegankelijk zijn en het algemeen belang dienen, vormt een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond voor het verschil in behandeling ten aanzien van de rioolheffing. De Hoge Raad vindt dat het gelijkheidsbeginsel niet is geschonden. Om toekomstige misverstanden en procedures te voorkomen is in deze verordening bepaald (zie artikel 6, lid 6) dat percelen, waarbij bij de bepaling van de waarde, de waarde buiten aanmerking wordt gelaten niet in de heffing worden betrokken. Voor onder meer gebouwen die bestemd zijn voor de openbare eredienst wordt conform het bepaalde in de Uitvoeringsregeling uitgezonde objecten ~~is~~ de WOZ-waarde buiten aanmerking gelaten. Ook op grond van artikel 220d, lid 1, onderdeel c van de Gemeentewet wordt voor de bepaling van de heffingsmaatstaf voor de onroerendezaakbelasting, buiten aanmerking gelaten de waarde van onder meer gebouwen die bestemd zijn voor de openbare eredienst. In een uitspraak van het gerechtshof Arnhem-

Leeuwarden van 27 februari 2018 (ECLI:NL:GHARL:2018:1896) wordt deze benadering bevestigd.

Artikel 7 Belastingjaar
Het belastingjaar loopt gelijk met het kalenderjaar. Hiervoor is met name gekozen omdat de belasting die van de eigenaar wordt geheven gekoppeld is aan de toestand van het eigendom, bezit of beperkt recht van het perceel aan het begin van het belastingjaar. Indien belastingjaar en kalenderjaar samenvallen, is de toestand op 1 januari van belang. De gegevens die de gemeente heeft ten behoeve van de heffing van de onroerendezaakbelasting van de eigenaar, bezitter of beperkt gerechtigde van een onroerende zaak kunnen dan ook voor het eigenarendeel van de rioolheffing worden gebruikt, voor zover het onroerende percelen betreft.
Voor de gebruiker is het belastingjaar ook het kalenderjaar of het begin van de belastingplicht als die in de loop van het belastingjaar aanvangt. De gegevens die de gemeente heeft ten behoeve van de heffing van de afvalstoffenheffing en de onroerendezaakbelasting van de gebruiker van een niet-woning, kunnen voor het gebruikersdeel van de rioolheffing worden gebruikt.

Artikel 8 Wijze van heffing
Gekozen is voor de heffing bij wege van aanslag. Dit is al jarenlang in alle gemeenten de praktijk voor de aanslagen die samen met de rioolheffing op de gecombineerde aanslag zijn opgenomen, zoals de onroerendezaakbelastingen en de afvalstoffenheffing en het reinigingsrecht.

Artikel 9 Ontstaan van de belastingschuld
Eerste lid
Op grond van het eerste lid is de belasting verschuldigd bij het begin van het belastingjaar of voor het gebruikersdeel, zo dit later is, bij het begin van de belastingplicht.

Tweede en derde lid
In de leden twee en drie zijn regels gegeven met betrekking tot de gebruikersheffing. Indien de belastingplicht in de loop van het belastingjaar aanvangt of eindigt dient een tijdsevenredige herleiding plaats te vinden.

Vierde lid
Hier is sprake van een efficiencybepaling.

Artikel 10 Termijnen van betaling
Deze zijn conform de keuzes in het belastingplan en een logische voortzetting van de huidige werkwijzen.

Artikel 11 Overgangsrecht
Als een verordening wordt gewijzigd of een vervangende verordening wordt vastgesteld, wordt eerbiedigende werking aan de oude verordening gegeven. Dit houdt in dat de verordening die wordt ingetrokken, van toepassing blijft op de belastbare feiten die zich vóór de datum van ingang van de heffing van de nieuwe verordening hebben voorgedaan. Voor die belastbare feiten blijft heffing dus mogelijk op basis van de oude verordening, ook al is die verordening ingetrokken. Zonder dit overgangsrecht is het opleggen van belastingaanslagen met toepassing van de ingetrokken verordening niet meer mogelijk (Hoge Raad 24 februari 2017)

Artikel 12 Inwerkingtreding
Op grond van artikel 139 van de Gemeentewet moeten alle vijf gemeenten deze besluiten tot het vaststellen van de belastingverordeningen ieder voor zich nog bekend maken. Het niet voldoen aan de bekendmakingsplicht leidt tot onverbindendheid van de belastingverordening. Bijzondere aandacht voor het tweede lid van dit artikel. In het tweede lid is de datum van ingang van de heffing opgenomen. Artikel 217 van de Gemeentewet bepaalt dat een belastingverordening een datum van ingang van de heffing moet vermelden. Door de het tijdstip van ingang heffing vast te stellen op 31 december 2021 wordt voldaan aan artikel 28

Wet arhi: alle belastingverordeningen die op de dag voorafgaande aan de herindeling geldend zijn, behouden voor overgaand gebied twee jaren hun rechtskracht.

Artikel 13 Citeertitel

Een citeertitel vereenvoudigt de verwijzing naar een bepaalde verordening. Wij hebben in de titel een jaartal genoemd. Het is namelijk verstandig om als jaartal op te nemen het eerste jaar waarin de gemeente de rioolheffing op basis van deze verordening heft**.** Om duidelijk te maken dat de huidige gemeenteraad deze verordening nog vaststelt, is de naam van de overgaande gemeente nog in de citeertitel opgenomen.