

Zaaknr. : 17.ZK06888/18.B0208

Kenmerk : 18IT033621

Barcode : 

Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer 2019

Het algemeen bestuur van waterschap Brabantse Delta;

gelezen het voorstel van het dagelijks bestuur van 4 september 2018;

overwegende dat er drieëndertig (33) zienswijzen zijn ingediend, die hebben geleid tot het vaststellen van een inspraaknota op 26 september 2018 door het algemeen bestuur;

overwegende dat de ingebrachte zienswijzen niet hebben geleid tot een aanpassing van de ontwerp-kostentoedelingsverordening;

gelet op de artikelen 120 en 122 van de Waterschapswet (Stb. 2007, nr. 208, Stb. 2016, nr. 431 en Stb. 2012, nr. 428);

B E S L U I T :

Vast te stellen de volgende kostentoedelingsverordening watersysteembeheer:

Begripsbepalingen

Artikel 1

Deze verordening verstaat onder:

- a. kosten: netto-kosten van de kostendrager watersysteembeheer zoals opgenomen in de begroting van het waterschap en die gedekt worden met behulp van de watersysteemheffing;
- b. gebied van het waterschap: het gebied dat is aangegeven op de bij het provinciaal reglement behorende kaart waarin het waterschap bevoegd is het watersysteembeheer uit te oefenen;
- c. ingezetenen: degenen die blijkens de Wet basisregistratie personen bij het begin van het kalenderjaar woonplaats hebben in het gebied van het waterschap en aldaar gebruik hebben van woonruimte;
- d. zakelijk gerechtigden ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn in het gebied van het waterschap;
- e. zakelijk gerechtigden natuurterreinen: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht in het gebied van het waterschap het genot hebben van natuurterreinen;
- f. zakelijk gerechtigden gebouwd: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken in het gebied van het waterschap.

Kostentoedeling watersysteembeheer

Artikel 2

1. De kosten voor het watersysteembeheer worden als volgt toegedeeld:
 - a. 30,0 % aan de ingezetenen;
 - b. 11,7 % aan de zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen;
 - c. 0,2 % aan de zakelijk gerechtigden van natuurterreinen;
 - d. 58,1% aan de zakelijk gerechtigden van gebouwde onroerende zaken.
2. De waarde van de onroerende zaken bedoeld in het vorige artikellid, onderdelen b, c en d, wordt bepaald naar de waarde die de onroerende zaken op de waardepeildatum hebben naar de staat en hoedanigheid waarin zij op die datum verkeren.
3. De waardepeildatum is 1 januari 2017.

Tariefdifferentiatie verharde openbare wegen

Artikel 3

Voor verharde openbare wegen wordt een gedifferentieerd tarief gehanteerd dat 250% hoger is dan het tarief dat blijkt uit de verordening op de watersysteemheffing voor ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, geldt.

Inwerkingtreding, overgangsbepaling en citeertitel

Artikel 4

1. De Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer waterschap Brabantse Delta 2014 vastgesteld bij besluit d.d. 18 september 2013, wordt ingetrokken met ingang van de in het derde lid van deze bepaling genoemde datum, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden.
2. Deze verordening treedt in werking op de 1^e dag na die van haar bekendmaking.
3. Deze verordening vindt voor het eerst toepassing in het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2019.
4. Deze verordening wordt aangehaald als de Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer waterschap Brabantse Delta 2019.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van 26 september 2018

De dijkgraaf

De secretaris-directeur

drs. C.J.G.M. de Vet

ir. H.T.C. van Stokkom

Toelichting op de kostentoedelingsverordening watersysteembeheer waterschap Brabantse Delta 2019

1. Wettelijke basis

Ingevolge artikel 120, eerste lid, van de Waterschapswet moet het algemeen bestuur van een waterschap ten behoeve van de watersysteemheffing een verordening vaststellen, waarin voor elk van de categorieën van heffingplichtigen de toedeling van het kostendeel is opgenomen. Deze verordening wordt in de praktijk de kostentoedelingsverordening genoemd. De kostentoedelingsverordening geeft per heffingplichtige categorie (ingezetenen, eigenaren ongebouwde onroerende zaken niet zijnde natuurterreinen, eigenaren natuurterreinen en eigenaren gebouwde onroerende zaken) aan welk deel van de netto-kosten van het watersysteembeheer door welke categorie moet worden opgebracht. In de onderdelen 3 en 4 van deze toelichting wordt hierop nader ingegaan. Uit de begroting van het waterschap vloeit voort hoe hoog de kosten van het watersysteembeheer precies zijn. In beginsel worden alle hierbedoelde kosten tezamen genomen en vervolgens aan de diverse categorieën toegedeeld, zodat een ieder een deel van de totale kosten draagt. Hierop heeft de wetgever alleen voor verkiezingskosten en voor kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing een uitzondering gemaakt. Deze kosten kunnen op grond van artikel 120, eerste lid, tweede volzin van de Waterschapswet rechtstreeks aan de betrokken categorieën van heffingplichtigen worden toegerekend. Deze kosten kunnen dus van de totale kosten van het watersysteembeheer worden afgezonderd en rechtstreeks bij die categorie/die categorieën worden ondergebracht die deze kosten veroorzaakt/veroorzaken. Het waterschap heeft de keuze gemaakt om de perceptie kosten en de kosten van de verkiezingen niet rechtstreeks bij de categorieën in rekening te brengen.

Het waterschap kan op grond van artikel 122 van de wet ook gebruik maken van de mogelijkheid om belastingtarieven hoger of lager vast te stellen, oftewel te differentiëren. Omdat tariefdifferentiatie een verfijning op de kostentoedeling is, moet een eventuele keuze voor tariefdifferentiatie in de kostentoedelingsverordening worden geregeld.

De kostentoedelingsverordening moet ten minste eenmaal in de vijf jaren worden herzien (artikel 120, vijfde lid, Waterschapswet). Uit de inspraakverordening vloeit voort dat het waterschap de ontwerpverordening ter inzage moet leggen.

De kostentoedelingsverordening is gebaseerd op de tekst van de Waterschapswet (Stb. 1991, 379, zoals laatstelijk gewijzigd op 22 maart 2017, Stb. 2017, 157) en het Waterschapsbesluit (Stb. 2007, 497, zoals laatstelijk gewijzigd op 21 januari 2015, Stb. 2015, 48).

2. Kostentoedelingsmethode Delfland wettelijk voorgeschreven

De kosten van het watersysteembeheer worden aan de belastingplichtige categorieën toegedeeld. Het zijn er vier in totaal, te weten: ingezetenen, eigenaren of anderszins zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterrein zijn, eigenaren of anderszins zakelijk gerechtigden van natuurterreinen en eigenaren of anderszins zakelijk gerechtigden van gebouwde onroerende zaken. De wijze waarop de kostentoedeling over deze categorieën plaatsvindt, is in artikel 120 van de Waterschapswet geregeld. De kostentoedelingssystematiek wordt ook wel de methode Delfland genoemd, naar het waterschap dat deze methode heeft ontwikkeld. De methode Delfland is bij de Wet modernisering waterschapsbestel (Stb. 2007, nr. 208) als verplichte kostentoedelingsmethode voorgeschreven. Vóór die tijd werd het al door een aantal waterschappen toegepast.

3. Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen

De eerste stap in het toedelingsproces is het toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen. Dit gebeurt aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap. De toedeling is als volgt:

- bij een gemiddeld aantal inwoners van 500 of minder, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 20% en maximaal 30%;
- bij een gemiddeld aantal inwoners van meer dan 500 maar niet meer dan 1000, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 31% en maximaal 40%;
- bij een gemiddeld aantal inwoners van meer dan 1000, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 41% en maximaal 50%.

Het behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap om binnen de aangegeven bandbreedte te bepalen wat het exacte ingezetenenaandeel wordt.

De bevolkingsdichtheid in het beheersgebied van waterschap Brabantse Delta (495 inwoners/km²) resulteert in een kostenaandeel voor de ingezetenen van 30,0%, conform artikel 120 van de Waterschapswet. Het algemeen bestuur heeft niet besloten tot ophoging van het ingezetenenandeel op basis van artikel 120, lid 3 Waterschapswet. Er zijn geen omstandigheden aanwezig die ophoging rechtvaardigen.

4. Toedelen van de resterende kosten van het watersysteembeheer aan de overige categorieën

Nadat het kostenaandeel voor de ingezetenen is bepaald, worden de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, natuurterreinen en gebouwd toegedeeld. Deze toedeling geschiedt ingevolge artikel 120, vierde lid, van de Waterschapswet, op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. In het Waterschapsbesluit zijn over de waardebepaling nadere regels gegeven.

4.1 Waardebepaling en waardepeildatum

De waarde van de onroerende zaken moet worden bepaald naar de hoedanigheid en de staat van de onroerende zaken op de waardepeildatum. In artikel 6.11, tweede lid, van het Waterschapsbesluit is dit voor natuurterreinen en voor ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, uitdrukkelijk bepaald. Voor gebouwde onroerende zaken bevat het Waterschapsbesluit een dergelijke expliciete regeling niet. Dit is ook niet nodig, omdat voor de waardebepaling van de categorie gebouwd bij de Wet WOZ wordt aangesloten en in deze wet al is geregeld dat de waarde naar de hoedanigheid en de staat van de onroerende zaken op de waardepeildatum wordt bepaald.

Ingevolge artikel 6.11, eerste lid, van het Waterschapsbesluit ligt de waardepeildatum maximaal twee jaar voor het begin van het eerste kalenderjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft. Bij de onderhavige kostentoedeling is de waardepeildatum gesteld op 1 januari 2017.

In het proces van waardebepaling wordt geen rekening gehouden met wijzigingen die zich in de staat of de hoedanigheid van de onroerende zaken hebben voorgedaan of nog zullen voordoen tussen de waardepeildatum (in dit geval 1-1-2017) en het begin van het eerste belastingjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (in dit geval 1-1-2019). Zo zullen bouwpercelen waarop na de waardepeildatum gebouwd is, voor de kostentoedeling als ongebouwde onroerende zaken worden aangemerkt en zal landbouwgrond die na de waardepeildatum is omgevormd tot natuur of bouwgrond, nog wel als landbouwgrond in de waardebepaling worden meegenomen.

5. Natuurterreinen

Natuurterreinen vormen voor de kostentoedeling en de belastingheffing een aparte categorie. Ingevolge artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet is een natuurterrein een ongebouwde onroerende zaak, waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam is afgestemd op het behoud en de ontwikkeling van natuur. De feitelijke situatie (en niet de toekomstige situatie of een situatie volgens het bestemmingsplan) bepaalt dus of sprake is van een natuurterrein. Bossen, al dan niet bedrijfsmatig geëxploiteerd, en open wateren worden ook als natuurterreinen aangemerkt. Voorwaarde is wel dat deze objecten een oppervlakte van ten minste één hectare hebben.

6. De watersysteemtaak

De watersysteemtaak omvat de taken van het waterschap op het gebied van het waterkeringsbeheer, het waterkwantiteitsbeheer en het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren, voor zover laatstgenoemde activiteiten niet vallen onder het transporteren en/of behandelen van afvalwater (vgl. artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet).

De zorg voor het watersysteem is een samenhangende taak die het waterschap in het gehele waterschapsgebied uitoefent. Onder het waterschapsgebied moet het reglementaire gebied worden verstaan, de buitengrenzen van het waterschap derhalve, inclusief eventuele buitendijkse gebieden en exclusief rijkswateren conform ECLI:NL:HR:2018:959. De provinciale kaart is hierbij leidend. Omdat de watersysteemtaak in het gehele waterschapsgebied wordt uitgeoefend, komen gebieden zonder enig belang niet meer voor. Aandacht dient er in dit verband te zijn voor het feit dat de wettelijke toekenning van "de zorg voor het watersysteem" aan de waterschappen, niet impliceert dat alle zorg voor het watersysteem of de watersystemen in een bepaald gebied aan het waterschap wordt toegekend. Ook andere overheden oefenen ter zake taken uit. De toekenning van de zorg voor het watersysteem aan de waterschappen heeft

vooral nog geen gevolgen voor de taakafbakening tussen waterschappen en andere overheden (MvT bij de Wet modernisering waterschapsbestel, TK 2005-2006, 30 601, nr. 3, bladzijde 10)

7. Relatie met de begroting van het waterschap

In het traject van belastingheffing (kostentoedeling-tariefbepaling-aanslagvervaardiging-heffing-invordering) zijn de kosten van de watersysteemtaak van het waterschap bepalend. Deze kosten worden in de begroting van het waterschap geraamd en in de jaarverslaggeving verantwoord. Gelet op het belang van de belastingheffing voor de waterschappen en gelet op het feit dat inzicht moet bestaan in de lasten voor de belastingplichtigen, vormt een specificatie van de bedragen die uiteindelijk tot lasten van de belastingplichtigen leiden, een apart onderdeel van de begroting (de begroting naar kostendragers). Een en ander is in de verslaggevingsvoorschriften van het Waterschapsbesluit vastgelegd. Het gaat in deze verordening om de kostendrager watersysteembeheer.

Eveneens op grond van de verslaggevingsvoorschriften wordt in de begroting naar kostendragers voor iedere taak allereerst op basis van de netto-kosten, het bedrag voor onvoorzien, de bedragen die voor kwijtschelding en oninbaarverklaring worden geraamd, verwachte dividenden en overige algemene opbrengsten een saldo berekend, het resultaat. Daarna wordt aangegeven hoe het begrote resultaat zal worden gedekt of bestemd. In de regel wordt er eerst onttrokken of toegevoegd aan reserves en ontstaat daarna het bedrag dat het waterschap door middel van belastingheffing zal moeten ontvangen. Dit laatste bedrag is het startpunt voor de kostentoedeling.

8. Tariefdifferentiatie

In artikel 122 van de wet wordt aan de algemene besturen van de waterschappen de mogelijkheid geboden om de heffing in een aantal gevallen lager of hoger vast te stellen, de zogenaamde tariefdifferentiatie. Zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting heeft de wetgever deze regeling opgenomen omdat zij niet voorbij heeft willen gaan aan het feit dat het belang bij de watersysteemtaak voor bepaalde onroerende zaken duidelijk anders kan liggen dan dat van andere onroerende zaken. De wetgever heeft nadrukkelijk aangegeven dat de waterschappen op het gebied van de tariefdifferentiatie een bestuurlijke vrijheid hebben. Het algemeen bestuur van het waterschap is met andere woorden niet tot het differentiëren van tarieven verplicht. Zie hiervoor de Memorie van Toelichting bij de Wet modernisering waterschapsbestel, TK 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 26). Tariefdifferentiatie kan in een aantal in de wet genoemde gevallen worden toegepast voor de tarieven van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, natuurterreinen en gebouwde onroerende zaken. Het tarief van de ingezetenenheffing kan niet worden gedifferentieerd.

Uitgangspunt bij de heffing van de waterschapsbelastingen is dat het tarief per eenheid van de heffingsmaatstaf gelijk is (artikel 121, eerste lid, onderdelen b, c en d, Waterschapswet). Indien voor tariefdifferentiatie wordt gekozen, komt hierin verandering en kan het tarief **binnen** een categorie voor bepaalde onroerende zaken hoger of lager worden vastgesteld. De situaties waarin tariefdifferentiatie mogelijk is, zijn in de wet limitatief genoemd. De wet geeft ook aan wat de maximale omvang (lees: verhoging of verlaging) van de differentiatie is.

Tariefdifferentiatie is ingevolge artikel 122 uitsluitend in de volgende gevallen en tot de volgende maxima mogelijk:

1. buitendijks gelegen onroerende zaken: maximaal 75% lager tarief;
2. onroerende zaken die blijkens de legger van het waterschap als waterberging worden gebruikt: maximaal 75% lager tarief;
3. onroerende zaken gelegen in bemalen gebieden: maximaal 100% hoger tarief;
4. onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit glasopstanden als bedoeld in artikel 220d, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet: maximaal 100% hoger tarief;
5. verharde openbare wegen: maximaal 100% hoger tarief indien het waterschap voor 1 juli 2012 nog geen tariefdifferentiatie wegen toepaste;
6. verharde openbare wegen: maximaal 400% hoger tarief indien het waterschap voor 1 juli 2012 al tariefdifferentiatie wegen toepaste.

De differentiaties kunnen zoals blijkt uit het vierde lid van artikel 122 naast elkaar worden toegepast. In de Handreiking tariefdifferentiatie van de Unie wordt aanbevolen om deze zogenaamde cumulatie van tariefdifferentiatie te beperken.

Tot op heden heeft het waterschap Brabantse Delta geen redenen aanwezig geacht om te komen tot tariefdifferentiatie voor onroerende zaken in buitendijks gelegen onroerende zaken, waterbergingsgebieden, bemalen gebieden en glasopstanden. Er is geen sprake van een evidente onredelijke heffing als de onroerende zaken in het beheersgebied gelijk worden belast.

8.2 Tariefdifferentiatie wegen

Bij de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel in 2009 hebben de waterschappen in een aantal gevallen de mogelijkheid gekregen om tarieven te differentiëren. Een van de tariefdifferentiaties is de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen, in de praktijk kortweg de tariefdifferentiatie wegen genoemd. De tariefdifferentiatie bedroeg aanvankelijk 100% en is destijds ingevoerd omdat verharde openbare wegen hogere piekafvoeren kunnen veroorzaken en dus een relatief grote capaciteit van het watersysteem vragen. Ook het feit dat wegen een van de belangrijke bron van diffuse verontreiniging vormen, speelde bij de invoering van de tariefdifferentiatie een rol (amendement Lenards en Van Lith, TK, vergaderjaar 2006-2007, 30 601, nr. 15).

Medio 2012 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een amendement tot verruiming van de tariefdifferentiatie wegen (amendement Dijkgraaf- Ortega-Martijn, TK 2011-2012, 33 097, nr. 22). Blijkens de toelichting bij dit amendement moet de verruiming de waterschappen ook een mogelijkheid bieden om onevenredig hoge agrarische tarieven tegen te gaan.

Als gevolg van het amendement is artikel 122, lid 3, sub b, met ingang van 1 januari 2013 gewijzigd. Voor waterschappen die het tarief voor wegen vóór 1 juli 2012 al gedifferentieerd hadden (waaronder Brabantse Delta), geldt met ingang van deze datum een tariefdifferentiatie van maximaal 400% (was 100%). Voor de overige waterschappen blijft de tariefdifferentiatie maximaal 100%.

Van de mogelijkheid om extra tariefdifferentiatie toe te passen wordt ook met ingang van 1-1-2019 door Waterschap Brabantse Delta gebruik gemaakt en deze differentiatie wordt gesteld op 250 %.

Tijdens het thema ab van 6 juni 2018 is geopperd om de tarief differentiatie op te hogen naar 400%. De vraag is of er argumenten, feiten en omstandigheden zijn die een verder verhoging van de tarief differentiatie wegen rechtvaardigen. Een aantal zaken is onderzocht en nader beschouwd. (oppervlakte wegen, gebiedsvergelijking, Unie bestuursvoorstellen aanpassing belastingstelsel waterschappen, samenwerking met partners in de regio). Vanuit de analyse zijn er geen argumenten om bij waterschap Brabantse Delta te spreken van een 'onevenredige en onredelijke' toedeling van kosten aan het agrarisch ongebouwd in hun verhouding tot de openbare wegen. Daarnaast is het gelet op de samenwerking met de gemeenten en op basis van de voorstellen van het Uniebestuur voor de aanpassing van het belastingstelsel waterschappen nu niet wenselijk om het tariefdifferentiatie wegen verder op te hogen.

De openbare verharde wegen hebben een relatief hoge totale waarde in het economisch verkeer in vergelijking met het overig ongebouwd zoals agrarische gronden. Volgens het Waterschapsbesluit (AmvB) is de waarde van openbare verharde wegen vastgesteld op basis van de vervangingswaarde. Dit is het bedrag dat met de herbouw van een identiek vervangend object gepaard zou gaan rekening houdend met technische en functionele veroudering.

De taxatiewijzer van de Unie van Waterschappen geeft een berekening van deze vervangingswaarde, waarbij gebruik is gemaakt van landelijke gemiddelden. De correctiefactor voor de technische en functionele veroudering is in het Waterschapsbesluit opgenomen (25%). De relatief hoge waarde van de openbare wegen is daarmee op objectieve en juiste wijze tot stand gekomen.

De keuze om tot tariefdifferentiatie over te gaan kan vanuit twee gezichtspunten benaderd worden:

- a. Vanuit de kostenveroorzaking en het passieve waterkwaliteitsbeheer. Vanuit een kostenveroorzakingsredenering zijn er geen argumenten om een differentiatie voor wegen in te stellen, omdat het waterschap geen extra inspanning of kosten maakt voor deze wegen. Openbare verharde wegen zijn wel te beschouwen als een van de veroorzakers van de diffuse verontreiniging.
- b. Vanuit het maatschappelijk nut. Openbare verharde wegen hebben een nutsfunctie voor iedereen hetgeen tot uitdrukking komt in de hoge waarde in het economisch verkeer van deze wegen. Deze hoge waarde (vervangingswaarde) stemt overeen met de maatschappelijke waarde oftewel het maatschappelijk nut. Beslissingen over nieuwbouw of vervanging van deze infrastructuur worden immers op maatschappelijk rendement gebaseerd. De waarde van de infrastructuur is een substantieel onderdeel van de totale waarde ongebouwd (ongeveer 45 % van de totale waarde ongebouwd). Gelet op bovenstaande zou toepassing van een gelijk tarief over alle hectares binnen ongebouwd leiden tot een belasting van agrarisch ongebouwd die als evident onredelijk mag worden beschouwd. Het toepassen van een tariefdifferentiatie ten laste van de openbare verharde wegen is dan ook redelijk en ligt voor de hand. Consequentie van deze differentiatie is dat er een doorbelasting aan Rijk, Provincie en Gemeenten plaatsvindt, die eigenaar zijn van deze openbare wegen en die deze lasten vervolgens weer bij burgers en bedrijven neerleggen. Gezien het reeds genoemde maatschappelijk nut kan deze doorbelasting niet als onredelijk worden beschouwd. Er zijn verder geen bijzondere gebiedssituaties binnen waterschap Brabantse Delta, die een hogere tariefdifferentiatie voor de openbare wegen ten opzichte van het overig ongebouwd kunnen rechtvaardigen.